

## Att avveckla en kortsiktig stödpolitik, SOU 1981:72

Den senaste i raden av genomgångar av industripolitiken är den bästa hittills, nämligen Industristödsutredningens betänkande *Att avveckla en kortsiktig stödpolitik, SOU 1981:72*. Till skillnad från de flesta andra offentliga utredningar har man en klart upplagd, målinriktad och förutsättningslös diskussion av det sig förelagda problemet.

Efter en inledande beskrivning av bakgrunden till 70-talets industripolitik går utredningen igenom de viktigaste fallen av "icke-permanent" industristöd; NCB, varven, LKAB, stålindustrin, Datasaab, Järnförädling och Luxor (att inte tekostöden finns med beror på att de klassificeras som permanent). Om dessa delar av utredningen kan sägas, att det tillgängliga siffermaterialet fortfarande är väl magert. De tabeller som finns i utredningens betänkande är alltför få och innehåller alltför aggregerade data. Kravet måste uppfyllas att även det bakomliggande datamaterialet publiceras. (Jag har själv försäkrat mig om att det faktiskt existerar i interna bakgrundspromemorior.) Ut-

redningen lyckas ge en klar och koncis redovisning av beslutsprocessen i de många trassliga affärerna och akuttryckningarna, inte minst gäller detta varvsstödet. Detta är en bedrift som ingen tidigare lyckats med.

Ett allmänt spritt intryck är att industrikriserna kom plötsligt. Utredningen menar att detta är fel.

"Den kris som ofta framstått som plötslig har i själva verket byggts upp under en längre period. Den utlösande faktorn har i allmänhet varit en lågkonjunktur men de strukturella förutsättningarna för företaget har försämrats under en lång period. Under en högkonjunktur döljs detta förhållande och de strukturella frågorna ägnas föga uppmärksamhet. När en lågkonjunktur kommer kan företaget få problem, men dessa förnekas ofta mycket intensivt under 'krisens framväxt', både av företagsledningen och personalorganisationerna. Under denna period är företaget slutet mot påverkan utifrån. När krisen erkänns har den i allmänhet gått mycket långt och statsmakterna har oftast i de stöddärenden vi studerat fått agera under stark

tidspress, med bristande informationsunderlag och med få eller inga alternativa handlingsvägar." (s 183)

Men även sedan statens representanter kommit in i bilden ville eller kunde man inte alltid se sanningen i vitögat — dvs erkänna den långsiktiga krisen — och agera i enlighet med en sådan insikt: "Propositioner och näringsutskottets betänkanden' är centrala delar utformade på ett politiskt schablonspråk. Dokumenten ger givetvis inte (sic!) en fullständig bild av det informationsunderlag eller de politiska överväganden som legat till grund för dem."

Varifrån fick då rikets ledning sitt beslutsunderlag?

"Regeringen var i alltför stor utsträckning hänvisad till att grunda sina beslut på material som företagen själva ställde till förfogande i krissituationen. Detta reducerade helt naturligt den handlingsfrihet som regeringen fick. Det innebar också att den på kort sikt minsta risken — för regeringen — låg i att söka lösningen i linje med vad företag och lokala fackliga organisationer förde fram." (s 149)

Även om man hade fullständig insikt om situationens verklig utseende kunde regeringen i vissa fall ändå inte vidtaga nödvändiga åtgärder, t ex en avveckling.

"Det är politiskt omöjligt för en representant för regeringen att påtala ett strukturproblem som inte övriga parter erkänner, eftersom de strukturella aspekterna innebär så stora konsekvenser för enskilda orter och regioner." (s 149)

"Sammanfattningsvis kan konstateras att den bakgrundsbeskrivning som ges i de tre fallen av internationella strukturrisker — varven, järnmalmsgruvorna och handelsstålindustrin — stämmer tämligen väl överens med den dystra bild vi idag, delvis i efterhand, har av utvecklingen. Däremot har man inte från vare sig politiskt eller företagsledningshåll haft modet att dra de naturliga slutsatserna. Branscherna sägs, framför allt i de första propositionerna, trots allt ha goda framtidsutsikter. Den redovisade underbyggnaden för denna slutsats är dock bräcklig. Man kan trots detta befara att regeringens positiva omdömen haft inflytande på riksdagens ställningstagande

och att de utgjort en väsentlig del av bakgrunden till de negativa reaktionerna från fackklubbar och andra lokala företrädare när neddragningar och nedläggningar senare genomförts för att reducera driftsförlusterna." (s 157)

Sedan krisen väl accepterats som ett faktum fanns det emellertid problem med företagens möjlighet att genomföra hållbara krislösningar. Ett första problem var att *målet* för verksamheten var oklart. Skulle vinsten i företaget maximeras — dvs företagsekonomiska lönsamhetskriterier användas när väl stödet utbetalats — eller skulle företagsledningens mål vara att rädda jobb (på kort sikt)? Denna oklarhet om målet hade två mindre uppmärksammade konsekvenser:

1. "Det har visat sig att staten haft svårt att finna styrelseföreträdare som är både kompetenta och engagerade, framför allt i de företag som sorterar direkt under industridepartementet. Så länge det finns principiella skillnader i styrelsearbetet mellan statliga och privata företag synes det inte finnas några starka incitament för de företagsledare som 'hyrts in' från den privata sektorn till den statliga att engagera sig i sin uppgift." (s 166)
2. "I praktiken kan det visa sig svårt att 'bevisa' verksamhetens långsiktiga olönsamhet inför lokala opinioner som stöder sig på ofta överdrivet optimistiska motutredningar. Utdragna processer och konstgjord andning i form av successiva beslut om stöd till fortsatt drift under begränsad tid 'tills lönsamheten återvunnits' har i ett antal konkreta fall visat sig få mycket olyckliga konsekvenser i form av organisatorisk upplösning, bristande arbetsmotivation, flykt av kvalificerade anställda i nyckelpositioner, m m." (s 195)

Den grundläggande anledningen till den oklara målformuleringen och den bristande beredskapen att hantera politiserade krisfall är — menar utredningen — *avsaknaden av principer* för industripolitiken och *bristen på rollfördelning* mellan olika offentliga organ:

"Regler' borde finnas bl a beträffande gränsdragningen mot och relationerna till andra politikområden som t ex regio-

nalpolitiken och sysselsättningspolitiken. Regler borde finnas även beträffande fördelningen av arbetsuppgifter, ansvar och handlingsmöjligheter mellan marknadssystem och det offentliga systemet samt inom det senare mellan administrativ och politisk nivå." (s 189)

Utredningen presenterar egna förslag till sådana här regler i de avslutande kapitlen.

Beträffande konsekvenserna av stödpolitiken konstaterar utredningen att en finansiell rekonstruktion genom ackord eller konkurs ofta hade varit att föredra för alla parter utom för banker och ägare (underleverantörer och smärre fordringsägare kan hjälpas separat om deras situation är prekär). Mot utbetalningar inom stödpolitiken på 22 000 miljoner kronor ställs de kommersiella kreditgivarnas förluster på endast 120 miljoner kronor.

Vad man ofta inte observerat (eller funnit önskvärt att observera?) är att "sysselsättningen vid vinstgivande enheter 'inom ett företag' inte är hotad vid en finansiell rekonstruktion — det går att hitta intresserade köpare till sådana rörelser. Sysselsättningen vid förlustenheter är däremot i fara även om man undviker en finansiell rekonstruktion — långsiktigt kan den tryggas endast om förlusten kan vändas till vinst" (s 121).

Utredningen noterar den snedvridning av konkurrensen som en omfattande stödpolitik ger upphov till. Detta gäller på såväl faktormarknaden — många krisföretag, konstaterar utredningen, är löneledande i sin region — som produktmarknader. Den samhälls-ekonomiska kostnaden för stödet betalas då till oproportionerligt stor del av anställda i andra företag som blir utkonkurrerade. En annan konsekvens kan vara att en region "låses fast" i en industristruktur som blir alltmer obsolet och på lång sikt motverkar att alternativ företagsekonomiskt lönsam industri etableras (LKAB?). En annan observation som utredningen gör är att sysselsättningsstöd i flera fall gått till

företag med mycket hög personalomsättning och rekryteringssvårigheter.

Utredningens huvudslutsats är dock inte att allt industristöd är dåligt, men väl att den *utformning* och den *avvägning* av stödinsatserna som gjordes var felaktig. Man pekar dessutom på den allmänna ekonomisk-politiska situationen som en viktig förklaringsfaktor i sammanhanget. Otvivelaktigt är en välavvägd generell ekonomisk politik det viktigaste medlet för att lindra strukturkriser.

"Till skillnad från 1960-talet, då vi hade en stark och expanderande ekonomi och det fanns resurser att hantera och balansera strukturomvandlingens negativa effekter, befann vi oss under senare hälften av 1970-talet i en situation präglad av mycket låg tillväxt. När regering och riksdag på kort tid blev ställda inför de massiva och koncentrerade företags- och branschproblemen var läget på arbetsmarknaden sådant att nästan inga långsiktigt expansiva företag eller industribranscher ökade sitt arbetskraftsbehov. Om inte staten hade gått in med stöd hade den hårt utnyttjade arbetsmarknadspolitiska medelsarsenalen ställts inför ytterligare stora påfrestningar."

Vad är då utredningens råd till dagens och framtidens industriministrar och näringsutskott? Kort uttryckt: Gör inte som ni gjorde under andra hälften av 1970-talet! Det behövs *inte* mer informationssystem o dyl för strukturfrågor, men väl kunskapsuppbyggnad. Det gäller att kunna reagera på existerande information. (Industrikriserna var inga "informationsmissar".) Arbetsmarknadens parter måste involveras och engageras mer i strukturfrågor liksom bankerna, som måste ges starkare incitament (= höjda förlustrisker) för att gripa in i företag som hamnat "på glid". Utredningen avslutas med två kapitel med väsentliga förslag om hur beredskapen för hantering av krisfall bör kunna se ut och om viktiga principer för handläggningen av stödfall. Förutom utredningens specifika förslag av organisatoriskt slag, måste

man vara medveten om betydelsen av en högre vinstnivå och av en rörligare arbetsmarknad än idag som medel för att klara strukturkriser.

En reservation har gjorts av industridepartementets representant i utredningen, Alf Sjöström. Han skriver bl a: "Det finns speciell anledning att invända emot den grundtes utredningen delvis bygger sitt betänkande på, nämligen att det under 1970-talet växt fram en svensk 'industripolitik'." (s 211)

Sjöström har alldeles rätt, fast inte på det sätt han själv kanske tänkt sig: trots utbetalningar på drygt 30 miljarder kronor har det inte vuxit fram en svensk industripolitik värd namnet. "Avsaknad av principer" är det uttryck som används i utredningens huvudtext för att konstatera detta.

Sensmoralen i utredningen är inte ny; den formulerades tex av den franske ekonomen Frédéric Bastiat för mer än 100 år sedan så här (med en lätt travestering).

"Hela skillnaden mellan en dålig och en god industriminister är, att den förre håller sig blott till den *synliga* verkan medan den senare tager hänsyn både till

den verkan man ser och till den man måste *förutse*.

Men denna skillnad är ofantlig, ty nästan alltid inträffar det, att de yttersta följderna äro olyckliga, när den omedelbara följden är gynnsam, och *tvärtom*. — Häraf kommer, att den dålige industriministern eftersträfvat ett litet godt för ögonblicket, som efterföljes af ett stort ondt i framtiden, medan den verkliga industriministern eftersträfvat ett stort godt i framtiden med fara för ett litet ondt för ögonblicket.

För öfrigt är det på samma sätt i hel-soläran och i moralen. Ju behagligare den första fruktan af en vana är, desto bittrare blifva ofta de senare. Exempel derpå äro liderlighet, lätja, slöseri. När derför någon, bländad af den verkan *som man ser*, ännu icke har lärt sig urskilja den *som man icke ser*, hängifver han sig åt förderfliga vanor icke endast af böjelse, utan äfven af beräkning."

Docent Carl Hamilton  
Stockholms universitet

#### Referenser

Bastiat, F, [1877], "Hvad man ser och hvad man icke ser, Statshushållningsläran i sammandrag". Nyöversättning från 5:e upplagan, Bonniers, Stockholm.