

## Regeringens proposition

1978/79:123

om riktlinjer för industripolitiken, m. m;

beslutad den 1 mars 1979.

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

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

ERIK HUSS

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till riktlinjer för den framtida industripolitiken och föreslås åtgärder för att främja industriell tillväxt. Förslagen skall ses som ett led i strävan att inom industripolitikens område bidra till ett bättre utnyttjande av industrins tillväxtpotential. Tyngdpunkten läggs på att stimulera tillväxten i sektorer inom vilka Sverige kan bedömas ha långsiktiga konkurrensfördelar. Teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete har särskild betydelse för den svenska industrins internationella konkurrenskraft. För att stärka denna föreslås utökat stöd härtill.

Propositionen innehåller också förslag om åtgärder för att stimulera exportsamarbete i samband med systemleveranser till stora industri- och anläggningsprojekt. I propositionen föreslås ökade resurser för de regionala utvecklingsfondernas verksamhet.

Det är av väsentlig betydelse för svensk ekonomi att under åren framöver få till stånd en industriell tillväxt. Industriproduktionen och exporten av industrivaror bör nå en sådan volym att underskotten i de s. k. tjänste- och transfereringsbalanserna kan långsiktigt utjämnas. För att uppnå den nödvändiga volymtillväxten krävs att resurserna utnyttjas på ett effektivt sätt, dvs. att efterfrågade varor kan produceras till konkurrenskraftiga priser. Den nödvändiga tillväxten kan inte komma till stånd utan strukturförändringar i industrin. En central uppgift för staten är därvid att se till att dessa strukturförändringar kommer till stånd och att de sker i socialt acceptabla former. Grunden för en sådan balanserad expansion är en väl avvägd ekonomisk politik. Som ett viktigt komplement behövs emellertid också en aktiv industripolitik. I propositionen föreslås att de offensiva och utvecklingsstimulerande delarna av industripolitiken byggs ut.

De regionala utvecklingsfonderna, som övertog de tidigare företagareföreningarnas uppgifter, inledde sin verksamhet den 1 juli 1978. De tillfördes därvid kraftigt förstärkta resurser för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling. Den hittillsvarande utvecklingen visar att behovet av ytterligare kapitaltillskott till utvecklingsfondernas kreditverksamhet är stort. I propositionen framhålls vikten av att den inledda förstärkningen av utvecklingsfonderna fullföljs. Endast om så sker kan fonderna svara mot de förväntningar och anspråk som de mindre och medelstora företagen ställer på fonderna. I propositionen föreslås att de regionala utvecklingsfonderna tillförs ytterligare 300 milj. kr. för kreditgivning. För vissa etableringsfrämjande åtgärder föreslås att 4 milj. kr. anvisas.

I fråga om industriellt utvecklingsarbete och teknisk/kommersiell förnyelse framhålls framför allt två områden där samhällets stödinsatser bör kompletteras. Det gäller dels stöd till utveckling av nya produkter, processer och system, samt dels stöd till ökad teknikimport.

I propositionen föreslås att en fond för industriellt utvecklingsarbete inrättas. Fonden skall kunna ge lån till större utvecklingsprojekt. Syftet bör därvid vara att främja långsiktigt lönsamma men riskbetonade investeringar inom industrin för utveckling av nya produkter, processer eller system. Fonden föreslås få ett startkapital på 300 milj. kr. Vad gäller stöd till ökad teknikimport föreslås en utvidgning av nuvarande försöksverksamhet. För detta begärs för budgetåret 1979/80 10 milj. kr.

I propositionen lämnas också förslag om en särskild nämnd vid Sveriges Exportråd för att främja exportsamarbetet vid systemleveranser till stora industri- och anläggningsprojekt. Målet skall vara att stimulera svenska leverantörer att i internationell konkurrens ta huvudansvar eller delat huvudansvar för sammanhållna projekt genom att medel ställs till förfogande för förprojektering, seminarie- och utbildningsinsatser samt för framtagande av anbud. För budgetåret 1979/80 föreslås att 47 milj. kr. anslås till nämnden.

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1979-03-01

**Närvarande:** statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

**Föredragande:** statsråden Huss och Cars

**Proposition om riktlinjer för industripolitiken, m. m.**

---

Statsråden Huss och Cars anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för industri- resp. handelsdepartementet.

Statsrådet Huss hemställer att regeringen i en proposition föreslår riksdagen

att antaga de förslag som han och statsrådet Cars har lagt fram.

---

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

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som *bilagorna 1 och 2*.

## Bilaga 1.

INDUSTRIDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1979-03-01

**Föredragande:** statsrådet Huss

**Anmälan till proposition om riktlinjer för industripolitiken, m. m. såvitt avser industridepartementets verksamhetsområde**

### 1 Inledning

Staten har under efterkrigstiden kommit att spela en alltmer aktiv roll för industrins utveckling. Den aktiva konjunkturpolitik som introducerades på 1930-talet, har efter kriget varit etablerad i flertalet marknadsekonomier. Under 1950-talets senare år inleddes i Sverige en ekonomisk politik som innebar att de generella ekonomisk-politiska medlen i form av finans- och penningpolitik kompletterades med mer selektiva insatser.

Det första exemplet härpå är den *aktiva arbetsmarknadspolitiken*. Den spelar en viktig roll för att förhindra arbetslöshet vid konjunkturedgångar och för att underlätta omställningar vid strukturförändringar. Strukturutvecklingen fick dock vissa negativa konsekvenser, framför allt från regionalpolitisk synpunkt. Under 1960-talets senare hälft kombinerades därför arbetsmarknadspolitiken med en *aktiv regionalpolitik*. Detta skedde genom utvecklandet av samhällsplaneringen, främst länsplaneringen, och genom lokaliseringpolitiskt stöd i form av lån, bidrag m. m. till etablering eller utvidgning av främst industriell verksamhet i vissa regioner.

Slutligen har de *industripolitiska* insatserna, särskilt under den senaste tioårsperioden, vuxit i omfattning. Till det finns en rad orsaker.

För det första har bl. a. den snabba tekniska utvecklingen, marknadsintegrationen i Västeuropa, de sjunkande transportkostnaderna och tullavvecklingen medfört att den internationella konkurrensen har hårdnat. Detta har resulterat i betydande strukturförändringar i det svenska näringslivet. För att kunna genomföra dessa i socialt acceptabla former har det i vissa fall ställts krav på statliga insatser som har gått utöver den ordinarie arbetsmarknads- och regionalpolitiken.

För det andra har man i andra industriländer svarat på den förändrade situationen genom att öka de statliga insatserna. Den svenska staten har då av konkurrensskäl tvingats att också öka sina insatser. Ett exempel på detta har varit utvecklingen på exportkreditområdet.

För det tredje har det ökade internationella industrisamarbetet med vissa länder, främst statshandels- och utvecklingsländer, samt på vissa områ-

den, exempelvis på rymdområdet, till stor del skett på regeringsnivå. Därigenom har krav ställts på statlig medverkan också i Sverige.

För det fjärde har de sjunkande vinsterna inom industrin, som har inneburit allt lägre soliditet, medfört ökade krav på att utifrån tillföra riskvilligt kapital. Dessa speciella krav har inte alltid kunnat tillgodoses genom den etablerade kreditmarknaden. Speciella statliga eller halvstatliga institutioner har därför skapats. Sveriges Investeringsbank AB och de regionala utvecklingsfonderna är exempel på detta.

För det femte har, särskilt under senare år, vissa företag och branscher drabbats av finansiella kriser av en sådan omfattning att endast statens finansiella resurser har kunnat svara mot behoven.

Mot bakgrund dels av behovet av ökade insatser på det industripolitiska området, dels av behovet av en samordning av regeringens näringspolitiska verksamhet inrättades *industridepartementet* den 1 januari 1969 (prop. 1968: 165, SU 1968: 198, rskr 1968: 407). Till departementets verksamhetsområde fördes frågor rörande den allmänna näringspolitiken, branschpolitik, bergsbruk, energiförsörjning, teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete samt statsägda företag.

Vissa industripolitiska åtgärder hade dock vidtagits redan tidigare.

I det följande redovisas vissa viktiga beslut på industripolitikens område sedan början av 1960-talet.

År 1962 bildades *AB Svensk Exportkredit (SEK)* (prop. 1962: 125, SU 1962: 110 och BaU 1962: 22, rskr 1962: 272 och 275). Bolaget, som ägs av staten och ett antal banker med hälften vardera, har till uppgift att genom kreditgivning medverka vid finansiering av svensk export. Bakgrunden till bildandet av bolaget var de växande kraven på långfristiga exportkrediter vid början av 1960-talet. Problemet var särskilt accentuerat för varvsindustrin. Frågor om krediter har därefter fått en allt större betydelse för industrins exportmöjligheter.

*Sveriges Investeringsbank AB* bildades år 1967 som ett av staten helägt kreditaktiebolag (prop. 1967: 56 och 102, SU 1967: 111, BaU 1967: 33, rskr 1967: 289). Banken har till uppgift att bidra till finansiering av sådana investeringar inom näringslivet som inriktas på rationalisering, strukturanpassning och utveckling samt att medverka vid finansiering av svensk export. Det främsta syftet med bankens bildande var att förbättra möjligheterna att tillgodose de behov av långfristiga krediter som den fortsatta strukturomvandlingen skulle komma att ställa. Behovet av denna typ av kreditgivning har under senare år ökat.

På forsknings- och utvecklingsområdet var inrättandet av *styrelsen för teknisk utveckling (STU)* år 1968 ett viktigt steg (prop. 1968: 68, SU 1968: 131, rskr 1968: 304). I samband med STU:s tillkomst lades fem andra forskningsorgan ned. Motivet för att inrätta STU var dels att skapa ett organ för ett samlat statligt agerande när det gällde att stödja innovationsprocessen från forskning till framtagande av prototyp, dels att öka statens insatser på forsknings- och utvecklingsområdet.

Genom inrättandet av *det näringspolitiska rådet* år 1968 skapades ett särskilt samråds- och planeringsorgan. Näringspolitiska rådets uppgift är att undersöka problem och utvecklingsmöjligheter inom olika sektorer av näringslivet, ta initiativ till erforderliga branschutredningar och delta i utformningen av riktlinjerna för den statliga näringspolitiken.

Sedan industridepartementet hade inrättats initierades ett antal *branschutredningar*. Dessa inriktades såväl på branscher med akuta eller skönjbara omställningsproblem som på verksamhetsgrenar med möjligheter till framtida expansion. Som ett resultat infördes under 1970-talets första år *branschprogram* inom teko-, möbel-, snickeri- och varvsindustrin.

Programmen omfattade bl. a. vidgade kreditmöjligheter, stöd till teknisk forskning och utveckling, export och utbildning samt konsult hjälp för undersökningar av omställningsmöjligheter hos företagen. I vissa fall träffades överenskommelser med industrin om långsiktigt samarbete rörande t. ex. strukturfrågor.

Genom bildandet av *Statsföretag AB* år 1970 (prop. 1969:121, SU 1969:168, rskr 1969:381) sammanfördes flertalet statliga industriföretag under en gemensam ledning. Som allmänt mål gäller att gruppen skall expandera under krav på lönsamhet. Speciell hänsyn till samhällsintresset skall dock tas vid val mellan olika produktions- och lokaliseringalternativ.

*Branschråd* har inrättats för skogs-, byggnads-, stål- och tekoindustrin. Branschråden består av representanter för samhället, branschen och löntagarorganisationerna och utgör permanenta samarbetsorgan med rådgivande uppgifter i bl. a. strukturfrågor.

Ett viktigt steg i utvecklingen av de instrument som står till statsmakternas förfogande inom det industripolitiska området var inrättandet av *statens industriverk (SIND)* år 1973 (prop. 1973:41, NU 1973:54, rskr 1973:225). SIND är den centrala myndigheten för industri-, energi- och mineralpolitiska frågor. På det industripolitiska området skall SIND svara för utredningsverksamhet, företagsservice och branschprogram. SIND utövar vidare statens huvudmannaansvar för de regionala utvecklingsfonderna. I SIND inordnades den 1 juli 1974 statens institut för företagsutveckling (SIFU).

*Statens utvecklingsfond (SUFO)* inrättades år 1973 (prop. 1973:41, NU 1973:54, rskr 1973:225). SUFO:s uppgift var att lämna finansiellt stöd för att täcka företagets behov av kapitaltillskott för de faser i utvecklingsarbetet som ligger mellan STU:s engagemangsmöjligheter och uppbyggnaden av produktion i full skala. Fonden regionaliserades i samband med tillkomsten av de regionala utvecklingsfonderna (prop. 1977/78:40, NU 1977/78:34, rskr 1977/78:110).

I syfte att effektivisera näringspolitiska insatserna på småföretagsområdet påbörjades år 1978 dels en uppbyggnad av *regionala utvecklingsfonder* med företagareföreningarna som bas, dels en ny inriktning av verksamheten vid *Svenska Industrietablerings AB (SVETAB)*, dels en förstärkning av

den småföretagsinriktade fortbildningen, dels stöd till exploateringsföretag, dels också ett ökat stöd till uppförande av kommunägda industrilokaler inom främst det inre stödområdet (prop. 1977/78:40 bil 1, NU 1977/78:34, rskr 1977/78:110).

Genom samverkan mellan staten och Saab-Scania AB bildades år 1978 det halvstatliga bolaget *Datasaab AB*. *Datasaab* är ett led i utvecklingen av svensk dataindustri, som är av betydelse för svensk industris förmåga att leverera avancerade produkter och system. Bolaget får under perioden 1978–1981 ett årligt stöd från staten och Saab-Scania (prop. 1977/78:17, NU 1977/78:31, rskr 1977/78:98).

Under de senaste åren har omfattande åtgärder satts in för att stödja *krisdrabbade företag och branscher*. Insatserna har fått skilda former såsom bildandet av statliga företag, kapitaltillskott, bidrag, lån och kreditgarantier. De största insatserna har varit kapitaltillskott till Norrbottens Järnverk AB (prop. 1976/77:57, NU 1976/77:21, rskr 1976/77:152), bildandet av Svenska Varv AB (prop. 1978/79:49, NU 1978/79:17, rskr 1978/79:115), bildandet av en statlig tekokoncern med AB Eiser som moderbolag (prop. 1977/78:73, NU 1977/78:71, rskr 1977/78:172), bildandet av SSAB Svenskt Stål AB (prop. 1977/78:87, NU 1977/78:45, rskr 1977/78:198), lån till specialstålindustrin (prop. 1977/78:47, NU 1977/78:30, rskr 1977/78:84), lån med villkorlig återbetalningsskyldighet till Uddeholms AB (prop. 1977/78:25 bil 11, AU 1977/78:18, rskr 1977/78:86) och till Norrlands Skogsägares Cellulosa AB (prop. 1977/78:180, NU 1977/78:74, rskr 1977/78:360) samt kreditgarantier till skogsindustrin (prop. 1977/78:123, NU 1977/78:74, rskr 1977/78:360). Förslag har nyligen lagts fram om finansiellt stöd till Luossavaara–Kiirunavaara AB (LKAB) (prop. 1978/79:87).

Trots att insatserna på det industripolitiska området, som framgått av denna redovisning, varit omfattande har någon samlad syn på industripolitikens roll ännu inte redovisats för riksdagen. Jag anser därför att det finns starka skäl att nu ge en sådan samlad syn. I föreliggande proposition avser jag att redovisa synpunkter på industrins läge och utveckling, industripolitikens roll samt förslag till ytterligare industripolitiska insatser.

Som underlag för propositionen har bl. a. tjänat ett omfattande utredningsmaterial som tagits fram inom och utom industridepartementet.

Inom industridepartementet har utarbetats promemorian (Ds I 1978:4) Sveriges Investeringsbank AB:s framtida verksamhet. I promemorian behandlas bl. a. frågor rörande bankens verksamhetsinriktning och kreditkapacitet.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av bankinspektionen, konjunkturinstitutet, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), SIND, allmänna pensionsfonden (första, andra och tredje fondstyrelserna), fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Sveriges exportråd (SE) genom Delegationen för den mindre industrin, Svenska Kommunförbun-

det, Sveriges industriförbund, Kooperativa förbundet, Sveriges Skogsågarföreningars Riksförbund (SSR), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Företagareföreningarnas Förbund, Svenska Bankföreningen, Svenska Sparbanksföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Svenska Företagares Riksförbund, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation—Familjeföretagen (SHIO-Familjeföretagen), Svensk Industriförening, Statsföretag AB, Sveriges Investeringsbank AB, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Sveriges Civilingenjörersförbund CF-STF.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1978/79:8, NU 1978/79:8, rskr 1978/79:42) har bankens kreditkapacitet höjts genom att staten tecknat aktier i banken för 300 milj. kr. samt genom att den statliga garantin för investeringsbankens förpliktelser har ökat från 4 000 milj. kr. till 5 000 milj. kr. Remissbehandlingen av promemorian ger vid handen att det f. n. inte finns skäl för några större ändringar av bankens verksamhetsinriktning. Jag kommer i det följande att ta upp reglerna för bankens kreditgivning utan särskild säkerhet.

Inom industridepartementet har även utarbetats promemorian (Ds I 1978:39) Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt. I promemorian behandlas de problem och möjligheter som möter svensk tillverkningsindustri vid export av kompletta anläggningar eller delsystem till stora anläggningar. Därvid konstateras att svenska företag torde ha goda möjligheter att öka sin export av sådana anläggningar och system. Förutsättningarna härför skulle dock förbättras om staten trädde in och lyfte av vissa av de risker som denna typ av leveranser är förbundna med. I promemorian föreslås därför att stöd till bl. a. förprojektering och anbudskostnader införs för att stimulera svenska företag till ökad samverkan.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av bankinspektionen, statskontoret, riksrevisionsverket, exportkreditnämnden, kommerskollegium, AMS, SIND, STU, SE, SEK, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), LO, SAF, Svenska Bankföreningen, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Svenska Handelskammarförbundet, Svenska Konsultföreningen, Sveriges Investeringsbank AB, SHIO-Familjeföretagen, Sveriges industriförbund, Sveriges Mekanförbund, Statsföretag AB, TCO samt konsultexportutredningen (B 1978:03). En sammanfattning av promemorian och remissvaren bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1.1*.

Vidare har inom industridepartementet utarbetats en promemoria om strukturförändring och strukturpolitik, internationellt och i Sverige. I promemorian, som publiceras senare i vår, behandlas bl. a. den internationella strukturförändringen, strukturpolitiken i olika länder, den svenska industrins utveckling i jämförelse med industrin i andra länder, den svenska industripolitikens utveckling samt de krav som i framtiden kan komma att ställas på industripolitiken.

Inom ramen för näringspolitiska rådets verksamhet har under det senaste året flera rapporter tagits fram. Bl. a. har rådet tillsammans med Post- och Kreditbanken, Statsföretag AB, Sveriges Investeringsbank AB, Sveriges Mekanförbund och AB Volvo engagerat konsultföretaget Boston Consulting Group (BCG) för att belysa den svenska industrins internationella situation. BCG-rapporten, med titeln "En ram för svensk industripolitik" publicerades under hösten 1978. I rapporten föreslås bl. a. en omfördelning av de industripolitiska insatserna mot mera expansiva sektorer.

SIND har utarbetat promemorian (SIND PM 1978: 5) Strukturomvandlingen och den internationella konkurrensen, förslag till forsknings- och utredningsprogram. I promemorian behandlas den svenska industrins beroende av förändrade marknads- och konkurrensförhållanden i omvärlden. Mot bakgrund av bristerna i kunskapen om strukturomvandlingens orsaker, förlopp och effekter föreslås i promemorian en utökad forsknings- och utredningsverksamhet rörande dessa problemområden. Om förslagen genomförs bedöms detta kunna öka möjligheterna att bedriva en framgångsrik industripolitik.

SIND har vidare utarbetat sin årligen återkommande höstrapport (SIND PM 1978: 9) Industriutvecklingen i Sverige. I promemorian redovisas utvecklingstendenser i den svenska industristrukturen.

Uppmärksamhet riktas därvid mot konkurrenssituationen för olika sektorer av svensk industri samt mot produktivitetsutvecklingen inom industrin.

SIND har dessutom hösten 1978 på uppdrag av regeringen redovisat en bedömning av verksamheten med särskilda branschfrämjande åtgärder för vissa branscher, de s. k. branschprogrammen, som administreras av industriverket. Bl. a. har verket överlämnat en konsultrapport med en utvärdering av branschprogrammets effekter. Verket delar konsultrapportens bedömning att de branschfrämjande åtgärderna har haft positiva verkningar. Förutom förlängning och avtrappning av nuvarande branschprogram föreslår industriverket bl. a. att modellen med delbranschprojekt vidgas till nya områden.

Inom ekonomidepartementet har utarbetats betänkandet (SOU 1978: 78) 1978 års långtidsutredning (LU 78). Betänkandet remissbehandlas f. n. LU 78 belyser betingelserna för att den svenska ekonomin i ett medelfristigt perspektiv skall nå extern balans och fullt kapacitetsutnyttjande. Enligt LU-78 kräver detta en snabb tillväxt av industriproduktionen.

I april 1978 tillkallades en särskild näringspolitisk delegation med uppgift att göra en förutsättningslös bedömning av utvecklingsbetingelserna för det svenska näringslivet. Delegationen har avlämnat rapporten (Ds Ju 1979:1-2) Vägar till ökad välfärd. I rapporten konstateras att trendmässiga försämringar har skett i den svenska ekonomins funktionsduglighet när det gäller långsiktig kostnadsutveckling, anpassningsförmåga och kompetens samt innovativa insatser inom det ekonomiska livet. Där förordas

också en rad åtgärder för att förbättra marknadsekonomin funktionsmöjligheter, liksom förstärkta statliga insatser i form av nationella projekt på områdena informationsteknik, elektronik och bioteknik.

Regeringen gav i februari 1978 i uppdrag åt IVA och STU att var för sig utreda Sveriges tekniskt-industriella kompetens och framtida konkurrenskraft. Utredningsarbetet pågår. Jag har dock erhållit underhandsrapporter som bl. a. pekar på den tekniska utvecklingens stora betydelse för den ekonomiska tillväxten.

I budgetpropositionen 1979 (prop. 1978/79: 100 bil. 17 s. 69) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till *Medelstillskott till regionala utvecklingsfonder* för budgetåret 1978/79 beräkna ett reservationsanslag av 100 milj. kr. Jag kommer i det följande att behandla även denna fråga (avsnitt 5).

## 2 Allmänna utgångspunkter

Industrins hittillsvarande utveckling under 1970-talet har i flera avseenden inneburit ett brott med den utveckling som skedde under 1960-talet. Tillväxten har varit lägre och variationerna större både över tiden och mellan branscher. Svensk industris traditionella exportvaror har mött en allt hårdare konkurrens.

De senaste årens problem för svensk industri har till stor del varit av konjunkturell och kostnadsmässig natur. En låg tillväxt i världsekonomin och ett kraftigt försämrat kostnadsläge under åren 1975 och 1976 har bidragit till den negativa utvecklingen. Samtidigt har vissa strukturella problem accentuerats. Det finns särskilt skäl att framhålla effekterna av de kraftiga oljeprishöjningarna under åren 1974 och 1975. De har haft avgörande betydelse framför allt för varvs-, gruv- och stålindustrin liksom för rederinäringen. Andra strukturella förskjutningar har pågått under längre tid och har därigenom fått mindre dramatiska effekter för industrin.

Det är inte bara i Sverige som problemen under senare år har varit osedvanligt stora. Bilden är densamma i flertalet OECD-länder, särskilt i Väst-europa. Som en följd härav har de industripolitiska åtgärderna ökat inom hela området. Omfattande studier bedrivs i dag inom OECD dels om den hittillsvarande och framtida strukturutvecklingen, dels om industripolitikens roll och utformning.

Inför den framtid som väntar svensk industri finns det anledning att särskilt framhålla följande faktorer.

- Enligt många bedömare kommer industritillväxten på våra traditionella marknader i Västeuropa att bli lägre under den närmaste tioårsperioden än vad den varit tidigare. Det gör det särskilt viktigt för svensk industri att kunna behålla och helst vinna marknadsandelar men också att öka satsningarna på nya och snabbare växande marknader.

- Konkurrensen för våra råvarubaserade industrier har ökat väsentligt på den västeuropeiska marknaden genom exploatering av nya råvarutillgångar i andra världsdelar och genom sänkta transportkostnader som minskat fördelen av att ligga nära marknaderna.
- I flera industribranscher är förhållandena likartade i flera europeiska länder. Det finns betydande risker för att näringslivets investeringar inte sällan påverkas av politiskt styrda insatser, och ges ungefär samma inriktning, vilket kan leda till överkapacitet på nya områden. Den pågående omstruktureringen inom varvsindustrin är en god illustration till denna problematik.

Kraven på svensk industri kommer att bli stora. Det understryks av ett par viktiga förhållanden som i detta sammanhang bör observeras.

Det ena är att omstrukturering tar tid och att det finns en mängd faktorer som hindrar en mycket snabb expansion. En alltför snabb expansion inom ett företag eller en sektor kan skapa speciella flaskhalsproblem. Det kan också leda till mindre väl övervägda investeringsbeslut, och även i övrigt ett mindre effektivt resursutnyttjande. Man måste också vara medveten om de samhällsekonomiska kostnader som en alltför snabb neddragning av kapaciteten inom en sektor kan medföra.

Det andra är att vi måste klara våra externa balansproblem. I en situation med risk för en snabb nedgång av industriproduktionen inom vissa delar av industrin finns ett ökat behov att stimulera expansion i andra delar. Problemet blir då att finna vägar för denna expansion, där samtidigt de kostnader en alltför snabb expansion medför undviks.

Jag anser att grunden för en sådan balanserad expansion ligger i en väl avvägd ekonomisk politik, som skapar goda utvecklingsbetingelser för de många företagen. Viktiga uppgifter för en sådan politik är att skapa en stabil ekonomisk miljö, kostnadsrelationer som möjliggör expansion av exporten och finansieringsutrymme för nya investeringar. Som ett viktigt komplement behövs också en aktiv industripolitik. En väntad snabb omstrukturering av industrin ökar detta behov. All industriell verksamhet utsetts för ständig förändring och en anpassning sker fortlöpande genom företagens egen försorg. På flera områden kan och bör emellertid samhället underlätta en önskad omställning.

Svårigheterna för företagen att på egen hand omstrukturera krympande branscher har varit påtaglig under de senaste decennierna. Här har industripolitiska åtgärder på olika sätt medverkat till att produktionen kunnat koncentreras till produktområden med förutsättningar för en långsiktig överlevnad. Även inom de expanderande branscherna finns behov av industripolitiska insatser. Speciellt för företag och branscher med mycket stor expansionspotential kan finnas behov av att eliminera utvecklingshinder av olika slag. De förslag till ytterligare industripolitiska insatser som nu läggs fram skall ses i detta perspektiv.

### 3 Svensk industri – problem och utvecklingsmöjligheter

#### 3.1 Den internationella bakgrunden

Huvuddragen i den framtida strukturomvandlingen i Sverige måste bedömas mot bakgrund av den internationella utvecklingen. Jämfört med våra viktigaste konkurrentländer är Sverige ett litet land och förändringar på världsmarknaden får ett betydande genomslag. För industrisektorn gäller att mer än 80 % av exporten avsåts inom OECD-området. OECD-området är också det område som under överskådlig tid torde komma att vara den dominerande marknaden för svensk export. Även om länderna i tredje världen ännu inte har någon avgörande roll i världshandeln vore det emellertid fel att inte tillmäta utvecklingen i dessa länder betydelse för den fortsatta strukturomvandlingen inom svensk industri.

Den svenska industrin hade under hela 1950-talet och större delen av 1960-talet en mycket gynnsam situation. Den svenska industrin stod vid slutet av andra världskriget förhållandevis väl rustad. Sverige var ett av de få länderna i Europa med en oförstörd industri. Produktionsinriktningen mot basråvaror och investeringsvaror var gynnsam för att leverera varor till återuppbyggnaden i Europa. Det relativa kostnadsläget var dessutom gott efter den stora devalveringen vid slutet av 1940-talet.

Den svenska industrin hade därmed ett gott utgångsläge att möta den efterfrågan från de västeuropeiska marknaderna som följde med återuppbyggnaden. Under 1950-talet skedde en snabb marknadstillväxt och ett successivt borttagande av handelshinder. Bildandet av EG och EFTA in- nebar tillkomsten av stora tullfria avsättningsmarknader, vilket ledde till en snabb ökning av handeln med industrivaror. Lönsamheten i svensk industri var god och investeringarna i ny kapacitet stora under denna tidsperiod. Nya verksamhetsområden kom till i takt med att gamla försvann. Den arbetskraft som slogs ut i strukturomvandlingsprocessen kunde finna ny sysselsättning i andra, expanderande verksamheter.

Konkurrensförutsättningarna gentemot andra industriländer har efterhand försämrats på flera varuområden. Av betydelse för svensk industri torde härvid bl. a. de sjunkande transportkostnaderna och den ökade specialiseringsgraden mellan olika industriländer ha varit. För att utnyttja de fördelar som erbjuds genom specialisering har svenska företag tvingats öka anläggningsstorleken och tillverka för exportmarknaden. En ökad känslighet för den internationella ekonomiska utvecklingen torde härigenom ha uppstått. Sedan år 1974 har svag tillväxt satt sin prägel på den internationella ekonomiska utvecklingen. Inom OECD-området stagnerade industriproduktionen redan under år 1973 och sjönk under år 1974, samtidigt som arbetslösheten ökade. Trots en viss uppgång i industriproduktionen från år 1975 har arbetslösheten fortsatt att öka och omfattar nu ca 15 miljoner människor. Industriinvesteringarna har stagnerat och inflationen

är i flera länder alltså betydande även om viss dämpning har skett på senare tid.

Omslaget och den djupgående krisen i industriländerna sammanföll i tiden med de kraftiga oljeprishöjningarna som följde på den s. k. oljekrisen 1973/1974. På kort tid belastades OECD-ländernas ekonomier med en kostnad av storleksordningen 70 000 milj. dollar. För Sveriges del ökade oljekostnaderna från år 1973 till år 1974 med ca 8 000 milj. kr., motsvarande 11,3% av vår export år 1974. Detta ledde till akuta betalningsbalansproblem i flera länder och en på många håll starkt restriktiv ekonomisk politik. Oljekrisen innebar även en ytterligare skärpning av den oro på valutamarknaderna som redan tidigare hade gjort sig gällande.

För flera viktiga branscher innebar den ändrade energisituationen en radikal förändring av marknadsutsikterna på både kort och lång sikt. Varvsindustrin, sjöfartsnäringen, den petrokemiska industrin samt järn- och stålindustrin drabbades plötsligt av en världsomfattande överkapacitet, som inte var av kortsiktig konjunkturell art eftersom även de långsiktiga efterfrågeförväntningarna hade förändrats. Lågt kapacitetsutnyttjande och den allmänt osäkra och svårbedömda situationen ledde till att investeringsviljan inom industrin förblev ringa även när konjunkturen efterhand förbättrades.

Oljekrisen och inkomstförskjutningen till de oljeproducerande ländernas fördel hade emellertid även en positiv sida för industriländerna. Fr. o. m. år 1975 ökade de oljeproducerande länderna sin import av industrivaror, vilket särskilt har gynnat OECD-länderna. OECD-ländernas export av industrivaror till de oljeproducerande länderna, som före år 1973 var ringa, mångfaldigades på några få år. År 1977 uppgick denna export till nära 60 000 milj. dollar, eller ca 11% av OECD-ländernas totala industrivaruexport.

Liberaliseringen av världshandeln under 1960-talet gav det marknadsrättiga utrymmet för en längre driven specialisering. Den dramatiska utvecklingen av lasthanteringen och långväga sjötransporter, speciellt under åren efter år 1965, blev emellertid den avgörande faktorn. Detta gäller främst produkter med låg förädlingsgrad såsom energiråvaror, järnmalm och handelsstål, men även – om än i mindre dramatisk form – högfördlade produkter som bilar. För priskonkurrensen visade sig stordriftsfördelarna i produktionen vara mer betydelsefulla än korta transportavstånd. Japanska stålverk kunde exempelvis erbjuda varor på de västeuropeiska marknaderna till lägre kostnad än de mindre och vanligen äldre europeiska producenterna, trots betydligt längre transportavstånd både för råvara och slutprodukt. Inom loppet av några år hade globala marknader blivit möjliga även för lågvärdesprodukter och skrymmande gods.

Det är mot denna bakgrund som ett antal utvecklingsländer har tilldragit sig särskild uppmärksamhet. De kallas vanligen för de nyligen industrialiserade länderna (NIC – newly industrialized countries). Till denna grupp

räknas dels några sydeuropeiska länder, Grekland, Turkiet, Portugal, Spanien och Jugoslavien, två latinamerikanska länder, Brasilien och Mexiko samt några mindre, men synnerligen expansiva länder i Fjärran Östern, Hongkong, Republiken Korea, Singapore och Taiwan. Det gemensamma draget för dessa elva länder är att de övergivit den importsubstitutionspolitik som tidigare var vanlig bland utvecklingsländer, och i stället inriktat sig på en starkt exportorienterad politik. De har importerat teknologi som utvecklats i andra länder och har givit sig in i världshandeln med radikalt andra förutsättningar än t. ex. Sverige, i form av bl. a. låga lönekostnader.

Det är påfallande hur exportexpansionen, som i utvecklingsländerna traditionellt har inriktats på arbetskraftsintensiva produkter av typen textil och metallmanufaktur, har utsträckts till sådana områden av kapitalintensiv produktion som tidigare har förbehållits de äldre industriländerna. De s. k. multinationella företagen har spelat en viktig roll vad gäller överförande av såväl kapital som produktionsteknik. Även medvetna nationella strategier för industriell utveckling har dock varit av betydelse för denna industrialiseringsprocess.

De nyligen industrialiserade länderna liksom övriga utvecklingsländer svarar ännu för en relativt liten del av vår export och import. Konkurrensen är branschmässigt relativt koncentrerad, framför allt till textilier, kläder, lädervaror, skor, trävaror samt elektroniska produkter. Det vore dock ett misstag att underskatta betydelsen av utvecklingen i dessa länder för svensk industris konkurrensförmåga. Dels kan NIC-länderna expandera ytterligare och vidga sina branschdomäner och dels kan nya utvecklingsländer få betydelse. Det förefaller därför sannolikt att vi på sikt får bevittna en ökad konkurrens från dessa länder. Det blir därvid angeläget att verka för en kontinuerlig strukturanpassning med iakttagande av såväl Sveriges som utvecklingsländernas näringspolitiska intressen. Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att dessa länder även utgör snabbt växande marknader för svensk export. Under åren 1960 till 1975 tog utvecklingsländerna emot omkring 30 % av ökningen av industriländernas export av industrivaror. Vid sidan av internhandeln inom Västeuropa var därmed utvecklingsländerna den mest betydande marknaden för att öka industriländernas industrivaruexport. De u-landspolitiska aspekterna av denna fråga har också behandlats i prop. 1978/79: 100 (bil. 6 s. 18)

### 3.2 Industrins utveckling sedan mitten av 1960-talet

Exportuppsvinget under efterkrigstiden bidrog verksamt till en kraftig strukturomvandling av svenskt näringsliv från jord- och skogsbruk till industri. Industrins andel av den totala produktionen ökade till mitten av 1960-talet. Därefter har denna andel hållit sig tämligen konstant och uppgått till omkring 29 %. Under utpräglade högkonjunkturår har industrins andel varit några procentenheter högre. År 1974 svarade industrin således

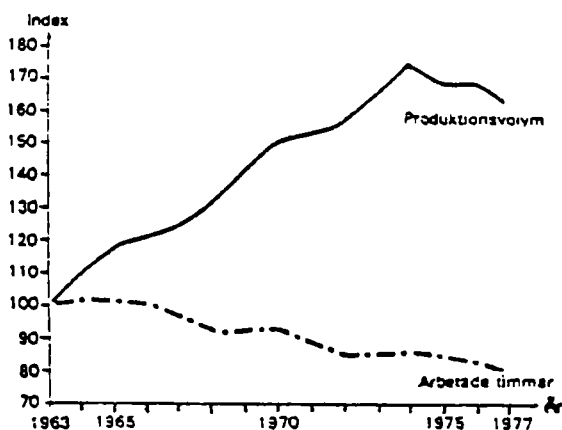
för nära 32% av landets totala produktion. Den långsiktiga tendens som har kunnat skönjas sedan mitten av 1960-talet med andelsmässig tillbakagång i primärnäringarna, en i stora drag konstant industriandel och en svagt växande tjänsteproduktion kan väntas bestå under 1980-talet. Om den ekonomiska tillväxten skall kunna fortsätta kommer emellertid även en sådan utveckling att ställa stora krav på en volymmässig ökning av industriproduktionen. För att detta skall vara möjligt måste en fortsatt struktumvandling inom industrisektorn äga rum.

Denna volymökning har möjliggjorts genom en stark produktivitetstillväxt. Bl. a. har produktiviteten ökat genom att äldre anläggningar inom en bransch har ersatts med effektivare och ofta större anläggningar. Samtidigt har graden av specialisering på produkter eller processer ökat.

Behovet av att koncentrera produktionen har också bidragit till att driva fram en ökad företagskoncentration. Denna har emellertid gått mycket längre än vad som har betingats av produktionstekniska förhållanden. Stordriftsfördelar när det gäller marknadsföring och teknisk forskning och utveckling har utgjort ett allt vanligare motiv för utvidgad företagsstorlek. Denna koncentration har pågått under hela efterkrigstiden. År 1963 svarade storföretag med minst 500 anställda, inklusive statligt och kooperativt ägda företag, för 63% av den svenska industriproduktionen. År 1973 uppskattas samma siffra till 75%. Förutom att produktionen har vuxit genom att anläggningarna utökats, framför allt hos redan tidigare stora företag, har dessa tillväxt även genom uppköp av andra företag. En betydande ökning i fusionsfrekvensen har kunnat noteras från ca 20 per år under 1950-talet till en nivå runt 200 vid 1960-talets slut. Under mitten av 1970-talet var det årliga antalet fusioner över 300.

Produktionsvolym- och sysselsättningsförändringar återges i figur 1.

Figur 1 Produktionsvolym (förädlingsvärde) och sysselsättning (antal arbetade timmar) åren 1963–1977, hela industrin, 1975 års priser. Index 1963 = 100



Källa: SIND 1978: 9, s. 33.

Av figur 1 framgår det trendbrott som inträffade år 1974. Efter detta år har industriproduktionen minskat för första gången under efterkrigstiden. Arbetskraften har däremot i stor utsträckning behållits i företagen, varför den statistiskt registrerade produktiviteten har sjunkit drastiskt. Omvänt bör detta innebära att industrin idag har ett betydande kapacitetsutrymme för en snabb ökning av produktionsvolymen. Storleken på detta kapacitetsutrymme är dock en mycket omdiskuterad fråga. Osäkerheten beror bl. a. på att vissa tekniskt moderna anläggningar redan kan ha hunnit bli ekonomiskt föråldrade.

I tabell 1 lämnas uppgifter om industribranschernas utveckling mellan åren 1965 och 1977. Härav framgår att tillväxttakten för den samlade industriproduktionen successivt avtagit under perioden. Tre branscher har utvecklats bättre än genomsnittet för hela industrin under alla tre perioderna: verkstadsindustrin, varven och den övriga tillverkningsindustrin. För varven torde de statliga åtgärderna härvid ha varit av avgörande betydelse, åtminstone under den senaste perioden. Två branscher har under samtliga perioder utvecklats sämre än genomsnittet: textil- och beklädnadsindustrin samt jord- och stenindustrierna. Såväl järn-, stål- och metallverken som trä-, massa- och pappersindustrierna har under perioden 1974–1977 utvecklats betydligt sämre än industrin som helhet, vilket bl. a. avspeglar dessa branschers beroende av den djupa interntionella lågkonjunkturen.

Tabell 1. Förädlingsvärde (till faktorpris) inom olika industribranscher åren 1965–1977. 1975-års priser.

	Milj. kr. 1977	Årlig procentuell förändring		
		1965– 1970	1970– 1974	1974– 1977
Extraktiv industri	2 234	4,7	4,8	–8,2
Skyddad livsmedelsindustri	4 263	–0,5	0,0	0,6
Konkurrensutsatt livsmedels- industri	2 067	11,9	3,3	0,4
Dryckesvaru- och tobaksindustri	940	6,8	2,7	6,0
Textil- och beklädnadsindustri	3 080	0,7	–0,7	–3,4
Trä-, massa- och pappersindustri	12 936	5,2	4,9	–5,6
Grafisk industri	5 377	2,1	–1,1	1,4
Gummivaruindustri	844	6,7	2,6	–4,9
Kemisk industri	5 003	9,1	8,4	–3,1
Petroleum- och kolindustri	379	7,0	–0,7	7,5
Jord- och stenindustri	2 194	3,9	0,4	–7,7
Järn-, stål- och metallv.	3 812	5,4	3,4	–7,7
Verkstadsind. exkl. varv	28 292	6,6	4,7	–0,9
Varv	2 369	5,8	6,3	–1,3
Övrig tillverkn. ind.	441	8,0	4,7	3,4
Hela industrin	74 233	5,1	3,7	–2,6

Sammantaget innebär detta att strukturomvandlingen inom den svenska industrisektorn har skett i en internationellt sett snabb takt. Framför allt har produktionsvolymen ökat till följd av att rationellare tillverkningsprocesser efter hand har införts. Behovet av arbetskraft, trots ökande produktionsvolym, har minskat. Hur sysselsättningen har utvecklats sedan år 1965, framgår av tabell 2.

Tabell 2. Sysselsättningsförändringar inom industrin sedan år 1965 (avrundade hundratal).

Bransch	1965 <sup>1)</sup>	1970	1975	1976	1977
Gruvor och mineralbrott	15 500	13 900	15 000	15 300	14 600
Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	71 900	74 900	72 100	73 600	74 000
Textil-, beklädnads-, läder- och lädervaru- industri	110 600	76 700	57 100	54 100	48 100
Trävaruindustri	68 200	79 300	76 800	75 100	74 800
Massa-, pappers- och pappersvaruindustri, grafisk industri	109 000	105 200	104 100	106 400	104 600
Kemisk industri, petro- leum-, gummivaru-, plast- och plastvaru- industri	54 400	65 200	68 400	69 500	68 300
Jord- och stenvaru- industri	42 400	39 600	33 100	31 700	30 700
Järn-, stål- och metallverk	66 500	67 100	70 700	70 700	67 100
Verkstadsindustri		393 900	436 600	435 600	420 200
Annan tillverknings- industri	385 600	5 900	6 500	6 500	6 400
Summa gruv- och till- verkningsindustri	924 100	921 700	940 400	938 500	908 800

Anmärkning: <sup>1)</sup> Branschindelningen för år 1965 är ej helt identisk med indelningen för övriga år

Källa: Industristatistiken för resp. år

### 3.3 Branschbedömningar

Jag övergår nu till att ge min syn på den aktuella situationen för olika branscher inom industrin och följer därvid i huvudsak den indelning som anges i tabell 2.

Jag vill i detta sammanhang erinra om branschbegreppets begränsningar. En bransch inkluderar ofta en mycket heterogen samling företag och produkter. Ofta finns i samma bransch både verksamheter med hög lönsamhet och stora tillväxtpotentialer och verksamheter som är olönsamma och som successivt måste krympas. Denna spridning inom en bransch kan ofta vara betydande. Att en bransch krymper innebär ofta att produktionen inriktas på de segment där förutsättningen för tillväxt och långsiktig

lönsamhet finns. Snabb tillväxt på vissa delområden inom en krympande bransch är en vanlig företeelse. På motsvarande sätt finns krympande delområden inom expanderande branscher.

I branschgenomgången som nu följer kommer jag att speciellt uppehålla mig vid de branscher där strukturpåverkande insatser har genomförts eller övervägts. Vidare kommer jag att mera utförligt beröra de branscher som bedöms ha stora tillväxtpotentialer. Dessa senare branscher behandlas med utgångspunkt från frågan om det finns särskilda problem förknippade med en snabb expansion.

### *Gruvindustrin*

Gruvindustrin har drabbats hårt av de senaste årens internationella lågkonjunktur. Mellan år 1976 och år 1977 minskade sysselsättningen i branschen från ca 15 300 till 14 600 personer. För *järnmalmgruvorna* ledde sålunda den svaga stålkonjunkturen till minskad efterfrågan på den för svenskt vidkommande viktiga EG-marknaden. I fråga om basmetallerna minskade efterfrågeökningen samtidigt som priserna på särskilt koppar och zink föll till mycket låga nivåer. Situationen skärptes av de låga sjöfraktspriserna, som gjorde det möjligt för malm från mycket avlägsna länder att konkurrera på EG-marknaden.

Av stor betydelse för svensk gruvhantering synes vara de strukturella förskjutningarna. Bl. a. kan en trendmässig övergång till skrotbaserade processer i stålverken iakttas. Andra exempel på betydande strukturförändringar utgör de stora, rikhaltiga och lättillgängliga järnmalmfyndigheter som öppnats under 1960- och 1970-talen i Australien och Brasilien. Priset på järnmalm har sedan början av 1950-talet sjunkit med nära 50 % i relation till priserna på industrivaror i allmänhet.

I de norrbottniska malmfälten har detta lett till minskade leveranser och efter hand också en neddragning av produktionen i gruvorna i Malmfälten. Som en följd härav har vissa investeringsprojekt uppskjutits. LKAB redovisade åren 1977 och 1978 stora förluster. Även om LKAB, som en följd av att malmen till största delen bryts i underjordsgruvor har högre brytningskostnader än de flesta av konkurrenterna, bör dock närheten till den västeuropeiska marknaden och de produktivitetshöjande åtgärder som satts igång på sikt kunna återställa företagets konkurrensförmåga. Jag har nyligen i prop. 1978/79: 87 ingående redogjort för marknadsutsikterna och för vilka åtgärder som kan anses erforderliga för att trygga LKAB:s framtid.

I Mellansverige har den minskade efterfrågan på järnmalm i kombination med höga brytningskostnader och otillräcklig malmbas i några gruvor, lett till att antalet järnmalmgruvor i drift minskat från tjugofem år 1974 till elva vid årsskiftet 1978/79. Anpassningen till den lägre efterfrågenivån är inte avslutad och ytterligare nedläggningar har aviserats. Den strukturplan som utarbetats under år 1978 inom SSAB visar på de omedelbara problem som de mellansvenska järnmalmgruvorna står inför. I stort sett behöver,

enligt strukturplanen, samtliga mindre anläggningar tas ur drift inom den närmaste femårsperioden.

Den 29 juni 1978 inrättade regeringen en delegation för samråd mellan de i Mellansverige verksamma gruvföretagen, berörda samhällsorgan och arbetsmarknadens parter. Delegationen skall studera de möjligheter till på sikt lönsam verksamhet inom mellansvensk gruvindustri som finns eller kan skapas.

Vad beträffar *icke-järnmetallgruvorna* i Sverige har dessa klarat den internationella lågkonjunkturen något bättre än järnmalmsgruvorna. Ett fåtal gruvor har lagts ned, i samtliga fall på grund av att malmen brutits ut. Eftersom priserna på framför allt koppar och zink, men tidvis även på bly, har varit låga har det dominerande företaget i branschen, Boliden AB, redovisat stora förluster åren 1976–1978. Under de senaste månaderna har dock priserna förbättrats något, och man räknar med ytterligare prishöjningar de närmaste åren. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att Boliden AB har en väl specialiserad teknisk kompetens i fråga om att behandla komplexa malmer, bedömer jag utsikterna till förbättringar av lönsamheten för *icke-järnmetallgruvorna* som goda.

Den långsiktiga utvecklingen för den svenska mineralindustrin kartläggs av mineralpolitiska utredningen (I 1974: 02) som har till uppgift att överväga den framtida mineralpolitiken. Arbetet beräknas vara slutfört under år 1979.

#### *Livsmedelsindustrin*

Till en *skyddad sektor* inom livsmedelsindustrin brukar föras delbranscherna slakteri- och charkuteriindustri, mejeriindustri, kvarnindustri, bageriindustri och sockerindustri, medan resterande delbranscher, dvs. frukt- och grönsakskonservindustri, fisk- och fiskkonservindustri, olje- och fettindustri, choklad- och konfektyrindustri samt övrig livsmedelsindustri, tillhör den *konkurrensutsatta* delen. Den skyddade sektorn har föga utländsk konkurrens till följd av gränsskydd inom jordbruksregleringens ram.

De från sysselsättningssynpunkt största delbranscherna är slakteri- och charkuteriindustrin, mejeriindustrin och bageriindustrin med sammanlagt 60% av antalet sysselsatta inom livsmedelsindustrin.

Lantbrukskooperationen är den största ägargruppen med 45% av produktionen.

Den svenska livsmedelsindustrin som helhet hade en expansionsfas under 1960-talet och en stagnationsfas under 1970-talet. Konsumtionsökningen av djupfryst mat och av mera bearbetad mat liksom av maldrycker i samband med mellanölets introduktion bidrog till expansionen. Nedgången i konsumtion för icke-subsventionerade och icke-prisstoppade varor såsom fisk medverkade till stagnationen på 1970-talet.

Många främst mindre arbetsställen har försvunnit under 1960- och 1970-

talen, vilket har lett till att arbetsställena i genomsnitt har blivit färre och större. Denna process har varit betydligt snabbare inom livsmedelsindustrin än inom tillverkningsindustrin som helhet. Även den framtida utvecklingen inom livsmedelsindustrin torde medföra en fortsatt strukturomvandling med sysselsättningsminskningar och fortsatt utslagning av mindre företag som följd. SIND konstaterar i sin branschstudie (SIND 1978: 8) att det är angeläget att främst de mindre företagen finner lämpliga åtgärder för att stärka sin konkurrenskraft. Det kan gälla t. ex. samverkan i olika former såsom produktions- eller distributionssamverkan eller vid exportproduktion och produktutveckling. Verket finner dock inte att den förväntade framtida utvecklingen inom livsmedelsindustrin föranleder särskilda industripolitiska åtgärder vid sidan av vissa insatser inom fisk- och fiskkonserverindustrin vilka verket tidigare har aktualiserat (SIND 1977: 3). SIND avser att fortlöpande följa utvecklingen inom livsmedelsindustrin från industri- och sysselsättningspolitiska synpunkter.

Mot bakgrund av de mindre bryggeriernas besvärliga situation tillkallades i december 1977 en särskild utredare med uppgift att utreda utvecklingen inom bryggeribranschen. Utredningen publicerades i augusti 1978 och innehöll förslag till en omstrukturering av branschen i syfte att stärka de mindre bryggeriernas konkurrenskraft.

#### *Textil- och beklädnadsindustrin*

Den svenska tekoindustrin har utsatts för en intensiv importkonkurrens från länder med lägre lönekostnader. Konkurrensen har kommit från länder såväl i Europa som i Ostasien. Tekoproduktionen har successivt minskat under 1970-talet. Fram till år 1974 skedde nedgången i måttlig takt, varvid en kraftig expansion inom trikåsektorn till viss del uppvägde krympningen inom övriga delar av branschen. År 1975 inträdde en markant försämring som berörde flertalet produktområden och som sedan har kommit att accentueras. Importandelen uppgår f. n. till totalt 74% för textilvaror och 71% för konfektionsvaror. Utvecklingen har ställt stora krav på de svenska företagen. För att stimulera till sådana åtgärder som leder till ökad konkurrenskraft infördes ett särskilt branschprogram år 1970, som senare har utvidgats. De statliga åtgärderna syftar till att åstadkomma bl. a. rationaliserings- och utbildningsstöd samt stöd till omställning från hemmamarknad till export. En del företag har som ett led i anpassningen etablerat tillverkning utomlands. För stora delar av tekoindustrin kvarstår dock den bristande konkurrenskraften framför allt gentemot låglöneländerna.

Med tanke på konsekvenserna för försörjningsberedskapen på tekoområdet av en fortsatt, hastig nedgång inom konfektionsindustrin infördes år 1978 en mer effektiv begränsning än tidigare av importen från lågprisländerna i Ostasien.

Chefen för handelsdepartementet har tidigare denna dag lagt fram förslag om en övergripande plan för tekoindustrin under en treårsperiod. En-

ligt planen skall vissa nivåer anges som den löpande produktionen inte bör underskrida av försörjningsberedskapsskäl. Vidare föreslås fortsatta och i vissa avseenden förstärkta åtgärder av försörjningsberedskaps-, arbetsmarknads- eller industripolitisk natur. Hittills är det endast inom begränsade delar av tekoindustrin som åtgärder erfordrats för att bevara en för försörjningsberedskapen nödvändig produktionskapacitet. En fortsatt nedgång inom branschen aktualiserar emellertid försörjningsberedskapsåtgärder på allt fler områden. Enligt LU 78: s bedömning finns dock vissa möjligheter till en långsammare nedgång i sysselsättningen under den närmaste femårsperioden än under de två senaste åren.

Även skoindustrin har mött en stark konkurrens från framför allt vissa länder med lägre lönekostnader inom Europa. Importkonkurrensen har lett till en gradvis krympning av branschen, ned till en nivå som bestäms av försörjningsberedskapens krav. F. n. genomförs åtgärder för att genom bl. a. omstrukturering stärka den kvarvarande branschen i syfte att tillgodose behovet av produktionskapacitet. Dessa åtgärder innefattar bildandet av ett nytt företag, den s. k. skokartongen, och inrättandet av ett skoinstitut för att bistå branschen i vissa centrala funktioner.

#### *Trä-, massa- och pappersindustrin*

Till en del är skogsindustrins problem en följd av det höga kostnadsläge som uppstod i samband med den extrema högkonjunkturen åren 1973–1974, vikande priser samt en sjunkande dollarkurs. Skogsindustrin har emellertid också drabbats hårt av strukturellt betingade förändringar i den internationella ekonomin. Det går t. ex. inte att bortse från de effekter som den nordamerikanska skogsindustrins successivt starkare ställning på denna marknad har fått. Ett ökat utbud i kombination med sjunkande transportkostnader har medfört att relativpriset på pappersmassa har sjunkit med 35 % sedan början av 1950-talet.

Skogsindustrin är en av de största industribranscherna i Sverige. Branschen svarar för närmare en tiondel av den samlade industriproduktionen och lika stor del av industrisysselsättningen. Av skogsindustrins olika delbranscher sysselsätter massa- och pappersindustrin ca 48 000 personer vid ett hundratal anläggningar. Antalet sysselsatta inom sågverksindustrin är närmare 30 000 medan skivindustrin sysselsätter ca 2 500 personer. Antalet sågverk uppgår till ca 3 000. Skivindustrin består av 35 anläggningar.

Även vad gäller utrikeshandeln är skogsindustrin utomordentligt betydelsefull. Av landets totala varuexport har branschen under de senaste åren svarat för i genomsnitt en femtedel. Importinnehållet i branschens produktion är samtidigt mycket lågt. Huvuddelen av exporten avsätts i första hand i Västeuropa. Av avsalumassaleveranserna går sålunda 90 % på export. För pappersproduktionen är motsvarande andel ca 75 %. Av produktionen av sågade trävaror och skivor exporteras ca 50 %.

Tillgången på svensk skogsråvara har avgörande betydelse för den di-

rekt råvaruförbrukande skogsindustrins expansionsmöjligheter, dvs. för massa-, sågverks- och skivindustrin. Den ökade efterfrågan på skogsråvara, som har blivit följderna av branschens snabba utbyggnad under 1970-talet har medfört en växande oro för överuttag ur skogen och därav följande långsiktigt minskad virkesproduktionsförmåga i skogsbruket.

För de direkt råvaruförbrukande delarna av skogsindustrin har denna utveckling medfört att råvarutillgången nu utgör en klar begränsning för den fortsatta expansionen.

Av den totala massaproduktionen i landet exporteras ca 50%. Expansionsmöjligheterna för den svenska pappersindustrin är därför totalt sett betydande. Råvarutillgången utgör här således inte någon begränsning. En fortsatt expansion av pappersindustrin kommer därför i stället i hög grad att bli beroende av de svenska och utländska marknadernas tillväxt, lönsamhetsutvecklingen inom branschen samt handelspolitiska faktorer.

Skogsindustrin, som är beroende av den höga exportandelen, är en av våra mest konjunkturkänsliga industribranscher. De senaste årens utdragna lågkonjunktur har inneburit mycket kraftiga påfrestningar för stora delar av branschen. Detta har i sin tur medfört en negativ utveckling som i omfattning och varaktighet saknar motsvarighet under efterkrigstiden.

Kapacitetsutnyttjandet inom samtliga delbranscher har de senaste åren varit mycket låg, speciellt inom de råvaruförbrukade delbranscherna. Sålunda uppgick kapacitetsutnyttjandet under år 1977 till mindre än 70% inom sågverks- och massaindustrin.

Denna utveckling har inneburit att lönsamheten inom branschen har starkt försämrats. Skogsindustrins totala resultat minskade från en vinst på drygt 5 000 milj. kr. år 1974 till en förlust på mellan 1 000 och 2 000 milj. kr. år 1977. Även för år 1978 är förlusterna av ungefär samma storleksordning. Förlusterna är dock ojämnt fördelade. Generellt gäller att företag med en särskilt stark inriktning på vissa bulkprodukter i första hand avsalumassa samt olika typer av kraftpapper fått vidkännas den mest negativa resultatutvecklingen.

Den kostnadsfaktor som främst bestämmer kostnadsläget och därmed i hög grad skogsindustrins konkurrenskraft är kostnaden vid fabrik för virkesråvara. De svenska priserna på virkesråvara har liksom priserna i mellaneuropeiska länder, t. ex. Förbundsrepubliken Tyskland, traditionellt legat väsentligt högre än priserna i Nordamerika. Under 1970-talet fram till år 1976 vidgades dessa skillnader betydligt, vilket innebar att den svenska prisnivån blev mer än dubbelt så hög. Sedan år 1976 har dock en betydande utjämning skett genom att de svenska priserna sjunkit medan prisnivån stigit i Nordamerika. Även om de senaste årens utveckling för svensk skogsindustri har varit negativ med en för många produkter svag efterfrågan, pressade priser och en därmed försämrad lönsamhet undanskymmer detta inte det faktum att svensk skogsindustri har en till stora delar modern och mycket effektiv produktionsapparat och en god ställning på en mark-

nad som befinner sig i tillväxt. Sammantaget bör detta innebära goda möjligheter för svensk skogsindustri att hävda sig. Efterfrågesituationen för den svenska pappersindustrin framstår såsom gynnsam, såväl i Västeuropa som i vissa andra områden. De utomeuropeiska marknaderna har hittills varit av relativt begränsad betydelse för den svenska pappersindustrin. Den väntade snabbare ekonomiska tillväxten i utvecklingsländerna kan i någon mån förändra bilden. EG-länderna kommer dock för överskådlig framtid att behålla ställningen som det helt dominerande exportområdet. Samtidigt kan dock en relativt långsam efterfrågetillväxt förutses på den svenska marknaden.

För massaindustrin väntas utvecklingen på de viktigaste exportområdena ge utrymme för en betydande svensk export. Bedömningarna av importbehovets omfattning varierar dock. En förskjutning väntas ske i riktning mot kortfibriga massor. Konkurrensen från latinamerikanska producenter väntas öka i Västeuropa. För långfibriga massor kommer emellertid Nordamerika, och då i första hand Förenta Staternas sydstat, att erbjuda den svåraste konkurrensen ur svensk och nordisk synvinkel.

Trä måste även fortsättningsvis tävla med konkurrerande material som aluminium, stål, skivmaterial och plast. Konkurrens från främst sydostasiatiskt lövträ kan göra sig gällande. Västeuropa är även i framtiden den viktigaste exportmarknaden för de svenska sågverken. De svenska sågverkens konkurrenskraft jämfört med t. ex. Canadas baseras främst på hög kvalitet på den sågade produkten och på närhet till exportmarknaden. Vissa möjligheter finns att vidareförädla produkter som hyvlade varor och användaranpassade produkter för den träbearbetande industrin. Enligt min mening kan härigenom skapas förutsättningar för ökade exportframgångar.

För skivindustrin råder en besvärande överkapacitet i hela Västeuropa, vilken väntas bestå under de närmaste åren. En relativt kraftig efterfrågeökning kan dock väntas. Detta gäller i första hand spånskivor. Däremot väntas efterfrågan på träfiberskivor komma att minska.

När det gäller den faktiska konkurrensförmågan hos svensk skogsindustri under de senaste 4–5 åren kan konstateras att pappersindustrin klart har förbättrat sina positioner på den västeuropeiska marknaden, såväl totalt som i förhållande till Förenta Staterna och Kanada. Massaindustrins andel av konsumtion och import sjönk något under åren 1974–76, samtidigt som de nordamerikanska konkurrenterna stärkte sin ställning. Ett återtagande av förlorade marknadsandelar har noterats under år 1978. Den nya faktor som har tillkommit under senare år och som skapar osäkerhet rörande den svenska massaindustrins framtida konkurrensförmåga är dollarkursens nedgång under senare år. LU 78:s bedömning för skogsindustrin innebär en starkt expansiv utveckling som i sin tur förutsätter att ett ökat skogsuttag underlättas.

Inom industridepartementet avslutas f.n. arbetet på en rapport om

port om svensk skogsindustris läge och utvecklingsmöjligheter. Rapporten kommer att remissbehandlas.

### *Grafisk industri*

Inom den grafiska industrin innehar dagstidningstryckerierna en särställning i branschen med stora arbetsställen och relativt homogena produkter. Dagstidningarna har åtnjutit ökande statliga subventioner (presstödet) och har bl. a. till följd härav kunnat investera i ny teknisk utrustning. De produktivitetvinsor som ligger i samtryckning av flera tidningar i samma produktionsanläggning har endast utnyttjats i begränsad utsträckning. Kostnaderna har på den skyddande marknaden kunnat övervältras på konsumenterna, vilket dock bidragit till en svag efterfrågeutveckling. Den grafiska industrins läge fram till och med år 1980 redovisas i rapporten SOU 1974: 34. Därutöver har, vid sidan av presstödet, inga näringspolitiska insatser aktualiserats inom den grafiska industrin.

### *Gummivaruindustrin*

Gummivaruindustrin kan indelas i gummivarufabriker samt regumme- rings- och gummireparationsindustri. Gummivarufabrikerna utgör den mest betydelsefulla delen av branschen. Det är samtidigt framför allt denna del som utsätts för importkonkurrens. Drygt hälften av produktionen från gummivarufabrikerna är insatsvaror i bl. a. verkstadsindustrin, resten är konsumentvaror. Av tillförseln svarar däcken och s. k. industrigummi vardera för ungefär hälften.

Den totala däckmarknaden har tonnagemässigt i det närmaste stagnerat under 1970-talet. Framsta orsaken till detta är radialdäckens ökade marknadsandel. Den inhemska däcktillverkningen, vilken minskade kraftigt under samma period, har problem att hävda sig i den internationella konkurrensen. Anläggningsstrukturen torde vara mindre effektiv än i viktiga västeuropeiska konkurrentländer. Den västeuropeiska gummivaruindustrins största problem är f. n. överkapacitet och bristande lönsamhet i däcktillverkningen.

För industrigummi väntas en tilltagande konkurrens från andra länder. Svensk gummivaruindustri torde dock ha goda möjligheter att hävda sig på detta område, förutsatt att företagen satsar tillräckligt på utveckling. Vissa standardprodukter som t. ex. gummistövlar och cykeldäck synes inte kunna produceras med lönsamhet i Sverige, men en viss minimiproduktion kommer att upprätthållas av beredskapsskäl.

### *Kemisk industri*

Den kemiska industrin är i produkt- och tillverkningshänseende mycket heterogen och omfattar framställning av såväl oorganiska och organiska kemikalier som av läkemedel, kosmetika, färger, tvättmedel, sprängämnen, gödselmedel m. m. Det är viktigt att ha den heterogena karaktären i minnet vid bedömning av branschens framtidsutsikter.

Kemisk industri räknas allmänt till de expansiva branscherna. Tillväxttakten har varit relativt hög särskilt under 1960-talet då kemisektorn i de flesta industriländer visade ungefär dubbelt så hög årlig tillväxt som BNP. Den snabbaste expansionen kan noteras för tung organisk produktion och plasttillverkning samt läkemedel. Trots att den kemiska industrin har expanderat relativt snabbt så utgör den en internationellt sett liten del av industrin. Vidare ökade antalet arbetstimmar inom den kemiska industrin – trots den höga volymtillväxten – relativt obetydligt under perioden 1960–1975.

Andelen insatsvaror av den totala inhemska förbrukningen av kemiska produkter är stor. Kemiska produkter används – förutom i kemisk industri – i en rad verksamheter för produktion av konsument-, insats- och kapitalvaror. Den största delen av den privata konsumtionen av branschens produkter utgörs av mediciner och läkemedel. Den inhemska produktionen utgör endast hälften av försörjningen med kemiska produkter.

Kemisk industri, särskilt produktionen av baskemikalier, är mycket kapitalintensiv. Tillverkningen är ofta automatiserad och fabrikspersonalen sysslar huvudsakligen med övervakning och underhåll. Kemisk industri sysselsätter förhållandevis få personer och andelen välutbildad personal är hög jämfört med andra branscher. Den relativt låga lönekostnadsandelen och den höga tekniska nivån kan ge vårt land vissa komparativa fördelar på det kemiska tillverkningsområdet.

Ett annat viktigt särdrag hos den kemiska industrin är dess markanta skalekonomi i produktionsledet, vilket betyder att kostnaden per producerad enhet blir betydligt lägre vid tillverkning i en stor anläggning än i en liten. Skalekonomin är särskilt betydelsefull när det gäller tunga baskemikalier, medan den har mindre betydelse när det gäller sådana kemiska produkter som färger, läkemedel och tvättmedel. Skalekonomin har inom den kemiska industrin medfört en snabb koncentration av tillverkningen under efterkrigstiden till allt färre produktionsenheter. Skalekonomin är även en av orsakerna till att kemiska produktionsenheter i stor utsträckning koncentreras till stora och integrerade komplex. En dynamisk teknisk utveckling under 1960- och 1970-talen har bl. a. medfört att den minsta ekonomiska anläggningsstorleken har ökat mycket snabbt för många kemiska produkter. Ökningen i optimal storlek har ofta gått avsevärt snabbare än ökningen i efterfrågan. Den inhemska och nordiska marknaden har därmed i allt mindre grad räckt till för produktion i större skala. Som exempel kan nämnas att när Berol Kemi utvidgade sin etenoxidfabrik till ca 40 000 årstons i slutet av 1960-talet, så var produktionsökningen större än den skandinaviska marknadstillväxten. Trots detta var fabriken då högst av medelstorlek jämfört med andra västeuropeiska anläggningar. Sedan dess har 5–10 gånger större anläggningar tillkommit, särskilt i Förenta Staterna. Utvecklingen mot allt större anläggningar har dock avstannat under senare år.

Det kan visa sig svårt för de relativt små inhemska kemiföretagen att finansiera investeringar i tung kemisk produktion med dess stora skalfördelar och kapitalintensitet. Företagsstrukturen inom svensk kemisk industri kännetecknas av att företagen är små i jämförelse med såväl sina utländska konkurrenter som svenska företag i andra branscher. Därutöver utgör i många fall den kemiska tillverkningen en mindre del av företagets verksamhet, vilken huvudsakligen är förlagd till andra branscher. I Sverige finns endast en kemikoncern – KemaNobel – med verksamhet inom stora delar av den kemiska industrin. Flertalet företag har tillverkning inom endast en begränsad del av det kemiska produktområdet. Genom koncentration till smala segment av marknaden kan den mindre företagsstorleken ofta kompenseras. Perstorps specialisering på produkter som polyoler är exempel på detta. Därmed blir vanligen även investeringsanspråken mindre.

Den inhemska och nordiska marknaden betraktas ofta som det naturliga avsättningsområdet för kemisk produktion. Jag vill betona vikten av nordiskt samarbete på kemiområdet.

*Läkemedelsindustrin* är den i särklass mest forskningsintensiva industribranschen. Den tillhör även en av de mest expansiva delarna inom svensk kemisk industri. De inhemska företagen sysselsatte år 1976 över 10 000 personer inom läkemedelssektorn, varav ca 7 300 inom landet. Läkemedelsindustrins FoU-kostnader var år 1975 nära 13 % av omsättningen resp. 30 % av förädlingsvärdet. I absoluta tal uppgick samma år den svenska läkemedelsindustrins drift- och kapitalkostnader för FoU-verksamhet till mer än 200 milj. kr.

Huvudförutsättningen för utveckling av den svenska läkemedelsindustrin är genomslagskraft på exportmarknaden genom originalprodukter från egen forskning och tillräcklig styrka i den internationella konkurrensen genom goda marknadsföringsresurser. Enbart FoU-kostnaderna för sådana produkter torde genomsnittligt uppgå till ca 50 milj. kr. och utvecklingstiden till ungefär 10 år.

Internationellt sett är de svenska läkemedelsföretagen små. Detta har dock kunnat kompenseras genom stark specialisering. Vidare synes den höga standarden på svensk sjukvård och medicinsk forskning ge vårt land goda komparativa fördelar när det gäller läkemedelsindustri. Den höga kompetens som i skilda vetenskapliga discipliner fordras i modern läkemedelsforskning är dock inte självklart tillgänglig. Det finns goda möjligheter till en fortsatt expansiv utveckling inom läkemedelsindustrin.

#### *Petroleumindustrin*

Raffinaderikapaciteten har ökat kraftigt sedan mitten av 1960-talet genom att två stora raffinaderier har tagits i drift, nämligen BP:s i Göteborg år 1967 och OK-Texacos i Brofjorden år 1975. Den inhemska kapaciteten att raffinera råolja har därigenom mer än fördubblats.

Även i Västeuropa i övrigt har raffinaderikapaciteten byggts ut. I kombi-

nation med de senaste årens internationella lågkonjunktur och den dämpade efterfrågan på oljeprodukter efter den s. k. oljekrisen år 1973–1974 innebär detta att det finns ett stort överskott på raffinaderikapacitet. Även vid uppgång i världskonjunkturen finns därför f. n. inte behov av någon nämnvärd kapacitetsutbyggnad.

Jag anser det angeläget av bl. a. försörjningspolitiska skäl att i landet befinnlig raffinaderikapacitet bibehålls. Regeringen har tidigare lagt fram förslag (prop. 1978/79:115 bil. 1 avsnitt 8.1) inom detta område.

#### *Jord- och stenindustrin*

Jord- och stenindustrin har drabbats hårt av strukturomvandlingen. Transportkostnader och transportproblem medför att denna bransch har en övervägande lokal prägel och i vissa avseenden kan betraktas som en skyddad hemmamarknadsindustri. Jord- och stenindustrins utveckling bestäms i hög grad av utvecklingen inom byggnadssektorn, då cirka tre fjärdedelar av sektorns produktion slutligen används i byggnadssektorn.

Jord- och stenindustrin har genomgått en kraftig strukturomvandling under 1960- och 1970-talen, vilket har inneburit en nedläggning av arbetsställen i stor omfattning. Särskilt inom stenindustrin, tegelindustrin, betongvaruindustrin samt delar av glasindustrin har minskningen av antalet arbetsställen varit stor. Delvis som en följd av nedläggningen av lågproduktiva anläggningar ökade produktiviteten mätt som förädlingsvärde per arbetad timme relativt snabbt under 1960-talet, genomsnittligen ca 8% per år. Under åren 1974–1977 har kapacitetsutnyttjandet sjunkit kraftigt. En återhämtning av byggandet bör leda till ett bättre utnyttjande av produktionskapaciteten i jord- och stenindustrin. Samtidigt bör det enligt min mening finnas utrymme för ytterligare strukturrationalisering. Ett antal större investeringsprojekt är kända. Cementas anläggning i Slite, Rockwools anläggning i Hällekis och Gullfibers i Söråker. Vidare finns planer på att bygga ytterligare några materialfabriker.

Inom delar av jord- och stenindustrin pågår vissa statliga industripolitiska insatser. Således har olika statliga stödåtgärder för den manuella glasindustrin beslutats av riksdagen. Dessa åtgärder beslutades år 1970. Våren 1977 beslutade riksdagen om ett treårigt program med exportfrämjande åtgärder, strukturstöd och avskrivningslån för investeringar (prop. 1976/77: 61, NU 1976/77: 37, rskr 1976/77: 283). Åtgärderna har bedömts som angelägna för att stödja den omställnings- och anpassningsprocess som blivit följderna av bl. a. den ökande konkurrensen från maskintillverkat glas.

#### *Järn-, stål- och metallverk*

Delvis som en konsekvens av den internationella fraktmarknadens minskning och varvskrisen samt den internationella lågkonjunkturen har världens stålindustri under de senaste åren drabbats av vikande efterfrå-

gan och därmed stora avsättningssvårigheter. Världsproduktionen har minskat från 710 milj. ton år 1974 till 670 milj. ton år 1977. Under år 1978 skedde dock en återhämtning och råstålproduktionen steg åter till 1974 års nivå.

I Sverige skedde en betydande minskning av stålkonsumtion och stålproduktion efter år 1974. Mellan åren 1976 och 1977 minskade stålkonsumtionen i landet med 30%, vilket var en kraftigare minskning än i konkurrentländerna. Orsakerna till detta var främst den svaga utvecklingen i de viktigaste avnämarindustrierna, dvs. verkstadsindustrin, varvsindustrin och byggnadsindustrin.

Tillverkningen av stål i Sverige svarar för mindre än 1% av den totala världsproduktionen. Ungefär en tredjedel av vår produktion exporteras och det svenska stålet täcker omkring hälften av den svenska hemmamarknadens behov. Den svenska och västeuropeiska stålindustrin, särskilt handelsstålindustrin, har fått möta en hård konkurrens från nya stålproducerande länder. Japan byggde under 1960-talet kraftigt ut sin stålindustri och har därefter intagit en dominerande ställning bland stålexporterande länder, trots att den japanska stålproduktionen har minskat sedan år 1974. Under 1970-talet har vissa utvecklingsländer, t. ex. Brasilien, ökat sin självförsörjningsgrad genom att ersätta tidigare import med egen produktion och dessutom svarat för en betydande export. Även Sovjetunionen och Östeuropa har ökat sin stålproduktion.

*Handelsstålindustrin* präglas alltså av överkapacitet både i förhållande till den rådande efterfrågan och till den väntade efterfrågeutvecklingen under det närmaste decenniet. Prisnivån påverkas i denna situation starkt av de länder och företag som har stora, moderna anläggningar med högt kapacitetsutnyttjande och låga kostnader för personal och råvaror. Den svenska handelsstålindustrin har i likhet med stålindustrin i många konkurrentländer måst anpassas efter rådande och förväntade framtidsutsikter.

En statlig utredning, handelsstålutredningen, avlämnade i april 1976 sitt betänkande (SOU 1977:15–16) *Handelsstålindustrin inför 1980-talet*. Utredningens förslag till strukturförändringar gick ut på en specialisering och koncentration av olika produktslag. Nedläggningar av vissa enheter förutsattes, samtidigt som nyinvesteringar till betydande belopp ansågs nödvändiga. De skilda åtgärderna skulle medföra en minskning av antalet anställda inom handelsstålindustrin med 3 800–4 000. Omedelbart efter det att utredningen framlagt sitt betänkande inledde Gränges, Statsföretag/Norrbottens Järnverk och Stora Kopparberg förhandlingar om bildandet av ett gemensamt handelsstålföretag. Riksdagen godkände i april 1978 regeringens förslag (prop. 1977/78: 87, NU 1977/78: 45, rskr 1977/78: 198) om statlig finansiell medverkan vid bildandet av ett nytt handelsstålbolag, SSAB Svenskt Stål AB. Under de närmaste åren kommer det nybildade företaget, i enlighet med en strukturplan, att genomgå en kommersiell och teknisk omvandling i syfte att skapa ett internationellt sett konkurrens-

kraftigt företag. Stora investeringar kommer att göras i syfte att effektivisera produktionsapparaten och utveckla vidareförädlingen, medan kapaciteten samtidigt anpassas till den långsiktiga efterfrågan.

För resterande andel av den svenska handelsstålproduktionen svarar sju mindre verk. Även dessa har under lågkonjunkturen haft betydande problem. Situationen har emellertid inte på samma sätt som i de tre större verken blivit akut. I samband med bildandet av SSAB tillkallades en utredare med uppgift att leda diskussioner mellan SSAB och de mindre verken i syfte att undvika att det statliga engagemanget i SSAB ledde till en försämrad situation för de mindre verken. I september 1978 föreslog utredaren att en ägarmässig samordning mellan SSAB och vissa av de mindre verken skulle ske. Regeringen har emellertid efter prövning av frågan funnit att det i varje fall f. n. inte finns skäl för något statligt initiativ i denna riktning. De finansiella skälen för en ägarmässig samordning har fått väsentligt mindre vikt i och med den senaste tidens konjunkturförbättring. Med en normal konjunkturutveckling bör flertalet av de mindre verken ha goda överlevnadsmöjligheter inom överskådlig framtid. SSAB har utfäst sig att inte öka sin produktionskapacitet inom områden där svenska verk redan har överkapacitet. Jag förutsätter att företagen vidtar de rationaliseringsåtgärder som är påkallade och att de fortlöpande söker åstadkomma sådana strukturella förändringar som kan vara nödvändiga för att stärka branschens konkurrenskraft.

För att analysera *specialstålindustrins* problem tillkallade dåvarande chefen för industridepartementet i november 1976 en utredningsman, som i mars 1977 avlämnade sin utredningsrapport (Ds I 1977: 3) 1977 års specialstålutredning. I utredningen gavs dels en beskrivning av branschens aktuella läge och mest väsentliga problem, dels en redovisning av pågående undersökningar om samarbete i olika former mellan företagen. Vidare pekades på strukturförändringar inom branschen, vilka enligt utredaren närmare borde analyseras.

Statsmakterna konstaterade (prop. 1977/78: 47, NU 1977/78: 30, rskr 1977/78: 84) beträffande den svenska specialstålindustrin och stålgljuterierna att en fortsatt strukturrationalisering är nödvändig och att denna inom flera produktområden och för vissa produktionsenheter kräver genomgripande åtgärder. Möjligheterna att genomföra en behövlig sturkturomvandling begränsades emellertid allvarligt genom den starkt försämrade vinstutvecklingen inom företagen. Åtgärder har vidtagits som syftar till att minska de finansiella hindren för angelägna strukturella förändringar inom specialstålindustrin och stålgljuteriindustrin. Dessa innefattar olika former av lån och lånegarantier på sammanlagt 1 300 milj. kr.

För att handlägga låne- och garantiärenden inrättades den 1 januari 1978 en särskild strukturdelegation. I denna ingår vid sidan av företrädare för departement och statliga verk även representanter för anställda och företag i de berörda branscherna.

Specialstålindustrin skiljer sig i flera avseenden från handelsstålindustrin. Bl. a. går huvuddelen, omkring 70 %, på export. Företagen har en omfattande försäljningsorganisation med dotterbolag både i Sverige och i utlandet. Specialstålindustrin har haft en gynnsammare produktionsutveckling än handelsstålet under de senaste åren. Orderingången till specialstålindustrin under år 1978 låg genomsnittligt 15 % över 1977 års nivå i ton räknat medan orderingången till handelsstålverken sjönk under samma period.

Även om situationen för specialstålindustrin ser något ljusare ut än för handelsstålindustrin, har lönsamheten varit svag och strukturella anpassningar behöver komma till stånd även inom denna del av stålindustrin. Vissa diskussioner om närmare samarbete pågår mellan specialstålföretag. Erforderliga statliga finansiella medel finns tillgängliga för bl. a. investeringar i samband med strukturförändringar via strukturdelegationen.

De industripolitiska åtgärderna rörande svensk stålindustri ligger i linje med de åtgärder som vidtas på det internationella planet. Inom EG söker man under en flerårsperiod i enlighet med den s. k. Davignon-planen skapa bättre jämvikt mellan tillgång och efterfrågan genom kapacitetsreduktion. Samtidigt söker man stabilisera den interna prisnivån för ett antal stålprodukter.

I detta sammanhang vill jag nämna att det inom OECD – mot bakgrund av den omfattande stålkrisen i världen – nyligen har inrättats en stålkommitté, som har getts mandat att följa utvecklingen och utvärdera vidtagna åtgärder i medlemsländerna. Sverige deltar aktivt i detta arbete. Även vissa viktigare stålproducentländer utanför OECD skall kunna delta i kommitténs arbete.

Gjuteriindustrin är en basindustri främst för verkstadsindustrin. Branschen sysselsätter ca 14000 anställda vid ca 200 gjuterier. Under lång tid har strukturen inom gjuteriindustrin förändrats mot ett färre antal företag och en ökande koncentration av produktionen till de större enheterna. Nedgången i antalet tillverkare har varit mest påfallande för järngjuterierna och har i viss grad hängt samman med kraven rörande arbetsmiljön. Även antalet stålgjuterier har minskat och en ytterligare koncentration kan bli aktuell. Gjuteriindustrin omfattas sedan budgetåret 1973/74 av ett branschprogram med teknisk konsulentverksamhet och omställningsfrämjande åtgärder och sedan budgetåret 1974/75 av utbildningsåtgärder. Särskilda statliga medel kan anvisas genom strukturdelegationen i samband med omstruktureringar inom stålgjuteriindustrin.

Såväl den inhemska efterfrågan som produktionen inom hela gjuteriindustrin har minskat under de senaste åren. Bakgrunden till gjuteriindustrins utsatta läge är nedgången inom verkstadsindustrin, konkurrensen från nya material, t. ex. plast och aluminium, samt det höga kostnadsläget.

I enlighet med statsmakternas beslut om statligt stöd till teknisk forskning och utveckling har STU beslutat att satsa 10 milj. kr. under sex år på

insatsområdet Gjutjärnsprodukter. Till detta kommer insatser av ungefär samma storleksordning från gjuteriföretagen. Målet för insatserna är att skapa den teknologiska basen för en industriell materialutveckling, produktförbättring och produktförnyelse samt rationalisering av produktionsmetoder som gör det möjligt för svenska järngjuterier att tillgodose den inhemska marknadens behov av både konventionellt och avancerat gjutgods och att kunna öka exporten till lämpliga marknader utanför landets gränser.

SIND föreslog i mars 1978 att järngjuteriindustrin skulle omfattas av det stödsystem som f. n. gäller specialstålindustrin och stålgjuteriindustrin, dvs. lån och lånegarantier genom strukturdelegationen. Låne- och garanti-ramarna skulle samtidigt ökas med vardera 150 milj. kr. Svenska gjuteriföreningen tillstyrkte SIND:s förslag.

Järngjuteriindustrin karakteriseras i dag av överkapacitet och dålig lönsamhet. Inom viktiga delbranscher såsom stålverkskokiller, aducergods och gjutgods till varv och maskinindustri, ligger kapacitetsutnyttjandet i dag på 40–50 %. Kapacitetsreduktionen inom branschen genom företagsnedläggelser väntas fortgå. Jag anser detta vara angeläget eftersom en sådan strukturomvandling möjliggör ett ökat kapacitetsutnyttjande och därmed bättre betingelser vid återstående företagsenheter. Det stödsystem som finns tillgängligt för bl. a. stålgjuteriindustrin är enligt min mening knappast en förutsättning för en sådan utveckling. Mot denna bakgrund har regeringen i januari i år beslutat lämna industriverkets förslag om stödåtgärder till järngjuteriindustrin utan åtgärd.

#### *Verkstadsindustrin*

Verkstadsindustrin svarar i dag för ca 40 % av industrisysselsättningen i Sverige, vilket innebär ca 400 000 anställda. Branschen har också ca 40 % av exporten av industrivaror samt 38 % av industrins förädlingsvärde.

Verkstadsindustrin är en mycket heterogen bransch. Även inom de fem delbranscherna metallvaruindustri, maskinindustri, elektroindustri, transportmedelsindustri och instrumentindustri finns en stor variation av produkter. Avsättningsområden, marknadsförhållanden och expansionsmöjligheter för de skilda produkterna är mycket skiftande. Likaväl som det inom verkstadsindustrin finns företag och produkter med mycket stark tillväxt finns det också stagnerande produktområden eller verksamhet på tillbakagång. Detta är särskilt aktuellt för den del av verkstadsindustrin som består av underleverantörer till andra branscher som har upplevt tillbakagång under senare år, t. ex. varvs-, stål- och viss del av skogsindustrin.

*Metallvaruindustrin* med 87 000 anställda kännetecknas av små företag och arbetsställen med relativt få anställda. På grund av det breda produktsortimentet i branschen förekommer det ofta att ett mindre företag har en hög marknadsandel för sin specialiserade produkt. Huvuddelen av produkterna avsätts inom byggnads- och anläggningsverksamhet och övrig verkstadsindustri. Metallvaruindustrin är starkt hemmamarknadsorienterad.

Branschen har sedan 1960-talet vuxit i ungefär samma takt som den svenska industrin som helhet. Medan vissa produktområden, t. ex. maskinverktyg, har expanderat har å andra sidan en tillbakagång skett för produkter till byggnadsindustrin p. g. a. den minskade byggnadsverksamheten samt för vissa sektorer där metalliska material ersatts med andra material, t. ex. plast.

*Maskinindustrin* med 132 000 anställda är en utpräglad exportbransch, dominerad av större företag. Exportandelen är närmare 60 %. Två tredjedelar av de anställda finns vid arbetsställen med över 200 sysselsatta. Spännvidden är emellertid mycket stor. Bland företagen finns både mycket små företag och stora multinationella koncerner.

Maskinindustrin har expanderat kraftigt under efterkrigstiden. Saluvärdet har t. ex. femdubblats sedan år 1960. Produktionstillväxten har emellertid minskat sedan åren 1975–1976 på grund av vikande efterfrågan inom andra branscher. Speciellt markant har minskningen varit för maskiner till skogsindustrin. Utvecklingen för hela branschen är emellertid inte entydig, eftersom den innehåller mycket skiftande maskintyper på ett brett avsettingsområde. En positiv utveckling visar t. ex. avsättningen av automatiserade maskinanläggningar samt olika typer av systemleveranser av processutrustning.

*Elektroindustrin* sysselsätter ca 79 000 personer. Inom branschen tillverkas elektriska motorer och elektrisk utrustning som insatsvaror till annan industri, t. ex. byggnadsindustrin, samt elektriska hushållsapparater, konsumtionsvaror m. m. Elektroindustrin har sedan 1960-talet vuxit i något snabbare takt än industrin som helhet. Även inom denna bransch finns variationer mellan olika varuområden. Här finns t. ex. några av svensk industris stora exportprodukter, dvs. telematerial och elektriska motorer från LM Ericsson resp. ASEA. Elektroindustrin exporterar ca 22 % av produktionen.

En betydande del av elektroindustrin utgörs av den s. k. elektronikindustrin. Denna kännetecknas såväl av snabb marknadstillväxt som snabb teknisk utveckling. Halvledartekniken har under det senaste decenniet brutit igenom på allvar och fått en dominerande ställning inom hela elektronikområdet. Helt nya produkter och i vissa fall även nya verksamheter har uppstått medan andra har slagits ut och försvunnit. Nya komponenter har också möjliggjort en ökad integrering av elektronik på fler användningsområden. Tillgängliga prognoser talar för att denna utveckling kommer att bestå. För konsumentelektroniken kan dock på den nordiska hemmamarknaden konstateras en viss stagnation. Den dominans, som framför allt japanska hemelektronikprodukter fått världen över, försvårar i hög grad dessa svenska företags exportmöjligheter. Tillskapandet av s. k. frizoner i vissa låglöneländer gör att avsättningssvårigheterna för dessa företag ytterligare kan komma att accentueras.

Trots en kraftigt ökande marknadstillväxt leder den snabba komponent-

och produktutvecklingen sannolikt till en oförändrad sysselsättning inom elektronikindustrin. Allt fler verkstadsföretag nyttiggör sig dock elektronikens möjligheter både i sina produkter och i sina tillverkningsresurser.

För att få en mera samlad bild av de olika effekter som användningen av datateknik och elektronik kan leda till, inte minst mot bakgrund av vad den snabba teknologiska utvecklingen inom mikroelektronikområdet möjliggör, har regeringen nyligen tillsatt två kommittéer. Den ena har i uppdrag att utreda datateknikens och elektronikens effekter på näringslivets utveckling. Den andra har i uppdrag att utreda datateknikens effekter på sysselsättning och arbetsmiljö. Dessutom har SIND fått i uppdrag att i samarbete med STU utreda svensk elektronikindustris nuläge och utvecklingsmöjligheter.

*Transportmedelsindustrin* med tillverkning av rälsfordon, bilar, lastfordon, flygplan m. m. hade år 1976 ca 83 000 anställda. Branschen domineras av Volvo och Saab-Scania. Bilindustrin, med 75 % av transportmedelsindustrins produktion, svarar för nästan hela exporten. Bilindustrin är således av stor betydelse för Sveriges framtid som industrination.

Den svenska bilindustrin har att tävla med stora utländska bilindustriföretag. Konkurrensen är hård, inte minst i fråga om personbilar. För att kunna överleva måste svensk bilindustri bedriva en intensiv utvecklingsverksamhet. Nya modeller och modellvariationer måste utvecklas som tillgodoser kraven på säkerhet, bränsleekonomi och skonsamhet mot miljön. Produktförnyelsen kommer att behöva vara mer genomgripande än tidigare. Nya material kommer att användas för att minska bilarnas vikt och bränsleåtgång. Utvecklingskostnaderna för att ta fram en ny bilmodell och nya komponenter kommer att öka och medföra stora krav på finansiella resurser.

Jag är medveten om att svensk bilindustri står inför stora kraftprov. De försök som under senare år gjorts för att förbättra de strukturella och finansiella förutsättningarna för svensk bilindustri har hittills varit resultatlösa.

Genom bilindustriutredningen har ett gott underlag erhållits rörande problem och möjligheter för svensk bilindustri. På basis av detta underlag har jag bl. a. dragit slutsatsen att det bör finnas förutsättningar för de svenska bilföretagen att genom samarbete med varandra reducera utvecklingskostnaderna. Även samarbetet med utländska biltillverkare bör förstärkas. Bilindustrins utveckling måste fortlöpande följas och analyseras i samråd mellan samhället, företagen och de anställda. För att ge detta samråd en fast form skapas ett branschråd för bilindustrin.

*Instrumentindustrin m. m.* med ca 9 000 anställda är i förhållande till andra delbranscher en liten verksamhet. Även inom denna del av verkstadsindustrin finns en stor variationsrikedom av produkter med skiftande utvecklingspotential.

För verkstadsindustrin som helhet har lönsamhetsutvecklingen under

perioden 1963–1976 varit relativt stabil. I likhet med industrin i övrigt sjönk lönsamheten i branschen kraftigt under åren 1977–1978 och 40 % av företagen i branschen gick med förlust år 1977. Maskinindustrin har högst lönsamhet i verkstadsindustrin, även om den har försämrats. Övriga branscher hade också positiv, om än sjunkande lönsamhet.

Den indelning av verkstadsindustrin som jag har använt mig av i min redogörelse utgår från företagens produkter och är den som tillämpas i den offentliga statistiken. STU har för sina analyser av verkstadsindustrins utvecklingsmöjligheter tillämpat en avnämningarorienterad indelning. Verkstadsindustrin har sålunda indelats i två huvudgrupper: Tillverkning av produktionsutrustning och tillverkning av konsumtionskapitalvaror. Den förstnämnda gruppen kan indelas ytterligare efter vilka branscher och samhällssektorer som är avnämare för produktionsutrustningarna. I gruppen ingår t. ex. verkstadsindustri för byggbranschen och verkstadsindustri för sjukvården. Där ingår också "verkstadsindustri för verkstadsindustri", dvs. företag som levererar produktionsutrustning eller delar av sådan utrustning till verkstadsföretag. Denna delbransch är särskilt intressant för ett litet land som Sverige. Anledningen till detta är för det första att branschen i hög grad är inriktad mot världsmarknaden. Inte ens stora nationer har en hemmamarknad som räcker till för denna bransch med dess mångfacetterade produktion. För det andra är anläggningar och system för branschens produktion av mindre format än exempelvis för stål- och cellulosaindustri. Även relativt små länder kan därför utveckla, organisera och finansiera produktionsenheter inom "verkstadsindustri för verkstadsindustri".

Jag har tidigare påpekat att det är inom verkstadsindustrin som Sverige har sina mest expansiva produkter och företag. Samtidigt finns det också i verkstadsindustrin delbranscher eller produktområden med behov av strukturomvandling, både när det gäller att reducera överkapacitet inom områden med vikande efterfrågan och när det gäller att förnya eller förändra verksamhetsinriktning i enlighet med den tekniska utvecklingen eller dra ned den svenska tillverkningen som ett resultat av en överväldigande importkonkurrens.

#### *Varvsindustrin*

Den internationella varvsindustrin karaktäriseras av strukturell överkapacitet och anpassningsproblem av en storleksordning som inte uppvägs av effekterna av en generell konjunkturförbättring. Den fartygsefterfrågan som kan väntas uppkomma på världsmarknaden avser sålunda främst stycke gods- och specialfartyg av olika slag, vilka utgjort en förhållandevis liten del av de svenska varvens produktionsvolym. Stora tank- och bulkfartyg som utgjort huvuddelen av de svenska varvens produktion torde praktiskt taget inte beställas under flera år framöver. En reduktion av produktionen till en nivå som motsvarar ungefär hälften av toppnivån åren

1973–1977 torde enligt beräkningar av den europeiska varvsorganisationen krävas, innan marknaden åter vänder uppåt.

På grund av den svenska varvsindustrins storlek och starka världsmarknadsberoende finns inga möjligheter att bevara den i dess nuvarande omfattning utan mycket höga samhällsekonomiska uppostringar. Under de närmaste åren kommer svensk varvsindustri därför att uppleva en genomgripande strukturomvandling, innebärande omläggningar av produktionsinriktningen och stora kapacitetsnedskärningar. I regeringens proposition om varven i mars 1977 angavs som riktmarke en nedskärning under perioden 1976–1979 med 30 % av antalet anställda i de berörda större varven. Varvspropositionen i november 1978 innebär en ytterligare kapacitetsreduktion med 20 % fram till och med utgången av år 1980. Därtill kommer betydande åtgärder för att främja övergång till annan produktion samt regionala stödinsatser på berörda orter m. m.

### 3.4 Svensk industri inför 1980-talet

#### 3.4.1 Utgångsläget för svensk industri

Jag avser att i detta avsnitt kort beröra några väsentliga drag i nuläget för svensk industri. Jag berör först vissa skillnader i den svenska industristrukturen i relation till övriga jämförbara länder. Jag tar också upp vissa utvecklingstendenser som gäller allmänt men som i en global ekonomi skapar speciella problem för små industriländer av Sveriges typ.

Sverige har i jämförelse med övriga industriländer en något större andel skogsindustri och verkstadsindustri. Även varvsindustrin har en större andel än genomsnittet. Den kemiska sektorn är däremot mindre i Sverige än i våra främsta konkurrentländer.

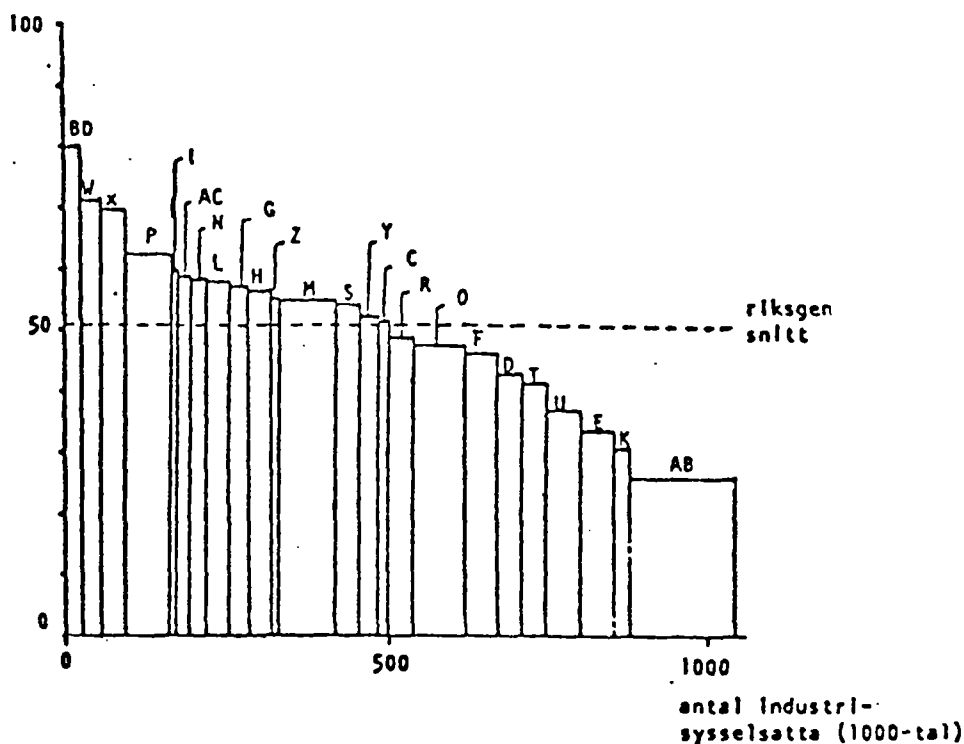
Vår industristruktur har i flera avseenden en gynnsam sammansättning. En stor del av verksamheten ligger inom områden där man dels kan förutse en allmän efterfrågeexpansion, dels kan utgå från att Sverige har komparativa fördelar. Exempelvis har Sverige en stor verkstadsindustri på en hög teknisk nivå. Verksamheten är i betydande omfattning inriktad på investeringsutrustning som det kan förväntas bli en ökad efterfrågan på. Även delar av den kemiska industrin, bl. a. läkemedelsindustrin, kan förväntas växa. Samtidigt hör dock till bilden att vissa av våra traditionellt starka exportprodukter under senare år har fått vidkännas betydande minskningar i marknadsandelar på världsmarknaden. Även om dessa problem till en del varit förknippade med de senaste årens lågkonjunktur, måste man utgå från en bestående försvagning av Sveriges relativa konkurrenskraft på flera områden. Denna kombination av dels stora utvecklingspotentialer inom vissa industrisektorer, dels risker för betydande nedgång i andra sektorer, skapar speciellt markerade behov av omstrukturering och överflyttning av resurser från nedåtgående till expanderande företag och sektorer.

De regionala konsekvenserna av en fortsatt strukturomvandling kan

komma att vålla problem. De branscher som är stagnerande från sysselsättningssynpunkt är ojämt fördelade över landet.

Figur 2 visar länen grupperade efter andelen av de anställda i industrin som arbetar inom de stagnerande sektorerna. Inom de län där andelen är stor kan omställningsproblemen bli betydande. Regionalpolitiken och den frivilliga yrkesmässiga och geografiska rörligheten underlättar denna omställning. För att den nödvändiga omställningen skall ske i socialt acceptabla former krävs omfattande insatser från samhället. I den regionalpolitiska proposition som inom kort kommer föreläggas riksdagen föreslås åtgärder för att effektivisera regionalpolitiken.

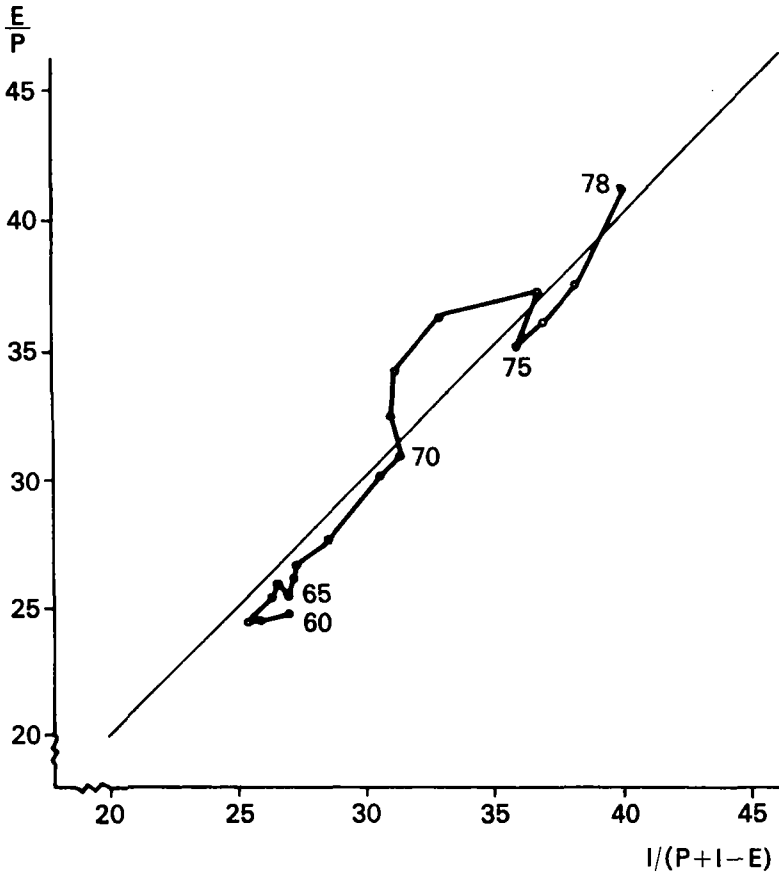
Figur 2 Andelen anställda i industrin inom stagnerande sektorer, länsvis (%)



Källa: SCB

Sverige har i likhet med andra små och högt industrialiserade länder en mycket utlandsberoende ekonomi. Utlandsberoendet har ökat mått med andelen varor som avsåts på export resp. importeras. Av figur 3 framgår att både exportkvoten (exporten i förhållande till industriproduktionen) och importkvoten (importen i förhållande till inhemsk förbrukning) har ökat snabbt under 1970-talet. Frånsett några år i början av 1970-talet och år 1978 har importkvoten varit högre än exportkvoten, dvs. handelsbalansen har varit negativ.

Figur 3 Export- och importkvoten för Sverige åren 1960–1977 (%)



Anm: 1978 års värde baseras på preliminära data

Källa: SCB

E: export

I: import

P: industriproduktion

Internationaliseringen av den svenska ekonomin inbegriper inte enbart en allt större utrikeshandel. Ett växande antal svenska företag har etablerat sig utomlands och ett ökat antal utländska företag har etablerat sig i Sverige. Antalet anställda i svenskägda tillverkningsföretag i utlandet uppgår till ca 300 000 personer, vilket motsvarar nästan 30 % av industrisysselsättningen i Sverige. Antalet anställda i utländska industriföretag i Sverige är ca 50 000 personer.

Svenska industriföretags utlandsinvesteringar torde ha möjliggjort högre marknadsandelar på utländska marknader. Därigenom har företagen kunnat uppnå en större total produktionsvolym, med de fördelar för produktionskostnader och FoU-kostnader detta ger. Etablering på utländska marknader är ofta ett viktigt konkurrensmedel på produktmarknader där svenska företag är verksamma. Ett begränsat antal storföretag dominerar

dessa internationaliserade marknader där etablering av försäljnings- och tillverkningsenheter är strategiskt viktiga för att på längre sikt behålla eller öka marknadsandelen. De svenska multinationella företagen är i dessa sammanhang relativt små. I relation till den svenska ekonomin är de dock stora. Ett 20-tal svenska koncerner svarar t. ex. för 90 % av den totala systerföretagen vid svenskägda dotterföretag i utlandet. Tillväxten i dessa företag har varit över det svenska genomsnittet både i Sverige och i utlandet. Under 1970-talet har dessa etableringar till övervägande del skett genom förvärv av existerande företag.

Ett nytt drag i utvecklingen är att förskjutningen mellan branscher kan förväntas bli snabbare än tidigare. Orsaken till detta är framför allt att den tekniska utvecklingen och spridningen av ny teknik går snabbare än förr. De s. k. nyligen industrialiserade länderna har med köpt teknik utvidgat sin produktion till områden som tidigare har förbehållits de äldre industriländerna. I kraft av sina låga lönekostnader och satsningar i stor skala har de på utvalda områden erhållit en konkurrensfördel som snabbt och hårt har slagit på existerande produktion. Fartygsproduktion och hemelektronik utgör de hittills mest kända exemplen på sådana varuområden. Även på områden där produktionen bygger på egna råvarutillgångar, exempelvis gruv- och skogsindustrin, synes utvecklingen peka på ett snabbare genomslag i ländernas utnyttjande av sina komparativa fördelar.

Dessa branschförskjutningar kommer att ställa krav på motsvarande överföring av resurser. En överföring av resurser mellan verksamheter sker kontinuerligt – skillnaden ligger i att utvecklingen nu pekar mot en ökad resursöverföring mellan helt skilda branscher. En sådan snabb överföring kan i första hand för arbetskraften men också för kapitalresurser vara förenad med problem.

Strukturförändringar inom en bransch kan få betydande effekter på andra sektorer inom industrin bl. a. till följd av underleverantörsförhållanden. Företagen har över tiden länkats samman i ett nätverk av materialleveranser. Utredningar visar att inte mindre än vart tredje mindre eller medelstort verkstadsföretag har baserat en betydande del av sin produktion på leveranser till de större, internationellt verksamma företagen. Även de större företagen har betydande leveranser till varandra. Detta betyder att ett kraftigt produktionsbortfall i en verksamhet kan få effekter på andra områden. Varvens problem förorsakar betydande svårigheter för ett mycket stort antal underleverantörer. En omstrukturering av varvsindustrin kommer därför att ställa långtgående krav på förändringar även hos dessa. Stagnation i gruv- och skogsnäringen ställer många verkstadsföretag inför avsättningsproblem och accentuerar behovet för dessa av att söka nya marknader och nya produkter.

Även för produktförnyelsen inom industrin har förutsättningarna ändrats. Det finns många exempel på att produktförnyelsen sker i en allt snabbare takt; de snabba modellbytena på bilar, de elektriska räknedosornas

snabba genomslag och färg-TV:ns snabba spridning jämfört med svartvit TV. Ytterligare ett exempel är LM Ericssons telefonväxlar; det tog 60 år mellan utvecklingen av steg-för-stegväxeln och koordinatväxeln, det tog 18 år till utvecklingen av en programminnesstyrd telefonväxel och därefter bara 9 år till utvecklingen av den digitala elektroniska växeln. Motsvarande tendenser kan ses även beträffande produktionsutrustningen. Samtidigt som den ekonomiska livslängden för produkter och produktionsprocesser tenderar att bli allt kortare, blir förberedelseperioderna allt längre. Produktionsplaneringen från idéstadium till marknadsintroduktion för exempelvis en ny bilmodell uppgår i dag till närmare 10 år.

Sammantaget är det enligt min uppfattning uppenbart att Sveriges nuvarande industristruktur, vårt höga utlandsberoende, den ökade internationaliseringen av industrins verksamhet, den allt hårdare internationella konkurrensen samt allt snabbare tekniska förändringar och behovet av längre framförhållning i planeringen, kommer att ställa ökade krav på industrins omställning och utvecklingsförmåga.

#### 3.4.2 Utvecklingsperspektiv

Världsekonomin utveckling har alltid karaktäriserats av att produktionen av vissa varor flyttas från ett land till ett annat då förutsättningarna förändras. Ett exempel härpå är de växelvisa förskjutningarna i lokaliseringsmönstret mellan Sydostasien och Förenta Staterna inom elektronikindustrin. Det kan också illustreras av den svenska teko-industrins utveckling. Under 1950- och 1960-talen flyttade vissa svenska teko-företag ut produktionen från Sverige till länder med lägre löner, företrädesvis till Finland och Portugal. Åtskilliga svenska teko-företag tvingades också lägga ned sin verksamhet då de inte klarade priskonkurrensen från Hongkong, Taiwan, Republiken Korea m. fl. länder. Teko-industrins utveckling belyser såväl för- som nackdelarna av en fri utrikeshandel. fördelarna består i att vi får en högre levnadsstandard. De svenska konsumenterna har tack vare produktionsomfördelningen kunnat köpa billigare textil- och konfektionsprodukter. Den konkurrens svenska företag får från utlandet tvingar dem dessutom att ständigt förbättra sina produkter och att i största möjliga utsträckning effektivisera produktionen. Den fria utrikeshandeln skapar också de omställningsproblem som uppstår, då resurser skall flyttas från tillbakagående branscher till andra, mera konkurrenskraftiga branscher. Framför allt sätts den regionala balansen på hårda prov i tider av en snabb strukturomvandling.

Det finns flera utvecklingsalternativ för svensk industri. Det internationella beroendet och svårigheterna att snabbt omstrukturera industrin skapar dock ganska bestämda ramar för dessa. I en diskussion om olika utvecklingsalternativ är det viktigt att klargöra tidsperspektivet. I ett medellångt perspektiv, dvs. 3–5 år, är möjligheterna att förändra industristruk-

turen begränsade. Utnyttjandet av befintlig produktionskapacitet blir en avgörande fråga. Ofta finns också möjligheter att tänja befintlig kapacitet genom personalutvidgningar och tilläggsinvesteringar. Att förändra produktionsinriktningen är däremot mera tidskrävande. I ett medellångt perspektiv är därför avsättningsmöjligheterna för de traditionella produkterna den avgörande faktorn. Denna avsättning är i sin tur i första hand beroende av den ekonomiska tillväxten i avnämrländerna och de priser som svenska exportörer har relativt sina utländska konkurrenter.

I perspektivet bortom 5 år blir strukturella förskjutningar och utveckling av nya produkter av större betydelse. Ju längre tidsperspektiv man anlägger, desto större betydelse får dessa faktorer.

Som tidigare har konstaterats är en av huvudmålsättningarna för den ekonomiska politiken att senast i slutet av 1980-talet nå balans i utrikesbetalningarna. Det är också den utgångspunkt LU 78 har haft i sitt arbete. LU 78 arbetar i huvudsak med ett medellångt perspektiv (5 år), men gör också vissa bedömningar av det längre perspektivet. Huvudalternativet i det medellånga perspektivet bygger på en relativt snabb BNP-utveckling i OECD-området, en relativt snabb tillväxt i världshandelsvolymen och en fördelaktig utveckling av svenska relativpriser. Med dessa förutsättningar bedöms industrivaruexporten kunna expandera i första hand i takt med den allmänna tillväxten i handeln, men därutöver också något snabbare genom att tidigare förlorade marknadsandelar successivt återvinns.

I det längre perspektivet räknar LU 78 med en något mera dämpad utveckling i OECD-området.

I ett alternativ där de traditionella marknaderna för svensk export, dvs. OECD-området, växer snabbt kommer möjligheterna att ligga kvar på traditionella produktområden att vara gynnsamma. Efterfrågetillväxten kan förutsättas ge hyggligt utrymme för såväl svenska som konkurrerande exportörer. Detta gäller framför allt i ett medellångt men också i ett längre perspektiv. Strukturutvecklingen kan då antas följa det mönster som gällde under 1960- och början av 1970-talet.

Om däremot tillväxten i OECD-länderna blir lägre än vad den tidigare har varit – och det finns många bedömare som menar detta – kommer detta att skapa andra och mer problematiska förutsättningar för exporten. I det medellånga perspektivet måste Sverige för att nå önskad balans i utrikesbetalningarna ytterligare förbättra relativpriserna, för att därigenom ta marknadsandelar från konkurrenterna.

Det är emellertid inte uteslutet att den något långsammare tillväxttakten inom OECD åtföljs av ekonomiska problem i flertalet av dessa länder. Som en följd härav kan det vara realistiskt att räkna med att relativprisförändringar till svensk förmån försvåras.

I det längre perspektivet framtvingar en sådan utveckling en snabbare strukturell omställning. Strukturella förändringar framtvingas nu tidigare än vad som behövt ske vid en snabb expansion inom OECD-området.

Denna omställning blir dels en följd av behovet att expandera på nya marknader, dels en följd av en skärpt konkurrens inom de traditionella produktområdena.

Strukturförändringarna kan därvid komma att ändra karaktär. Under 1960-talet bestod strukturförändringar till väsentlig del av förskjutningar mellan näringsgrenar och av förändringar inom branscher till följd av liberaliseringen av världshandeln och den därav skärpta konkurrensen. Under de kommande åren kan förskjutningar mellan branscherna inom industrin komma att få allt större betydelse beroende på bl. a. att nya industriländer framgångsrikt konkurrerar inom bredare produktområden, även inom kapitalintensiva branscher. Flera OECD-länder har med hänsyn till dessa förändrade konkurrensförhållanden valt att koncentrera sina industripolitiska insatser på områden där man i mindre grad hotas av konkurrens från lågkostnadsprodukter.

Svensk industri kan i detta alternativ räkna med hårdare konkurrens inte enbart för den under senare år utsatta råvarubaserade industrin utan även inom delar av andra konkurrensutsatta branscher. Detta kan illustreras med utgångspunkt i svensk industris nuvarande inriktning. En översiktlig beskrivning av svensk industristruktur ges i tabell 3. Häri visas fördelningen på skyddade branscher, konkurrensutsatta råvarubaserade branscher samt konkurrensutsatta icke-råvarubaserade branscher år 1960 och år 1975 för industritillverkningen samt fördelningen år 1975 för sysselsättningen:

**Tabell 3. Tillverkning och sysselsättning fördelad på olika sektorer.**

	Procentuell andel av industritillverkning (saluvärdet)		Procent av sysselsättning 1975
	1960	1975	1975
Skyddade branscher	24	19	19
Konkurrensutsatta, råvarubaserade branscher	26	20	12
Konkurrensutsatta, icke-råvarubaserade branscher	50	61	67
Samtliga branscher	100	100	100

*Källa:* "Att forma regional framtid", ERU, Industridepartementet, Stockholm 1978, s. 199 och 211.

Av tabellen framgår att de konkurrensutsatta icke-råvarubaserade branscherna svarar för den övervägande delen av såväl tillverkning som sysselsättning. Deras andel har vuxit mellan åren 1960 och 1975 medan de råvarubaserade branscherna gått tillbaka.

Denna förändring i industristrukturens sammansättning speglar till stor del förskjutningen i de s. k. komparativa fördelarna. De råvarubaserade industrierna har, som nämnts, fått konkurrens från länder med lägre ar-

betskraftskostnader eller råvaror som är billigare att exploatera. Den teknik som har använts för att exploatera råvarorna har man i dessa länder kunnat importera samtidigt som transportkostnaderna har fallit, vilket för svenska producenter har minskat fördelen av att ligga nära den stora europeiska marknaden. De accentuerade strukturproblemen i svensk industri, vilka har förvärrats genom kostnadskrisen och den långa internationella lågkonjunkturen, sammanhänger med att vi inte tillräckligt snabbt har kunnat växla över från branscher med en arbetsintensiv och råvarubaserad inriktning till en mera kunskapsintensiv produktion.

Med hänsyn tagen till målet att uppnå extern balans är det vidare viktigt att observera att de konkurrensutsatta, råvarubaserade branscherna har ett litet importinnehåll, till skillnad från den icke-råvarubaserade delen av exportindustrin. Detta ställer krav på en betydande volymexpansion i de sistnämnda branscherna för att kompensera en tillbakagång i de förstnämnda. Enligt min bedömning kommer det att ställa stora krav på svensk industri om den skall kunna öka marknadsandelarna för den icke-råvarubaserade delen av exportindustrin.

Flera omständigheter talar för detta. För det första utsätts flera industriländer för ett ökat tryck på bytesbalansen och kommer att vidta åtgärder för att korrigera detta. En genomgång av industriländernas prognoser och planmaterial indikerar att samtliga OECD-länder, med undantag för Belgien, Canada och Förbundsrepubliken Tyskland, väntar sig förbättringar av handelsbalansen under perioden fram till år 1985. Ur plan-/prognosmaterialet är det också möjligt att urskilja tre branscher för vilka en kraftig ökning av exporten väntas. Dessa branscher är maskinindustrin, elektroindustrin och den kemiska industrin.

För det andra har det internationellt sett skett en utjämning av de komparativa fördelarna, bl. a. beroende av att flera faktorer har samverkat till att göra teknik och tekniskt kunnande lättare att överföra mellan länder. En konsekvens av detta är att det blir svårare att peka ut framtida tillväxtsektorer.

För det tredje har flera av våra konkurrentländer sedan länge ett mer utbyggt FoU-stöd till industrin än vi, ett förhållande som ytterligare kommer att skärpa konkurrensen.

För det fjärde är en väsentlig del av vår verkstadsindustri inriktad mot produktion av utrustning för gruv-, stål-, varvs- och skogsindustri med stagnerande eller vikande efterfrågan åtminstone i industriländerna.

För det femte har inte svenska exportföretag i samma utsträckning som våra huvudkonkurrentländer anpassat sin produktion till systemleveranser för större industri- och anläggningsprojekt. Marknaden för denna typ av export bedöms öka i framtiden.

Allmänt kan därför sägas att svensk tillverkningsindustri har komparativa fördelar på produktområden som kännetecknas av måttlig serielängd och en hög grad av komplexitet i produktionsprocess, produktutformning

och distribution. Företagen har härvid en möjlighet att profilera sig och att ta vissa marknadssegment där priset inte är det enda konkurrensvapnet. Sådana "prisskyddade" segment kan sökas inom flera områden. Som exempel kan nämnas:

- Teknik som är skyddad på grund av att den tekniska utvecklingen går snabbt. När den teknologiska utvecklingen sker snabbt och inte finns tillgänglig på marknaden kan utvecklingsländerna inte konkurrera på grund av bristande forsknings- och utvecklingskapacitet.
- Specialutbildad arbetskraft i produktionen. Inom verksamheter som behöver specialutbildad personal där krav ställs på omdömesgillt arbete med en hel serie olika produkter kommer den höga kompetensnivån att vara en konkurrensfördel för svensk industri. Sådana situationer möter man i en del högspecialiserade arbetsoperationer med korta tillverkningsserier och i monteringsarbeten som fordrar mycket testarbete och efterföljande kalibrering samt där automatiken är högt uppdriven och maskinunderhållet krävande.
- Avancerad försäljningsprocess. Inom verksamheter där försäljningen måste vara mycket tekniskt inriktad och där produkten måste anpassas efter kundens behov kommer organisations- och marknadsföringsförmågan att vara långt mer avgörande än vid försäljning av bulkvaror. Detta gäller även verksamheter där distributionssystemet är komplicerat, antingen för att det behövs en väl utvecklad service eller tillgång på reservdelar eller för att distributionen är uppsplittrad.
- Efterfrågan känslig för leveranstiden. Inom verksamheter där man måste reagera snabbt på förändringar i efterfrågan är framgången helt beroende av närheten till marknaden. Jämfört med utomeuropeiska konkurrenter bör svenska företag därigenom fortfarande ha ett försteg på den nordeuropeiska marknaden. En god arbetsmoral och produktionsplanering kan även vara avgörande för möjligheterna att hålla leveranstiderna vid export till utvecklingsländer där de infrastrukturella problemen är synnerligen svåra.
- Stora produktionsenheter i förhållande till efterfrågan på världsmarknaden. Inom en del verksamheter kan etablerade företag i ett litet industri-land som Sverige behålla sin konkurrenskraft genom sin stora kapacitet i förhållande till efterfrågan på världsmarknaden. En stark marknadsställning innebär nämligen att nya konkurrerande företag har svårt att komma upp till den produktionsvolym som krävs för att produktionen skall bli konkurrenskraftig.

Samtliga dessa områden inom vilka svensk industri kan anses ha komparativa fördelar kännetecknas, som nämnts, av en hög komplexitetsnivå. Det bör emellertid i detta sammanhang observeras att komplexitetsnivån inte kan fastställas i absoluta termer eller för någon längre tidsperiod i taget. Vad som är hög komplexitetsnivå vid ett visst tillfälle kan genom den snabba tekniska och organisatoriska utvecklingen vara standardproduk-

tion vid ett annat. Varvens tillverkning av stora bulkfraktfartyg utgör ett exempel härpå. Utvecklingen på miniräknarnas område visar på att denna dynamik i utvecklingen är hög. Målsättningen måste därför vara att ständigt höja kunskapsnivån för att därmed öka möjligheterna att försvara konkurrenspositionerna.

Sammanfattningsvis kan sägas att en något långsammare tillväxt i världsekonomin kombinerad med en snabbare strukturförändring än tidigare kommer att utsätta svensk ekonomi för stora påfrestningar. Vi kan inte förvänta en spontan och störningsfri tillväxt inom de segment av industrin som i dag anses ha de bästa förutsättningarna. Enligt min mening kommer tillväxten i de expansiva branscherna att sätta gränser för den möjliga strukturomvandlingen. Därför bör man försöka undvika att stagnerande sektorer krymper snabbare än de expanderande sektorerna tillväxer. Detta gör det nödvändigt att stärka den svenska industrins konkurrenskraft på bred front.

## 4 Industripolitik

### 4.1 Principiell syn på industripolitiken

Den svenska ekonomin bygger av tradition 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.

Marknadssystemet bygger på att de enskilda företagen fattar beslut om vilka produkter som skall tillverkas och hur de skall framställas. Besluten fattas på grundval av bedömningar av produktionskostnader och konsumenternas beredskap att betala för företagets produkter. Förändringar i priserna på marknaden och i företagets möjligheter att få avsättning för produkterna ger företaget anledning att anpassa sin produktionsvolym och ständigt ompröva sitt produktval och sin produktionsteknik. Marknadsekonomin styrka ligger bl. a. i en smidigare anpassning till nya lägen som dessa marknadssignaler ger, jämfört med den betydligt trögare anpassningen i administrativt styrda system.

Företagen bygger naturligtvis sina beslut även på annan marknadsinformation än nulägets priser och efterfrågan. Investeringsbesluten måste ofta fattas på grundval av förväntningar om mer långsiktiga förändringar i efterfrågan, produktionsteknik, konkurrensförhållanden, löner etc. Även för denna typ av mera framtidsinriktad information utgör emellertid marknadssystemets pristrender en viktig grund.

Sverige utgör en del av ett internationellt marknadsekonomiskt system. Vår industri är i hög grad internationaliserad och vår export består till

överbägende delen av industrivaror. Sverige har av tradition stött en fri handel. Denna frihandelsvänliga politik som Sverige och andra industriländer fört under efterkrigstiden har lett till ett ökat handelsutbyte. Den har också utgjort en förutsättning för en effektiv konkurrens.

Vårt deltagande i ett på frihandels principer grundat internationellt ekonomiskt system har gett oss en välfärdsutveckling som inte hade kunnat uppnås på annat sätt. Det har möjliggjort ett effektivt utnyttjande av en internationell arbetsfördelning. Våra komparativa fördelar när det gäller t. ex. råvaror, ekonomisk och teknisk kompetens samt utbildad arbetskraft har väl kunnat utnyttjas.

Jag vill understryka att Sverige även i fortsättningen måste aktivt verka för en fri internationell handel. En friare handel ligger i alla länders intresse. Utan fritt tillträde för varor och tjänster från svensk industri på utländska marknader kan våra industripolitiska mål om ökning av industriproduktionen och varuexporten inte uppnås.

Fri handel kan bara vara fri i båda riktningarna. Svenska åtgärder för att hindra import till Sverige skulle omedelbart riskera att leda till motåtgärder riktade mot svensk export. Vi har också tillsammans med andra länder åtagit oss att på handels område avhålla oss från diskriminerande åtgärder och att slå vakt om frihandelssystemet.

Genom marknadsmekanismerna sker en fortlöpande anpassning till ändrade efterfråge- och produktionsförhållanden. Jag har tidigare redovisat vissa drag i den anpassningsprocess som har skett inom svensk industri. Förändringar har alltid både plus- och minussidor. Det bör vara en strävan att fördela inte bara vinsterna av förändringarna utan också kostnaderna på ett så rättvist sätt som möjligt. Staten måste ta på sig ansvar för att underlätta omställning för enskilda människor och familjer.

En social marknadshushållning kräver en mängd samhällsfunktioner som stödjer, förbättrar eller korrigerar marknadens funktionssätt. Dessa ingrepp sker på en lång rad olika områden. Syftet är ofta att förhindra eller att påverka takten i de effekter som marknadskrafterna annars skulle kunna leda till. Som exempel på sådana samhällsinsatser kan nämnas stabiliserings- och skattepolitiken, handelspolitiken, regionalpolitiken, arbetsmarknadspolitik, industripolitiken, energipolitiken, utbildningspolitiken, miljöpolitiken och konsumentpolitiken. Åtgärder inom ramen för t. ex. den ekonomiska politiken, arbetsmarknadspolitik, industripolitiken, utbildningspolitiken och konsumentpolitiken syftar främst till att stödja och förbättra marknadens funktionssätt medan åtgärder inom t. ex. regional- och miljöpolitiken syftar till att korrigera marknadskrafterna av hänsyn till andra politiska mål som bedömts få alltför liten vikt på en "fri" marknad. Jag återkommer i det följande till vissa synpunkter på sambandet mellan industriutvecklingen och några av dessa områden.

De förutsättningar som skapas av åtgärderna inom bl. a. här nämnda områden utgör tillsammans med de krafter som verkar på marknaden den

miljö i vilken industriföretagen har att verka. Jag vill särskilt framhålla den stora betydelse som måste tillmätas den allmänna ekonomiska politiken.

En långt utdragen lågkonjunktur kan väsentligt ändra förutsättningarna för ekonomins funktionsmöjligheter. Den kan t. ex. leda till att produktionskapacitet som från långsiktig synpunkt borde finnas kvar, slås ut eller till att företagens finansiella ställning urholkas på ett sätt som gör dem alltför defensiva. Kraftiga och oväntade förändringar av råvarupriser, löner, lånemöjligheter m. m. kan förrycka företagens planering och skapa en utvecklingshämmande osäkerhet. En av statens mest angelägna uppgifter är därför att genom en väl avvägd ekonomisk politik skapa en tillräckligt stabil ekonomisk miljö.

Det är uppenbart att svensk industri under åren 1975–1977 har lidit svårt av en kostnadskris, som var den viktigaste orsaken till industrins omfattande problem under dessa år. Kostnadsutvecklingen har förstärkt svårigheterna för branscher som har varit utsatta också för strukturella påfrestningar. Den har också hållit tillbaka expansionen i vissa s. k. framtidsbranscher, vilket har gjort strukturomvandlingen svårare än vad som annars skulle ha varit fallet. Genom de ekonomisk-politiska åtgärderna under åren 1977 och 1978, och genom det ansvarsfulla löneavtal som har träffats för åren 1978 och 1979 har dock förutsättningar skapats för en återhämtning för svensk industri. Under år 1978 har också utvecklingen i flera viktiga avseenden vänt. En positiv utveckling förutses också för år 1979. Det finns emellertid stora strukturproblem, framför allt för våra basindustrier, som kommer att kräva betydande förändringar under de kommande åren. En successiv krympning i dessa branscher kommer också att ställa stora krav på expansion i andra sektorer.

Industrin måste alltså förnyas. Förnyelse är emellertid en mödosam och tidskrävande process. Takten i förnyelsen begränsas av en rad faktorer, bl. a. tillgång till utbildad arbetskraft, goda företagsledare, riskvilligt kapital samt inte minst goda och utvecklingsbara idéer. Alla föreställningar om att mycket stora delar av svensk industri på kort tid skall kunna ersättas av ny och mer konkurrenskraftig industri är helt orealistiska. Det måste därför för åren framöver vara en central uppgift för den ekonomiska politiken och för arbetsmarknadens parter att se till att kostnadsutvecklingen inte går snabbare än att den helt övervägande delen av den befintliga industrin vid varje tidpunkt har möjlighet att hävda sig på världsmarknaden.

Lönsamheten är av central betydelse för industrins utveckling. Det är bara lönsamma företag som i längden kan ge de anställda trygghet, som kan locka till sig riskvilligt kapital och som kan expandera. Det har i debatten kring marknadsekonomin ibland hävdats att företagsekonomisk lönsamhet skulle vara ett alltför snävt mål som främst tillgodoser kapitalägarnas intressen. Jag delar inte den uppfattningen. Lönsamma företag gagnar alla intressegrupper. Självfallet skall lönsamheten inte uppnås genom en oacceptabel exploatering av människor eller miljö. Genom lagstiftning, av-

tal m. m. måste därför vissa restriktioner uppställas för företagens handelsfrihet. Att ett företag med iakttagande av de gränser som dessa restriktioner sätter är lönsamt, är emellertid ett uttryck för att företaget producerar varor som tillfredsställer konsumenternas efterfrågan, och att det sköts på ett effektivt sätt. För att en rimlig vinstnivå skall kunna accepteras av alla krävs att vinsterna fördelas på ett rättvist sätt mellan olika grupper i samhället.

Att man i en marknadsekonomi uppmuntrar vinstgivande produktion beror på att man därigenom räknar med att också gagna det samhällsekonomiska intresset. Normalt är skillnaden mellan den företagsekonomiska och den samhällsekonomiska kalkylen liten, i synnerhet om man anlägger ett långsiktigt perspektiv. De avvikelser som kan finnas mellan samhällsekonomiskt och företagsekonomiskt intresse söker staten korrigera genom de tidigare nämnda ramarna och restriktionerna för företagens handlande. Trots dessa åtgärder kan avvikelser förekomma och i vissa fall motivera ytterligare statliga ingrepp, men detta är snarare undantag än regel.

Det är naturligt att lönsamma företag visar ett större socialt ansvar än vad som krävs genom statliga påbud. Ett starkt motiv härför kan vara att det gagnar företagets långsiktiga lönsamhet och effektivitet. Däremot kan det innebära vissa olägenheter att ställa alltför omfattande sociala krav på företagen vid sidan av de påbudna, t. ex. att de skall anskaffa ny sysselsättning i samband med nedläggningar av vissa enheter. Det kan leda till en obenägenhet från företagets sida att t. ex. göra regionalpolitiskt önskvärda investeringar eller till en utarmning av företagets möjligheter att utveckla livskraftiga enheter. Finns samhällsekonomiska motiv för ett handlande som kraftigt avviker från det som företaget finner mest rationellt, måste ansvaret härför i allmänhet åvila samhället.

Samtidigt som en god lönsamhet i företagen är eftersträvsansvärd finns betydande risker med en alltför hög vinstnivå och kanske framför allt med mycket starka variationer i vinstnivån. Plötsliga vinstuppgångar av det slag som vi hade under åren 1974–1975 kan leda till en oberättigad optimism och risk för mindre noggrant prövade investeringsbeslut. Den prövning som normalt görs i banker och av andra kreditgivare bortfaller. Dessutom kan en alltför hög vinstnivå eller en alltför snabb vinstuppgång leda till en ryckig och okontrollerad löneutveckling.

Staten påverkar lönsamheten i företagen framför allt genom den allmänna ekonomiska politiken och skattepolitiken. Det är min bedömning att lönsamheten i företagen måste höjas betydligt jämfört med nuvarande låga vinstnivå. I LU 78 har beräkningarna utgått från att relationerna mellan bruttovinster och löner återgår till det läge som rådde de första åren på 1970-talet. Det är sannolikt att den period av stora investeringar som nu ligger framför oss kräver en lönsamhet av denna storleksordning. En lägre lönsamhetsnivå skulle innebära risker för en vikande soliditet och därmed sannolikt utgöra en broms på investeringsviljan.

Det är av central betydelse för svensk ekonomi att under åren framöver få till stånd en industriell tillväxt. Industriproduktionen och industrivaruexporten måste nå en sådan volym att underskottet i de s. k tjänste- och transfereringsbalanserna kan långsiktigt balanseras. För att uppnå den nödvändiga volymtillväxten krävs att resurserna utnyttjas på ett effektivt sätt, dvs. att efterfrågade varor kan produceras till konkurrenskraftiga priser. Den nödvändiga tillväxten kan inte komma till stånd utan strukturförändringar i industrin. Som jag tidigare har framhållit är det en central uppgift för staten att se till att dessa strukturförändringar sker i socialt acceptabla former.

Avgörande för om en tillräcklig industriell expansion skall kunna uppnås är hur framgångsrik den ekonomiska politiken kommer att vara. Industripolitiken i en snävare mening, dvs. statliga åtgärder av olika slag som direkt tar sikte på att påverka industrins utveckling, kan spela en viktig kompletterande roll. Däremot går det aldrig att med industripolitiska åtgärder kompensera en dålig ekonomisk politik.

Industripolitiken är till sin natur mer eller mindre selektiv. Allmänt sett torde man kunna hävda att den mer offensiva industripolitiken är förhållandevis generell. Åtgärderna riktar sig till många företag i en eller flera branscher. Direkta insatser kanaliseras ofta genom statliga eller halvstatliga institutioner. Någon politisk värdering av de projekt som kommer i fråga för stöd görs inte. De defensiva åtgärderna, de som sätts in för att rädda ett eller några företag, eller för att klara en krissituation, är av naturliga skäl riktade. Problemen är väl lokaliserade och insatserna kan riktas med stor träffsäkerhet. Att åtgärderna är defensiva i här angiven mening, utsluter givetvis inte att de kan få en offensiv utformning, dvs. utformas så att de kan bidra till en bättre utveckling och lönsamhet på sikt.

Denna skillnad mellan offensiva-generella respektive defensiva-selektiva åtgärder är ingen tillfällighet. Jag har redan i all korthet motiverat varför de defensiva åtgärderna kan riktas direkt mot problemhårdarna. De offensiva åtgärderna måste på samma sätt vara mer generella, eftersom vi inte har någon enkel metod för att finna de företag och projekt till vilka de bör riktas. En offensiv industripolitik måste därför ta sikte på främst att skapa goda förutsättningar för att många idéer skall få möjlighet att bli prövade på marknaden. De misslyckanden som alltid kommer att förekomma kan visserligen i efterhand uppfattas som en form av resursslöseri, men är det nödvändiga priset för att finna också de framgångsrika produkterna och affärsidéerna.

För att kunna bedöma behovet av särskilda industripolitiska insatser krävs en fortlöpande bevakning av utvecklingen inom industrin. Den sker framför allt inom industridepartementet och SIND. Från olika håll har förslag rests om en utbyggnad av denna bevakning. Sålunda har SIND lagt förslag om forsknings- och utredningsprogram. Även i riksdagen har förslag med denna inriktning väckts. Bland förslagen från SIND kan noteras bl. a. följande:

- uppbyggnad av databank som belyser svensk industris internationella konkurrenskraft.
- studier av svensk industris komperativa för- och nackdelar.
- studier av de ekonomiska, politiska och sociala förutsättningarna som industrialiseringen i de nya industriländerna bygger på samt av den roll statliga satsningar och s. k. fria zoner spelar i denna utveckling.
- studier som belyser de nya industriländerna som exportmarknader för svensk industri.
- studier som belyser nya regionala och branschmässiga drag i den internationella arbetsfördelningen inkl. ett försök att bestämma vilken typ av information som krävs för att denna utveckling ska kunna följas kontinuerligt.
- en förstudie för att belysa möjligheten av att göra prognoser för svensk industri baserade på s. k. världsmodeller, exempelvis FN-studien *The Future of the World Economy*.
- en jämförande studie av politik för industriell expansion i olika länder, exempelvis Japan och Västtyskland.
- studier av de faktorer som har varit avgörande för den svenska industriella utvecklingen under efterkrigstiden.

Jag anser för min del att det finns skäl att överväga om, och i vilka former, en utökad informationsinsamling och en utökad analys bör ske. Jag kommer därför i annat sammanhang att föreslå att regeringen bemyndigar mig att tillkalla en särskild utredare för att närmare belysa hur dessa frågor lämpligen skall hanteras.

De industripolitiska stimulansåtgärderna, dvs. de åtgärder som syftar till att underlätta industriell utveckling och expansion, är av många olika slag. Åtskilliga syftar till att *förbättra informationsunderlaget* för övriga beslutsfattare. Hit hör t. ex. branschråden och liknande organ som medverkar till ett ökat informationsutbyte. Branschråden har också initierat en omfattande utredningsverksamhet som lett till en samlad information om olika problemområden. Liknande utredningar utförs också inom bl. a. SIND och i det offentliga utredningsväsendet. Som exempel från senare år kan nämnas utredningar om handelsstål- och specialstålindustrin, olika delbranscher inom skogssektorn, bilindustrin, maskinindustrin, elektronikindustrin, livsmedelsindustrin samt gjuteriindustrin. I sammanhanget kan också nämnas Sveriges geologiska undersöknings karteringsverksamhet.

Staten kan i vissa fall också medverka till att diskussioner inom och mellan företag kommer till stånd. Ofta motiveras en sådan statlig medverkan av att ett eller flera företag har begärt och i vissa fall fått statligt stöd. Stödet bedöms emellertid vara otillräckligt för att klara företagets fortlevnad och det gäller därför att finna andra lösningar på problemen. Sådan medverkan kan ske t. ex. genom deltagande av statliga förhandlingsmän i diskussioner mellan företag. Som exempel kan nämnas det arbete som f. n. pågår inom skogsindustrin.

De kanske viktigaste statliga insatserna utgörs av den breddning av *utbudet av finansiellt kapital* som uppnås med hjälp av olika statliga och halvstatliga institutioner. Genom att ge krediter på andra villkor och för delvis andra ändamål än vad det ordinarie kreditväsendet gör kan dessa institutioner medverka till att åtskilliga projekt kommer till stånd som eljest aldrig skulle bli av. Det finns ett stort antal institutioner av här nämnt slag. Investeringsbanken, STU, de regionala utvecklingsfonderna, SEK, m. fl. utgör exempel härpå. Också de medel staten ställt till förfogande för strukturåtgärder inom specialstål- och stålgiuteriindustrin kan hänföras till denna kategori. Syftet med krediterna är ofta att medverka i projekt som innebär större risker eller där tillräckliga säkerheter inte kan erbjudas för att vanlig affärsmässig finansiering skall kunna ordnas. I regel spelar de statliga insatserna en kompletterande roll. Jag återkommer i det följande med förslag till ytterligare statliga insatser av det slag som jag här har exemplifierat.

Staten har också en viktig funktion att fylla när det gäller *teknisk forskning och utveckling*. Stöd till detta lämnas dels inom universitet och högskolor, dels inom ramen för STU. Riksdagen har för innevarande budgetår kraftigt höjt anslagen till STU. I budgetpropositionen (prop. 1978/79:100 bil. 17) har en ytterligare förstärkning för nästa budgetår föreslagits. Jag återkommer i det följande till frågan om teknisk forskning och utveckling.

De insatser jag hittills har berört har alltså i huvudsak generell inriktning. De ställs till förfogande för stora delar av industrin utan att riksdag och regering tar ställning till enskilda företag eller projekt. Den andra huvudkategorin av *insatser* från statens sida syftar till att påverka utvecklingen i *enskilda företag eller branscher* eller kanske oftare takten i utvecklingen. I vissa fall kan t. ex. nedgången i en viss bransch vara så snabb att man har anledning att befara stora lokala och regionala problem. Staten kan i sådana lägen medverka till att neddragningen sker i socialt acceptabla former. Varvsindustrin är ett exempel härpå. I andra fall riktas de statliga insatserna direkt till enskilda företag och syftar till att uppnå t. ex. en långsammare neddragning eller till att överbrygga en tillfällig nedgång i avvaktan på bättre konjunkturer. De villkorliga lån som lämnats till Uddeholms AB och Norrlands Skogsägares Cellulosa AB liksom de statliga kreditgarantierna till skogsindustrin är exempel på sådana åtgärder. Av försörjningspolitiska skäl kan det i vissa fall vara motiverat att säkerställa viss produktion t. ex. genom avtal mellan staten och ett eller flera företag. Sådana avtal finns främst inom det grundtextila området. Stöd som motiveras av försörjningsberedskapsskäl lämnas också till skoindustrin. De statliga insatserna inom handelsstål- och gruvindustrin har syftat till att förhindra en oacceptabelt snabb neddragning, men har samtidigt inriktats på en omstrukturering som syftar till att på sikt göra SSAB och LKAB till lönsamma och livskraftiga företag. Detsamma gäller Datasab.

SIND:s branschprogram har syftat till att stimulera en sådan utveckling

inom programbranscherna att de på sikt skall kunna bli mer konkurrenskraftiga och därmed av egen kraft kunna överleva.

Inom skogsindustriområdet är det angeläget att på grund av den bristande råvarutillgången hålla tillbaka expansionen av produktionskapacitet. Av denna anledning krävs sedan år 1977 tillstånd för utbyggnad av kapaciteten inom skogsindustrin (tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen, SFS 1977:385).

Det är av största vikt att framhålla att statliga organ i allmänhet inte har någon unik kompetens att förutsäga marknadsutvecklingen och att peka ut delbranscher, företag, produkter och affärsidéer som i framtiden kommer att ha framgång på marknaden. Det är också svårt för statsmakterna att förutse vilka branscher som kommer att få problem. Visserligen finns det ofta varnande röster som förutser tillbakagång i vissa branscher, men de balanseras nästan alltid av mer optimistiska tongångar från annat håll. Övervägandena kring projekt Stålverk 80 kan utgöra en god illustration till detta. Svårigheterna att förutse utvecklingen kan illustreras också av att 1975 års långtidsutredning inte berörde de kommande problemen i t. ex. stålindustrin. Det är ofta enkelt att med facit i hand säga vad som borde ha utträttats på ett visst område men betydligt svårare att i förväg ange detta.

Det kan ofta ligga en lockelse för regering och riksdag att ingripa i företag och branscher som har problem eller att på andra grunder göra statliga insatser. Åtgärderna kan, oavsett vilka de reella effekterna blir, ge ett intryck av engagemang och aktivitet. Ofta är det dock svårt att helt överblicka konsekvenserna av statliga insatser. Det är inte ovanligt att de positiva kortfristiga effekterna av ett statligt ingripande framhålls medan de långsiktiga effekterna ägnas mindre uppmärksamhet, delvis därför att de i ett pressat beslutsläge kan vara svåra att överblicka. Här kan dock finnas risker för konkurrenssnedvridning och undanträngning av långsiktigt bättre satsningar från kapitalmarknaden. Vidare innebär politiskt beslutade insatser ofta låsningar som i ett senare skede, med ändrade förutsättningar, kan vara svåra att komma ifrån.

Trots de risker som är förenade med statliga insatser kan sådana givetvis ändå många gånger vara motiverade. Jag har nyss givit åtskilliga exempel på det. Jag vill emellertid framhålla att det inte behöver uppfattas som planlöshet eller bristande engagemang om statsmakterna efter genomförda analyser finner att statliga insatser i ett visst företag eller en viss bransch inte är motiverade. Det kan t. ex. bero på att man funnit att ett statligt ingripande skulle få sådana långsiktigt negativa effekter som tidigare exemplifierats eller att de statliga åtgärder som står till buds inte kan hjälpa företaget till en positiv utveckling.

När det gäller utvecklingen av nya affärsidéer bör man enligt min mening vara medveten om att politiska organ, statliga myndigheter och etablerade intresseorganisationer genom sin uppbyggnad ibland kan utgöra en återhållande kraft snarare än en pådrivande. De kan ha svårare att se både

riskerna och möjligheterna i utvecklingen än enskilda människor och företag som är verksamma ute på fältet. Det finns åtskilliga exempel på personer och företag med nya idéer som länge har fått slåss i motvind mot det samlade etablissemanget innan marknadskrafterna har visat att deras idéer har varit bärkraftiga.

Vad jag nu har anfört bör inte innebära något hinder för staten att medverka med t. ex. riskkapital i intressanta utvecklingsprojekt. Denna verksamhet bör emellertid alltid ha en begränsad omfattning för att inte allvarligt inkräkta på utrymmet för satsningar på den reguljära marknaden. Motiven för statlig medverkan kan vara t. ex. att projekt genomförs på nationell eller internationell nivå eller att enskilda företag saknar möjlighet att delta i ett visst projekt på grund av bristande egna resurser. Exempel på sådana här insatsområden kan vara rymdverksamhet, utvecklingsprojekt inom flygindustrin och enstaka projekt av typ Stirlingmotorn. Den särskilda näringspolitiska delegationen har för sin del pekat på bl. a. informationsteknik, mikroelektronik och bioteknik som s. k. nationella utvecklingsprojekt. I detta sammanhang finns också skäl att erinra om statens roll som beställare av t. ex. teleutrustning, järnvägsmaterial och utrustning inom energisektorn.

Jag övergår nu till att något utförligare kommentera vissa industripolitiska aspekter på några av de områden som jag tidigare har berört. Jag tar först upp några åtgärdsområden som faller utanför den egentliga industripolitiken men som är av väsentlig betydelse för industrins utveckling. Därefter tar jag upp olika industripolitiska områden.

#### **4.2 Industripolitiska aspekter på vissa andra politikområden**

Utanför den egentliga industripolitiken finns vissa områden som är av väsentlig betydelse för industrins framtida utveckling. Jag har tidigare berört *den allmänna ekonomiska politikens* betydelse för industrins kostnads- och efterfrågeutveckling. Den allmänna ekonomiska politiken styr också direkt eller indirekt företagens kapitalförsörjningssituation och investeringsbenägenhet i stort. Genom den allmänna ekonomiska politikens medel styrs försörjningen med lånemedel och riskkapital. Den allmänna politiken påverkar vidare vinstnivån. Denna är avgörande för företagets självförsörjning med kapital. Vinstförväntningarna är av central betydelse för investeringsbenägenheten.

Regeringen har i olika sammanhang deklarerat sin avsikt att föra en sådan allmän ekonomisk politik att industrins utveckling underlättas. De yttre förutsättningarna för denna politik är nu något gynnsammare. En viss uppgång i den internationella efterfrågeutvecklingen kan noteras. Vårt förbättrade kostnadsläge har inneburit att en del av de marknadsandelar Sverige tidigare har förlorat nu har kunnat återtas. Samtidigt har fortfarande många industriföretag en svag finansiell situation.

Det är en viktig uppgift för den ekonomiska politiken att lotsa utvecklingen in på banor som förenar en lugn kostnads- och prisutveckling med en snabb uppgång av industriproduktionen och av industriinvesteringarna. På något längre sikt kommer problemen med industrins kapitalförsörjning att bli en viktig uppgift. Tillräckligt sparandöverskott måste skapas i andra delar av ekonomin och lämpliga former för att slussa detta sparande till industrin måste övervägas.

Den strukturella omdaning inom industrin som nu kan förutses kommer att ställa stora krav på en *aktiv arbetsmarknadspolitik*. Under de senaste årens lågkonjunktur har politiken inriktats på att i största möjliga utsträckning hålla kvar arbetskraften i den konkurrensutsatta sektorn. Den svaga utvecklingen av industriproduktionen har dock lett till en betydande minskning i antalet industrisysselsatta. Sålunda sjönk antalet med 30 000 personer under år 1977 och 35 000 personer under år 1978.

Man kan nu förutse en ökad efterfrågan på arbetskraft inom industrin. Resursutnyttjandet inom industrin är i dag lågt. Det föreligger dock stora skillnader mellan företag, branscher och regioner. Det ställer sig vidare svårt att mäta graden av outnyttjad kapacitet. Delar av industrin har som följd att strukturella förskjutningar i den internationella efterfrågan och ändrade konkurrensmönster varaktigt förlorat sina förutsättningar att överleva även vid en internationell konjunkturuppgång. Kapitalutrustningen i dessa branscher har blivit ekonomiskt föråldrad. En produktionsuppgång i svensk industri kommer därför sannolikt att vara ojämt fördelad mellan företag, branscher och orter.

Det finns därför skäl att räkna med att den möjliga produktionsökningen inom vissa sektorer kommer att hämmas av brist på arbetskraft. Det blir en angelägen uppgift för arbetsmarknadspolitikerna att finna vägar att undvika sådana flaskhalsproblem.

Sett på något längre sikt kommer de strukturella förskjutningar som betingas av ett förändrat konkurrensmönster att bli betydande. Även detta kommer att ställa krav på rörlighet på arbetsmarknaden.

Även *regionalpolitiken* är av stor betydelse för industriutvecklingen. Samtidigt utgör sysselsättningen inom industrin en viktig förutsättning för möjligheterna att bedriva en aktiv regionalpolitik.

Målet för regionalpolitiken är bl. a. att de tre välfärdskomponenterna arbete, service och god miljö skall bli tillgängliga inom räckhåll för alla människor. Industrin är i jämförelse med andra näringsgrenar förhållandevis obunden vad gäller geografisk lokalisering. Om de regionalpolitiska målen i fråga om sysselsättning skall kunna uppnås, måste en ökning av industri-sysselsättningen ske inom de sysselsättningssvaga delarna av landet.

Ytterligare ett mål för regionalpolitiken är att främja den ekonomiska tillväxten i landet. Regionalpolitiken har sålunda en viktig roll när det gäller att uppnå ett effektivt resursutnyttjande i landets alla delar, med bibehållen balans i ekonomin. Som jag tidigare har nämnt finns det skäl att räk-

na med att den möjliga produktionslöknigen inom vissa industrisektorer kommer att hämmas på grund av brist på arbetskraft. De outnyttjade arbetskraftstillgångarna är ojämt fördelade över landet. Genom en aktiv regionalpolitik bör produktion och arbetsställen stimuleras att lokalisera sig så att människorna i skilda regioner får möjlighet att delta i arbetslivet.

De investeringar som har gjorts i samhällen och kommunikationsleder representerar ett stort värde. Omfattande och snabba befolkningsomflyttningar riskerar därför att leda till betydande kapitalförluster. Den ekonomiska tillväxten förutsätter dock en successiv omvandling av näringslivets struktur. En viktig uppgift för regionalpolitiken är att påverka strukturomvandlingen så att den sker i socialt acceptabla former. Endast om så blir fallet kan nödvändiga och omfattande förändringar av produktionsstrukturen genomföras.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet kommer inom kort att förelägga regeringen förslag till proposition om regionalpolitiken.

*Tillgången på energi* spelar en viktig roll för industrins utveckling. Även om energikostnaderna relativt sett är små för större delen av näringslivet har energin en strategisk betydelse. Brist på energi eller plötsliga kraftiga prisförändringar kan få ytterst allvarliga konsekvenser.

Av landets totala slutliga energianvändning svarar industrin för ca 40 %.

I industrins bränsleanvändning ingår i stort sett all kol och koks som används i Sverige. Vidare finns ett stort inslag av inhemska bränslen genom framför allt massaindustrins lutar. Dessa svarar för ungefär hälften av energitillförseln i denna bransch. Mellan 10 och 15 % av industrisektorns hela energianvändning bedöms gå till uppvärmning och ventilation av byggnader samt varmvattenberedning.

Massa- och pappersindustrin har den högsta energiförbrukningen av industrins olika branscher med ca 33 % av elförbrukningen och knappt 40 % av bränsleförbrukningen inom hela industrin. Näst störst i fråga om energiförbrukning är järn-, stål- och metallverken med ca 20 % av industrins elförbrukning och 22 % av bränsleförbrukningen. Som jämförelse kan nämnas att verkstadsindustrin, som svarar för närmare 30 % av industrins förädlingsvärde, svarar för 8 % av dess energiförbrukning.

Under efterkrigstiden har energianvändningen i industrin fram till de senaste åren vuxit snabbare än BNP. Detta förklaras i stor utsträckning av att produktions- och konsumtionsmönstret har förändrats i riktning mot mer energiintensiva processer och produkter. Den rikliga tillgången på billig energi från vår vattenkraft har utgjort en viktig förutsättning för den välståndsökning som vi har upplevt under denna tid, då energiintensiva industribranscher som gruvindustri, järn-, stål- och metallverk och skogsindustri har vuxit snabbare än genomsnittet.

Den industriexpansion som är en förutsättning för att vi skall nå extern balans kommer att kräva en ökad energiförbrukning. Vidare kräver en ökad mekanisering av framför allt tunga och farliga arbeten en ökad energi-

åtgång. Angelägna förbättringar av arbetsmiljön och den yttre miljön har ibland visat sig inte kunna genomföras utan ökad energiåtgång, åtminstone på kort sikt.

I framtiden kan man å andra sidan genom den fortgående tekniska utvecklingen räkna med lägre åtgångstal för energi i produktionssystemet. Branschstrukturens utveckling kan också komma att påverka energiåtgången.

*Utbildningen* vid universitet och högskolor är av grundläggande betydelse för industrin. Planering och dimensionering av högskoleutbildningen är ett svårt avvägningsproblem. I utbildningen måste finnas inbyggd en beredskap för den framtida utvecklingen av näringsliv och samhälle. Den tekniska utvecklingen går allt snabbare. Den utveckling inom industrin som kan förutses karakteriseras av större förskjutningar mellan olika produktionsområden än tidigare. Båda dessa faktorer accentuerar behovet av framförhållning i planeringen.

Ett viktigt element till högskoleutbildningen utgör anknytningen till en vital *grundläggande forskning*. Samspelet mellan forskning och utbildning utgör en viktig förutsättning för att vidmakthålla utbildningen på en högklassig och internationell konkurrenskraftig nivå. Samtidigt utgör utbildningen i sig den kanske viktigaste och mest effektiva spridningsformen för grundforskningens resultat.

Liksom för utbildningen måste grundforskningen bedömas ur ett långsiktig perspektiv. Brist på förutseende i dag kommer endast att långsamt och med stora kostnader kunna rättas till den dag akuta bristsituationer uppkommer.

Grundforskningens resultat utgör den bas som den tillämpade forskningens skall bygga på. I sin tur kommer resultaten från forskningen som helhet tillsammans med erfarenheter från arbetslivet och samhällslivet i övrigt att utgöra grundkapitalet för förnyelsen av vår industri.

Trots att Sverige på många områden ligger långt framme på den internationella forskningsfronten är vi som helhet en liten forskningsnation. Kvaliteten på de resultat som forskningen frambringar måste mätas efter en internationell måttstock. Våra möjligheter att följa med i utvecklingen av forskningen internationellt är till stor del beroende av våra möjligheter att i samma takt som våra konkurrentländer förbättra villkoren för det vetenskapliga arbetet. Detta gäller bl. a. nivå och inriktning på grundutbildningen, resurser för forskningen och ett väl fungerande informationssystem.

För att underlätta ett nyttiggörande av forskningsresultat och för att till forskarna förmedla kunskap om problem som är av betydelse för näringsliv och samhälle så är det viktigt med en nära kontakt mellan forskningsinstitutioner och samhället i övrigt. En särskild kommitté, forskningssamverkanskommittén (U 1978: 01), arbetar f. n. med frågor om kontakter mellan högskola och forskningsråd, myndigheter, företag och andra organisationer. En viktig del av kommittéuppdraget utgör en översyn av de regler

som omgärdar uppdragsforskningen, dvs. forskningsprojekt som initieras och betalas av företag och andra organisationer utanför högskolan. Sådana uppdrag utgör en värdefull form för nyttiggörande av den kompetens som har byggts upp inom högskolan.

Av central betydelse för industrin är vidare tillgången till ett väl fungerande *kommunikationssystem*. Den ökade effektiviteten inom transportsektorn, som har medfört att transporttjänsterna relativt sett blivit allt billigare, har varit en av förutsättningarna för den strukturomvandling som skett inom näringslivet och som bidragit till att skapa höjd levnadsstandard. Bättre transportmöjligheter har t. ex. gjort det möjligt för företagen att ta tillvara stordriftsfördelar i produktionen, samtidigt som möjligheterna till en decentraliserad lokalisering ökat.

Ytterligare ett viktigt kommunikationsmedel är telekommunikationerna. Telefonnätet har kommit att bli ett självklart och nödvändigt hjälpmedel, inte bara för näringslivet utan för i stort sett alla verksamheter i samhället. Utvecklingen går vidare mot olika typer av textkommunikationssystem, t. ex. förbättrade telex- och telefaxsystem, som underlättar överförandet av text och bilder. Det allmänna datanätet som är under uppbyggnad medger överföring av stora mängder information med mycket höga hastigheter. Den goda driftsäkerheten i detta nät är av stor betydelse för kvalificerade dataanvändare inom näringsliv och förvaltning.

Överföringen av telefonsamtal och data sker i dag i allt större utsträckning via telesatelliter. Utnyttjande av sådana satelliter för överföring av telefonsamtal och televisionsprogram mellan olika länder är i dag en vanlig tillämpning. I ökande utsträckning kan telesatellittekniken nu användas för överföring av telefonsamtal och data inom ett land eller inom en begränsad region. Även inom Europa övervägs möjligheterna att utnyttja satelliter för den inomregionala teletrafiken.

Mellan *handelspolitik* och *industripolitik* finns åtskilliga beröringspunkter.

Våra internationella handelspolitiska åtaganden utgör en viktig ram för industripolitiska åtgärder och initiativ. De konventionella handelspolitiska instrumenten – tullar och kvantitativa restriktioner – har minskat i betydelse i takt med en fortgående avveckling genom internationella överenskommelser. I stället framstår andra typer av politiska åtgärder som de som starkast påverkar villkoren för den internationella handeln som mer betydelsefulla. Det som här avses är olika typer av icke-tariffära handelshinder, regler rörande statlig upphandling och statliga stödåtgärder. Även andra nationella åtgärder såsom restriktioner rörande överföring av teknologi, politiken rörande kapitalrörelser, migration och multinationella företag kan få liknande effekter. En annan faktor av betydelse i dessa sammanhang är allmänt sett utvecklingen av mer målmedveten politik i industriländerna när det gäller industriell expansion, teknisk forskning och utveckling samt energihushållning.

Vid sidan av den traditionella varuhandeln mellan länderna har mer komplicerade, omfattande och långsiktiga transaktioner vuxit fram, inte minst inom de sektorer som kan betecknas som teknologiintensiva och expansiva.

Det är här ofta fråga om samarbete mellan flera företag i olika led av utvecklings- och förädlingsprocessen. Inte sällan kompletteras råvaruleveranser med utbildning och direkt kunskapsöverföring i olika former. Kunden/köparen är allt oftare att betrakta som en samarbetspartner som biträder med design, projektering, konstruktion etc. Dessa former av industriellt och tekniskt samarbete berörs ofta av olika typer av lagar, förordningar och bestämmelser i de berörda länderna, vilka har tillkommit av andra skäl än handelspolitiska.

Ett viktigt inslag i de internationella ekonomiska relationerna – systemleveranser och kompletta anläggningar – kommer jag att behandla i det följande.

Jag vill också erinra om att en stor del av de internationella kommersiella transaktionerna äger rum mellan företag som genom ägande eller på annat likvärdigt sätt är förbundna med varandra och står under gemensam kontroll.

Denna utveckling leder till en situation där den traditionella handelspolitiken måste kompletteras med bedömningar där industripolitiska överväganden ingår som en allt viktigare del.

En mer långsiktig industripolitisk planering kräver fortlöpande detaljerad information om och bevakning av såväl handelspolitiken som av industriella förhållanden, planer, prognoser etc. i andra länder. Internationella åtaganden på det ekonomiska området lägger på viktiga punkter begränsningar för den nationella politik som vi bedriver. Vi bör så långt möjligt verka för att internationella överenskommelser utformas i samstämmighet med våra industripolitiska intressen. Samverkan med företag och regeringar i andra länder, inte minst de nordiska, kan förväntas öka i betydelse, t. ex. i fråga om investeringar och teknologiutveckling.

Mot denna allmänna bakgrund vill jag understryka de grundläggande sambanden mellan handelspolitik och industripolitik. Som jag tidigare har framhållit utgör den handelspolitiska utvecklingen och Sveriges internationella åtaganden på detta område en av de ramar inom vilken industripolitiken har att verka. Industripolitiken måste inriktas så att vår nationella utveckling kan möta de krav som de nya förhållandena i vår omvärld ställer.

### **4.3 Industripolitikens inriktning**

#### *4.3.1 Riktat bransch- och företagsstöd*

Jag har tidigare redovisat att statliga insatser ibland görs i enskilda företag eller branscher för att påverka utvecklingen, t. ex. för att överbrygga en tillfällig nedgång eller för att åstadkomma en krympning i socialt accep-

tabla former. Insatserna görs dels inom ramen för industripolitiken, dels inom arbetsmarknadspolitiken och regionalpolitiken. Den senare typen av insatser, t. ex. lokaliseringsstöd, utbildningsbidrag och sysselsättningsstöd, är i allmänhet mer generell utformade än de industriinsatser som har tillkommit när det har bedömts att arbetsmarknadspolitiken varit otillräcklig för att klara uppkomna problem. Merparten av det riktade industristödet har utlösts av de stora sysselsättningsambitionerna i kombination med finansiella kriser i företagen.

Den totala omfattningen av industristödet under senare år speglar givetvis de allmänna ekonomiska problem som har drabbat industrin. De har, som jag tidigare har nämnt, lett till osedvanligt stora och akuta svårigheter för många företag samtidigt som efterfrågan på arbetskraft i långsiktigt expansiva företag har varit exceptionellt låg.

Det är min bedömning att de riktade insatserna under senare år i allt väsentligt har varit väl motiverade. Även om detta omdöme gäller vid en prövning av varje åtgärd för sig finns det anledning peka på vissa risker av mer långsiktig natur när insatserna totalt har fått en så stor omfattning som nu.

En sådan risk är att insatserna leder till *konkurrenssnedvridning*. I den allmänna debatten har t. ex. pekats på riskerna för att bibehållande av en stor kapacitet på storvarven kan innebära en försvärad konkurrenssituation för de mindre varven, liksom att stöd till SSAB skulle kunna ogynnsamt påverka de mindre handelsstålverkens situation.

En annan risk är att mer framtidsinriktade projekt trängs undan från *kapitalmarknaden*. Den stagnation och nedgång i industriinvesteringarna som skett under åren 1976–1978 har gjort att konkurrensen om lånekapital varit obetydlig, men när investeringsaktiviteten ökar igen innebär gjorda åtaganden en bindning som kan begränsa expansionsutrymmet för övrig industri.

Vidare finns risk för *kollision med internationella åtaganden*. Riktade statliga stödåtgärder, liksom generella åtgärder, kan bli föremål för kritik såväl inom OECD som inom EFTA, EG och GATT för förmodade snedvridande effekter på konkurrensen. Våra internationella åtaganden innebär att vi vid utformningen av statliga stödåtgärder bör undvika sådana effekter som kan skada andra länders intressen. Allmänt sett kan konstateras att man internationellt – i vissa fall efter klagoranden från svensk sida – har visat ett stort mått av förståelse för de riktade åtgärder som hittills har vidtagits. Det har därvid varit av stor betydelse att kunna peka på att åtgärderna varit tidsbegränsade och inordnade i en plan för produktionen som, åtminstone på längre sikt, anpassar sig efter realistiska marknadsbedömningar.

Risk finns även att företagen *försummar den finansiella planeringen*: Omfattande statliga insatser kan leda till en "stödmentalitet" i företagen. Man litar på att staten griper in om det uppkommer problem. Detta kan i

längden ha en demoraliserande effekt också på välskötta företag. Det kan också föra med sig en risk att man mindre intensivt söker efter lösningar som inte kräver statlig medverkan.

Ett minskat ansvar i företagen för den finansiella planeringen kan långsiktigt innebära ett hot mot hela marknadsekonomin. Ett centralt inslag i marknadsekonomin är, som jag tidigare har framhållit, ett decentraliserat beslutsfattande. Häri ligger för de enskilda beslutsfattarna både risker och möjligheter. För att incitamenten skall fungera på ett tillfredsställande sätt måste kapitalägare och kreditgivare både ha rätt till del i eventuella vinster och skyldighet att bära del av förlusterna när sådana uppkommer. Det är därför angeläget att staten inte övertar finansiella risker i företagen utan att statliga insatser förenas med insatser också av andra intressenter. Detta har förekommit i flera fall. Villkorslånet till Uddeholm AB förenades sålunda med särskilda förbehåll för utdelning till aktieägarna och de s. k. skogskreditgarantierna kombineras med krav på ökning av det egna kapitalet från skogsägarnas sida.

Det är ännu för tidigt att utvärdera de långsiktiga effekterna av de senaste årens riktade industristöd. Min allmänna bedömning är att insatserna varit välgrundade och i allmänhet väl avvägda. Självfallet hade insatserna kunnat ges en delvis annan utformning men det förefaller inte sannolikt att de därigenom väsentligt hade kunnat begränsas. De som i den allmänna debatten har kritiserat det selektiva stödet har i allmänhet förordat generella stimulansinsatser som alternativ. Det finns mot den bakgrunden anledning att något beröra frågan om detta alternativ i realiteten har varit tillgängligt.

De statliga stödsatserna har till mycket stor del riktats mot två branscher, handelsstål- och varvsindustrin. Av de insatser som har beslutats sedan hösten 1976 torde beloppsmässigt ca fyra femtedelar avse dessa bägge branscher. När man skall söka bedöma om resurserna har varit tillgängliga för alternativ användning, t. ex. i form av mer generella ekonomisk-politiska åtgärder, så kan bedömningen således till stor del grunda sig på överväganden kring dessa bägge branscher.

Inom handelsstålindustrin har, som jag tidigare redovisat, mycket stora resurser satsats på att bilda SSAB och ge företaget förutsättningar för att på sikt bli konkurrenskraftigt. Till grund för bildandet av SSAB låg den statliga handelsstålutredningen, som efter noggranna analyser kom till slutsatsen att det borde finnas möjligheter att genom vissa strukturförändringar skapa en lönsam svensk handelsstålindustri. Något alternativ till omfattande statliga insatser för att bevara och förstärka handelsstålindustrin torde knappast ha stått till buds.

Varvsindustrin är den enskilda bransch som har mottagit det största statliga stödet. Det statliga engagemanget inom branschen inleddes i början av 1960-talet och då det statliga kreditgarantisystemet introducerades. Det innebär att staten står för vissa kreditrisker i samband med fartygsbyggande. Statens medverkan genom kreditgarantier har till stor del varit

ett svar på andra staters medverkan och således en nödvändig förutsättning för de svenska varvens konkurrensmöjligheter. Under 1970-talet har staten också gått in i ett allt större ägarengagemang inom varvsindustrin.

När svårigheterna för varven blev akuta under åren 1975 och 1976 gjordes det första försöket att med statliga åtgärder överbrygga konjunktursvackan. Genom lagerproduktion avsåg man att upprätthålla sysselsättningen vid varven på ett sätt som skulle ge inkomster när konjunkturen förbättrades. Redan då var det emellertid uppenbart att svensk varvsindustri långsiktigt hade en betydande överkapacitet, varför beslut fattades om nedskärningar på ca 30 %. På våren 1977 lanserades beställarstödet för att få till stånd orderproduktion i stället för lagerproduktion. Successivt under den här angivna perioden, dvs. sedan år 1976, har det blivit uppenbart att lågkonjunkturen inom varvsindustrin kommer att bli mer utdragen än vad man tidigare hade anledning att tro, och att de tidigare beslutade nedskärningarna av svensk varvsindustri på grund av långsiktiga strukturförändringar i världens varvsindustri knappast skulle vara tillräckliga. Mot den bakgrunden beslutade riksdagen hösten 1978 efter förslag från regeringen om ytterligare neddragning. Av de tillskott som riksdagen beslutat om sedan hösten 1976 har merparten hänfört sig till kundförluster på order tagna under de goda åren tidigare på 1970-talet, förluster vid försäljning av lagerproduktion och valutaförluster. Genom det statliga kreditgarantisystemet hade huvuddelen av dessa förluster under alla förhållanden fått bäras av staten. De statliga kostnaderna för den produktion som påbörjats sedan halvårsskiftet 1977 motsvaras i huvudsak av lånen inom ramen för beställarstödet. De uppgår för perioden 1977–1979 till totalt ca 2 150 milj. kr.

Vi kan således konstatera att endast en mindre del av de resurser som har ställts till varvsindustrins förfogande har varit tillgänglig för alternativ användning. Till det kommer att knappast någon orderproduktion vid varven hade kunnat ske utan statligt beställarstöd, varför omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser hade måst göras om beställarstödet ej hade utgått.

Min slutsats av det anförda är att de resurser som har satsats på handelsstål- och varvsindustrierna i mycket liten utsträckning har varit tillgängliga för mer generella insatser. Det är dessutom uppenbart att även om de generella åtgärderna givits något större omfattning, sannolikt av storleksordningen någon procentenhets lägre arbetsgivaravgift, så hade det inte lämnat något väsentligt bidrag till lösningen av dessa branschers problem. Staten hade med andra ord ändå tvingats gå in med belopp av samma storleksordning som nu har varit fallet.

Som redan har framhållits bör generella åtgärder för att skapa ett klimat som är gynnsamt för industriell expansion, nyföretagande och satsningar på forskning och utveckling utgöra tyngdpunkten framöver. Detta för att vårt näringsliv skall kunna återfå sin expansionskraft och kunna bidra till att skapa nya arbetstillfällen.

Men det är enligt min mening orealistiskt att räkna med att industripolitiken i fortsättningen skall kunna arbeta med endast generella medel. En framgångsrik näringspolitik förutsätter en kombination av generella och selektiva åtgärder. De senare krävs därför att problemen inte är jämt fördelade mellan olika branscher och landsändar.

Riktade insatser blir även fortsättningsvis nödvändiga i branscher som t. o. m. i ett balanserat konjunkturläge saknar förutsättningar att långsiktigt behålla en konkurrenskraftig produktion i nuvarande omfattning. Den neddragning av kapaciteten som där är nödvändig kan bli så omfattande att de arbetsmarknadspolitiska medlen inte är tillräckliga. Även branschpolitiska insatser måste tillkomma för att avvecklingen skall kunna ske i socialt acceptabla former. Varven utgör ett exempel på en bransch där dessa motiv är giltiga.

Det kommer även i framtiden att finnas företag eller grupper av företag som har en långsiktig konkurrenskraft och livskraft men befinner sig i en svår finansiell situation. En omstrukturering och anpassning måste här ske. För att underlätta denna process kan statliga insatser behöva göras. Som regel bör dessa kombineras med insatser från kapitalägare och kreditgivare. Specialstålindustrin kan här nämnas som exempel, liksom delar av skogsindustrin.

Det är svårt att närmare precisera vilka branscher som i framtiden kan behöva statlig medverkan för sin strukturomvandling. I några fall torde dagens problembanscher även framgent kräva uppmärksamhet. I andra fall kan nya branscher drabbas av strukturproblem som de inte kan klara av på egen hand utan oacceptabla sociala konsekvenser. Även inom expanderande branscher, t. ex. verkstadsindustrin, torde finnas delar som går starkt tillbaka och som i övrigt uppvisar samma egenskaper som andra branscher där samhället funnit skäl att medverka vid strukturomvandlingen.

De frågor jag har behandlat har varit föremål för diskussion också inom OECD. Man har där diskuterat bl. a. lämpliga former för statliga ingripanden. Diskussionen utgår härvid från perspektivet att olika länders åtgärder för att skydda sin industri inte främjar effektiviteten i dessa länders näringsliv genom att de försenar en förr eller senare nödvändig strukturomvandling. Dessutom hindrar dessa åtgärder övriga länders export och får samma karaktär som handelshinder.

OECD har utfärdat följande rekommendationer för insatser till branscher och företag med strukturella problem:

- insatserna bör vara temporära och de bör när så är möjligt minskas enligt en i förväg fastställd tidsplan,
- insatserna bör kombineras med krav på en plan för minskning av överskottskapacitet och för återställande av konkurrenskraftiga enheter,
- insatsernas samhällsekonomiska kostnader bör klargöras,
- insatserna bör, när de riktar sig mot det privata näringslivet, kombineras med privat riskkapital,

- insatser till enskilda företag bör utformas på ett sådant sätt att de inte eliminerar inhemsk eller internationell konkurrens.
- insatserna bör i de fall syftet är att stödja sysselsättningen i enskilda orter eller regioner hellre ges till företag som inte har drabbats av akuta problem.
- insatser av beredskapsskäl bör motiveras särskilt noga.

Samtliga OECD-länder ställer sig bakom dessa allmänna riktlinjer. I den praktiska tillämpningen är dock skillnaderna stora. Vissa länder anser att marknadskrafterna kan lösa problemen och att statliga ingripanden helst inte bör ske. Andra länder anser att marknadskrafterna inte är kapabla att utan statliga insatser lösa strukturproblemen. Det råder även oenighet rörande medlens karaktär. En del länder hävdar att åtgärderna bör vara generella. Andra länder, främst de mindre, hävdar nödvändigheten av selektiva åtgärder.

Även inom ramen för det nordiska samarbetet och i EFTA-kretsen förs en debatt om den s. k. stödpolitiken och dess eventuella snedvridande effekter på andra länders industri. Även inom EG görs ansträngningar att finna principer på detta område som medlemsländerna kan sluta upp kring.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla följande slutsatser av det resonemang jag här har fört. Det är av största vikt att föra en ekonomisk politik som begränsar behovet av riktade företags- och branschinsatser. Jag har tidigare pekat på flera risker med ett alltför omfattande selektivt stöd. Samtidigt kan man dock utgå från att riktade insatser på de grunder jag tidigare har redovisat kommer att behövas också i framtiden, även om den allmänna ekonomiska politiken blir framgångsrik. Till sist vill jag understryka vikten för marknadsekonomins funktionsmöjligheter av att de riktade insatserna, som av naturliga skäl alltid ökar under en lågkonjunktur, begränsas när konjunkturen förbättras så att man undviker en "tillväxningseffekt" inom näringslivet.

### *Branschprogrammen*

SIND har på regeringens uppdrag gjort en utvärdering av verksamheten med branschprogram. Enligt SIND har de branschfrämjande insatserna haft positiva verkningar även om åtgärderna hittills inte har varit tillräckliga för att förändra det långsiktiga utvecklingsmönstret inom flertalet av de berörda industrisektorerna. Branschprogrammets effekter bör dock inte underskattas även om det rör sig om begränsade ekonomiska insatser. Genom att kunskaper och riskkapital tillförs företagen kan branschprogrammen enligt SIND:s mening ha en betydande katalysatoreffekt och bringa andra, väsentligt starkare krafter att verka i positiv riktning för en förbättrad effektivitet. Branschprogrammen bidrar f. n. främst till att göra anpassningen mjukare och mer acceptabel ur ekonomisk och social synvinkel inom tillbakagående industribranscher men verket anser att det bör vara möjligt att använda samma arbetsmetodik också i mer offensiva industripolitiska sammanhang.

Enligt SIND bör nuvarande arbetsmetodik inom branschprogrammen utgöra ett permanent inslag i industripolitiken men nu ingående branscher bör efter hand bytas ut. Behovet av strukturförändringar inför 1980-talet är starkt inom stora delar av svensk industri på grund av bl. a. ändrade marknads- och konkurrensbetingelser och ny teknik. SIND ser i branschprogrammen ett industripolitiskt medel innehållande komponenter och arbetsformer med betydande utvecklingsmöjligheter, där företag, organisationer och samhälle i samverkan kan påverka industrin mot större slagkraft genom insiktsfulla och tidiga anpassningsåtgärder. Resultatet av SIND:s utvärdering tyder enligt min mening på att särskilda branschprogram av det slag som successivt har införts under 1970-talet bör kunna utgöra ett inslag i industripolitiken även i fortsättningen.

Jag anser i likhet med SIND att nu löpande branschprogram efter hand bör avbrytas. Detta bör ske antingen när konkurrenskraften inom en bransch har förlorats eller när utvecklingen inom en bransch vänts till en normal situation jämfört med den övriga industrin.

Liksom hittills bör branschprogram aktualiseras för branscher som kan förväntas komma att ställas inför krav på omställningar under en begränsad tidsperiod. Sådana krav kan uppkomma till följd av förändringar i de internationella konkurrensförhållandena, efterfrågeförändringar eller teknisk utveckling på produkt-, process- eller produktionsområdet. För branscher med utpräglad småföretagsstruktur kan svårigheter föreligga att av egen kraft genomföra de för en fortsatt konkurrenskraft nödvändiga omställningarna.

Vissa förutsättningar bör enligt min mening vara uppfyllda för att branschprogram skall aktualiseras. Grundläggande bör vara att den aktuella branschen eller delbranschen bedöms ha utsikter att uppnå konkurrenskraft på sikt efter ett omställningsskede. Vidare bör möjligheter föreligga att på ett meningsfullt sätt avgränsa ett bransch- eller delbranschområde. Möjlighet till överblick och samordnande insatser är nödvändiga om ett branschprogram skall ge önskvärda, positiva effekter på strukturen.

Branschprogram bör liksom hittills alltid utformas som tidsbegränsade insatser. Detta är naturligt med hänsyn till att branschprogrammen enligt vad jag tidigare har anfört bör komma till stånd endast i branscher som efter ett omställningsskede bedöms kunna återvinna sin konkurrenskraft. Jag vill betona att tidsbegränsning är nödvändig också på grund av att åtgärderna genom mer eller mindre starka inslag av subvention utgör ett längre gående industripolitiskt stöd än som normalt är lämpligt.

Varje branschprogram bör vad gäller ingående komponenter – utbildningsstöd, konsultstöd, teknisk konsulentverksamhet, exportstöd, investeringsstöd och övrigt finansiellt stöd – utformas med hänsyn till de speciella förutsättningarna inom den aktuella branschen. Erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten med branschprogram pekar på att åtgärder som konsultstöd, utbildningsstöd och finansieringsstöd är allmänt

tillämpliga för branscher med omställningsproblem medan andra åtgärder – exportstöd, teknisk konsultverksamhet och investeringsstöd – bör sättas in endast efter mer noggranna överväganden.

Beslut om branschprogram bör innefatta förutom branschavgränsningar även löptider och åtgärdssammansättning för programmen. Jag vill dock i detta sammanhang erinra om regeringens förslag i budgetpropositionen 1979 (prop. 1978/79:100 bil. 17 s. 43) att en verksamhet med nya delbranschstudier skall inledas försöksvis vid SIND under budgetåret 1979/80.

#### 4.3.2 *Finansiering och riskfrågor*

De finansiella frågorna är centrala vid en analys av industrins utvecklingsmöjligheter. Finansiella hinder kan på olika sätt hämma en önskad utveckling. De största problemen ligger i försörjningen med riskkapital och lånefinansieringen till investeringar.

Riskkapital kommer normalt till större delen från företagets vinster. Endast en begränsad del av vinsterna beräknas gå till utdelning till aktieägare. Den större delen stannar inom företagen och bidrar till att finansiera deras vidareutveckling. En god lönsamhet framstår mot denna bakgrund som mycket betydelsefull för möjligheterna att finansiera företagets expansion. En förutsättning för att aktieägarna skall låta vinstmedel stanna kvar inom företagen och också bidra med ytterligare riskkapital är att ersättningen för insatt kapital överstiger den avkastning som kan erhållas i riskfria placeringar och dessutom ger viss kompensation för risk.

Jag har tidigare framhållit att LU 78 i sina beräkningar utgår från att relationerna mellan bruttovinster och löner de närmaste åren kommer att återgå till det läge som rådde de första åren under 1970-talet. Jag har därvid också givit uttryck för uppfattningen att den period av stora investeringar som nu ligger framför oss kräver en lönsamhetsnivå av denna storleksordning och att en lägre lönsamhetsnivå skulle ge risker för markant vikande soliditet, vilket i sin tur skulle vara en broms på investeringsviljan.

Svensk industri har blivit allt mer kapitalintensiv. Det är realistiskt att räkna med att behoven blir större i framtiden, bl. a. beroende på att investeringarnas livslängd efter hand har pressats nedåt. Den relativa förskjutningen från de kapitalintensiva basindustrierna mot mer verkstadsindustri talar visserligen för att investeringarna i realkapital kan avta något – samtidigt ökar emellertid behoven av investeringar i immateriellt kapital, dvs. produktutveckling och marknadsorganisation.

Den investeringsexpansion som nu kan förutses erfordrar att en del av sparandeöverskottet i andra delar av ekonomin tillförs industrin i form av riskkapital, dvs. i form av aktieköp eller därmed jämförbart kapitaltillskott. Hushållen står för en minskande del av det direkta aktieägandet. Institutioner av olika slag – investmentbolag, försäkringsbolag, pensionskassor etc. – för en växande andel. Under de senaste 30 åren har institu-

tionernas andel vuxit från 25% till 50% av det totala aktieägandet. Det är min uppfattning att man bör söka stimulera hushållens direkta aktiesparande. Samtidigt är det inte sannolikt att sådana åtgärder ensamma kan klara det behov som finns. De olika kapitalförvaltande institutioner som finns bör också stimuleras till ett ökat aktieinnehav. Någon typ av löntagare- eller medborgarfonder kan också komma att erfordras för att försörjningen med riskkapital skall kunna tryggas på ett sätt som är fördelningspolitiskt acceptabelt. Denna senare fråga övervägs f. n. av utredningen (Fi 1975: 03) om löntagarna och kapitaltillväxten. En återgång till en normal lönsamhetsnivå, en effektiv kapitalmarknad, ett ökat aktiesparande hos hushållen och olika kapitalförvaltande institutioner samt i framtiden eventuellt någon form av löntagare- eller medborgarfonder, utgör enligt min mening basen för finansiering av industrins framtida expansion.

De bedömningar som har gjorts av kapitalmarknadsutredningen och i LU 78 avser företagssektorn som helhet. I det föregående har för olika delar av industrin redovisats vissa uppgifter av betydelse för bedömningen av finansieringsfrågorna. Dessa pekar på en fortsatt stark spridning mellan olika industriföretag vad gäller den finansiella utvecklingen. Expansionsförväntningarna är mycket stora för vissa branscher, och de investeringar som krävs för detta kan sannolikt inte i alla fall klaras enbart med egna vinstmedel. Den grupp av företag som väntas få den mest positiva utvecklingen är storföretagen inom kemisk industri och verkstadsindustri. För de investeringstunga branscherna kemisk industri och stålindustri är uppgången i investeringar markerad. Inom skogsindustrin förväntas fortsatta stora investeringar vilket kommer att ställa krav på betydande finansiella resurser. Genomgången av skogssektorn tyder knappast på att erforderliga finansiella resurser i sin helhet kan mobiliseras inom branschen, utan delvis måste tillföras utifrån, genom upplåning och ev. nyemission. Bland skogsindustrins investeringar ingår direktinvesteringar i vidareförädlade företag utomlands, utbyggd marknadsföringsorganisation etc.

För verkstadsindustriföretagen ställs mycket höga krav på produktions-tillväxt och investeringar. En betydande ökning av kostnaderna för marknadsbearbetning av forsknings- och utvecklingsarbete inom verkstadsindustrin kan därför förutses. Generellt kan sägas att en ökning av de immateriella investeringarna inom industrin kommer att krävas. En sådan satsning ger avkastning i produktion och lönsamhet först på längre sikt. Betydande belopp måste dock redan i ett inledande skede bindas i tekniska utvecklingsprojekt, systemkunnande och maskinell utrustning i samband med fortgående datorisering och automation av produktionen. Ett problem för många företag kan i detta sammanhang vara att satsningar av detta slag inte genererar traditionella banksäkerheter.

Jag har tidigare berört några drag i utvecklingen som har förändrat företagets risksituation. Marknaden har blivit mera osäker. Konkurrensen på världsmarknaden har hårdnat i takt med att ny teknik allt snabbare blir till-

5 *Riksdagen 1978/79. I saml. Nr 123*

gänglig för flera länder. Produktutvecklingen och utvecklingen av ny produktionsteknik går nu snabbare än förr. Kostnaden för att utveckla nya produkter är större än tidigare. Den tekniska komplexiteten har ökat och den snabbare produktcykeln ger kortare pay off-tider. När det gäller anläggningsprojekt – som är en växande del av den svenska industriproduktionen – tvingas huvudentreprenören in i finansiella engagemang och risker som successivt blir allt större i relation till företagets egen tillverkningsandel av projektet.

Samtidigt har företagets soliditet, andelen av eget kapital i relation till totalt kapital, långsiktigt sjunkit. Soliditeten utgör ett grovt mått på företagets förutsättningar för risktagande, och fungerar också som ett riktmärke för banker och andra kreditgivare i deras långivning när inte säkerhet i realkapital finns. En låg soliditet kan både skapa svårigheter att få låna och minska företagets benägenhet att ta risker. Det minskar också företagets möjligheter att klara av tillfälliga nedgångar i leveranserna.

De svårigheter som här har redovisats drabbar självfallet inte alla företag lika. För vissa företag, kanske främst sådana där flera faktorer samverkar, kan den "uppbromsande" effekten dock bli betydande.

De faktorer som nu har nämnts kan leda till en alltför försiktig hållning, både hos företag och kreditgivare, vilken i sin tur leder till en obenägenhet till nya större satsningar. Speciellt drabbas risksatsningar, t. ex. expansion på nya marknader eller utvecklande av nya produkter. En försiktighet av detta slag kan få oönskade effekter på takten och förnyelsen i den industriella utvecklingen. Det finns därför skäl att på olika sätt hjälpa företagen att lösa dessa problem.

En väg att underlätta företagets finansiering är att komplettera den ordinarie kapitalmarknaden med finansieringsinstitut som kan ge lån till företag som har goda investeringsprojekt och goda expansionsmöjligheter men en svag finansiell bas.

De höga kraven på tillförsel av kapital på hög risknivå bl. a. inom skogsindustrin och den sannolikt kraftiga satsningen på immateriell kapitalbildning inom verkstadsindustrin och andra tekniska industrier, bl. a. läkemedelsindustrin, kommer sannolikt att öka behovet av finansiella resurser av denna karaktär. F. n. kan sådana lån på hög risknivå erbjudas av Investeringsbanken. Ett viktigt inslag i industripolitiken är att ge Investeringsbanken möjlighet att tillhandahålla sådana lån och att se till att dess kreditkapacitet täcker de behov som finns.

Investeringsbanken bildades år 1967 som ett av staten helägt kreditaktiebolag (prop. 1967: 56 och 102, SU 1967: 111, BaU 1967: 33, rskr 1967: 289). Det främsta syftet var att förbättra möjligheten att tillgodose de behov av långfristiga krediter som den fortsatta strukturomvandlingen skulle komma att ställa. Staten tillsköt vid Investeringsbankens bildande 500 milj. kr., varav 450 milj. kr. i aktiekapital och 50 milj. kr. i reservfond. Vidare ställde staten garanti för bankens förpliktelser till ett belopp av 450 milj. kr.

Under de följande två åren anslogs ytterligare 500 milj. kr. till eget kapital och statens garanti för bankens förpliktelser höjdes till 900 milj. kr. (prop. 1968:1 bil. 9 s. 149, SU 1968:103, rskr 1968:255 och prop. 1969:1 bil. 15 s. 104, SU 1969:49, rskr 1969:140). År 1975 höjdes statens garanti ytterligare till 2 000 milj. kr. (prop. 1975:90, NU 1975:23, rskr 1975:151) och år 1977 till 4 000 milj. kr. (prop. 1976/77:100 bil. 17 s. 80, NU 1976/77:20, rskr 1976/77:151). År 1977 höjdes vidare den multipel som reglerar bankens rätt att ta upp lån eller ingå garantiförbindelser från högst fem till åtta gånger bankens eget kapital.

Genom riksdagens beslut år 1978 (prop. 1978/79:8, NU 1978/79:8, rskr 1978/79:42) ökades den statliga garantin för bankens förpliktelser med ytterligare 1 000 milj. kr. till 5 000 milj. kr. Samtidigt ökades aktiekapitalet med 300 milj. kr. Kapitaltillskottet tillfördes banken i slutet av år 1978. Banken har rätt att låna upp intill åtta gånger det egna kapitalet. Bankens eget kapital, som f. n. är drygt 1 300 milj. kr., innebär att upplåningsrätten f. n. är ca 10 400 milj. kr. Därmed kan banken med utnyttjande av det egna kapitalet låna ut medel eller ställa garantier för sammanlagt ca 11 700 milj. kr. Det kapitaltillskott på 300 milj. kr. som banken fick under år 1978 täcker enligt min bedömning bankens nu aktuella kapitalbehov.

De allmänna övervägandena om industrisektorns investeringsutveckling och behov av kapitaltillförsel pekar på att Investeringsbanken kommer att ha fortsatt stor betydelse för möjligheterna för svensk industri att bygga ut sina anläggningar och att öka sina marknadsinsatser och satsningar på teknisk utveckling. För att kunna svara mot dessa krav behöver banken ha ett stort eget kapital, så att en viss beredskap kan hållas. Genom att krediterna ofta är av betydande storlek och ofta beviljas flera år innan kapitalresurserna tas i anspråk bör en betryggande buffert finnas eftersom upplåningsmöjligheterna kan vara annorlunda vid det tillfälle då lånet tas i anspråk jämfört med vid det tillfälle då krediten i fråga beviljades i banken. En grundsats för bankens verksamhet har hela tiden varit att banken genom ett betydande eget kapital skall ha möjlighet att vara flexibel i sin utlåning och kunna planera på flera års sikt. Utan en sådan säkerhet för kapitalförsörjningen kan banken svårtligen fylla de högt ställda krav på större riskfyllda satsningar som är det främsta syftet med dess verksamhet. Bankens utlåningskapital bör därför ökas i takt med att bankens utlåningsstock ökar. Tidigare har jag berört de problem som större order inom industri- och byggnadssektorn ställer när det gäller finansiering och garantigivning. Investeringsbankens kreditkapacitet torde kunna komma att i växande utsträckning tas i anspråk i detta sammanhang inte minst krediter under uppbyggnadsperioden för ett projekt. Enligt den nuvarande bolagsordningen skall summan av beviljade lån eller ingångna garantiförbindelser utan särskild säkerhet samt kapitaltillskott i företag m. m. ej överstiga bolagets halva aktiekapital. För att öka bankens möjligheter i tidigare nämnda avseende och även öka bankens möjligheter att genom kapitaltillskott medver-

ka bl. a. i strukturuomvandlingen i industrin bör bankens bolagsordning ändras. Ändringen i bolagsordningen bör gå ut på att bankens åtaganden av detta slag i stället får motsvara högst hela aktiekapitalet. Det ankommer på regeringen att verka för att en sådan ändring av bolagsordningen kommer till stånd.

Samtliga åtgärder som jag hittills har berört syftar till att under vissa förutsättningar förse företag som vill låna, med pengar på normala marknadsmässiga villkor. Detta löser emellertid inte problemet för de företag som på grund av låg soliditet eller många riskengagemang inte anser sig kunna ta ytterligare engagemang, även om dessa har en hög förväntad lönsamhet. I dessa fall måste finansiering av annat slag erbjudas – en finansiering som samtidigt minskar företagets riskbelastning. Närmast till hands ligger där en finansiering av enskilda utvecklingsprojekt där också återbetalningen knyts till enskilda projekts framgång. STU arbetar med sådana villkorslån när det gäller tekniskt utvecklingsarbete. De regionala utvecklingsfonderna kan också ge villkorslån för produktutvecklingsstadiet. Utvecklingsfonderna arbetar i första hand med de mindre företagens problem.

Det finns emellertid skäl att nu vidga detta system till att även omfatta större företag och att även fånga in de riskproblem som är förknippade med kommersiellt utvecklingsarbete. Jag återkommer senare till dessa frågor.

Export, speciellt om den förknippas med långa krediter, är exempel på ett område där speciella finansieringsproblem kan uppstå. Exportföretaget kan inte själv svara för det speciella risktagande som är förenat med dessa krediter. Särskilda försäkrings- och finansieringssystem har därför byggts upp i anslutning till exportkreditgivningen.

Genom riksdagsbeslut år 1978 (prop. 1977/78:155, NU 1977/78:73, rskr 1977/78:379) infördes försöksverksamhet med ett nytt system för exportkreditfinansiering i Sverige. Genom det s. k. SEK-systemet ges banker och företag möjlighet att refinansiera medel- och långfristiga exportkrediter i AB Svensk Exportkredit till en fast ränta som anknyter till de räntenivåer som internationellt har överenskommit i den s. k. consensusöverenskommelsen. Det nya refinansieringssystemet har på kort tid ställts inför en betydande efterfrågan på refinansieringsmedel. Från igångsättningen den 1 juli 1978 till den 31 december 1978 har således förhandsbesked beträffande refinansiering lämnats av SEK på inte mindre än 6 700 milj. kr. varav huvuddelen i utländsk valuta. Tillsammans med accepterade offerter har hittills 2 100 milj. kr. av den totala ramen på 10 000 milj. kr. utnyttjats. SEK:s refinansiering har skett dels på de utländska kapitalmarknaderna, huvudsakligen när det gäller refinansiering i utländsk valuta, dels på den inhemska kapitalmarknaden, till största delen via upptagande av lån i AP-fonden. Det är osäkert om medel för ett fortsatt snabbt finanspråktagande av den ram som har getts för den treåriga försöksperioden kan anskaffas enbart på den svenska kapitalmarknaden. Bolaget har dock bedömts ha möjlighet att låna upp erforderliga medel i andra länder.

Anskaffandet av refinansieringskapital innebär f. n. inga allvarliga problem. Jag vill dock peka på att den ökade inriktningen mot produktion av investeringsvaror och systemleveranser också kan förväntas medföra en bindning av avsevärda finansiella resurser i exportfinansiering, på samma gång som ett ökat risktagande uppstår på garantisidan.

Företag som arbetar med projekt som är mycket stora i förhållande till den egna verksamhetens omfattning, och som därvid i stor omfattning anlitar underleverantörer eller underentreprenörer, kan ställas inför stora finansieringsproblem. Problemen gäller dels finansieringen under uppbyggnadstiden om denna är lång, dels de garantiåtaganden som är förknippade med projekten och som tär på företagets upplåningskapacitet.

Vid rekonstruktion av ett företag eller vid omstrukturering av en bransch har det i några fall varit nödvändigt att staten utöver de ordinarie arbetsmarknads- och regionalpolitiska insatserna i vissa fall helt eller delvis trätt in som ägare av berörda företag.

Det är som jag tidigare har nämnt min bedömning att vi nu går in i en period där antalet akuta finansiella kriser i industrisektorn och branscher kommer att avta. Man måste dock räkna med ett antal fall där staten utöver andra engagemang även måste ta på sig en ägarroll. En sådan roll kan vara ett inslag i omställning av branscher bl. a. som en följd av en snabb teknisk utveckling.

Det kan vara av vikt att staten bygger upp en kapacitet för arbete med företagsrekonstruktioner m. m. som även i fortsättningen bör kunna utnyttjas när statligt ägarengagemang är aktuellt. I de fall staten temporärt åtar sig ägarrollen för att rekonstruera ett företag eller en grupp av företag kan det vara lämpligt att engagemanget läggs i ett särskilt statligt bolag.

Bl. a. med hänsyn till att remissbehandlingen av statsföretagsutredningens betänkande (SOU 1975: 85), där frågor i anknytning till denna problematik behandlas, först nyligen avslutats är jag f. n. inte beredd att lägga fram förslag hur ett sådant bolag skall organiseras. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i denna fråga.

#### 4.3.3 Småföretagsfrågor

Småföretagen, dvs. företag med mindre än ca 200 anställda, spelar en viktig roll inom den svenska industrin. Inom tillverkningsindustrin sysselsätts ungefär en tredjedel av alla yrkesverksamma i småföretag. Antalsmässigt är småföretagen helt dominerande. Deras betydelse för utvecklingen inom näringslivet är stor. De är en viktig källa för teknisk förnyelse och för tillkomsten av nya affärsidéer. Jag vill också nämna småföretagens avgörande roll för möjligheterna att erbjuda industrisysselsättning åt människor på mindre orter. Vidare fungerar de ofta som underleverantörer och legotillverkare till större företag. En väl fungerande underleverantörssektor innebär en ökad flexibilitet för storföretagen. Tillsammans bildar på så sätt de större och mindre företagen ett mönster, där småföretagen i viktiga

avseenden är en förutsättning för storföretagens verksamhet. Samtidigt är utvecklingen inom storföretagen av väsentlig betydelse för småföretagens möjligheter till framgångsrik verksamhet.

Enligt min mening finns det inom småföretagssektorn outnyttjade möjligheter att öka produktion och sysselsättning. Samtidigt möter småföretagen särskilda hinder för sin utveckling. Mindre företag kan t. ex. inte inom sin egen organisation på samma sätt som större företag förfoga över kunande och utrustning inom alla för företaget väsentliga områden. Vidare är behovet av riskvilligt kapital särskilt framträdande för småföretag, som ofta har liten andel eget kapital och bristfälliga bankmässiga säkerheter. Jag anser det angeläget att vidta åtgärder så att de utvecklingshinder som småföretagen möter så långt möjligt undanröjs. Sådana åtgärder får dock inte utformas så att de försvårar utvecklingen för andra företag eller snedvrider konkurrensförhållandena.

Statsmakterna beslöt år 1977 om åtgärder för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling (prop. 1977/78: 40, NU 1977/78: 34, rskr 1977/78: 110). Åtgärderna inriktades bl. a. på områdena kapitalförsörjning, kapitalbeskattning, företagservice, exportfrämjande och företagsmiljö. Insatserna utformades så att de skulle utjämna orättvisor mellan små och stora företag eller hjälpa småföretagen över olika tröskelproblem. Det ankommer dock på företagen själva att bestämma, om de skall utnyttja de hjälpmedel som samhället ställer till förfogande. Åtgärderna har sålunda utformats så att de inte lyfter över företagsansvaret på samhällsorganen. Beslutet ligger enligt min uppfattning väl i linje med den principiella syn på industripolitiken som jag tidigare redogjorde för. Det bör därför ligga till grund för de fortsatta insatser som görs inom småföretagsområdet.

De småföretagsinriktade insatserna inom industripolitiken sker främst genom de regionala utvecklingsfonder, som sedan den 1 juli 1978 finns i varje län. Fonderna har två huvuduppgifter, nämligen företagserviceverksamhet och kreditverksamhet. Särskild uppmärksamhet skall därvid ägnas åt insatser inom områdena produktförnyelse och marknadsföring samt etableringsfrämjande och underleverantörsinriktade åtgärder. Jag tar i det följande upp förslag om ökade insatser från fonderna inom dessa områden. Frågan om en ny och enklare företagsform har varit föremål för utredning av 1974 års aktiebolagsutredning. Utredningen har framlagt förslag om en ny bolagsform – andelsbolag. Vid remissbehandlingen har emellertid en rad brister hos förslaget påtalats. Den föreslagna företagsformen är alltför lik nuvarande aktiebolag och innebär endast marginella förenklingar. Inom justitiedepartementet pågår därför nu ett arbete som syftar till att framlägga mer omfattande förslag till förenklingar för småföretag. Arbetet bedrivs i samråd med bl. a. småföretagens organisationer.

#### 4.3.4 Forsknings- och utvecklingsfrågor

Teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete är av stor betydelse för svensk industris internationella konkurrenskraft. Detta är också slut-

satserna av de studier om svensk industri som har genomförts under senare tid. Mot denna bakgrund ter det sig oroande att det industriella utvecklingsarbetet i Sverige har haft en i stort sett oförändrad volym de senaste fem åren.

Enligt den klassiska utrikeshandelsteorin förklaras de internationella handelsmönstren av ländernas komparativa fördelar, baserade på möjligheterna till effektiv produktion utifrån råvarutillgångar, arbetskraft och realkapital. Denna teori har senare modifierats för att även inkludera teknikfaktorn, som numera anses vara av helt avgörande betydelse för internationell handel. Med utgångspunkt från denna teori skulle kapitalintensiv produktion under de senare faserna av en produkts livscykel härvid lokaliseras till låglöneländerna. Arbetet i inledningsfaserna av en produkts livscykel, dvs. produktion som kräver relativt stora insatser av utbildad arbetskraft, skulle bibehållas i industriländerna. Höglöneländernas roll blir med andra ord att svara för de delar av industrin som kräver mer yrkesskicklighet och specialkunnande och att satsa mer på forsknings- och utvecklingsverksamhet för att finna innovationer som antingen ger vinster i ett initialskede eller gör det möjligt för dem att behålla sitt försprång i produktutvecklingen. I den beskrivna strukturomvandlingsprocessen tillmäts forsknings- och utvecklingsverksamheten i industrin en strategisk roll. Den är "motorn" i det förlopp där innovationer utvecklas, standardiseras och sedermera flyttas utanför det egna företaget och landet för massproduktion i länder med lägre arbetskostnader.

Detta resonemang rymmer många förenklingar och undantag finns från den angivna rollfördelningen mellan hög- och låglöneländer. Den tecknar dock grovt den utveckling som kan noteras, bl. a. att kapitalintensiv produktion i allt större utsträckning förläggs till länder med låga löner.

Industriellt utvecklingsarbete är att se som en investering. Sett ur samhällets synvinkel kan de kostnader som nu nedläggs vägas mot den framtida nyttan för företag och konsumenter. Ett företag som satsar på utvecklingsarbete väger huvudsakligen in framtida egna inkomster. Normalt överstiger nyttan av en lyckad utvecklingssatsning den avkastning företaget kan få. Flera företag tar upp den nya tekniken, genom konkurrensen pressas priserna ner till fördel för konsumenterna men till förfång för det företag som har satsat på utvecklingsarbetet. Med patentering ökar visserligen möjligheterna att tillgodogöra sig det ekonomiska värdet av en innovation, men alla utvecklingsresultat är inte patenterbara och patent ger inte heller alltid ett tillräckligt skydd. Om ett företag inte får tillräckligt stor del av nyttan i form av egna intäkter, kommer investeringen inte till stånd. Detta förhållande ger en tendens till underinvestering i industriellt utvecklingsarbete.

Långsiktiga utvecklingssatsningar är i regel förknippade med betydande osäkerhet. Tempot i produktutvecklingen ökar ständigt och produkternas livslängd minskar. Oförutsedd protektionism i olika former kan plötsligt

begränsa marknadsmöjligheterna för en nyutvecklad produkt. Dessa och andra riskfaktorer som jag tidigare har nämnt tenderar sammantagna att minska företagens risksatsningar. Man väljer projekt där förväntningarna om avkastning är låga men relativt säkra. Utvecklingsprojekt med hög sannolik avkastning men med relativt stor risk för misslyckande får stå tillbaka. Även projekt där avkastningen faller ut först på lång sikt prioriteras ned. Dessa faktorer ger sålunda också en allmän tendens till vridning av insatserna i riktning mot mera kortsiktiga satsningar.

Samhället kan korrigera tendenserna till underinvestering genom att på olika sätt öka utvecklingsinvesteringarnas lönsamhet. I de tidiga utvecklingskedena kan det lämpligen ske genom att samhället i vissa fall tar över en del av kostnaderna och därigenom lyfter av en del av risken. I de skeden som ligger närmare en kommersiell exploatering synes det vara viktigare att underlätta finansieringen och en bred marknadsintroduktion. Problemen är störst för företag som gör stora satsningar i relation till sin egen storlek. Tidigare har detta problem framför allt gällt mindre och medelstora företag. För dessa företagskategorier har också åtgärder vidtagits. Numera kan även större företag ha problem med detta slags riskfinansiering.

I takt med att kostnaderna för produktutveckling har ökat kräver nya satsningar allt högre tillverkningsvolym på vilken dessa kostnader kan fördelas. Tendensen till utvidgat samarbete över gränserna och till sammanslagning av företag är tydlig inom områden där utvecklingskostnaderna är betungande och växande. Frågan kan ställas vilka möjligheter svenska företag, som ofta är små internationellt sett, har att överleva som självständiga enheter i ett sådant sammanhang.

I takt med totalt sett ökande forsknings- och utvecklingsaktiviteter i världen framstår det som allt mer angeläget att i ökad utsträckning dra nytta av den teknik som utvecklas utanför Sverige.

Ett alternativ till att satsa på egen utvecklad teknik kan många gånger vara att i stället bygga på importerad teknik och utveckla denna till olika kundanpassade tillämpningar. Med en sådan produktion undviker man de risker som är förknippade med produktutveckling på områden där marknadsdominans inte kan nås. Flera av våra mest framgångsrika verkstadsföretag har sådan inriktning.

Valet av utvecklingsväg blir beroende av företagets speciella förutsättningar. Det finns områden där genuint tekniskt nyskapande kan vara framgångsrikt. Även om de svenska företagen internationellt sett är små kan de vara dominerande inom ett begränsat produktsortiment. Denna volym kan vara tillräcklig för att ge dessa företag möjlighet till en mera långtgående produktutveckling. Det finns också utrymme för tekniskt nyskapande inom områden där kostnaderna för produktutveckling är förhållandevis små.

Samtidigt har det inom andra områden otvivelaktigt blivit allt mer re-

surskrävande att satsa på egen utveckling av teknik. För många företag framstår det som långsiktigt fördelaktigare att bevaka den internationella teknikutvecklingen och genom licenser köpa teknik då så erfordras. Företagens styrka byggs i stället upp kring förmågan till särskild kundanpassad produktutformning, kring systemutformning och kring en kompetens när det gäller tillämpningsprogram, s. k. mjukvara.

Den insats i form av kommersiellt utvecklingsarbete som en sådan inriktning kräver är minst lika stor som insatsen vid eget tekniskt utvecklingsarbete. Den väsentliga skillnaden ligger i risktagandet. Ett tekniskt utvecklingsarbete som misslyckas kan vara förödande för företaget. Ett företag som söker anpassa sig till marknadens önskemål genom teknikköp och kundanpassning lever ett något säkrare liv. En vridning mot kundanpassning och systemförsäljning är emellertid samtidigt förknippad med betydande tröskelproblem och till en del med nya risker.

En påtaglig förskjutning mot ett ökat systemtänkande kan märkas. Olika komponenter, utrustningsdetaljer m. m. samordnas i komplexa produktions- eller processkedjor och dessa integrerade produktionskedjor inordnas i en organisation med behov av utbildning etc. Flödestänkandet och hänsyn till olika former av beroende väger numera mycket tungt vid utformningen av företags produktionsplanering. Även enskilda produkter påverkas alltmer av ett utvidgat systemtänkande och blir mer och mer komplicerade.

En inriktning mot kundanpassning och systemförsäljning kräver en betydande marknadsorganisation. Det kommersiella utvecklingsarbetet är ofta betydande och det har relativt kort "livslängd". Systemförsäljning är många gånger förenad med omfattande finansiella engagemang.

Även i detta fall finns enligt min mening ibland behov av statliga insatser för att underlätta företagets utveckling. Mot bakgrund av att så stor del av den totala forsknings- och utvecklingsverksamheten sker utanför Sverige finns skäl att överväga åtgärder som underlättar företagets bevakning av den internationella tekniska utvecklingen.

Företag som orienterar sig mot kundanpassade tillämpningar av teknik måste samtidigt bygga ut sin marknadsföringsorganisation. De måste samtidigt ta på sig ett omfattande utvecklingsarbete för att anpassa sina produkter, processer och system till kundernas krav. Åtgärder som underlättar finansiering av uppbyggandet av marknadsorganisation och kommersiellt utvecklingsarbete kan därför vara motiverade.

Ofta kan osäkerheten om den framtida marknaden hämma satsningarna på forsknings- och utvecklingsverksamhet. I vissa fall – speciellt om de framtida kunderna tillhör den offentliga sektorn eller upphandlingen styrs av statliga eller kommunala beslut – kan denna osäkerhet minskas. STU har genom statsmakternas beslut (prop. 1977/78:111, NU 1977/78:75, rskr 1977/78:361) fått i uppdrag att på olika sätt främja en utökad offentlig upphandling av tekniskt avancerade produkter. Utvecklingen får visa om ytterligare åtgärder är nödvändiga på detta område.

Behovet av statliga åtgärder skall bedömas mot bakgrund av att den största delen av utvecklingsarbetet nu sker i företagen och också finansieras av dessa. I takt med att kraven på resurser för utvecklingsändamål har ökat har dock samhällets insatser vuxit i omfattning.

Statligt stöd till industriellt utvecklingsarbete utgår f. n. inom följande områden:

- teknisk forskning, främst vid universitet och högskolor
- branschforskning
- teknisk utveckling av produkter och processer, främst inom företagen
- mindre och medelstora företags tekniska och kommersiella produktutveckling

Något statligt stöd till större projekt som befinner sig i en kommersiell utvecklingsfas utgår f. n. inte, om man undantar det särskilda avdrag för FoU-kostnader som medges vid företagsbeskattning och den målinriktade utveckling som pågår inom t. ex. försvars-, kommunikations- och energisektorerna. I prop. 1977/78:111 om statens stöd till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete m. m. diskuterades frågan om stöd till sådana större utvecklingsprojekt och ett resultat av pågående beredningsarbete aviserades till innevarande budgetår.

Enligt min uppfattning finns det flera faktorer som talar för att en utvidgad statlig satsning på industriellt utvecklingsarbete nu är befogad.

Jag har tidigare konstaterat att utvecklingsarbete är förenat med mycket långa planeringstider. Detta medför att åtgärder krävs redan nu för att ge ett tillskott till den svenska industrins konkurrenskraft långt in på 1980-talet.

De problem som tidigare gällde för små företag har nu kommit att gälla större företag. Orsaken härtill är de snabbt växande kraven på grundläggande och allsidig kompetens inom framför allt vissa sektorer av tekniskt utvecklingsarbete.

De spridningseffekter man kan förvänta sig av ett framgångsrikt industriellt utvecklingsarbete gör ökade satsningar särskilt motiverade.

Den hårdnande internationella konkurrensen har medfört att behovet av produktförnyelse och effektivare produktion ökar snabbare än företagens förmåga att svara upp mot dessa krav. I detta perspektiv är den obenägenhet att öka satsningarna på forsknings- och utvecklingsarbetet, som kan iaktas i svenska företag, speciellt oroande.

Behovet av en ökad satsning på industriellt utvecklingsarbete anser jag vidare motiveras av att den ekonomiska livslängden för produkter och produktionsprocesser minskar. Detta tillsammans med att allt större geografiska marknader täcks in med bl. a. åtföljande risker för handelspolitiska ingripanden har gjort att företagens riskbild har förändrats.

Sammanfattningsvis finns det alltså många faktorer som pekar mot att svensk industri med dess traditionellt höga tekniska nivå kommer att ställas inför en allt hårdare internationell konkurrens. Jag anser det önskvärt

att svensk industri ges möjlighet att möta denna konkurrens med ökade satsningar på tekniskt och kommersiellt utvecklingsarbete. Jag vill samtidigt poängtera att Sverige volymmässigt inte kommer att kunna mäta sig med flertalet av våra konkurrentländer vad avser insatta resurser. Svensk industri tvingas därför i viss mån koncentrera sina utvecklingsresurser till sektorer där man kan bedömas ha goda förutsättningar till framgång.

Den särskilda näringspolitiska delegationen har i sitt betänkande (Ds Ju 1979: 01) Väger till ökad välfärd, föreslagit en ökad statlig insats inom områdena informationsteknik, mikroelektronik och bioteknik. Delegationen utpekar också som betydelsefulla, områdena transportsystem, metallurgi, materialteknik, småskalig avancerad teknik, teknik inom kommunal service samt säkerhetsteknik. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till uppdrag till STU och SIND att närmare kartlägga behov och möjligheter till statliga insatser inom dessa och angränsande områden.

För ett litet och högt industrialiserat land som Sverige ligger enligt min mening en av möjligheterna till industriell framgång i att tillgodose de speciella behov hos kunderna som inte låter sig tillfredsställas genom vanlig massproduktion. Detta kan bl. a. ske genom utveckling av produkter för specialiserade ändamål och genom anpassning av existerande produkter efter kundernas önskemål. Höga krav ställs därvid på den tekniska nivån i industrin och på dess förmåga att anpassa sig efter marknadens krav. Jag återkommer i det följande med förslag till åtgärder för att dels stimulera företagens satsningar på industriella utvecklingsprojekt, dels främja teknikimporten.

#### 4.4 Vissa internationella frågor

##### 4.4.1 Bilateral industriella samarbetsöverenskommelser

Sverige har bilaterala samarbetsavtal på det industriella området med flera länder. Jag har tidigare påpekat att kontakter rörande industriellt samarbete under senare tid också skett på regeringsnivå.

Regeringskontakterna med de *östeuropeiska* länderna när det gäller industriellt samarbete är av gammalt datum. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet ingick Sverige, liksom flertalet länder i Västeuropa, regeringsavtal med flertalet östeuropeiska länder om ekonomiskt, industriellt och tekniskt samarbete. Dessa avtal, vilka tillkom på öststaternas initiativ, och i vilka parterna åtar sig att söka främja och underlätta utvecklingen av dylikt samarbete är allmänt hållna och innehåller inte något konkret om enskilda projekt eller om områden där sådana bör komma till stånd. Diskussioner om dylika projekt äger dock rum inom de blandade regeringskommissionerna som upprättats för att följa avtalens tillämpning och som normalt sammanträder en gång om året. Som komplement till avtalen har med vissa länder överenskommit om s. k. program för långsiktigt samarbete. I dessa program identifieras de sektorer där förutsättningarna för samarbete anses mest gynnsamma.

I december 1978 undertecknade jag ett avtal om industriellt och tekniskt-vetenskapligt samarbete med Folkrepubliken Kina.

Liknande överenskommelser om samarbete har också under senare år tillkommit med ett antal *utvecklingsländer*, främst de oljeproducerande länderna i Nordafrika och Mellersta Östern (Algeriet, Irak, Iran, Egypten och Libyen). En överenskommelse finns med Indien och förhandlingar om ett avtal pågår med Nigeria.

Också med ett antal *industriländer* har informella kontakter rörande industriellt och tekniskt-vetenskapligt samarbete under senare år intensifierats.

Samarbetsöverenskommelserna ger en möjlighet för svenska regeringsrepresentanter att regelbundet i direkt kontakt med representanter för motpartens regering främja svenska företags intressen.

De blandade kommissionerna som upprättas inom ramen för avtalen utgör vidare organ för utbyte av information om utvecklingsplaner på det ekonomiska området.

Jag anser att bilaterala samarbetsöverenskommelser av den typ jag nyss har beskrivit i många fall utgör ett värdefullt instrument för kontakter på regerings- och myndighetsnivå i syfte att främja svenska företags intressen. De fyller dock denna funktion huvudsakligen i förhållande till centralplanerade ekonomier och vissa utvecklingsländer, på grund av främst graden av det statliga inflytande över näringslivet i dessa länder och deras önskemål om bekräftelse på den svenska regeringens positiva inställning till ekonomiskt, industriellt och tekniskt samarbete. De förändringar i de internationella ekonomiska transaktionernas karaktär som jag tidigare har beskrivit innebär att internationell samverkan mellan företag i utvecklings-, förädlings- och marknadsföringsprocessen blir allt vanligare samt att regeringarna i respektive länder på grund av samverkansprojektens storlek och komplexitet, allt oftare blir engagerade. Detta gäller i ökande utsträckning också regeringar i industriländerna. Behovet av kontakter på regeringsnivå i fråga om samverkan, bilateralt eller med tredje land, ökar i motsvarande mån också i förhållande till dessa länder.

#### 4.4.2 Internationella standardiseringsfrågor

I många fall utgör olikheter i kraven på teknisk standard mellan olika länder ett allvarligt handelshinder. Länderna har ofta nationella bestämmelser för det tekniska utförandet av produkter. Vid distribution och marknadsföring i olika länder uppstår härigenom tekniska anpassningsproblem för industrin. Internationell standardisering syftar till att harmonisera de skilda marknadernas standarder och därigenom medverka till att undanröja tekniska handelshinder. För Sveriges del innebär tillämpandet av internationella standarder att vi kan sälja samma produkt på ett flertal exportmarknader förutom på vår hemmamarknad. Det ligger i Sveriges intresse att berörda myndigheter, företag och näringslivsorgan aktivt med-

verkar i och påverkar det internationella standardiseringsarbetet så snart produkter av betydelse för vår ekonomi är berörda. Många svenska företag som har engagerat sig i internationella standardiseringsprojekt har därigenom stärkt sitt konkurrensläge.

Standardisering utnyttjas även vid produktion av varor i form av variantbegränsning för att förlänga tillverkningsserierna och därigenom sänka tillverkningskostnaden per enhet. Samtidigt minskas även lagerkostnaderna för säljare och köpare. Detta är vanligt för enkla slutprodukter av typ skruv, bult, kullager m. m. För mer sammansatta produkter kan kostnaderna sänkas genom variantbegränsning av såväl utgångsvaror som komponenter och halvfabrikat. Många svenska industriföretag har i avgörande grad förbättrat sin lönsamhet genom att standardisering har möjliggjort antingen storskalig tillverkning av enkla produkter eller systemuppbyggnad av sammansatta produkter. Att åstadkomma produkter med hög standardiseringsgrad är som jag ser det en viktig möjlighet att stärka industrins konkurrenskraft.

Standardisering är alltså ett betydelsefullt verktyg för att förbättra industrins konkurrenskraft, särskilt för ett industriland som Sverige med relativt små tillverkningsenheter, korta tillverkningsserier, en liten hemmarknad och ett stort beroende av internationell handel. Genom att staten bl. a. bidrar till finansieringen av standardiseringsverksamheten främjas den tekniska och ekonomiska utvecklingen i landet. Jag anser det vara av stor vikt att standardiseringsverksamheten även i framtiden ges möjlighet att verka för nämnda ändamål.

Ett liknande bidrag är det som samhället ger inom området för mätteknik genom att tillhandahålla internationellt spårbara normaler för bl. a. industrin. Denna verksamhet har till uppgift att verka för internationell harmonisering av metoder och bestämmelser för materielprovning, vilka annars kan verka som internationella handelshinder.

#### *4.4.3 Utlandsinvesteringar. Multinationella företag*

Sveriges anslutning till principerna om frihandel och kapitalets fria rörlighet över gränserna har inneburit en öppen attityd gentemot såväl utländsk företagsetablering i Sverige som svenska företags utlandsinvesteringar. Utländska direktinvesteringar i Sverige kan tillföra oss nya kunskaper i fråga om teknik, marknadsföring och ledning av stora och komplexa företag. Den utlandsägda tillverkningen kan minska importbehovet av vissa varor eller öppna tillträdet till nya exportmarknader. Enligt min uppfattning kan utländska direktinvesteringar medföra viktiga bidrag till ett effektivt utnyttjande av kapital, teknologi och arbetskraft. Det är emellertid uppenbart att också negativa effekter kan uppstå till följd av utländsk etablering i Sverige. Multinationella företags agerande kan under vissa omständigheter få icke ekonomisk-politiska, skattepolitiska och arbetsmarknads-politiska konsekvenser. Allmänt sett innebär en internationalisering av ett

företag i regel en förstärkt förhandlingsposition gentemot svenska myndigheter. Således är det inte alltid lämpligt med utländska övertaganden av existerande inhemska företag, som har tillverkning av betydande omfattning, skyddsvärda tillgångar såsom teknik och know-how eller vars tillverkning på annat sätt berör vitala delar av vårt näringsliv. De legala instrument som nu står till förfogande – förvärvskontroll enligt lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. – är otidsenliga för att förebygga eller motverka att sådana risker träder det allmänna intresset för när. Kraven på en modernisering av kontrollinstrumenten avspeglas i betänkandet (SOU 1978: 73) Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m. m., som nyligen har avgetts av utredningen om utländska övertaganden av svenska företag. Betänkandet remissbehandlas f. n. Det finns inte nu skäl att binda sig för hur en lagstiftning med ett sådant syfte bör utformas i detalj.

Svenska industriföretags utlandsinvesteringar har ofta möjliggjort högre marknadsandelar på utländska marknader. Därigenom har företagen kunnat uppnå en större total produktionsvolym, varvid kostnaderna för forskning och utveckling har kunnat slås ut på flera enheter. Utlandsproduktionen jämte exporten har därvid till viss del övervunnit den nackdel som utgörs av hemmamarknadens relativa litenhet som bas för kapitalkrävande forsknings- och utvecklingsåtgärder. Etablering utomlands är ofta ett viktigt konkurrensmedel på flera produktmarknader där svenska företag är verksamma. Ett begränsat antal storföretag dominerar dessa internationaliserade produktmarknader där etablering av försäljnings- och tillverkningsenheter är strategiskt viktiga för att på längre sikt behålla eller öka marknadsandelen. Under 1970-talet har dessa etableringar till övervägande del skett genom förvärv av existerande företag. I samband med ändringen av valutalagstiftningen år 1974 (prop. 1974: 89, FiU 1974: 23, rskr 1974: 274) gav statsmakterna uttryck för en positiv grundsyn på utlandsinvesteringar som ett medel att stärka företagets internationella konkurrenskraft. Det ansågs emellertid nödvändigt att detta år lagfästa möjligheten för riksbankens valutastyrelse att beakta även industri- och sysselsättningspolitiska aspekter på prövning av tillstånd för direktinvesteringar utomlands. Denna prövning får dock leda till avslag endast då direktinvesteringar utomlands skulle ha åsamkat landets intressen utomordentlig skada på grund av beloppets storlek eller annorledes. Denna bedömningsgrund skulle därvid komplettera den sedan år 1969 gällande regeln att direktinvestering utomlands skall främja exporten eller på annat sätt vara valutabesparande.

Bakgrunden till lagändringen var att utlandsinvesteringarna hade fått en sådan omfattning att det ansågs kräva en övervakning och påverkan från samhällets sida främst med avseende på effekter på sysselsättningen och den teknologiska kapaciteten i Sverige. Det har visat sig svårt att tillämpa de införda kriterierna. Dels är dessa oklara till sin innebörd vid tillämpning på enskilda utlandsinvesteringar. Dels är det svårt att göra en sammanväg-

ning av effekten på kort och lång sikt eller effekten av den enskilda investeringen och den sammantagna effekten av många utlandsinvesteringar under en längre tidsperiod. Bl. a. dessa omständigheter utgjorde bakgrunden till de två utredningar som tillsattes år 1977, utredningen (I 1977: 06) om de internationella investeringarnas näringspolitiska effekter och utredningen (E 1977: 03) om översyn av valutaregleringen. De centrala frågeställningarna för dessa utredningar vad gäller direktinvesteringar är dels att söka finna vägar att beräkna effekten av utlandsinvesteringarna på sysselsättning, industristruktur etc., dels att överväga den legala utformningen av en eventuell reglering av utlandsinvesteringar.

Enligt min mening bör man se regeringens åtgärder beträffande både utländska direktinvesteringar i Sverige och svenska företagsinvesteringar utomlands som en integrerad del av den allmänna industri- och näringspolitiken. Då direktinvesteringarna inplaceras i en strategisk industripolitisk planering med därtill hörande framförhållning i information, kan direktinvesteringarna – utomlands och i Sverige – användas till ett offensivt vapen i utvecklandet av svensk industri samtidigt som riskerna och de negativa effekterna av sådana investeringar minimeras. Såvitt särskilt gäller utländska direktinvesteringar i Sverige vill jag inte utesluta att det kan befinnas vara ett industripolitiskt intresse att uppmuntra sådana utländska investeringar som bidrar till tekniskt know-how, tillhör riksvilligt kapital och skapar sysselsättning i sådana branscher och regioner, där inhemska alternativ saknas. Den modernisering av kontrollinstrumenten som nu övervägs avses skapa garantier för att samhällets kontroll över verksamheten i utlandsägda företag blir effektiv.

Det finns anledning att återkomma till dessa frågor när de nyss nämnda utredningarna har avslutat sitt arbete. Jag vill dock betona att utvecklingen genom arbetsgruppen för multinationella företag löpande följs.

Jag övergår nu till att mer i detalj redovisa mina förslag inom olika delar av industripolitiken.

## 5 Regionala utvecklingsfonder

Statsmakterna beslöt år 1977 om åtgärder för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling (prop. 1977/78: 40, NU 1977/78: 34, rskr 1977/78: 110). Beslutet innebar bl. a. att regionala utvecklingsfonder bildades i varje län. Fonderna, som övertog de tidigare företagareföreningarnas uppgifter, inledde sin verksamhet den 1 juli 1978. De tillfördes därvid betydande resurser.

Utvecklingsfonderna har som huvuduppgift att genom kreditverksamhet och företagsservice främja småföretagens utveckling. Inom företagsserviceområdet skall fonderna ägna särskild uppmärksamhet åt att främja

bl. a. nyetablering och export. Jag vill nu ta upp frågan om ytterligare insatser inom dessa områden.

Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för företagserviceverksamheten skall det inom varje utvecklingsfond finnas en funktion för främjande av nyföretagande. Vidare skall fonderna nära samarbeta med bl. a. SIND, andra centrala och regionala myndigheter och organ, kommuner, banker och näringslivsorganisationer i nyetableringsfrågor.

Under de senaste åren har flera organ bedrivit kurser och kampanjer på temat "Att starta eget". Ett exempel är den nyetableringskampanj som vissa handelskamrar, företagareföreningar och banker bedrev våren 1978. Ca 1700 personer som hade planer på att starta egen rörelse inbjöds till överläggningar med experter inom olika områden och kunde på så sätt få diskutera sina affärsidéer. I de fall planerna bedömdes som realistiska kunde kontakter knytas mellan tänkbara nyetablerare och olika institutioner som kunde tänkas medverka vid den fortsatta utvecklingen av projekten. Andra exempel är de nyetableringskurser som bedrivs av SIFU och andra kursarrangörer, samt olika inventeringar av företagsidéer som har gjorts inom vissa län. Dessa aktiviteter har mötts av ett påfallande stort intresse från personer med planer på att bli företagare. Jag anser det vara särskilt betydelsefullt att utvecklingsfonderna kan ge råd och hjälp åt dessa personer så att de nyetableringsprojekt som bedöms vara realistiska kan genomföras. Särskilda medel bör därför tillföras fonderna för detta ändamål.

Även om åtskilliga kontakter redan har knutits mellan utvecklingsfonder och personer som vill starta företag behövs det inom många län ytterligare insatser för att få kontakt med sådana personer. Jag har erfarit att de organ som deltog i nyetableringskampanjen år 1978 är beredda att delta i en ny kampanj. Därvid kan man dra nytta av erfarenheterna från den förra kampanjen. Jag avser att senare föreslå regeringen att uppdra åt SIND att ta initiativ till en nyetableringskampanj i samarbete med bl. a. de regionala utvecklingsfonder, handelskamrar och banker som önskar delta i ett sådant projekt. För att täcka kostnader för utvecklingsfondernas insatser samt bidra till att täcka kostnader för centrala informations- och organisationsinsatser bör särskilda medel anvisas. Jag beräknar 3 milj. kr. för ändamålet.

De statliga insatser som nu görs för att främja nyföretagande riktar sig i allmänhet till enskilda personer som planerar att starta egen rörelse. Där emot har hittills mindre intresse visats bildandet av löntagarägda företag. Enligt min mening bör särskilda ansträngningar göras för att inom företagen ta tillvara den tillgång som de anställdas erfarenhet och kunskaper utgör. Jag tänker i detta sammanhang på de fall där de anställda är beredda att gemensamt gå in som ägare i det företag där de arbetar. Gjorda studier visar att ca 40 företag med sammanlagt ca 1400 anställda inom tillverknings- och byggnadsindustri är löntagarägda. Huvuddelen är småföretag med färre än 50 anställda. Orsakerna till att företag är löntagarägda varie-

rar. En anledning är att de anställda har övertagit rörelsen i samband med konkurs, betalningsinställelse eller hot om nedläggning på grund av bristande lönsamhet. Det förekommer också att de anställda har tagit över familjeföretag i samband med generationsskifte på ägarsidan. Huvuddelen av de löntagarägda företagen drivs i aktiebolagsform. Ett fåtal är ekonomiska föreningar. Sammanfattningsvis kan konstateras att relativt få företag är löntagarägda i den meningen att de ägs av en grupp anställda eller verksamma i rörelsen. Det är troligt att det finns en rad hinder, bl. a. av organisatorisk art, som gör det särskilt svårt att bilda löntagarägda företag.

Enligt min mening är det viktigt att nyföretagande underlättas när det gäller både enskilda personer och grupper av anställda som vill överta eller starta rörelse. Samhällets insatser för att undanröja hinder för nyföretagande bör därför kompletteras med åtgärder som inriktas på sådana hinder som särskilt är förknippade med löntagarägda företag. F. n. saknas dock tillräcklig kännedom om vilka särskilda problem som uppstår när löntagarägda företag skall bildas. Jag förordar att medel anvisas för en försöksverksamhet inom de regionala utvecklingsfonderna. Fonderna bör få möjlighet att med fördjupade insatser av företagsservicekaraktär söka underlätta bildandet av löntagarägda företag. Samtidigt får de ett underlag för att bedöma styrkefaktorer och svagheter hos sådana företag samt vilka problem som finns när företagen skall bildas. Försöksverksamheten bör bedrivas i samråd med kooperationsutredningen (I 1977: 01). Det bör ankomma på regeringen att närmare besluta om utformningen av verksamheten. Jag beräknar kostnaderna för en sådan försöksverksamhet till 1 milj. kr.

Jag vill vidare erinra om att statliga insatser i etableringsfrämjande syfte också sker genom särskilda investmentbolag. I enlighet med riksdagens beslut (prop. 1977/78: 40 bil. 1, NU 1977/78: 34, rskr 1977/78:110) har SVETAB startat regionala investmentbolag i Bergslagen och Mellannorrland. Ett annat exempel är Regioninvest i Norr AB som bedriver verksamhet i Norrbottens län. Vidare har utvecklingsfonderna i varvsregionerna tillförts ekonomiska resurser som får användas bl. a. för att bilda investmentbolag. Statsföretagsutredningen har i betänkandet (SOU 1978: 85) Statligt företagande i samhällets tjänst lämnat förslag bl. a. om den fortsatta verksamheten inom SVETAB och Regioninvest i Norr. Förslagen remissbehandlas f. n. Jag avser att senare återkomma till frågan och därvid redovisa en samlad bedömning av statliga investmentbolag som medel för att främja nyetablering och sysselsättning.

Jag har i det föregående beräknat kostnaderna till (3+1=) 4 milj. kr. för de åtgärder som jag har föreslagit inom etableringsområdet. Beloppet bör anvisas på ett särskilt anslag. Jag förordar sålunda att för budgetåret 1979/80 4 milj. kr. anvisas på ett nytt reservationsanslag som bör benämnas Vissa etableringsfrämjande åtgärder.

Jag vill nu också beröra frågan om vissa exportfrämjande åtgärder med inriktning på småföretagen. Beslutet om åtgärder för att främja de mindre

och medelstora företagens utveckling (prop. 1977/78: 40, NU 1977/78: 34, rskr 1977/78: 110) innebar bl. a. att särskilda åtgärder inom ramen för Sveriges exportråds verksamhet skulle vidtas för att ta till vara outnyttjade möjligheter till export inom dessa företag. De regionala utvecklingsfonderna skulle med sin breda kontaktyta gentemot länens näringsliv vara replipunkt på länsnivå för exportrådet.

Några utvecklingsfonder har nu aktualiserat ytterligare insatser inom exportområdet. Sålunda har utvecklingsfonden i Stockholms län hos regeringen ansökt om särskilda medel för en försöksverksamhet med s. k. regionalt handelshus för länet. Handelshuset skulle vara knutet till fonden och ha till syfte att hjälpa en grupp små och medelstora företag att sälja på export. När dessa företag har fått tillfredsställande egen kunskap inom exportområdet och uppnått en viss exportvolym är avsikten att de själva skall ta över exportarbetet från handelshuset. Därefter skulle andra företag knytas till handelshuset. Eftersom det rör sig om en form av fördjupad företagsservice räknar fonden med att handelshuset inte kan bli självbärande. Däremot anser fonden att verksamheten kommer att ge betydande omsättnings- och sysselsättningsökningar hos de medverkande företagen. Även utvecklingsfonderna i Värmlands och Gävleborgs län har redovisat förslag till ökade insatser inom exportområdet. Syftet är detsamma i samtliga tre fall, men formerna skiljer sig något åt.

Jag finner idén med handelshus intressant. Frågan är dock komplicerad. Bl. a. måste en splittrande struktur undvikas. Frågan om handelshus bör beredas ytterligare. Jag är därför inte beredd att nu ta ställning till frågan. Det bör ankomma på regeringen att närmare bedöma behovet av insatser på detta område. Jag har för avsikt att senare återkomma till regeringen i ärendet.

Jag övergår nu till frågan om utvecklingsfondernas kreditverksamhet.

I samband med att de regionala utvecklingsfonderna bildades vid halvårsskiftet 1978 överfördes till fonderna de medel som fanns i statens utvecklingsfond och huvuddelen av de medel som fanns i statens hantverks- och industrilånefond. Därutöver tillfördes fonderna på detta anslag ytterligare 322 milj. kr. för budgetåret 1978/79. Sammanlagt tillfördes utvecklingsfonderna vid starten ca 1 000 milj. kr. Räntor och amorteringar som flyter in på utestående lån kan av fonderna användas för ny utlåning och för förlusttäckning.

I prop. 1978/79: 100 bil. 17 (s. 69) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1978/79 till Medelstillskott till regionala utvecklingsfonder för budgetåret 1979/80 beräkna ett reservationsanslag av 100 milj. kr. Från reservationsanslaget lämnas bidrag till fonderna för långivning till främst små och medelstora företag enligt förordningen (1978: 506) om statligt kreditstöd genom regional utvecklingsfond. Utvecklingsfondernas krediter lämnas som rörelselån eller produktutvecklingslån. Rörelselån ges för anskaffning av anläggnings- el-

ler omsättningstillgångar eller för att främja rörelsen på annat sätt. Produktutvecklingslånen lämnas för att stödja utveckling och marknadsföring av produkter, processer eller system för industriell produktion.

Vidare har de regionala utvecklingsfonderna i varvsregionerna nyligen tillförts ytterligare sammanlagt 105 milj. kr., varav högst 75 milj. kr. får användas även för att bilda investmentbolag i vissa regioner (prop. 1978/79: 49, NU 1978/79: 17, rskr 1978/79: 115).

För budgetåret 1979/80 har de regionala utvecklingsfonderna hos SIND anmält behov av ytterligare ca 450 milj. kr. Som framgår av prop. 1978/79: 100 bil. 17 (s. 69) har SIND i sin anslagsframställning beräknat behovet av ytterligare medel till de regionala utvecklingsfondernas utlåningsverksamhet till ca 150 milj. kr. SIND har numera reviderat sin beräkning och bedömer medelsbehovet till 300 milj. kr.

De regionala utvecklingsfonderna har under perioden den 1 juli 1978–den 15 december 1978 beviljat lån på sammanlagt 205 milj. kr. Under budgetåret 1978/79 beräknas hela den tillgängliga nyutlåningskapaciteten. ca 480 milj. kr., bli utnyttjad.

Grunderna för det statliga kreditstödet genom regionala utvecklingsfonder innebär bl. a. att utvecklingsfonderna inte skall konkurrera med det befintliga kreditutbudet. Kreditverksamheten vid fonderna skall i stället vara ett komplement till det ordinarie kreditväsendet. Lån från fonderna bör således som regel lämnas endast till företag som har otillräckliga lånesäkerheter för att få lån på den ordinarie kreditmarknaden.

Inrättandet av de regionala utvecklingsfonderna och förstärkningen av deras kreditstödsverksamhet har mötts med stora förväntningar av småföretagen. Det visas bl. a. av den stora efterfrågan på lån från fonderna. Jag vill i detta sammanhang framhålla, att fonderna bör verka för att också lånesökandens ordinarie bankförbindelse lämnar krediter i så stor utsträckning som möjligt. Förutsättningar för ökade banklån skapas genom att fonderna inte ställer krav på bankmässiga säkerheter för sina lån. Det innebär i sin tur att ökat säkerhetsutrymme finns för ordinarie kreditgivare i sådana projekt som fonden delvis finansierar genom sin långivning. Jag vill också peka på möjligheten att efter en tid, när ett företag har ökat sin kreditvärdighet på den ordinarie lånemarknaden, ersätta utvecklingsfondslån med banklån. De på så sätt frigjorda resurserna kan fonden utnyttja för nya krediter med hög risknivå.

Den hittillsvarande utvecklingen visar att behovet av ytterligare kapitaltillskott till utvecklingsfondernas kreditverksamhet är stort, även om alla möjligheter tas till vara att öka insatserna från andra kreditgivare. Jag anser att det är viktigt att den inledda förstärkningen av utvecklingsfonderna fullföljs. Endast om så sker kan fonderna i rimlig mån svara mot de förväntningar och anspråk som småföretagen ställer på fonderna. Jag vill också erinra om att en ökning av industriinvesteringarna förutses under det kommande budgetåret. För småföretagen har den utdragna lågkonjunkt-

ren i många fall medfört svårigheter att nu finansiera investerings- och utvecklingsprojekt, även om projekten bedöms vara lönsamma. I ett sådant läge är utvecklingsfondernas kreditverksamhet särskilt betydelsefull. Jag förordar att de regionala utvecklingsfonderna tillförs ytterligare 300 milj. kr. Detta ger fonderna en utlåningskapacitet för 1979/80 på drygt 500 milj. kr. vilket innebär en viss ökning jämfört med innevarande budgetår. Reservationsanslaget Medelstillskott till regionala utvecklingsfonder bör sålunda för budgetåret 1979/80 uppföras med 300 milj. kr.

Jag vill också beröra frågan om den fortsatta finansieringen av utvecklingsfondernas låneverksamhet. Enligt beslutet att inrätta regionala utvecklingsfonder bör fondernas behov av ytterligare medel för sin kreditverksamhet t. v. tillgodoses genom att medel anvisas över statsbudgeten. I sitt remissyttrande över företagareföreningsutredningens förslag, som låg till grund för propositionen, ställde sig dock Investeringsbanken kritisk till användningen av enbart detta finansieringssätt. Enligt banken medför finansieringssättet risk för att anslagens storlek mera avspeglar det statsfinansiella läget än småföretagens behov av riskvilligt kapital. Därför borde, enligt banken, erforderliga lånemedel ställas till förfogande via den existerande kapitalmarknaden. I detta sammanhang bör vidare uppmärksammas, att Nordiska Ministerrådet nyligen har lagt fram ett förslag till nytt nordiskt regionalpolitiskt handlingsprogram. Förslaget innebär bl. a. att Nordiska Investeringsbanken skall få möjlighet att lämna s. k. regionallån till vissa nationella institutioner i de nordiska länderna med regionalpolitiska uppgifter. Bland de svenska institutioner som skall kunna komma i fråga för sådana lån, har nämnts de regionala utvecklingsfonderna i de nordligaste länen. Jag vill också nämna att SIND pekat på att fonderna successivt måste ökas till ca 2 500 milj. kr. om de enbart av räntor och amorteringar skall kunna upprätthålla en årlig nyutlåning på 500 milj. kr. Verket avser därför att senare i år återkomma till frågan om vilken roll fonderna skall spela på kreditmarknaden.

För egen del är jag inte beredd att nu förorda någon ändring av sättet att finansiera fondernas låneverksamhet. Jag anser dock att för- och nackdelar med de olika finansieringsvägar som jag nu har redogjort för närmare bör övervägas. Frågan bereds f. n. inom regeringskansliet och jag räknar med att återkomma till den i annat sammanhang.

## **6. Åtgärder för att främja industriellt utvecklingsarbete m. m.**

### **6.1 Nuvarande stödformer**

Som jag tidigare har nämnt omfattar nuvarande stödformer för industriellt utvecklingsarbete dels särskilt forskningsavdrag vid taxering till statlig inkomstskatt, dels olika typer av lån eller bidrag med eller utan återbetalningsskyldighet.

De senare förmedlas huvudsakligen av STU (prop. 1977/78:111, NU 1977/78:75, rskr 1977/78:361), och de regionala utvecklingsfonderna (prop. 1977/78:40, NU 1977/78:34, rskr 1977/78:110).

STU stöder de tidigare utvecklingsfaserna från idéprovning till prototyp. Denna del av utvecklingsprocessen präglas huvudsakligen av tekniska risker. Utveckling från prototyp till slutlig produkt inkl. vissa produktionsförberedelser stöds för de mindre och medelstora företagen av de regionala utvecklingsfonderna. Produktutvecklingslån av det slag jag nyss redogjorde för kan lämnas med upp till 3 milj. kr. För de avslutande faserna i utvecklingsprocessen, köp av produktionsutrustning och start av serieproduktion, kan Investeringsbanken erbjuda finansiering. I detta fall är det fråga om mer ordinära kreditrisker även om risktagandet vanligen är större än vad övriga på marknaden förekommande kreditinstitut normalt accepterar.

De stödformer jag nu har angett regleras i förordningen (1978:571) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet och i förordningen (1978:506) om statligt kreditstöd genom regional utvecklingsfond.

Den typ av grundläggande stöd till tekniskt utvecklingsarbete fram t. o. m. prototypstadiet som lämnas av STU finns i större eller mindre utsträckning i alla industriländer och reglerna för stödet är ofta mycket likartade dem som STU tillämpar.

I flera länder förekommer även statligt stöd till utvecklingsprojekt med hög kommersiell risk. Dessa projekt kan grovt indelas i två kategorier. Den ena omfattar projekt som är mycket stora, som är av långsiktigt nationellt intresse eller som är högggradigt riskbetonade. Projekten innebär oftast att ett visst tekniskt utvecklingsarbete beställs av någon statlig myndighet och omfattar vanligtvis alla led från idé till industriell exploatering. Projekten är vanligast inom högteknologibranscher såsom flyg, data och energi. Det statliga inflytandet på projekten är vanligen mycket stort, och beslut fattas i allmänhet av regeringarna från fall till fall.

Den andra kategorin av projekt är de som innebär att resultat av tekniskt utvecklingsarbete förs ut till industriell exploatering. Projekten är betydligt mindre till sin omfattning än de nyss beskrivna stora projekten och den tekniska utvecklingen är i sin huvuddel avklarad.

I vissa fall utnyttjas offentlig upphandling för att främja teknisk utveckling i industrin. Grundtanken är här att ett relativt måttligt tillskott av särskilda utvecklingsmedel skall möjliggöra en höjning av den tekniska ambitionsnivån i ett upphandlingsprojekt. Metoden är intressant med tanke på de stora belopp som varje år används för upphandling inom den offentliga sektorn och med hänsyn till den betydelse som en kund med särskilda krav kan ha för en industriell utvecklingsprocess.

I betänkandet (SOU 1976:69) Teknikupphandling föreslogs att metoden skulle prövas inom STU:s ram. Riksdagen har beslutat (prop. 1977/78:111,

NU 1977/78: 75, rskr 1977/78: 361) att denna försöksverksamhet avseende offentlig teknikupphandling skall komma till stånd. Omfattningen av försöksverksamheten är begränsad, men intressanta resultat har redan uppnåtts, bl. a. inom den kommunala sektorn. Hittillsvarande erfarenheter visar att man genom relativt måttliga och odramatiska höjningar kan nå resultat inom detta område. Det finns knappast något stöd för den vanliga uppfattningen att en genväg till en högre teknisk nivå i industrin skulle vara stora offentliga utvecklingsprojekt inom sektorer som inte själva har ställt krav på nya tekniska lösningar. Av största betydelse är däremot de utvecklingsprojekt som framkommer inom ramen för den löpande planeringen inom olika samhällssektorer. De utredningar och erfarenheter som har gjorts visar att här kan ett särskilt utvecklingsstöd i många fall få stor betydelse.

Den offentliga teknikupphandlingen är emellertid behäftad med avsevärda begränsningar. De utvecklingssteg som normalt planeras i samband med offentlig upphandling är anpassade till de krav och den organisation som finns inom resp. sektor. Det är därför inte alltid enkelt att höja ambitionsnivån, även om man får bidrag till de aktuella utvecklingskostnaderna. Nuvarande stöd till teknikupphandling omfattar enbart den offentliga sektorn. Produkter och produktionsmetoder som efterfrågas inom den privata sektorn kommer inte ifråga. Med nuvarande stödformer nås inte heller marknadsområden där inget inhemskt behov föreligger. I sammanhanget bör beaktas även Sveriges åtaganden inom EFTA och GATT vad gäller offentlig upphandling.

I Sverige finns ett stöd till prototyper och demonstrationsanläggningar inom energiområdet. Detta stöd utgår enligt förordningen (1975: 422) om statsbidrag till energibesparande åtgärder inom näringslivet m. m. Huvudsyftet med stödet är att föra ut ny energibesparande teknik till användarna. Stödet har även en viss industripolitisk betydelse såtillvida att det utgör ett incitament till utvecklandet av ny produktionsteknik. Stödets användarriktning gör att även utländska leverantörer kan komma i fråga för de projekt det här gäller.

## 6.2 Behov av ytterligare åtgärder

Samhällets möjligheter att påverka omfattningen av företagens utvecklingsarbete är begränsade. Industripolitiska stödåtgärder kan dock väntas ha en viss effekt. Därvid kan såväl generella som mera riktade åtgärder användas. Den praktiska utformningen av ett ändrat generellt stöd bör emellertid anstå i avvaktan på resultatet av den av chef för budgetdepartementet tillsatta utredningen (B 1978: 05) om åtgärder vid beskattningen för att främja forsknings- och utvecklingsinsatser.

När det gäller riktade åtgärder är det framför allt två skäl till att ytterligare insatser från samhällets sida kan anses motiverade. För det första inne-

bär företagens sjunkande soliditet i kombination med stigande nivå på utvecklingskostnaderna att gapet mellan företagets förmåga att ta ökade risker och riskernas storlek ökar. En förbättrad soliditet kan enbart till en del avhjälpa detta problem. Dessutom kan man på goda grunder anta att de väsentliga förbättringar av företagets soliditet som erfordras kräver en viss tid att uppnå.

För det andra täcker nuvarande riktade stödformer, som nämnts, inte projekt som befinner sig i ett utvecklingsskede nära marknadsintroduktion eller projekt som består av en vidareutveckling av redan känd teknik. Ett undantag från detta är mindre projekt för vilka stöd med högst 3 milj. kr. från de regionala utvecklingsfonderna kan lämnas. Mot bakgrund av vad jag i det föregående har anfört om svensk industris komparativa fördelar anser jag detta vara en betydande brist i nuvarande stödformer.

För att påverka inriktning och omfattning av företagets utvecklingsarbete bör därför, enligt min mening, ytterligare åtgärder från samhällets sida övervägas. Ett förstärkt stöd bör därvid syfta till en ökad långsiktighet och ett ökat risktagande i utvecklingsarbetet och riktas mot utvecklingsprojekt med tekniska och kommersiella risker som idag inte kan stödjas av STU, de regionala utvecklingsfonderna, Investeringsbanken eller banker i övrigt.

Det bör därvid beaktas att kostnaderna för utvecklingsarbetets olika faser, från idéprövning till produktion, är betydligt högre för de senare faserna. Detta faktum återspeglas inte i nuvarande stödformer. Vidare är det statliga stödet till tekniskt och kommersiellt utvecklingsarbete inte dimensionerat för utvecklingsprojekt av större omfattning. De nuvarande stödformerna som täcker även de senare faserna i utvecklingsarbetet, har avpassats efter den mindre industrin där behovet har ansetts vara störst.

Jag har tidigare även berört de fördelar det kan ha för företagen att köpa teknik i stället för att utveckla den själv. För ett litet land som Sverige är ett fritt flöde av kunskap över gränserna en nödvändighet. När det gäller forskningsresultat finns sedan många år upparbetade spridningsvägar i form av forskarutbyte, kongresser m. m. Flöde av sådan kunskap sker tämligen obehindrat. Däremot är läget för handeln med teknik, dvs. flödet av kunnande, patent och licenser, ett annat. Samhällets nuvarande insatser för att underlätta handeln med teknik är begränsade.

Sammanfattningsvis anser jag, med hänsyn till det stora behovet av industriellt utvecklingsarbete och de nuvarande stödformernas begränsningar, att ytterligare åtgärder bör övervägas för att stimulera till teknisk och kommersiell förnyelse i näringslivet. Enligt min mening bör åtgärderna inriktas mot två områden:

- åtgärder för att främja tillkomsten av större projekt avseende utveckling av nya produkter, processer och system, dvs. industriellt utvecklingsarbete, samt
- åtgärder för att främja en ökad teknikimport.

### 6.3 Åtgärder för att främja industriellt utvecklingsarbete

#### 6.3.1 Inledning

Frågan om ett utökat stöd till industriellt utvecklingsarbete har beretts inom regeringskansliet. I beredningsarbetet har bl. a. studerats ett antal förslag till projekt, vilkas igångsättning har försvårats eller omöjliggjorts på grund av brist på riskvilligt kapital. Ofta gäller projekten utveckling av nya produkter med betydande teknikinnehåll, som passerat den del i utvecklingskedjan där stöd från STU kan komma ifråga. Det industriella utvecklingsarbetet rör i dessa fall lösandet av problem av teknisk karaktär, samtidigt som produkternas marknadsförutsättningar fortfarande är ovissa. Beredningsarbetet visar att ett behov föreligger av riskfinansiering vid denna typ av projekt. Av skäl som nyss framförts finner jag att staten bör biträda företagen genom att dela detta risktagande.

I andra fall gäller det framtagningen av nya processer eller system för industriell tillämpning. Svårigheterna att få nya processer och system introducerade på marknaden kan vara ännu mera uttalade än när det gäller produkter. Frågan är värd särskild uppmärksamhet i tider av snabba marknadsmässiga och tekniska förändringar och då båda köpare och leverantörer av produktionsutrustning har begränsade förutsättningar till risktagande. Problemområdet har behandlats i den förut nämnda departementspromemorian (Ds I 1978: 39) om SA-leveranser. En sammanfattning av promemorian och remissyttrandena över denna återfinns i *bilaga 1.1*.

Av promemorian framgår bl. a. att möjligheten för en leverantör att teckna kontrakt på en första anläggning av viss typ som leverantören vid senare affärsförhandlingar kan referera till – en referensanläggning – många gånger är avgörande för framgångar i konkurrensen om SA-leveranser. Projekten är vanligen av en sådan storleksordning och omfattar så många teknikområden att flera företag måste gå samman i konsortier eller i bolag för att kunna svara mot marknadens krav. Detta skapar problem även för på marknaden redan verksamma företag på grund av ovissheten om hur den nya organisationen kommer att fungera. Problemen beror främst på att köparen tar en betydande kommersiell risk såväl då det gäller anläggningar som innehåller ny teknik som i de fall då leverantörernas erfarenheter på området är begränsade. Köparen tenderar därför att välja beprövade tekniska lösningar och välkända leverantörer.

För leverantörer som ger sig in på nya typer av anläggningar innebär detta att de – även om tekniken för de olika i systemet ingående delkomponenterna i sig inte är ny – tvingas satsa på ett systemutvecklingsarbete där den förväntade avkastningen är högst osäker. Leverantören tvingas vanligen fördela dessa initiala utvecklingskostnader på flera anläggningar och enbart ta ut en mindre del på den första anläggningen. Leverantören riskerar därigenom att själv få stå för betydande delar av utvecklingskostnaderna.

Flertalet remissinstanser instämmer i att det är synnerligen betydelsefullt för leverantörer av investeringsutrustning att kunna referera till tidigare levererade system och anläggningar och att en väsentlig industripolitisk insats bör bestå i att främja tillkomsten av nya typer av anläggningar. Även jag anser att en väsentlig åtgärd för att främja en fortsatt marknadsmässig och teknisk utveckling och stärka konkurrensen består i att reducera de hinder i form av köparens och leverantörers risktagande, som förekommer i samband med nya typer av anläggningar.

Jag förordar därför att ett särskilt stöd till industriellt utvecklingsarbete i större projekt införs.

### 6.3.2 Stödets inriktning och former

Stödet bör tillgodose följande allmänna mål.

- Stödet skall bidra till att öka den totala volymen av utvecklingsarbete i svensk industri.
- Stödet skall främst inriktas på projekt som bedöms vara väsentliga för svensk industris utvecklings- och konkurrensförmåga på sikt.
- Stödet skall leda till en ändring av inriktningen av utvecklingsarbetet mot de långsiktigt mest lönsamma projekten, även när de innebär mer risktagande och större utvecklingssteg.
- Stödet skall ges med sådana ränte- och återbetalningsvillkor att det, i de fall utvecklingsprojektet avser nya produktionsprocesser eller produktionssystem, underlättar för svenska leverantörer att erhålla affärsmässiga kontrakt på en första anläggning i drift.
- Stödet skall för företag med expansionskraft men med låg vinstnivå möjliggöra utvecklingsarbete i samma omfattning som i etablerade företag.

Stödet bör vidare utformas så att det motsvarar det behov av särskilt risktagande som finns vid industriellt utvecklingsarbete i den fas som följer efter det att det tekniska utvecklingsarbetet fullgjorts. Stödet bör komplettera det stöd och den finansiering som idag lämnas av STU, de regionala utvecklingsfonderna och Investeringsbanken. Stödet bör inte omfatta projekt som kan få stöd från de regionala utvecklingsfonderna utan i princip begränsas till större projekt i företag med goda produktions- och marknadsförutsättningar.

Vad gäller den särskilda frågan om referensanläggningar har denna, som nyss har nämnts, beretts inom regeringskansliet. I den departementspromemoria som presenterats föreslås att ett särskilt stöd till referensanläggningar införs för att avlyfta vissa kostnader som uppstår i direkt anslutning till den första ordern på viss typ av SA-leverans. Remissinstanserna ställer sig positiva till promemorians analys och delar i huvudsak uppfattningen att behov föreligger av åtgärder för att främja tillkomsten av referensanläggningar. Man betonar dock dels svårigheter att utforma ett särskilt stöd till anläggningar med gott referensvärde, dels det mindre lämpliga i att in-

föra ett nytt konkurrensmedel som sannolikt snart skulle vinna efterföljd bland med Sverige jämförbara länder. Jag delar denna uppfattning och anser inte att något särskilt stöd för referensanläggningar bör införas. I den utsträckning sådana anläggningar är uppbyggda kring marknadsmässigt och tekniskt nya systemlösningar avseende ny produktionsteknik bör däremot stöd kunna prövas under de allmänna förutsättningar jag nyss anfört gällande stöd till industriellt utvecklingsarbete.

Stödet skall utgå i form av lån. Stödet bör genomgående befrämja ett stort risktagande. Det bör därför ges på för stödmottagaren gynnsamma villkor. Återbetalning av lånet bör göras beroende av i vilken utsträckning projektet blir framgångsrikt. Lånens utformning bör kunna varieras inom vida gränser. Lån bör dock genomgående löpa med marknadsränta. Räntebetalningen bör vara löpande eller kunna ackumuleras. Lånens löptider och amorteringsvillkor bör vara anpassade till projektens betalningsförmåga. Det torde vara realistiskt att räkna med att lånen i praktiken kommer att få återbetalningstider som uppgår till 5 à 10 år.

Återbetalningen för projekt som leder till kommersiell exploatering bör även kunna ske i form av royalty eller annan löpande ersättning till det stödbeviljande organet. Grundläggande princip bör vara att summan av royalty, räntekostnader eller andra kostnader som belastar stödmottagaren vid ett framgångsrikt projekt inte bör understiga de förräntningskrav som stödmottagaren ställer på satsat eget kapital.

Det är angeläget att stödmottagaren här en väsentlig del av risken. En betydande andel egenfinansiering skall därför vara en förutsättning för stöd. Normalt bör stöd lämnas med högst halva projektkostnaden. Särskild säkerhet bör inte krävas av stödmottagaren.

Det är också angeläget att de kriterier som tillämpas i allt väsentligt överensstämmer med de kriterier som gäller för STU:s bedömning i fråga om industristöd. Detta innebär att det företrädesvis skall vara strikt företagsekonomiska principer som skall vara vägledande och att lönsamhet och marknadsutsikter skall vara de centrala kriterierna.

Eftersom avsikten med stödet är att främja tillkomsten av sådana utvecklingsprojekt som innebär ett relativt högt ekonomiskt risktagande, måste man räkna med att en del projekt kommer att misslyckas, dvs. de kommer inte att kunna kommersiellt exploateras. I sådant fall bör det vara möjligt att nedskryva eller helt efterge lånet. Kan utvecklingsresultatet helt eller delvis försäljas bör återbetalning av lånet ske med så stor del som svarar mot köpeskillingen vid försäljningen.

### 6.3.3 *Handläggning och kapitalbehov*

I fråga om handläggningen av de nya stödformer som jag nu har föreslagit bör stödets inriktning mot stora projekt och mot projekt som befinner sig i ett stadium nära marknadsintroduktion särskilt beaktas. I skilda avseenden har stödet beröringspunkter med verksamheter som bedrivs av

SIND, STU, de regionala utvecklingsfonderna och Investeringsbanken. Det är därför tänkbart att anförtro stödverksamheten åt något av dessa redan befintliga organ. Enligt min mening medför dock det nya stödets särskilda karaktär i förhållande till den verksamhet som redan handhas av dessa organ att frågor om stöd bör handläggas av ett särskilt organ. Jag förordar alltså att ett särskilt organ inrättas. Det nya organet bör nära samarbeta med de myndigheter och institutioner som handhar prövning av stöd i liknande former.

Det föreslagna organet för industriellt utvecklingsarbete kommer att ha kapitalförvaltande verksamhet. Det är väsentligt att verksamheten skall kunna bedrivas på ett smidigt sätt och i ett nära och förtroendefullt samarbete med företag och med andra organ i näringslivet. Detta medför enligt min bedömning att en privaträttslig form för verksamheten är mest ändamålsenlig. Mot aktiebolagsformen talar att verksamheten inte skall vara vinstgivande. De önskemål som jag nu har nämnt kan enligt min mening bäst tillgodoses om det särskilda organet ges formen av en stiftelse. Stiftelsens stadgar bör fastställas av regeringen.

Staten förser stiftelsen med grundkapital. Stiftelsen bör äga rätt att inom de ramar för verksamheten som anges i stadgarna disponera återbetalda medel för nya projekt. Det bör ankomma på regeringen att vidta de åtgärder som behövs för stiftelsens inrättande.

För budgetåret 1979/80 förordar jag att 300 milj. kr. anslås som stöd till industriellt utvecklingsarbete. Kommande års medelstillskott får inom det tillgängliga statsfinansiella utrymmet prövas mot bakgrund av de behov som framkommit och de erfarenheter som vunnits.

#### *6.3.4 Styrelse och administration*

Jag har förordat att stöd till industriellt utvecklingsarbete handhas av en stiftelse. Denne bör ledas av en styrelse som utses av regeringen. Styrelsen bör ges en stark näringslivsförsäkring.

Handläggningen av stödfrågor förutsätter jag kan skötas av en begränsad personalstyrka. För särskilda bedömningar och i specialfrågor bör stiftelsen ha möjlighet att anlita externa konsulter. Det torde vidare vara möjligt att repliera på olika näringspolitiska organ för att bredda kunskapsbasen.

### **6.4 Åtgärder för att främja ökad teknikimport**

#### *6.4.1 Inledning*

Jag har tidigare berört möjligheterna för företagen att köpa teknik utifrån som ett alternativ till egen produktutveckling. Det är härvid naturligt att blickarna främst riktas mot utlandet och det stora utbud av ny teknik som där finns att tillgå. Det är omöjligt för ett litet land som Sverige att helt på egen hand utveckla all erforderlig teknik.

Speciellt för de mindre företagen finns ett behov av att köpa teknik utifrån och att bygga upp kompetens för att ta emot och utnyttja denna nya teknik. Större företag har bättre ekonomiska och personella förutsättningar både att själva utveckla den nya teknik som erfordras och att självständigt köpa och utnyttja teknik utifrån. Med teknik avser jag därvid patent, licenser och annat kunnande.

Den internationella licenshandeln har ökat med 13% per år sedan 1960 medan varuhandeln ökat med 10% per år under samma period. En allmän bedömning är att den internationella licenshandeln kommer att öka ännu mer under 1980-talet och framför allt öka i betydelse i förhållande till varuhandeln. En undersökning som statistiska centralbyrån (SCB) har genomfört visar att det råder balans i Sveriges teknikhandel med omvärlden, dvs. teknikimporten till Sverige motsvaras av en nästan lika stor teknikexport. Detta kan jämföras med exempelvis Förbundsrepubliken Tyskland och Japan, de två industriländer som uppvisar den kraftigaste ekonomiska tillväxten under senare år, vilka båda har en teknikimport som vida överstiger teknikexporten.

Svensk teknikimport, dvs. betalningen till utlandet för licenser, patent, royalties och kunnande för svenska industriföretag, beräknas år 1975 ha varit ca 135 milj. kr., vilket kan jämföras med industrins totala forsknings- och utvecklingskostnader samma år, som uppgavs vara 3 060 milj. kr.

I Sverige finns ett brett kunnande att bygga vidare på. Utvecklingen i riktning mot specialisering gör dock att det blir svårt att upprätthålla bredden och djupet i detta kunnande. Att köpa kunnande utifrån är emellertid en väg att vidmakthålla ett brett kunnande. Det är även ett sätt för att bygga upp nya kompetensområden.

Många svenska företag saknar personal och ekonomiska resurser för egen forskning och utveckling. De måste därför förvärva teknik utanför företaget då de skall förnya sina produkter eller sin produktion. Förvärv av teknik utifrån innebär dock inte att de helt kan undvara egen forsknings- och utvecklingsverksamhet, eftersom den teknik de söker måste utvärderas och anpassas till företagets produktionsapparat. Det har visat sig att företag med egen forskning och utveckling inom sitt teknikområde snabbare kommer ut med säljbara produkter än de som enbart har licensgivarens kunnande att tillgå. Det är i och för sig ganska självklart att ett företag med egen forskning och utveckling har en helt annan beredskap och förmåga att bedöma den risk som ett köp av kunnande i form av licens innebär. Studier grundade på erfarenheter visar att de flesta framgångsrika lanseringar av ny teknik har baserats på ett eget brett forsknings- och utvecklingskunnande om såväl teknik som marknad. Speciellt marknadskännedom framstår som den alltmer avgörande faktorn. Det är därför väsentligt att stödja såväl egen forskning och utveckling som teknikinköp.

Ett speciellt problem i detta sammanhang utgör småföretagens varierande förmåga att tillgodogöra sig teknik utifrån. Småföretagens produktut-

veckling sker i mycket hög grad genom att de vidareutvecklar sina basprodukter – de befintliga produkterna modifieras. Egentlig produktutveckling sker endast i begränsad utsträckning. Produktförmyseln blir ofta eftersatt, vilket leder till att konkurrenskraften och överlevnadsförmågan sätts på spel. Jag har tidigare redovisat att statligt stöd utgår för produktutveckling vid de mindre och medelstora företagen. Stödet är av såväl finansiell som av service- och rådgivningskaraktär. För teknikförvärv utifrån finns idag mycket begränsade stödmöjligheter. Många småföretag har liten förmåga att tillgodogöra sig ny teknik. Det beror främst på deras små finansiella och administrativa resurser samt på deras mycket begränsade möjligheter att tekniskt och kommersiellt utvärdera teknik som ligger vid sidan av företagets basprodukt.

Vid stöd till småföretagen för teknikimport är det således nödvändigt att utforma ett system som tar sikte på att kompensera dessas begränsade förmåga att tillgodogöra sig den nya tekniken.

#### 6.4.2 Pågående verksamhet

För att få en överblick över möjligheterna att tillföra företagen ny teknik uppdrog regeringen år 1977 åt STU att utreda frågor rörande främst mindre och medelstora företags utnyttjande av ny teknik. Jag har under hand tagit del av hittills framkomna resultat av STU:s arbete, som beräknas vara avslutat vid mitten av år 1979.

Vidare har sökande efter produktidéer till företag i regioner med sysselsättningsproblem pågått ett antal år, främst på länsnivå. Norrbottendelegationen har t. ex. sedan sin tillkomst hösten 1976 använt betydande resurser för detta ändamål. Även senare tillsatta sysselsättningsdelegationer och arbetsgrupper för behandling av sysselsättningsproblem i län med strukturproblem inom stål-, varvs- samt textil- och konfektionsindustrin har initierat produktsökning.

För denna verksamhet disponeras 18,5 milj. kr. under budgetåret 1978/79. I detta sammanhang kan nämnas att en arbetsgrupp inom industridepartementet, med anlitande av särskilda experter, söker efter utländska produkter som kan ha en marknad i Västeuropa och som kan produceras vid svenska företag. Under budgetåret 1978/79 disponeras ca 11 milj. kr. för denna speciella verksamhet.

Som framgår av denna redogörelse har en mångfald regional- och sysselsättningspolitiskt motiverade aktiviteter igångsatts i syfte att hitta nya produkter till svenska företag. Sökande efter produkter i utlandet är således en gemensam angelägenhet för ett flertal statliga organ. Arbetsgruppen inom industridepartementet har ett samordningsansvar för denna produktsökande verksamhet. Försöksverksamheten har pågått knappt ett år och några säkra slutsatser när det gäller erfarenheter m. m. kan därför ännu inte dras.

#### 6.4.3 Stöd till viss försöksverksamhet avseende ökad teknikimport

Den hittills bedrivna försöksverksamheten med centralt organiserad produktökning är alltför begränsad för att tjäna som underlag för ett permanent och mera generell inriktat teknikimportstöd. Det är vidare svårt att hitta lämpliga förebilder utanför Sveriges gränser. De skilda förutsättningarna gör det omöjligt att direkt översätta utländska erfarenheter till svenska förhållanden. Däremot kan kunskap om tekniköverföringens olika mekanismer vinnas genom ett närmare studium av tekniköverföringen i andra länder.

Jag är inte nu beredd att föreslå ett permanent system för teknikimport. Den pågående försöksverksamheten med sökning av produktidéer är som jag tidigare påpekat betingad av regional- och sysselsättningspolitiska skäl. Den har därför inriktats på regioner med sysselsättningsproblem. Den organisation som byggts upp bör emellertid utnyttjas för att ge ett fullständigare beslutsunderlag för frågan om ett eventuellt system för stöd till teknikimport. Jag föreslår därför att försöksverksamheten nu utvidgas till att omfatta mera generellt inriktad import av ny teknik och nya produkter även för företag utanför de speciellt sysselsättningshotade länen.

Förmedling av ny teknik och nya produkter bör kunna underlättas om samordning, rådgivning och informationsspridning sker på central nivå. Härigenom undviks att olika intressenter vänder sig till samma teknikkälla med samma önskemål, vilket kan skapa irritation och försvåra vidare kontakter. Vidare kan dubbelarbete mellan de regionala organen undvikas och tekniköverföring över länsgränserna underlättas.

Effektiv sökning efter ny teknik och nya produkter i utlandet bör således organiseras centralt. Vidare kan den centrala funktionen medverka till utvärdering av nya produkter och ny teknik och fungera som en databank för utvärderade nya produkter och ny teknik samt för företags specificerade önskemål eller behov av produkter och teknik. En sådan central verksamhet bör också på olika sätt kunna stötta företagens egna ansträngningar att söka ny teknik och nya produkter utomlands. Genom en successiv utbyggnad av det ADB-system som tillämpas i pågående försöksverksamhet bör en databank av nämnt slag kunna byggas upp.

Även om en central verksamhet måste få en strategisk roll, behöver det inte innebära en stor central organisation. Tvärtom bör den centrala verksamheten begränsas och kompletteras med regionala kontaktorgan som kan lära känna, stödja och bistå de små företagen med kunskap. Det är på länsnivå den närmaste kontakten och den största kännedomen finns om företagen och deras utvecklingsförutsättningar. En viktig roll i sammanhanget spelar därför de regionala utvecklingsfonderna.

För att bättre tillgodogöra sig sakkunskap utifrån och åstadkomma en så bred utvärdering som möjligt av verksamheten avser jag att senare föreslå regeringen att en särskild kommitté tillsätts för att i samråd med den grupp inom industridepartementet som samordnat hittillsvarande försöksverk-

samhet utforma och bedriva den utvidgade försöksverksamheten. Därmed uppfylls kravet på en central samordning av verksamheten.

Den nuvarande försöksverksamheten har stor bredd både när det gäller valet av företag som man söker nya produkter för och i fråga om de länder där man söker nya produkter. Resultatet av den fortsatta verksamheten får utvisa om sökandet skall inriktas till förmån för en viss grupp av företag eller koncentreras till ett mera begränsat antal länder. Den utvidgade försöksverksamheten bör dock i första hand riktas mot företag som aktivt söker nya produkter och är beredda att dokumentera sitt intresse genom att satsa egna resurser på ett teknikhandelsprojekt. Frihet måste finnas, att alltefter som resultat framkommer av försöksverksamheten, modifiera inriktningen för att bredda erfarenhetsunderlaget. Kommittén bör också kunna bedriva vissa kompletterande studier för att ta fram erforderligt underlag för att kunna ge verksamheten bästa möjliga inriktning.

Enligt vad jag erfarit kommer chefen för handelsdepartementet att inom kort föreslå regeringen att en kommitté tillsätts för att utreda frågan om teknikhandel, dvs. både teknikimport och teknikexport. Kommittén skall få till uppgift att se över den nuvarande teknikhandeln samt lämna förslag till eventuellt erforderliga insatser från statsmakternas sida på detta område. Kommittén avses vidare bedriva sitt arbete i nära samarbete med den särskilda kommitté för försöksverksamhet med teknikimport, som jag nyss omnämnt.

Jag har beräknat medelsbehovet för att utreda de frågor som jag nu har berört och för att utvidga försöksverksamheten, till för budgetåret 1979/80 sammanlagt 10 milj. kr. Detta belopp bör anvisas under ett särskilt anslag, benämnt Försöksverksamhet med teknikimport.

## **7 Svensk exportsamverkan vid systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt, m. m.**

### **7.1 Inledning**

Som jag tidigare har nämnt har frågor om svenskt exportsamarbete vid systemleveranser utretts och resultatet redovisats i departementspromemorian (Ds 1 1978: 39) Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt. Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorian och remissvaren återfinns i *bilaga 1.1*.

Av promemorian framgår att svensk industri i ökad utsträckning engagerats i leveranser av kompletta anläggningar eller delsystem av investeringsutrustning till stora anläggningar (SA-leveranser). SA-leveranser utgör en betydande del av svensk export. Beträffande marknadsutveckling och hinder för en fortsatt ökning av svensk export av SA-leveranser skiljer sig förutsättningarna i vissa avscenden från annan typ av export.

I promemorian behandlas också frågor om undergarantier i samband med exportörens fullgörandegaranti m. m. Denna fråga har även utretts av EKN. EKN:s utredning remissbehandlas f. n. Efter samråd med chefen för handelsdepartementet anser jag att frågan om eventuella åtgärder avseende dessa undergarantier bör tas upp först när remissbehandlingen har avslutats.

### *7.1.1. Marknadsutveckling*

Tillväxten av SA-exporten är främst en följd av de oljeproducerande ländernas (OPEC) ekonomiska expansion samt ökad handel med flera statshandelsländer. De mycket stora kontrakt som under senare år tecknats med vissa OPEC-länder har ännu inte på grund av den långa projekteringstiden givit fullt utslag i exportstatistiken. Även leveranser till länder i Asien och Afrika har ökat i omfattning, medan den syd- och mellanamerikanska marknaden, exkl. OPEC, har stagnerat. Till den senare marknadens stagnation bidrar en rad faktorer, såsom införande av skyddstullar och ökad inhemsk produktion i dessa länder.

I jämförelse med andra industriländer har, enligt bedömningen i departementspromemorian, svenska företag hävdat sig någorlunda väl vad gäller utvecklingen på det område för SA-leveranser som riktas mot olika typer av samhällsinvesteringar. Utvecklingen på SA-exportens område för industriinvesteringar torde dock ha varit långsammare i Sverige än i vissa andra länder.

Internationella jämförelser visar att fransk, tysk och japansk SA-export avseende leveranser till industriinvesteringar har ökat mycket snabbt under senare år. Det finns även tecken på att företag från de andra nordiska länderna har varit mer framgångsrika än svenska företag på vissa sektorer inom området SA-leveranser till industrianläggningar. Också länder med en kortare industritradition, såsom Spanien, konkurrerar hårt med svenska leverantörer inom vissa SA-områden. Till en del torde den hårdnande konkurrensen som svenska företag möter på SA-området förklaras av de industripolitiska åtgärder som vidtagits i andra länder för att stärka SA-exporten.

De nuvarande största köparna av SA-projekt – dvs. OPEC-länder, statshandelsländer och vissa utvecklingsländer – kommer enligt de bedömningar som redovisas i departementspromemorian även fortsättningsvis att upphandla i form av hela anläggningar såväl när det gäller investeringar i infrastruktur som i industrianläggningar. Detta gäller i första hand OPEC- och utvecklingsländerna. Många av statshandelsländerna skulle snabbare kunna övergå till andra upphandlingsformer. Det finns dock inga tecken som tyder på att nuvarande köpare kommer att överge denna upphandlingsform under den närmaste framtiden. I senare skeden kan nya köparländer förmodas tillkomma.

En bedömning av SA-marknadernas framtida storlek måste därmed som

jag ser det grundas på en bedömning av OPEC- och utvecklingsländernas ekonomiska utveckling och investeringsaktivitet samt, när det gäller stats-handelsländerna, på en bedömning även av hur mycket man är beredd att importera. Det senare kan därvid förutsättas vara en följd av hur mycket dessa länder har möjlighet att exportera samt på deras möjlighet och vilja att lånefinansiera importen.

Tillgänglig information pekar på att OPEC- och utvecklingsländerna kommer att fortsätta investera i en hög takt i såväl infrastruktur som industri-anläggningar. Statshandelsländerna kan också väntas hålla en hög investeringstakt men här är importandelen mera osäker.

Även inom OECD-området kan en utveckling iaktas från köp av enstaka komponenter till upphandling av system där det till komponenter eller investeringsutrustning är kopplat betydande delar av tjänster i form av tillämpningsprogram etc. Denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta i takt med att mera avancerade system- och produktionsprocesser utvecklas.

Flertalet remissinstanser delar den i promemorian framförda bedömningen att SA-leveranser i framtiden kommer att erbjuda ett lönsamt utvecklingsalternativ för svensk industri.

Det är även min bedömning att SA-området är ett av de marknadsområden där svensk industri i framtiden kan hålla en god internationell konkurrenskraft. Framför allt torde svensk industris förmåga att organisera komplexa system, att anpassa sig efter växlande yttre krav och att lämna korta och säkra leveranstider utgöra starka konkurrensfaktorer på denna marknad. Jag gör också den bedömningen att SA-leveransernas karaktär av kundanpassad teknik med åtföljande begränsade skalfördelar medför att den internationella priskonkurrensen blir mindre på detta område än vid exempelvis försäljning av standardiserade produkter.

För att förbättra balansen i vår utrikeshandel och för att medverka till en önskvärd omvandling av industristrukturen är det av vikt att SA-exporten ökas. Enligt min mening bör detta kunna ske inte minst genom att nya grupper av svenska företag bereds tillfälle att ta upp konkurrensen på denna växande marknad.

### 7.1.2 Hinder för en fortsatt expansion av SA-exporten

För SA-leverantörer innebär de långa projekterings- och genomförandetiderna att resurser binds för en lång tid i varje enstaka projekt. I kombination med projektets storlek innebär detta att företagets riskexponering ökar väsentligt. Många företag, som vid försäljning av enstaka utrustningsdelar kan kalkylera med ett begränsat risktagande, ställs vid SA-export inför alternativet att satsa större delen av företagets riskvilliga resurser på enstaka projekt. Detta gäller såväl i förarbetena att utveckla och konstruera anläggningar som i själva genomförandet av projekt. Speciellt högt är risktagandet i samband med det första projektet.

Enligt departementspromemorian bör staten här gå in och dela risktagandet med de företag som är utsatta för den största riskexponeringen. Denna uppfattning stöds också av flertalet remissinstanser. Exempelvis anför Sveriges Mekanförbund i sitt remissvar att endast ett fåtal svenska företag har de tekniska och kommersiella resurserna som krävs för att ta huvudansvar för ett projekts genomförande. Man efterlyser därför bl. a. en ökad samverkan mellan företag.

Även jag delar uppfattningen att SA-leveranser är förenade med ett betydande risktagande och att behovet av ökad samverkan mellan företag är stora. Jag återkommer senare till denna fråga.

Ett annat hinder för framgångsrik SA-export är att leverantörer måste lägga långt större vikt vid att definiera och analysera köparens problem än vad fallet är vid försäljning av enstaka utrustningsdelar. Vid försäljning av komponenter kan marknadskontakten ofta ske indirekt och i stor utsträckning vara uppbyggd kring återförsäljare och agenter. Denna strategi är inte tillräcklig vid SA-export. I departementspromemorian understryks kraftigt nödvändigheten av en fördjupning och vidareutveckling av företagens marknadskontakter.

Genom SE, handelssekreterarkontoren och de svenska beskickningarna i utlandet, liksom genom direkta regeringskontakter, förmedlas i dag information om projekt till svenska företag. Inom handels- och utrikesdepartementen utarbetas f. n. en promemoria rörande organisationen av det statliga exportfrämjandet. I avvaktan på att denna promemoria föreligger, anser jag att ytterligare åtgärder från statens sida på marknadsbevakningens område inte är motiverade.

Ett tredje hinder för ytterligare satsning på SA-leveranser är bristen på finansiella medel. Då SA-projekt, som nämnts, vanligen är större och tidsmässigt mer omfattande än motsvarande styckvis export av ingående utrustningsdelar, ställs stora krav på SA-leverantörens finansiella kapacitet. Speciellt hårt inverkar de finansiella villkor som är förbundna med SA-projekt på huvudleverantörens säkerhetsmassa. I och med riksdagens beslut rörande exportkreditfinansiering m. m. (prop. 1977/78:155, NU 1977/78: 73, rskr 1977/78: 379) och regeringens i anslutning härtill utfärdade förordningar och fattade beslut har, enligt vad som framgår av departementspromemorian, en avsevärd förbättring av exportkreditfinansieringen genomförts. Denna uppfattning har också flertalet remissinstanser.

Även jag anser att det system för exportkreditfinansiering som infördes den 1 juli 1978 möter huvuddelen av de krav som finansieringen av SA-projekt ställer. Några ytterligare åtgärder på detta område anser jag därför t. v. inte vara påkallade.

## 7.2 Åtgärder för att främja ökad samverkan mellan företag

Flertalet remissinstanser är eniga om att det bör vara möjligt att öka den svenska exporten av systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt. Flera remissinstanser understryker också vikten av att svenska företag förmår upprätthålla en ledande marknadsposition på de områden där de är verksamma. Man ställer sig även överlag positiv till de förslag som redovisats i departementspromemorian.

Olika åtgärder har vidtagits för att främja svensk export. Av dessa berör den exportsamverkan som bedrivs inom ramen för SE:s samverkansgrupper mera direkt SA-området. Samarbetet mellan den projektbevakning som sker i SE:s regi och SE:s samverkansgrupper gör grupperna till intressanta fora för informations- och erfarenhetsutbyte. Några remissinstanser har dock framhållit att verksamheten i SE:s samverkansgrupper, som en följd av SE:s karaktär av abonnentorganisation, inte ger tillräckliga möjligheter till flexibla lösningar. Mot detta har andra remissinstanser, bland dem SE självt, anfört att SE redan nu i vissa frågor frikopplat sig från den begränsade handlingsförmåga en abonnentorganisation utgör.

Enligt min bedömning bör en aktivering av de exportfrämjande åtgärderna gällande SA-leveranser ske genom en komplettering av den verksamhet som bedrivs av SE:s samverkansgrupper. Starka skäl talar också för att verksamheten gällande SA-leveranser ges en klar målinriktning och bedrivs inom en organisatoriskt sammanhållen ram. Flertalet remissinstanser har understrukit den starka anknytning den nu föreslagna verksamheten har med SE:s exportfrämjande arbetsuppgifter. Jag delar denna bedömning och föreslår därför efter samråd med chefen för handelsdepartementet att verksamheten knyts till SE. Chefen för handelsdepartementet kommer i det följande att närmare utveckla skälen härför och behandla frågan om verksamhetens organisatoriska uppbyggnad.

I departementspromemorian framhålls vidare att verksamheten skulle drivas på försök under tre år. Som flera remissinstanser har invänt torde det vara svårt att i förväg fastställa tidsramar för en sådan försöksverksamhet. Framför allt utgör SA-leveransernas tidsmässigt utsträckta omfattning ett skäl att inte förorda alltför kort försöksverksamhet. Enligt min mening bör därför en utvärdering av verksamheten ske i samband med den årliga anslagsprövningen och med en mer omfattande utvärdering efter fem år.

### 7.2.1 Målsättning och verksamhet

Efter samråd med chefen för handelsdepartementet vill jag här närmare redovisa hur verksamheten – i det följande benämnt "svensk projektexport" – bör utformas.

De övergripande målen för politiken på exportfrämjandets område bör givetvis även gälla för verksamheten inom "svensk projektexport". Syftet med "svensk projektexport" skall därvid, vilket också föreslås i departe-

mentspromemorian, vara att ge svenska leverantörer möjlighet att i internationell konkurrens ta huvudansvar eller delat huvudansvar för sammanhållna projekt genom att ställa vissa medel till förfogande för förprojekttering, seminarie- och utbildningsinsatser samt för framtagande av anbud. Flertalet remissinstanser instämmer i de principiella riktlinjerna för svensk projektexport. Också jag bedömer i överensstämmelse med uppfattningen i departementspromemorian, att det är betydelsefullt ur långsiktig industripolitisk synvinkel att svenska leverantörer förmår agera som huvudansvariga leverantörer. Den primära målsättningen för "svensk projektexport" bör därför vara att verka för att svenska leverantörer skall ingå som huvudleverantörer eller som leverantörer med delat huvudansvar i SA-projekt. Till kategorin SA-leveranser hänför jag leveranser av investeringsvarukaraktär som omfattar mer än rena varutransaktioner.

Det stora risktagandet samt de krav på kompetens och organisationsförmåga, som kundanpassad teknik och tidsmässigt utdragna projekt medför, förutsätter vidare att en ökad samverkan mellan företag kommer till stånd. Enligt min mening bör "svensk projektexport" i enlighet härmed aktivt stimulera svenska leverantörer till ökad samverkan inom området systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt. I detta sammanhang vill jag understryka vikten av att regionala obalanser och de mindre och medelstora företagens problem beaktas vid utformandet av verksamheten.

För att undvika att resurser splittras på alltför många och små projekt bör kontraktsvärdet för svenska leverantörer eller samarbetande grupp av leverantörer inte understiga 15 milj. kr. Vissa undantag från den föreslagna storleksgränsen bör kunna göras för projekt av speciellt nyskapande karaktär som kan antas vara av långsiktigt intresse för svensk industris utveckling. Härigenom bör även de mindre och medelstora företagens möjligheter tillgodoses då dessa i samverkan mycket väl kan genomföra projekt av nämnda storleksordning. Som några remissinstanser har anfört torde denna målsättning att inbegripa de mindre och medelstora företagen vara av långsiktig betydelse för att bibehålla dynamiken i svenskt näringsliv.

I departementspromemorian anförs att verksamheten bör bedrivas flexibelt för att om möjligt kunna resultera i konsortiebildningar på svensk bas. Jag gör samma bedömning. "Svensk projektexport" skall därvid fånga upp förfrågningar eller idéer från leverantörer, banker m. fl. organ och, där man finner så påkallat, ta egna initiativ och föreslå lösningar.

Målgruppen för "svensk projektexport" bör utgöras av samtliga svenska leverantörer av investeringsutrustning och då speciellt företag utanför kretsen av de allra största. Abonnemang i SE får inte utgöra något villkor för insatser från "svensk projektexports" sida. Behovet av samarbete även med utländska företag understryker detta, vilket även några remissorgan har påpekat.

Eftersom Sverige är en liten industrination, har samarbete mellan svenska och utländska företag blivit allt vanligare. Jag bedömer denna interna-

tionella specialisering vara ett naturligt inslag i industriproduktionen. Enligt min mening bör andelen utländskt deltagande i form av underleveranser eller delansvar i ett projekt inte utgöra något hinder i prioriteringen av insatserna. Jag anser i detta sammanhang att samarbete med företag i andra mindre industriländer, såsom övriga nordiska länder, bör ha goda utsikter att kunna utvecklas.

Verksamheten bör uteslutande ägna sig åt projekt av affärsmässig karaktär. "Svensk projektexport" utgör därmed ett komplement till den fond för industriellt samarbete med utvecklingsländer (prop. 1977/78:135, UU 1978/79:1, rskr 1978/79:9) som nyligen har inrättats.

### 7.2.2 Medel

Som jag tidigare har anfört bör "svensk projektexport" stimulera till ökat samarbete genom att verka för att leverantörernas riskexponering reduceras. Detta bör ske genom villkorligt avlyft av vissa kostnader i samband med förprojektering, seminarie- och utbildningsinsatser samt framtagande av anbud. Flertalet remissinstanser delar uppfattningen att ökade insatser från svenska leverantörers sida är av vikt på dessa områden, men har pekat på att kostnaderna för dessa ökade insatser utgör en starkt återhållande faktor för sådana ökade insatser.

För samtliga typer av insatser bör gälla att högst hälften av redovisade kostnader kan täckas. Förprojekteringsstöd samt stöd till seminarie- och utbildningsinsatser avser därvid kostnader för vissa typer av marknadsföringsinsatser som uppkommer innan infördran av anbud har skett. Till seminarie- och utbildningsinsatser bör även räknas insatser i syfte att utveckla leverantörernas kunskaper om projektledningsarbete m. m. På grund av den långa tid som kan förflyta mellan insatser av denna karaktär och ett eventuellt kontrakt samt den svårdokumenterade orsak-verkanrelation som råder mellan insatser och utfall anser jag dessa former av stöd bör utgå som bidrag utan återbetalningsplikt.

Däremot anser jag att en villkorlig återbetalningsplikt bör gälla för det förordade anbudskostnadsstödet. Återbetalningsplikten bör knytas till projektet och återbetalning ske i de fall kontrakt erhålls. Enligt min bedömning bör i de fall flera samverkande leverantörer lämnar anbud leverantörerna ansvara solidariskt för det villkorliga kravet på återbetalning. Stödets konstruktion bör vara densamma som för det anbudskostnadsstöd till konsultexport som infördes den 1 juli 1977 (prop. 1976/77:83, NU 1976/77:47, rskr 1976/77:332).

Jag föreslår att samtliga former av stöd ställs till leverantörers förfogande efter formell ansökan. Kriterierna för prövningen bör baseras på att stödet skall vara av initierande karaktär. Detta innebär att stöd till förprojektering resp. seminarie- och utbildningsinsatser i första hand utgår till nya samverkansgrupper, nya länder och/eller nya typer av SA-projekt.

Beträffande anbudskostnadsstödet redovisas flera möjligheter i departe-

mentspromemorian. Det framhålls därvid att detta kan ges en mera begränsad inriktning och utgöra ett stöd för nya grupper av samverkande leverantörer och/eller för projekt i nya länder. Vidare diskuteras en inriktning av stödet mot SA-projekt som representerar ny teknik eller applicering av nya system. Ett alternativ är att ge stödet en mer generell inriktning. De möjligheter till riskspridning detta medför skulle rent allmänt stimulera svenska företag till ökad anbudsgivning och därigenom ökad SA-export. Remissopinionen är delad på denna punkt. Vissa remissorgan förespråkar en ytterst restriktiv prövning av anbudskostnadsstödet medan andra anför att anbudskostnaderna överlag är så höga att ett generellt anbudskostnadsstöd bör införas.

Jag bedömer att anbudskostnadsstödet bör begränsas till de två första alternativen, nämligen att i första hand utgöra ett stöd för nya grupper av samverkande leverantörer och/eller för projekt i nya länder och/eller vid SA-projekt som representerar ny teknik eller applicering av nya system. Några formella regler för länderval etc. bör emellertid ej gälla. Grundprincipen bör vara att anbudskostnadsstödet omfattar alla projekt som av olika skäl bedöms vara av långsiktigt intresse för svensk industriutveckling. För ett och samma projekt bör vidare stöd kunna utgå till flera konkurrerande företagsgrupper.

Som jag nyss har nämnt kommer chefen för handelsdepartementet senare att ta upp frågor rörande hur stödet organisatoriskt skall knytas till SE:s verksamhet, samt frågor rörande medelsbehov för verksamheten.

## 8 Författningsförslag

Jag har tidigare förordat att en stiftelse bildas med uppgift att pröva frågor om stöd till industriellt utvecklingsarbete. Stödet avses utgå i form av lån enligt föreskrifter som det ankommer på regeringen att meddela.

De uppgifter som jag sålunda föreslår skall anförtros åt stiftelsen innebär myndighetsutövning. Jag syftar härvid på att stiftelsen enligt vissa på förhand uppställda regler skall pröva frågor om statligt stöd. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen krävs det stöd i lag för att överlämna förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild person.

Med hänsyn härtill har inom industridepartementet upprättas förslag till lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1.2*. Förslaget innebär att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får överlämna till sådan stiftelse att pröva frågor som stöd inom stiftelsens verksamhetsområde. Här avses stöd av det slag som jag förut har behandlat. Formuleringen gör det emellertid möjligt att överlämna beslutanderätt också i fråga om annat stöd inom bolagets eller stiftelsens verksamhetsområde.

Beslutanderätten för stiftelsen gäller givetvis inte bara frågan om stöd skall utgå utan också om frågor som rör t. ex. villkoren för stödet eller skyldigheten att återbetala lån.

I den nu föreslagna lagen tas också upp en bestämmelse om tystnadsplikt beträffande sådan information om företagens verksamhet, som inte bör komma till allmän kännedom.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

## 9 Hemställan

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

1. godkänna de riktlinjer för den framtida industripolitiken som jag har förordat,
2. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för stöd till industriellt utvecklingsarbete,
3. antaga förslaget till lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete,
4. till *Vissa etableringsfrämjande åtgärder* för budgetåret 1979/80 under fjortonde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 4 000 000 kr.,
5. till *Medelstillskott till regionala utvecklingsfonder* för budgetåret 1979/80 under fjortonde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 300 000 000 kr.,
6. till *Stöd till industriellt utvecklingsarbete* för budgetåret 1979/80 under fjortonde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 300 000 000 kr.,
7. till *Försöksverksamhet med teknikimport* för budgetåret 1979/80 under fjortonde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 10 000 000 kr.

**Bilaga 1.1.****Sammanfattning av promemorian (Ds I 1978: 39) Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt och remissyttranden över promemorian**

Promemorian (Ds I 1978: 39) Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt är upprättad inom industridepartementet. I promemorian analyseras betydelsen för svensk industri av systemleveranser till stora industri- och anläggningsprojekt (SA-projekt) samt vilka hinder som finns för en expansion på detta område.

I promemorians bakgrundsmaterial ingår bl. a. intervjuer med ett större antal företag, banker, branschorganisationer m. fl. Därutöver har en enkät angående omfattningen av SA-exporten och fördelningen på olika länder m. m. tillställts ett femtiotal företag.

Promemorian har remissbehandlats, varvid yttranden har avgetts av bankinspektionen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), exportkreditnämnden (EKN), kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens industriverk (SIND), styrelsen för teknisk utveckling (STU), Sveriges exportråd (SE), AB Svensk Exportkredit (SEK), fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Konsultföreningen, Sveriges Investeringsbank AB, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation-Familjeföretagen (SHIO-Familjeföretagen), Sveriges Industriförbund, Sveriges Mekanförbund, Statsföretag AB, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt konsultexportutredningen (B 1978: 03). Svenska Bankföreningen ansluter sig till SEK:s yttrande vad gäller nya statliga krediter och garantier. Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Byggnadsentreprenörförening samt Svenska Handelskammarförbundet ansluter sig till Sveriges Industriförbunds yttrande.

I promemorian redovisas bl. a. förslag i syfte att tillskapa ett garantisystem för svenska leverantörers ansvar gentemot köparen. Beträffande detta problemområde har styrelsen för EKN i januari 1979 inkommit till chefen för handelsdepartementet med förslag till alternativ lösning av garantifrågorna. Detta utredningsarbete redovisas i departementspromemorian. Därvid påpekas att ett ställningstagande till vilket alternativ som bör väljas får anstå till dess att resultaten i EKN:s utredning föreligger. En närmare redovisning av förslag och yttranden avseende dessa frågor ges därför inte i denna sammanställning. Det kan emellertid konstateras att flertalet remissinstanser, i enlighet med promemorians rekommendation, har avstått från att yttra sig över garantifrågan. Å andra si-

dan har bankinspektionen, Svenska Bankföreningen och EKN:s yttrande begränsats till enbart de avsnitt i promemorian som avser förslag om nya statliga garantier.

## 1 Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt — problemområde och hinder för expansion

### 1.1 Utredningen

I promemorian konstateras inledningsvis att svenska företag på senare tid har tecknat kontrakt på ett flertal anläggningsprojekt av betydande omfattning. Det har gällt investeringar i hamnar, telefontät, industrianläggningar etc. Andra order har erhållits på leveranser av kompletta delsystem för olika tillverkningsprocesser och produktionslinjer. Stor uppmärksamhet har riktats mot denna form av utlandsverksamhet och då framför allt mot de affärer som skett med de betalningsstarka OPEC-länderna som köpande part.

Till en del är dessa leveranser en följd av att nya länder i snabb takt bygger upp tillverkningskapacitet och bygger ut den samhälleliga infrastrukturen. För ett land med begränsad egen teknisk och administrativ kompetens är det ofta fördelaktigt att köpa kompletta anläggningar. Utvecklingen mot systemförsäljning är också ett uttryck för att mjukvaror har kommit att inta en allt viktigare roll i produktionsprocessen.

Denna form av leveranser benämns SA-leveranser. Med SA-leverans menas därvid leverans av kompletta system eller delsystem av investeringsutrustning till stora anläggningar där det förutom rena hårdvaror (komponenter och utrustning) ingår en större eller mindre del mjukvaror (systemutformning, utbildning, managementansvar m. m.)

Vid SA-leveranser ställs krav på att systemutformningen anpassas till kundens önskemål och de speciella förutsättningar som gäller på den plats där projektet genomförs. SA-leveranser kännetecknas därigenom i högre utsträckning av en lösning av kundens problem än en leverans av ett antal separata komponenter och utrustningsdelar.

SA-leveranser kan innehålla följande delmoment:

- en *förutsättningsanalys* (s. k. feasibility-study) för projektets genomförande;
- *projektering* där riktlinjer för projektets genomförande ges och anbud infordras;
- *detaljplanering* där anbud granskas, kontrakt skrivs och definitiv systemutformning fastställs;
- *upphandling* där huvudleverantörerna kontrakterar underleverantörer på erforderliga tillverkningsmoment;
- *tillverkning* hos huvudleverantör och underleverantörer av maskiner, byggnadskomponenter etc.;

- *montering* och färdigställande av anläggning;
- *igångkörning* av anläggning inkl. leveranskontroll;
- *driftsledning* inkl. nödvändig utbildning av personal för fortsatt drift under en inkörningsperiod vilken avslutas med prestandakontroll;
- *managementansvar* för anläggningens fortsatta drift, vilket kan innebära delägarskap, licensavtal, försäljningsavtal el. dyl.

Det är inte alltid ett SA-projekt innehåller alla dessa delar. En exakt gräns mellan SA-leveranser å ena sida och traditionell komponentexport å den andra går dock inte att dra.

I promemorian inkluderas i SA-begreppet samtliga systemleveranser överstigande 5 milj. kr. till produktionsanläggningar eller annan färdigbyggd och utrustad anläggning. Vidare inkluderas enbart leveranser till utländska köpare. Investeringar inom Sverige, liksom direktinvesteringar av inomkoncernkaraktär i svenskägda tillverkningsföretag i utlandet, omfattas inte av analysen.

Tre kategorier SA-projekt kan urskiljas:

- *industrianläggningar* (inkl. gruvor samt anläggningar i jord- och skogsbruk)
- anläggningar i *ekonomisk infrastruktur* (kraftförsörjning, vägar, hamnar etc.)
- anläggningar i *social infrastruktur* (stadsplanering, sjukhus, skolor, m. m.).

Tillgängliga statistikkällor möjliggör enbart skattningar beträffande den aktuella omfattningen av SA-leveranser från Sverige, utvecklingen över tiden och länderfördelning. Genomförda intervjuer visar att det endast är ett mindre antal svenska företag som medvetet har sökt lansera en SA-profil.

Trots detta har en anmärkningsvärd volymökning av svensk SA-export ägt rum. En uppskattning visar att exportvärdet av SA-leveranser år 1977 uppgick till ca 7 000 milj. kr., eller ungefär 8 % av den totala svenska varuexporten. Exporten är koncentrerad till statshandelsländer och OPEC-länder och gäller framför allt olika typer av investeringar i ekonomisk och social infrastruktur.

Marknaden för SA-export kan väntas öka i framtiden. De länder som idag upphandlar på detta sätt kan förutsättas fortsätta att göra så även framdeles. Det kommer att ta lång tid innan OPEC- och utvecklingsländer skaffat sig en sådan inhemsk teknisk och administrativ kompetens som kan göra det fördelaktigt för dem att själva administrera uppbyggnaden av större och mera komplicerade anläggningar.

Flera utvecklingsländer kan förutsättas få ökade ekonomiska resurser, vilket kan ytterligare öka efterfrågan på SA-leveranser.

Till bilden hör också att även i industrialiserade länder sker en ut-

veckling mot större inslag av systemupphandling. De system det härvid gäller kan i vissa fall omfatta i det närmaste hela större anläggningar men gäller i andra fall enbart begränsade delar såsom installation av någon processlinje i mindre industrier.

SA-leveranser ställer stora krav på leverantörens anpassningsförmåga. För att vara framgångsrik på SA-området måste en leverantör besitta såväl god teknisk som organisatorisk kunskap. Speciellt viktig är den organisatoriska kunskapen i rollen som huvudansvarig leverantör (huvudleverantör) för projekt. Huvudleverantörskap kan — även om det är förenligt med stort risktagande — förutses ge bättre ekonomiskt utbyte än deltagande i SA-projekt som underleverantör. Detta gäller även i ett långsiktigt perspektiv och är bl. a. en följd av den ökade synlighet på den internationella marknaden som följer med huvudleverantörsrollen.

Ett ökat engagemang på SA-området anger en möjlig utvecklingsinriktning mot ökad produktion av mjukvara (system) för svenska leverantörer som i dag tillverkar komponenter och utrustning. Vidare öppnar SA-projekt möjligheter för korsbefruktnings av traditionella fackkunskaper inom och mellan olika sektorer av näringslivet.

En konsekvens av att SA-leveranser inte kan serieproduceras, är att skalfördelarna i produktionen är begränsade. Möjligheterna för leverantörer att profilera sig är i regel större än vid traditionell export. I konkurrensen mellan olika leverantörer kommer inte i första hand priset, utan snarare förmågan att presentera en god systemlösning enligt kundens önskemål, att vara avgörande.

Sammantaget innebär kravet på organisatorisk förmåga, flexibilitet i systemutformningen samt en mindre accentuerad priskonkurrens att SA-leveranser torde vara en väg till förnyelse och fortsatt utveckling för svenska tillverkare av investeringsvaror.

SA-export skiljer sig från annan exportverksamhet i flera avseenden. Man kan framför allt identifiera följande hinder för en ökning av den svenska SA-exporten:

- brist på kunskap. SA-leveransernas karaktär av specifika lösningar gör att leverantörer ställs inför rader av skiftande problem. Någon möjlighet att bygga upp all nödvändig kunskap inom den egna organisationen föreligger inte. Förutom att det krävs en ständig utveckling av den egna organisationen måste SA-leverantörer söka samarbete med andra företag, organisationer och myndigheter,
- brist på kontaktkanaler. Flertalet företag, utom de allra största koncernerna, har problem med att fortlöpande följa marknadsutvecklingen. För att hitta, sälja, samordna och genomföra projekt krävs att en SA-leverantör skapar tillförlitliga kontaktkanaler samt förmår visa på goda referenser,
- brist på finansiella medel. Då SA-projekt vanligen är större och tids-

mässigt mer omfattande än styckvis export av de i ett projekt ingående komponenterna, ställs stora krav på SA-leverantörers finansiella kapacitet. De finansiella villkoren förbundna med SA-projekt inverkar speciellt på huvudleverantörens säkerhetsmassa.

Att gå in som huvudleverantör för SA-projekt innebär därför att ett företag tar en betydande risk, som många gånger är av karaktären "allt eller inget". Detta risktagande, i kombination med tidigare nämnda brister, synes avhålla många svenska leverantörer från att mer aktivt satsa på SA-projekt.

### 1.2 Remissyttranden

Remissinstanserna ställer sig till övervägande del positiva till promemorians beskrivning av svenska företags situation och framtidsutsikter för export av systemleveranser till stora anläggningar (SA-export), samt att förstärkta resurser är nödvändiga för att stödja sådan export.

*Kommerskollegium* anser det värdefullt att ett försök nu har gjorts att på ett samlat sätt presentera de frågeställningar som aktualiseras vid ett ökande inslag av stora systemleveranser i svensk export. Också *SIND* finner det glädjande, att man i promemorian har identifierat ett område inom vilket utrymme och förutsättningar synes föreligga, inte bara för en ökad svensk export utan även för en mer offensiv industripolitik. *AMS* finner det angeläget att skapa förutsättningar för ökade satsningar på nya utvecklingsprojekt, varvid systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt enligt styrelsen framstår som ett potentiellt utvecklingsalternativ. Styrelsen finner det viktigt att i detta sammanhang särskilt beakta de regionalpolitiska aspekterna. *SE* delar den i departementspromemorian framförda åsikten att SA-leveranser är av stor och sannolikt växande betydelse för svensk industri. Enligt *SE:s* uppfattning ger promemorian ett värdefullt bidrag till kartläggningen av de problem svensk industri ställs inför vid SA-leveranser. Rådet instämmer i bedömningen att ökade insatser är nödvändiga för att tillvarata industrins möjligheter på detta område. *IVA* framhåller att den kartläggning av utvecklingen av och problemen kring SA-leveranser, som framläggs i promemorian är både aktuell och nyttig. Vidare påpekar man att akademien i sin pågående studie om Sveriges tekniskt-industriella kompetens har haft anledning att diskutera samma problemställning. *Sveriges Mekanförbund* konstaterar med stor tillfredsställelse att industridepartementet har kartlagt problemen i samband med svensk SA-export och har föreslagit åtgärder som på väsentliga punkter överensstämmer med Mekanförbundets önskemål.

*LO* anser att promemorians utgångspunkt, att staten genom undanröjande av vissa expansionshinder skall förbättra företagens förutsätt-

ningar till ökad SA-export, är för snäv och har inneburit att förutsättningarna för ett mer omfattande statligt engagemang inte har blivit belyst. Vidare efterlyser LO en närmare utredning av förutsättningarna för ett eventuellt internordiskt samarbete på SA-området.

*SE* och *fullmäktige i riksbanken* förslår en högre gräns än 5 milj. kr. för definition av SA-projekt, eftersom enligt rådet konsortiebildningar normalt inte blir aktuella vid belopp understigande 20—30 milj. kr. *Fullmäktige i riksbanken* förordar att stöd skall utgå endast till stora och svärbemästrade projekt. En sådan avgränsning skulle, enligt banken, inte innebära att mindre företag utesluts från möjligheten att tillgodogöra sig stödsystemets fördelar, eftersom promemorian förutsätter en samverkan mellan företag vid systemleveranser. Banken är medveten om att en sådan gränsdragning kan komma att ställa större krav på handläggande och beslutande organ vad avser urvalet av projekt, men hävdar att hanteringen av stödet oavsett gränsdragning blir en grannliga uppgift.

*RRV* och *Statsföretag AB* finner målgruppen för de föreslagna åtgärderna vara främst mindre och medelstora företag.

Också *STU* betonar vikten av att mindre företag i ökad utsträckning kan engagera sig i SA-projekt. *SHIO-Familjeföretagen* understryker behovet av åtgärder för samarbete mellan större SA-leverantörer och de mindre underleverantörerna.

*Kommerskollegium* anser att en mer ingående analys och diskussion är nödvändig innan slutlig ställning tas till om behov av nya och för SA-området speciellt avpassade statliga former för exportstöd föreligger. *SIND*, *SHIO-Familjeföretagen*, *Sveriges Industriförbund* och *konsultexportutredningen* efterlyser en behovs- och kostnadsanalys för de föreslagna stödformerna. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* efterlyser i promemorians avsnitt om finansiella problem i samband med SA-projekt en jämförelse av förhållandena, både med avseende på tillämpliga regler och på konkreta finansieringsexempel, mellan Sverige och de viktigare konkurrentländerna.

*Konsultexportutredningen* erinrar om att de problem stora företag med en mer omfattande systemexport möter skiljer sig från de mindre företagens. Utredningen erinrar vidare om att utredningsarbete för att förstärka exportfrämjandet pågår på flera håll, och förordar att dessa olika delförslag blir föremål för en samlad bedömning och om möjligt också för ställningstagande vid ett och samma tillfälle. Också *Sveriges Industriförbund* anför i sitt yttrande att de statliga exportfrämjande insatserna bör samordnas.

*Svenska Handelskammarförbundet* anför att svensk systemexport med hög andel mjukvara i framtiden kan få konkurrensproblem med sådan systemexport som enbart inriktar sig på komponenter och utrustning, och förordar därför att mjukvarans inslag i systemexporten bör ägnas

särskild uppmärksamhet. Vidare framhåller förbundet konsultföretagens avgörande roll för samordningen mellan de olika företagen i ett projekt.

*Svenska Konsultföreningen* tillstyrker åtgärder för att underlätta svensk SA-export, men påpekar att om svensk export i större utsträckning övergår till att omfatta systemleveranser, kan en sådan utveckling lätt leda till att svenska företag utestängs från marknaden om man inte lyckas komma med i någon exportgrupp som har möjligheter att konkurrera på världsmarknaden.

## 2 Särskilt organ för projektexport

### 2.1 Utredningen

Enligt promemorian bör åtgärder för att öka SA-exporten utformas som ett incitament till ökat samarbete mellan företag i form av exempelvis konsortier. Likaså framhålls vikten av att samverka mellan samhälle och företag förstärks. Detta är en direkt följd av att beslut om genomförande av stora anläggningsprojekt ofta fattas på central nivå i köparländer, att en stor del av anläggningsprojekten berör direkta samhällsinvesteringar samt att enskilda leverantörer har alltför begränsade resurser att ensamma klara hela projekteringsarbetet m. m. i anslutning till SA-projekt.

Två vägar öppnar sig, enligt promemorian, för att via statliga insatser öka SA-exporten. Den ena består i att staten (eller staten och företagen gemensamt) via planerade insatser går in i direkta förhandlingar med tänkbara kunder om konkreta program av SA-projekt. Den andra vägen består i att staten, genom undanröjande av vissa expansionshinder, förbättrar företagets förutsättningar att reagera på de chanser som öppnar sig på den internationella marknaden och därigenom mer kontinuerligt arbeta med SA-projekt.

I promemorian föreslås olika åtgärder i enlighet med det senare alternativet.

I egenskap av ett litet land kan Sverige inte tjäna på en utbredd "projekt-protektionism". Föreslagna åtgärder måste därför vara i överensstämmelse med internationella åtaganden. Åtgärderna bör ses mot bakgrund av de former av statlig stimulans till export av SA-projekt som andra industriländer har infört.

Sedan början av 1970-talet bedrivs i SE:s regi en informations- och samordningsaktivitet i s. k. exportsamverkansgrupper. Varje grupp täcker ett sammanhängande produktområde. Vissa av dessa grupper berör SA-projekt. Målsättningen varierar starkt mellan olika grupper. I några fall har man ställt upp explicita målsättningar som innebär att gruppen skall uppträda som konsortium vid anbudsinfordringar.

I flera av SE:s grupper omfattar dock verksamheten mera traditio-

nella former av försäljningskampanjer för olika konsumentprodukter. Den stora variationsvidden mellan olika produktområden samt gruppernas olikartade målsättningar gör att vissa svårigheter föreligger att ge verksamheten en fast organisatorisk ram. Vidare kan SE:s karaktär av medlemsorganisation göra det svårt att utan komplettering av nuvarande organisation vidta de nödvändiga offensiva åtgärder som erfordras för att stimulera nya företag till konkret samarbete på SA-marknaden.

För att komplettera SE:s mera generella exportfrämjande aktiviteter föreslås i promemorian att det under en försöksperiod om tre år skapas ett särskilt organ för projektexport — Svensk Projektexport. Det påpekas därvid att Svensk Projektexport antingen kan ges en formellt fristående ställning eller inordnas/förläggas i nära anslutning till andra befintliga näringspolitiska organ.

Syftet med Svensk Projektexport skall enligt förslaget vara att aktivt medverka till ökad samverkan mellan svenska SA-leverantörer, inte minst i form av konsortiebildning på svensk botten. Det främsta kriteriet för val av projekt skall vara att svenska leverantörer intar en framskjuten roll som huvudleverantör i projekten. Projekten skall allmänt bidra till att stärka svensk industris internationella konkurrenskraft. En mindre del utländskt medleverantörskap skall inte vara något hinder för Svensk Projektexports insatser.

I utredningen föreslås vidare att Svensk Projektexport bör arbeta med en liten organisation. Det förutsätts vidare att ett intimt samarbete med övriga näringspolitiska organ utvecklas. Beträffande uppslag till projekt skall arbetet bedrivas flexibelt och lika väl kunna fånga upp idéer från enskilda företag, banker etc. som förfrågningar från svenska beskickningar i utlandet.

För att stimulera svenska leverantörer till konkret samarbete föreslås att vissa medel ställs till Svensk Projektexports förfogande. Dessa medel bör utformas så att de fyller syftet att avlyfta vissa risker av tröskelkaraktär. Svensk Projektexport föreslås i enlighet därmed få särskilda medel för följande insatser:

- medel till förprojekteringsstudier,
- medel till riktad symposie- och utbildningsverksamhet, samt
- medel till täckande av vissa delar av anbuds-kostnader.

Beträffande de två förstnämnda typerna av medel anförs i promemorian att dessa skulle kunna utgå som bidrag för täckande av delar av redovisade kostnader. En maximigräns för bidragets storlek kan övervägas. Bidraget bör enbart utgå som förstagångsstöd (— för erhållande av en första order —) till nybildade konsortier, samverkande nya leverantörsgrupper eller eljest på nya marknadsområden.

Anbudsstödet föreslås utgå som ett villkorligt bidrag med högst hälften av redovisade anbuds-kostnader enligt samma huvudprinciper som

det nyligen inrättade anbuds-kostnadsstödet till konsulter. För att minska riskerna att företag utnyttjar ett anbuds-kostnadsstöd i onödan bör en mer än hundra procentig återbetalningsplikt vid erhållna kontrakt införas.

Beträffande inriktningen på anbuds-kostnadsstödet kan flera möjligheter övervägas. Detta skulle kunna anslutas till Svensk Projektexports allmänna inriktning för att utgöra ett stöd för nya grupper av samverkande leverantörer. Ett alternativ som framförs i promemorian är att inrikta stödet mot SA-projekt som representerar ny teknik eller applicering av helt nya system. Ett tredje alternativ är att ge stödet en mer generell inriktning. De möjligheter till riskspridning detta medför bör rent allmänt kunna stimulera svenska företag till ökad anbudsgivning och därigenom ökad SA-export.

## 2.2 Remissyttranden

Flertalet remissinstanser ger sitt stöd till grundtankarna bakom förslaget om Svensk Projektexport.

*SE, fullmäktige i riksgäldskontoret, IVA, Investeringsbanken, Sveriges Industriförbund, Sveriges Mekanförbund och Statsföretag* ställer sig allmänt positiva till åtgärder som kan förbättra svensk industris konkurrensmöjligheter inom SA-området, och har i princip inget att erinra mot inrättandet av Svensk Projektexport under en försöksperiod.

*STU* anför att ett särskilt organ med Svensk Projektexports uppgifter kommer att verka inom ett mycket svårbearbetat fält men att insatser inom detta område är välmotiverade. *SEK* anser med utgångspunkt i det egna bolagets erfarenheter att en stimulans till sammanlänkande av konsortier på svensk botten är värdefull. *SEK* tillstyrker därför inrättandet av en särskild funktion för hjälp till konsortiebildning, stöd till vissa initialkostnader etc. i enlighet med promemorians förslag.

*Konsultexportutredningen* anser däremot att behovet av ökade och nya samhällsinsatser för att stödja export av stora system inte har klarlagts i promemorian och avstyrker därför förslaget om Svensk Projektexport. Utredningen framhåller att skäl kan finnas att låta det s. k. bredare samarbetet mellan Sverige och vissa utvecklingsländer utvidgas och finansieras med medel utanför biståndsramen.

Beträffande Svensk Projektexports organisatoriska ställning anser *statskontoret, kommerskollegium, SIND, SE, SEK, Sveriges Investeringsbank AB, SHIO-Familjeföretagen, Sveriges Industriförbund, Sveriges Mekanförbund, Statsföretag AB* och *TCO* att Svensk Projektexports planerade funktioner kan skötas av nuvarande organisationer, företrädesvis *SE*, med förstärkta resurser.

*SIND* och *TCO* anser att om exportrådet besväras av sin partsställning då det gäller rådets stöd i allmänhet, bör detta tas upp i ett större

sammanhang. *Sveriges Industriförbund* understryker att även företag som inte är medlemmar i SE skall kunna involveras i det projekt som får stöd via anslagen. Detta gäller enligt förbundet främst mindre underleverantörer som inte själva exporterar. Av samma uppfattning är *Svenska Handelskammarförbundet*, som framhåller att den absoluta förutsättningen för att Svensk Projektexport skall inordnas under SE är att företagen kan komma i åtnjutande av Svensk Projektexports tjänster och kunna delta i av Svensk Projektexport initierade konsortier eller annan form av samverkan vid SA-projekts utformning utan att behöva vara abonnenter i SE. Abonnentföretag får heller inte premieras i sin egenskap av abonnenter.

SE delar den i promemorian anförda åsikten att Svensk Projektexport bör ha en stark förankring i näringslivet. Om Svensk Projektexport inordnas i SE bortfaller behovet av en särskild styrelse. I stället kan man i enlighet med SE:s stadgar tillsätta en särskild delegation bestående av näringslivsrepresentanter under SE:s styrelse för tillsyn och ledning av Svensk Projektexports verksamhet. Vidare föreslår SE att Svensk Projektexports verksamhet bör utvärderas i samband med SE:s årliga anslagsframställning. Rådet anser en försöksperiod om tre år vara alltför kort.

*Riksrevisionsverket* anser att en eventuell försöksverksamhet bör kunna finansieras inom ramen för tilldelade resurser av befintliga myndigheter och organ, varvid särskilt nämns SE. Ett sådant projekt bör enligt verket utvärderas efter några år för att ge underlag till beslut om en eventuellt fortsatt framtida verksamhet. Därutöver anser verket det väsentligt att förutsättningarna för en förbättrad marknadsföring av systemleveranser utreds, och att samverkan mellan SIND, STU, EKN och de regionala utvecklingsfonderna undersöks för att bidra med erfarenheter och aktivt stöd. Även en sådan samverkan förutsätts enligt verket ske inom dessa myndigheters ordinarie verksamhet.

Beträffande de stödformer som föreslås ställas till Svensk Projektexports förfogande är remissopinionen tämligen enig.

Flera remissinstanser förespråkar därvid med motiveringen att SA-området präglas av stor dynamik, att stor försiktighet bör iakttas för att undvika en allför strikt regelutformning. *Sveriges Industriförbund* anser att ingen grupp av företag a priori bör vara utesluten från förprojekterings-, utbildnings- eller anbuds-kostnadsstöd på grund av branschtillhörighet, storlek el. dyl. *Statsföretag AB* förordar generositet i bidragsgivningen, då många företag inom målgruppen enligt Statsföretag ofta är ovana vid SA-projekts stora marknadsföringskostnader. Statsföretag anser att s. k. STU-metodik bör tillämpas för återbetalning av bidragen, dvs. villkorlig återbetalning eventuellt utsträckt över flera projekt. Även SE förordar stor flexibilitet vid tilldelningen av medel till förprojekteringsstudier och symposie- och utbildningsverksamhet, så att

i vissa fall hela den redovisade kostnaden täcks. *Sveriges Mekanförbund* förutsätter att förslaget om att symposie- och utbildningsstöd endast skall utgå som förstagsstöd till en nybildad samverkansgrupp inte tolkas alltför bokstavigt, då vissa företag enligt förbundet sannolikt blir aktuella i flera grupperingar.

Mot detta framhåller bl. a. *fullmäktige i riksbanken* att de statliga åtagandena bör ges en snävare avgränsning än vad som föreslås och begränsas till stora och svårbemästrade projekt.

Fullmäktige förutser att detta måhända i någon form kommer att ställa större krav på de handläggande och beslutande organen vad avser urvalet av projekt.

Flera remissinstanser ägnar speciell uppmärksamhet åt anbudskostnadsstödet. *SIND*, *STU*, *SHIO-Familjeföretagen* och *Statsföretag AB* föreslår därvid, för att hålla nere stödets omfattning, att stöd endast skall utgå till anbud, vars kostnader överstiger en viss gräns. *SE* förordar att anbudskostnadsstödet i ett inledningsskede lämpligen inriktas mot nya samverkansgrupper. *SEK* och *fullmäktige i riksbanken* anser att stöd endast bör ges till sådana företag som verkligen har möjlighet att hävda sig på världsmarknaden. *IVA* förespråkar att stödet konstrueras efter samma principer som det av *SE* lämnade anbudskostnadsstödet för konsulter.

*SE*, *Sveriges Industriförbund* och *Sveriges mekanförbund* avstyrker förslaget om en återbetalningsplikt överstigande 100 %. Man menar att företagen ändå bär minst hälften av risken, vilket enligt instanserna eliminerar risken för onödigt utnyttjande. För att förhindra att stödet utnyttjas som kostnadsfri kredit föreslår *SE* och *Sveriges Industriförbund* att återbetalningsskyldigheten i stället konstrueras som ränta på uppbyggt belopp.

Två remissinstanser har invänt mot ett införande av anbudskostnadsstöd. *Kommerskollegium* framhåller att innan ett system med anbudskostnadsstöd införs, bör de i promemorian påtalade avgränsningsproblemen analyseras ytterligare. Vidare bör, enligt kollegiet, frågan om rimliga stödvillkor prövas samt i vad mån en sådan stödform är förenlig med Sveriges internationella åtaganden på det handelspolitiska området. *Konsultexportutredningen* önskar ett närmare förtydligande av hur det föreslagna anbudskostnadsstödet skall kunna inriktas så att det stimulerar företagen till anbudsgivningen utöver det normala. Utredningen anser inte att något beslut om utvidgning av systemet bör fattas innan försöksverksamheten inom *SE* med anbudskostnadsstöd till konsultexport har utvärderats.

### 3 Fond för finansiering av referensanläggningar

#### 3.1 Utredningen

Betydelsen av tillgången till en tidigare levererad anläggning att åberopa som referensanläggning, har kraftigt understrukits i promemorian. Därvid framhålls att svårigheterna att vinna förtroende för en ny teknisk konstruktion, likaväl som att vinna förtroende som ny leverantör på en marknad, kan erbjuda nästan oöverstigligen hinder i konkurrensen om SA-projektet. Även tidigare verksamma leverantörer som går samman i nya konsortier eller i nya bolag ställs många gånger inför problem.

Detta har sin grund i att köparen tar en betydande risk såväl då det gäller tekniskt nya anläggningar som då leverantören/-erna har en begränsad erfarenhet på området. Köparen tenderar därmed att välja beprövade tekniska system liksom välkända leverantörer.

SA-projekts storlek i förhållande till leverantörens normala verksamhetsvolym och i kombination med att projekten inte utgörs av serieproduktion, gör att utvecklingskostnaderna tenderar att bli mycket höga. Det gäller framför allt det kommersiella utvecklingsarbete som följer efter det tekniska utvecklingsarbetet. Speciellt för leverantörer som ger sig in på nya typer av anläggningar innebär detta att man satsar på ett utvecklingsarbete där den förväntade avkastningen är högst osäker. De kommersiella utvecklingskostnader som är förbundna med att en leverantör ger sig in på nya typer av anläggningar består bl. a. av

- kostnader för att anpassa känd teknik till nya tillämpningsområden,
- kostnader för konstruktion, verktygsframtagning m. m. för ingående komponenter, samt
- kostnader för att marknadsföra och organisera projektarbetet.

Leverantören kan naturligtvis fördela dessa kommersiella utvecklingskostnader på flera anläggningar och enbart ta ut en mindre del på den första anläggningen. Leverantören tar därigenom dock en betydande risk. En följd härav blir att man i det offererade priset vanligen tvingas lägga in större delen av de särskilda utvecklingskostnader som är förknippade med den första anläggningen för kommersiell drift.

För att överbygga dessa problem och underlätta tillkomsten av referensanläggningar skulle, enligt promemorian, en särskild fond för referensanläggningar kunna inrättas.

Fonden föreslås arbeta på i huvudsak två sätt.

För det första skall fonden kunna medverka i finansieringen av kommersiellt utvecklingsarbete i samband med referensanläggningar. Syftet skall vara att söka bringa ned priset på den första anläggningen genom att fördela utvecklingskostnaderna på flera projekt. Detta kan ske genom att viss del av de kommersiella utvecklingskostnaderna ges som

bidrag med villkorlig återbetalning. Återbetalningen sker i takt med att leverantören får nya beställningar på samma typ av anläggning.

För det andra skall de garantiutfästelser leverantören ger gentemot köparen vad gäller anläggningens prestandakrav för att minska köparens risktagande kunna utvidgas. Garantiutfästelserna förutsätts ha formen av sedvanliga garantiåtaganden av fullgörandetyp. Undergarantierna bör ställas med regressrätt på leverantören och till ett värde som väsentligt överstiger de fullgörandegarantier som leverantörer av SA-projekt normalt lämnar.

Den föreslagna fonden förutsätts ha ett nära samarbete med den verksamhet som bedrivs inom ramen för det i det föregående nämnda särskilda organet för svensk projektexport. I promemorian påpekas vidare att nära kontakter med SE samt de olika kreditinstitut som är engagerade i exportaffärer kommer att vara nödvändiga.

### 3.2 Remissyttranden

En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslagen i sak bekräftar betydelsen av referensanläggningar i konkurrensen mellan SA-leverantörer. SE och Sveriges Industriförbund framhåller därvid, att åtskillnad av flera skäl bör göras mellan anläggningar i Sverige och anläggningar utomlands. Vad gäller anläggningar av ny typ i Sverige torde dessa säkert i vissa fall kunna tjäna som referensanläggningar vid försäljning till andra länder, men i regel torde kunden anse att en referensanläggning i ett utvecklingsland eller ett statshandelsland ger bättre besked om leverantörens förmåga att genomföra ett projekt under rådande lokala förhållanden. Vidare begränsas möjligheterna för uppförande av många typer av anläggningar av att ingen efterfrågan finns i Sverige för de ofta ganska stora projekt det här rör sig om.

STU, SE, SEK, Svenska Konsultföreningen, SHIO-Familjeföretagen, Statsföretag AB och TCO tillstyrker förslaget om en fond för finansiering av referensanläggningar. STU och SHIO-Familjeföretagen anser att stödet bör inriktas mot projekt med inslag av teknikutveckling och teknikanpassning, och att därvid handläggningen av stödet bör ske inom STU. TCO anser att stödet bör administreras av statens industriverk, som också föreslås för möjlighet att ta initiativ till utvecklingsprojekt som är industripolitiskt motiverade, men där för tillfället inte nödvändigtvis exportmöjligheter föreligger. TCO förespråkar ett nära samarbete mellan SIND och SE på detta område.

Sveriges Investeringsbank AB ställer sig positiv till inrättandet av en särskild fond under förutsättning att finansieringen avser att underlätta för en exportör att till utlandet få leverera en anläggning som kan tjäna som referensanläggning i drift. Investeringsbanken hänvisar till svårigheten att bedöma huruvida en anläggning kommer att underlätta

för en leverantör att erhålla beställning på ett SA-projekt, samt att de kostnader som är förbundna med en referensanläggning, enligt Investeringsbanken, fordrar att anläggningen ger förutsättningar för export av ett relativt stort antal liknande anläggningar.

*Kommerskollegium, SIND och Sveriges Industriförbund* anser sig inte på grundval av promemorians förslag kunna ta ställning till fonden. *Kommerskollegium* finner att i den mån syftet är att uppmuntra teknisk förnyelse inom industrin, en sådan verksamhet bör anförtros SIND och STU. SIND önskar klargörande av om fonden skall avse alla typer av nya anläggningar eller endast några få större sådana. *Sveriges Industriförbund* konstaterar att inrättandet av en särskild fond enbart är ett av flera sätt att stödja upprättandet av referensanläggningar.

*Konsultexportutredningen* avstyrker inrättandet av en särskild fond. Utredningen anser sig inte kunna överblicka behovet av stödinstrument för ny teknik, men nämner den centrala roll offentliga beställningar har vid utvecklandet av ny teknik.

Vad gäller bidraget med villkorlig återbetalningsplikt framhåller *Svenska Konsultföreningen* att SA-projektens utdragna planerings- och genomförandetider ställer speciella krav på återbetalningsklausulerna. För att undvika att företagen belastas med en latent skuld under en alltför lång tid föreslår föreningen två alternativa lösningar. Som ett alternativ föreslås en återbetalningsskyldighet till 100 % under de tre första åren, varefter återbetalningsskyldigheten skrivs med 20 % per år och upphör när åtta år förflutit. Ett annat alternativ skulle, enligt föreningen, lämpligen vara en återbetalningsskyldighet som fördelar sig över flera på varandra följande projekt. Som förslag nämns en avskrivning med en tredjedel i taget under de nästföljande tre projekten. Det senare alternativet avser föreningen endast skall gälla vid kortare tidsperioder mellan uppdragen.

*Svenska Konsultföreningen* anser vidare att bidragen till referensanläggningarna bör fördelas på de i konsortiet ingående medlemmarna med hänsyn till deras insats i projektet. Föreningen föreslår att återbetalningsskyldigheten åvilar de enskilda medlemmarna i konsortiet, eftersom konsortiekonstellationen från ett projekt snabbt kan skifta i sammansättning och att lång tid kan förflyta innan återbetalning äger rum.

**Bilaga 1.2.**

**Förslag till**

**Lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete**

Härigenom föreskrives följande.

**1 §** Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får överlämna till stiftelse, som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete, att pröva fråga om bidrag eller annat stöd inom stiftelsens verksamhetsområde.

**2 §** Den som hos stiftelse som avses i 1 § har tagit befattning med fråga som anges i paragrafen får ej obehörigen yppa vad han därvid har erfarit om affärs- eller driftsförhållanden.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

## Innehåll

1. Inledning .....	4
2. Allmänna utgångspunkter .....	10
3. Svensk industri – problem och utvecklingsmöjligheter .....	12
3.1 Den internationella bakgrunden .....	12
3.2 Industrins utveckling sedan mitten av 1960-talet .....	14
3.3 Branschbedömningar .....	17
– Gruvindustrin .....	18
– Livsmedelsindustrin .....	19
– Textil- och beklädnadsindustrin .....	20
– Trä-, massa- och pappersindustrin .....	21
– Grafisk industri .....	24
– Gummivaruindustrin .....	24
– Kemiska industrin .....	24
– Petroleumindustrin .....	26
– Jord- och stenindustrin .....	27
– Järn-, stål- och metallverk .....	27
– Verkstadsindustrin .....	31
– Varvsindustrin .....	34
3.4 Svensk industri inför 1980-talet .....	35
3.4.1 Utgångsläget för svensk industri .....	35
3.4.2 Utvecklingsperspektiv .....	39
4. Industripolitik .....	44
4.1 Principiell syn på industripolitiken .....	44
4.2 Industripolitiska aspekter på vissa andra politikområden .....	52
4.3 Industripolitikens inriktning .....	57
4.3.1 Riktat bransch- och företagsstöd .....	57
Branschprogrammen .....	62
4.3.2 Finansiering och riskfrågor .....	64
4.3.3 Småföretagsfrågor .....	69
4.3.4 Forsknings- och utvecklingsfrågor .....	70
4.4 Vissa internationella frågor .....	75
4.4.1 Bilateral industriella samarbetsöverenskommelser .....	75
4.4.2 Internationella standardiseringsfrågor .....	76
4.4.3 Utlandsinvesteringar. Multinationella företag .....	77
5. Regionala utvecklingsfonder .....	79
6. Åtgärder för att främja industriellt utvecklingsarbete m. m. ....	84
6.1 Nuvarande stödformer .....	84
6.2 Behov av ytterligare åtgärder .....	86
6.3 Åtgärder för att främja industriellt utvecklingsarbete .....	88
6.3.1 Inledning .....	88
6.3.2 Stödets inriktning och former .....	89
6.3.3 Handläggning och kapitalbehov .....	90
6.3.4 Styrelse och administration .....	91
6.4 Åtgärder för att främja ökad teknikimport .....	91
6.4.1 Inledning .....	91
6.4.2 Pågående verksamhet .....	93
6.4.3 Stöd till viss försöksverksamhet avseende ökad teknikimport .....	94
7. Svensk exportsamverkan vid systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt, m. m. ....	95

7.1 Inledning .....	95
7.1.1 Marknadsutveckling .....	96
7.1.2 Hinder för en fortsatt expansion av SA-exporten .....	97
7.2 Åtgärder för att främja ökad samverkan mellan företag .....	99
7.2.1 Målsättning och verksamhet .....	99
7.2.2 Medel .....	101
8 Författningsförslag .....	102
9 Hemställan .....	103

**Bilaga 1.1**

Sammanfattning av promemorian (Ds I 1978: 39) Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt och remissyttranden över promemorian .....	104
1 Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt .....	105
1.1 Utredningen .....	105
1.2 Remissyttranden .....	108
2 Särskilt organ för projektexport .....	110
2.1 Utredningen .....	110
2.2 Remissyttranden .....	112
3 Fond för finansiering av referensanläggningar .....	115
3.1 Utredningen .....	115
3.2 Remissyttranden .....	116

**Bilaga 1.2**

Förslag till lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete .....	118
--	-----

**Bilaga 2.**

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
Vid regeringssammanträde  
1979-03-01**Föredragande:** statsrådet Cars**Anmälan till proposition om riktlinjer för industripolitiken, m. m. såvitt avser handelsdepartementets verksamhetsområde**

---

Chefen för industridepartementet har tidigare denna dag förordat vissa åtgärder för att främja den svenska exporten av systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt, s. k. SA-leveranser. Bl. a. har han efter samråd med mig förordat att en verksamhet sätts igång inom SE som skall syfta till att svenska företag i ökad utsträckning skall komma ifråga som huvudleverantörer eller leverantörer med delat huvudansvar vid SA-leveranser. Verksamheten har givits arbetsnamnet Svensk Projektexport. Jag kommer i det följande att lägga fram förslag om hur verksamheten skall organiseras och ange riktlinjerna för hur den skall bedrivas.

Jag vill emellertid dessförinnan påpeka att staten redan i viss utsträckning har engagerat sig i främjandet av projektexport. Sålunda skall det halvstatliga bolaget främja export av tjänster till utvecklingsländer (prop. 1976/77: 83, NU 1976/77: 45, rskr 1976/77: 332 och prop. 1977/78: 101, NU 1977/78: 44, rskr 1977/78: 212) bl. a. ägna sig åt detta. Huvudvikten beräknas komma att ligga på tjänster från den offentliga sektorn. Bolaget, som har fått namnet Swedec International AB, skall enligt näringsutskottets betänkande få karaktären av ett konsultbolag med förmedlarfunktioner och projekteringsorganisation, och skall vara samordnare mellan kund och leverantör eller leverantörer. Bolaget skall ta på sig uppdrag som totalentreprenör, underentreprenör eller konsult. Som totalentreprenör skall det knyta samman projekt vari ingår både varor och tjänster. Varorna avses då komma från den svenska industrin. Swedec International AB har nu börjat sin verksamhet och jag räknar med att bolaget så småningom skall kunna ta initiativ till intressanta satsningar på projektexportområdet. Målet är att bolaget så snart som möjligt skall bli självbärande och ge avkastning på satsat kapital.

Vid övervägandet av dessa synpunkter har jag stannat för att Svensk Projektexport bör inordnas i SE. Starka skäl talar emellertid för att verksamheten bör vara organisatoriskt väl sammanhållen och målintiktad samt

ha stor flexibilitet. Med hänsyn härtill anser jag att den bör ges särskild ställning inom SE.

Efter samråd under hand med företrädare för Sveriges allmänna exportförening förordar jag därför att en särskild nämnd för projektexport inrättas inom SE. Nämnden bör ha ansvar för den löpande verksamheten och utöva beslutanderätt i enskilda ärenden. I nämnden bör verkställande direktören i SE vara ordförande. Enligt förslag i departementspromemorian (Ds I 1978: 39) Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt bör Svensk Projektexport ges en stark näringslivsförankring. Ett flertal remissinstanser understryker det behov som finns av att Svensk Projektexport ges en sådan sammansättning att erfarenheter av SA-leveranser garanteras. Även jag delar denna uppfattning och förordar att nämnden ges en stark näringslivsförankring.

Jag har därutöver räknat med att nämnden inte bygger upp någon informationsinsamlade verksamhet av formell karaktär utan replierar såväl på den officiella informationsbasen inom SE m. fl. organ som på den information som finns inom näringslivet i övrigt.

Enligt vad jag nyss har förordat bör SE anförtros uppgiften att handha stödet för svensk projektexport. Uppgiften innebär myndighetsutövning. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen krävs det stöd i lag för att överlämna förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning för bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Genom lagen (1975: 490) om beslutanderätt för SE beträffande handelssekreterare m. m. har tidigare vissa sådana arbetsuppgifter överlämnats till SE. Inom handelsdepartementet har utarbetats förslag till lag om beslutanderätt för SE i fråga om statligt stöd till projektexport. Förslaget har utformats så att regeringen får överlämna åt SE att pröva fråga om statligt stöd till projektexport. I lagen tas också in en bestämmelse om tystnadsplikt beträffande sådana uppgifter om företagets verksamhet som inte bör komma till allmän kännedom.

Förslaget till lag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2.1*

Jag har i dessa frågor samrått med chefen för industridepartementet.

#### *Medelsbehov*

Chefen för industridepartementet har tidigare redogjort för riktlinjerna för verksamheten och principerna för de medel som skall utgå i syfte att främja svensk exportsamverkan vid systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt. Medel kan därvid utgå för förprojekterings-, seminarie- och utbildnings- samt anbudsverksamhet.

Studier av företagens nuvarande insatser på förprojekterings- samt i seminarie- och utbildningsverksamhet ger vid handen att en medelsram på 17 milj. kr. för budgetåret 1979/80 bör kunna ge en god stimulans till nya projektidéer. Beloppet har beräknats för att täcka även den administrativa kostnaden för SE med anledning av detta stöd.

Medelsramen för anbudskostnadsstödet har jag beräknat utifrån företa-

gens nuvarande anbuds kostnader. Jag har därvid tagit i beaktande att det totala belopp som svenska företag i dagsläget satsar på framtagande av anbud uppgår till storleksordningen 200 milj. kr. per år. Med beaktande av att SA-området generellt sett är en växande sektor samt att syftet med stödet primärt är att öka de av företagen nedlagda resurserna i anbudsfasen, förordar jag att ett betydande belopp satsas på denna stödform. Jag har beräknat ett belopp om 30 milj. kr. för detta ändamål under budgetåret 1979/80. Beloppet har beräknats för att täcka även den administrativa kostnaden för SE med anledning av detta stöd. Jag har därvid tagit hänsyn till den prioritering mot nya typer av projekt, som chefen för industridepartementet tidigare denna dag har redovisat.

Jag förordar vidare att bolaget äger rätt att disponera återbetalda anbudsmedel för täckande av anbuds kostnader för nya projekt.

SE bör inkomma med en redovisning av behov av administrativa resurser med anledning av de nya stödformerna. Administrationskostnaderna bör, som jag tidigare har nämnt, inrymmas i de belopp som jag har angett.

Jag förordar alltså att ett reservationsanslag av sammanlagt 47 milj. kr. med benämningen Stöd till svensk projektexport tas upp på statsbudgeten för nästa budgetår.

## Hemställan

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

1. antaga inom handelsdepartementet upprättat förslag till lag om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport,
2. godkänna de grunder för stöd till förprojektering samt seminarie- och utbildningsverksamhet som har förordats,
3. godkänna de grunder för anbuds kostnadsstöd som har förordats,
4. bemyndiga regeringen att vidtaga sådana ändringar i avtalet mellan staten och Sveriges allmänna exportförening om Svriges exportråd som kan föranledas av vad jag har angivit i det föregående,
5. till *Stöd till svensk projektexport* för budgetåret 1979/80 under elfte huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 47 000 000 kr.

**Förslag till**

**Lag om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport**

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen får överlämna till Sveriges exportråd att pröva fråga om stöd till systemleveranser till stora industri- och anläggningsprojekt utomlands (projektexport).

2 § Den som hos Sveriges exportråd har tagit befattning med fråga som anges i 1 § får ej obehörigen yppa vad han därvid har erfarit om affärs- eller driftförhållanden.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.