

ABC

FÖR EN NY INDUSTRIPOLITIK

Redaktörer:
INGEMUND HÄGG
BENGT RYDÉN



SNS-DEBATT

ABC för en ny industripolitik

ABC för en ny industripolitik

Ingemund Hägg och Bengt Rydén (red)



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Denna bok ingår som nr 3 (av 4) 1981 i SNS skriftserie Näringsliv och Samhälle

❏ Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB. 1981

Redaktör Jan-Olof Edberg

Omslag av Tommy Säflund

Diagram av Ragnar Edberg

ISBN 91 7150 216 5

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2

114 27 Stockholm

Telefon 08/23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

Förord	7
Industripolitik – restpost eller frontlinje?	9
Gunnar Hedlund: Strategier för en långsiktig industripolitik	21
Bengt-Arne Vedin: Industripolitik för innovation	71
Ingemund Hägg och Bengt Rydén: Kunskap och dialog i industripolitiken	91
Gabor Bruszt och Christer Olofsson: Industri- politik och samhällsorganisation	111

Förord

Behövs det verkligen fler böcker om industripolitik? Finns inte redan nu ett överflöd av underlag för att gå från ord till handling?

Vi är övertygade att viktiga lärdomar kan dras från 1970-talets industripolitik i Sverige och andra länder. Mycket har sagts i de senaste årens flod av utredningar och böcker på området – men långt ifrån allt. I denna bok tror vi oss inte heller kunna säga allt. Vår utgångspunkt är istället några perspektiv som enligt vår mening hittills inte tillräckligt beaktats. Vilka olika industripolitiska strategier kan man välja mellan? Hur skulle innovationsbefrämjande inslag kunna se ut? Vilken roll skulle kunskap och information kunna spela för industripolitiken? Hur skulle samhällsorganisationen kring företagen kunna utnyttjas för industripolitiska syften?

Bokens titel motiveras av att det finns behov av att på ett grundläggande sätt diskutera vad industripolitik är och inte är. Dessutom vinner ofta diskussionen på att föras i termer av flera möjliga strategier, flera samhällsnivåer, flera utvecklingsstadier i företagen. Tretalet ger härvid hanterbarhet.

Författarna har samtliga erfarenhet från industripolitiskt forsknings- och utredningsarbete. Gunnar Hedlund har bl a medverkat i utredningen om industripolitikens informationsunderlag (KIPI) i vilken Bengt Rydén var utredningsman och Ingemund Hägg sekreterare. Bengt-Arne Vedin har medverkat i Bjureldelegationens arbete. Gabor Bruszt och Christer Olofsson har varit konsulter i den nu pågående industristödsutredningen. Underlaget till bokens olika kapitel har delvis hämtats från dessa utredningsinsatser.

Samtliga kapitel har diskuterats ingående under arbetets gång. Författarna står emellertid ensamma för sina bidrag medan de gemensamt svarar för det inledande kapitlet.

Stockholm i april 1981

Bengt Rydén

Industripolitik — restpost eller frontlinje?

Varför denna bok?

Industripolitiken — eller kanske snarare politiska ingrepp i industrin — har under det senaste decenniet präglats av höga ambitioner, få positiva resultat och många misstag. De flesta är överens om att 1970-talets industripolitik med starka inslag av ad hoc-betonade, defensiva och krisstödsinriktade åtgärder bör vara en avslutad period för Sverige. Det framgår t ex av den i mars 1981 lagda industripolitiska propositionen, av socialdemokratiska motioner inom området, av Metallindustriarbetareförbundets rapport om industripolitik inför kongressen 1981 och av diverse debattinlägg (se t ex Lundgren, N & Ståhl, I, *Industripolitikens spelregler*, Stockholm, 1981).

En ny industripolitik grundad på antingen mer marknadsstyrning eller mer planering, är allas ambition. Men vi ställer oss tveksamma till om de nya industripolitiska programmen tillräckligt beaktat de lärdomar som kan dras från 1970-talets industriella utveckling i Sverige och i många andra länder. Någon genomtänkt, realistisk "vision" av en långsiktig industripolitik tycker vi oss inte finna utan snarare ganska konventionella marginella justeringar av tidigare program. Sökandet efter en trovärdig industripolitik med rimlig chans till framgång måste gå vidare.

I denna bok utvecklar vi några av de strategier som vi tror måste ingå i en långsiktig svensk industripolitik. Kopplingen mellan innovationsfrämjande åtgärder och industripolitik framhålls som väsentlig. Användningen av kunskap och information om industriell och industripolitisk utveckling, bl a i dialog mellan olika industripolitiska aktörer, diskuteras. Vidare analyseras industripolitikens påverkan av företagens omgivning och hur de nätverk av

stödjande och kontrollerande organ som omger företag kan utnyttjas.

Varför industripolitik?

Statsmakterna har länge sökt styra näringslivets utveckling genom olika politiska instrument. Skilda näringsgrenar har under olika skeden stått i centrum för intresset. Under 1900-talet har industrin alltmer kommit i förgrunden. Om man ser till målen för verkningarna av statlig eller av staten sanktionerade åtgärder är det uppenbart att det i Sverige länge förekommit ett politiskt agerande med konsekvenser för industriell verksamhet, t ex:

- Företagsbeskattningen med dess gynnsamma avskrivningsregler, investeringsfondsavsättningar etc har bidragit till snabb industriell kapitalbildning och tillväxt.
- Den solidariska lönepolitiken har bidragit till krympning av arbetsintensiva och tillväxt i kapitalintensiva branscher.
- Statlig upphandling har gynnat framväxten av flera viktiga industrier och branscher. Exempel kan hämtas från flyg-, tele- och kraftindustrierna. Här har utveckling av produkter och företag genom spridningseffekter gynnat andra industriella områden, utan att detta alltid följes utsetts.
- Genom lån, bidrag och förhandlingar i samband med t ex selektiva frisläpp av investeringsfonder har staten sökt påverka industriföretags lokalisering.
- Den rörlighetsbefrämjande arbetsmarknadspolitiken har bidragit till att underlätta omflyttning av arbetskraft och kapital från tillbakagående till expansiva branscher.

Det industripolitiska begrepp som präglades under 1960-talet skiljer sig emellertid från den tidigare politikens innebörd. Industripolitik definierades som ett eget politiskt område och inrättandet av ett industridepartement 1961 var en viktig markering av det nya synsättet.

Under 1960-talet fördes, inom främst arbetarrörelser, en debatt som inte saknade visionära inslag om industrin

roll, struktur och betydelse för samhällsplaneringen – liksom om statsmakternas uppgifter. (Se t ex LO-rapporten *Samordnad näringspolitik*, 1961.) Industridepartementets tillkomst kompletterades med visioner om en offensiv industripolitik.

En bit in 1970-talet kom dock industripolitiken att alltmer tyngas av nya, ofta akuta problem som tycktes hota den fulla sysselsättningens politik. Den industriella tillväxttakten i de gamla industriländerna blev lägre än väntat, något som innebar att industrisektorn inte kom att ge upphov till så många arbetstillfällen som beräknat. Människornas krav på stabilitet och trygghet i inkomst och anställning ökade, samtidigt som politikernas ambitioner att söka tillfredsställa dessa krav växte. Problem som tidigare kunnat lösas inom industrin förblev olösta eller ledde till lösningar som skapade nya, svåra problem.

Företagssektorn har helt enkelt inte kunnat svara mot politikernas ambitioner att skapa social trygghet och ekonomisk välfärd för människor. Den motor som tidigare ansetts vara tillräckligt stark för att dra samhällsapparaten har visat sig otillräcklig.

Det är naturligt att politikerna försöker klara de uppgifter som man trott att företagen skulle lösa. Direkta ingripanden i näringslivets struktur och löften om överlevnad och garantier till krisdrabbade företag har kännetecknat det politiska agerandet under 1970-talet.

Industridepartementet blev ett centrum för att lösa akuta problem. Kommunalpolitiker, landshövdingar, riksdagsmän och statsråd, med en stark uppbackning från en lokal opinion, presenterade "lysande" affärsidéer, medan näringslivsorganisationernas officiella företrädare protesterade.

Detta agerande har sitt ursprung i grundläggande egenskaper hos en marknadsekonomi i strukturell förändring. Medan verksamhetsförändringar, utlokaliseringar och nedläggningar är naturliga konsekvenser av risktaganden,

misslyckanden och framgångar för företagen i en marknadsekonomi, finner de enskilda individerna tvånget att flytta eller byta yrke djupt orättvist. Även om många få positivt utbyte av förändringarna i form av nya, intressanta arbeten och högre inkomster är de negativa konsekvenserna, bl a med omfattande utslagning i samband med nedläggningar, synnerligen allvarliga.

Politikerna söker fylla gapet mellan det som är "rättvis" för företagen i en marknadsekonomi och det som samtidigt upplevs som orättvist av de enskilda människorna. Politikerna är benägna att korrigera de mänskliga orättvisorna genom ett omedelbart och direkt agerande. Detta i och för sig legitima beteende från politiska aktörers sida leder dock lätt till en förväxling mellan politiska ingripanden näringslivet och en medveten industripolitik.

1970-talet har sålunda präglats av starkt ökade politiska satsningar inom det industriella området. Ambitioner har förändrats och vuxit, medlen och institutionerna har blivit allt fler. Inte minst har under de senaste åren ekonomiskt stöd till krisdrabbade företag och branscher fått en mycket stor omfattning. Den här utvecklingen är ingalunda unik för Sverige – den finns i flera andra industriländer.

Industripolitiken befinner sig enligt vår uppfattning fortfarande i ett mycket utvecklat stadium. I denna bok visar vi på några väsentliga beståndsdelar i en framtida industripolitik som, konsekvent genomförd, i stor utsträckning skulle ersätta behovet av ett direkt politiskt agerande i näringslivet vid akuta kriser. Till en sådan politik måste knyt kraftfulla åtgärder för att förhindra att individer kommer till skada på ett oacceptabelt sätt.

Vad är industripolitik?

Varje diskussion om industripolitik måste börja med insikten att en viss industriell utveckling inte är ett självändamål.

mål utan i sin tur bygger på mer grundläggande mål, t ex materiell välfärdsutveckling.

När frågan således sätts in i ett vidare sammanhang är det nödvändigt att närmare granska betydelsen av termen industripolitik.

Industripolitik bör enligt vår mening i första hand ses som alla de olika åtgärder statsmakterna vidtar som påverkar industrins arbetsförhållanden och utveckling. Med detta synsätt bedrivs industripolitik av många fler departement än industridepartementet. Industriministerns uppgift blir därvid att svara för helhetsperspektivet vad gäller den samlade regeringspolitiken gentemot industrin.

En snävare definition är att låta begreppet industripolitik avse åtgärder som industridepartementet och myndigheter under departementet vidtar. Definitionen har emellertid den nackdelen att den är bunden till en viss organisationsstruktur med en given arbetsfördelning mellan olika departement och verk. Dessutom är den vilseledande eftersom den innebär att man skulle kunna bortse från exempelvis skatte-, utbildnings- och allmän stabiliseringspolitik vid industripolitiska bedömningar.

För vårt syfte är en definition som anknyter till de mål som statsmakterna vill se för den industriella utvecklingen lämpligare. Industripolitik innefattar då alla de olika åtgärder som statsmakterna vidtar i syfte att påverka industrins utveckling.

Denna påverkas även av politiska åtgärder vidtagna i andra syften och ytterst bestäms den av den allmänna ekonomiska politiken, som påverkar pris- och lönebildning, kapitalkostnader och växelkurser, dvs allmänna utbuds- och efterfrågeförhållanden i ekonomin.

En av de viktigaste lärdomarna från 1970-talet är just den att ett aldrig så duktigt industridepartement inte kan rätta till misslyckanden i den allmänna stabiliseringspolitiken.

Industripolitikens miljö

1980-talets industripolitik måste baseras på en uppfattning om den allmänna ekonomiska, politiska och sociala situation i vilken den skall bedrivas. Några drag i denna miljö tror vi oss kunna antyda, men oväntade händelser kommer säkert att ändra den relativa betydelsen av de utvecklingsdrag vi här skall beskriva.

Vi väntar en fortsatt internationalisering av världsekonomin i form av ökad handel och kapitalrörelser, med ökad konkurrens från nya industriländer samt skärpt konkurrens mellan gamla i-länder. Samtidigt finns tendenser till ökad inomföretagshandel och till nymerkantilism, ofta nya och komplexa former där kartellbildningar etc är viktiga inslag. Ett ökat samarbete mellan regeringar och företag och direkt mellan regeringar kan väntas i industriell frågor. Den teknologiska utvecklingen sprids snabbt globalt och några nya tekniker – bioteknik och mikroelektronik – tilldelas rollen som välfärdsmotorer.

I Sverige kommer kraven på ekonomisk tillväxt och fullsysselsättning från en majoritet av befolkningen att bestå. Dock ökar förväntningarna om ett samhälle med inslag av småskalighet, spridning av arbetstillfällen, mindre stress, minskad konkurrens och minskad utslagning. De stora organisationernas makt gör att lösningar på viktiga samhällsproblem måste tillgodose dessa organisationers krav på inflytande. Fortsatta balansbrister i utrikesbetalningarna och de offentliga finanserna samt en fortsatt hög inflation ställer den ekonomiska politiken inför svåra prov.

Delvis motstridiga krav kommer att ställas på den svenska industripolitiken från olika håll. Balansbristerna leder till krav på att industrisektorn skall byggas ut. Krav på stöd till nedläggningshotade branscher och företag samt regioner med stora problem kommer att ställas även fortsättningsvis. Till detta kommer ökade krav på stimulans av "tillväxtbranscher" och "tillväxtföretag". Vidare får vi krav på stöd för teknisk utveckling och snabbare införande

av ny teknik men å andra sidan också en växande kritik och misstro mot tekniken. Det kommer att krävas en ökad rörlighet för arbetskraft och kapital inom och mellan företag, branscher och näringsgrenar. Krav kommer även att ställas på en ökad förståelse för industrins strategiska roll i ekonomin och på att genom miljö- och lönesatsningar göra industriarbete mer attraktivt.

Av ovanstående framgår att industripolitikens former och innehåll underkastats mycket höga, för att inte säga orimliga krav. Dessa beror på industrins strategiska roll i samhället.

Industrin är viktig inte bara för att skapa materiell välfärd. De industriella krafterna påverkar vårt samhälle och de enskilda människornas livsbetingelser starkt på olika sätt. Många människor tillbringar större delen av sin aktiva tid i industriell verksamhet. Arbetets organisation, och våra roller och relationer i företagen skapar sociala mönster som i stor utsträckning präglar vår tillvaro. De produkter vi tillverkar ger oss större eller mindre möjligheter att känna tillfredsställelse över våra produktiva insatser.

Det är önskvärt med variationsrikedom i produktionens organisationsformer i samhället. Förekomsten av stora och små företag, med varierande ägar- och organisationsformer ger också ökade valmöjligheter för individen. Listan på hur de industriella aktiviteternas inriktning, struktur och organisation påverkar människornas liv kan göras mycket längre.

Industrin har länge betraktats som de sociala reformernas mjölkkoosa. Därigenom har utrymmet för reformer inom själva industrisektorn begränsats. För att kompensera människorna för arbetslivets olika brister har politikererna genomfört ytterligare reformer inom bl a socialvårds-, sjukvårds-, bostads- och arbetsmarknadsområdena.

Industripolitiken har saknat den politiska tradition och förankring som kännetecknar dessa andra områden. Industripolitikens ideologiska bas är svag och det gör att dess

företrädare ofta har svårt att hävda sig på den politiska scenen när det gäller insatser som inte ger omedelbar och synlig utdelning.

Är det då möjligt att utveckla en långsiktig industripolitik? Är det kanske så att internationella beroenden, inklusive de som kommer av ny teknik måste bli helt dominerande? Blir målkonflikterna med andra politikområden och verstigliga? Medger vårt politiska system stabila spelregler på industripolitikens område? Går det att finna former som ger regering och riksdag möjligheter att hålla sig på avstånd från direkt medverkan i t ex företagskriser?

En industripolitik måste anpassas till en rad restriktioner. I praktiken har vi inga perfekta marknader. Kostnader, priser och vinster ger ofta inte rättvisande signaler och kapital och arbetskraft är trögrörliga. Inte heller är demokratin perfekt; inflytandet är ojämnt fördelat, partierna driver egna intressen. Den perfekta byråkratin existerar inte; förvaltningen är inte politikernas lydiga tjänare. Den imperfekta marknaden är sammanflätad med den imperfekta demokratin och den imperfekta byråkratin. En industripolitik har att arbeta i detta samspel.

Ibland hävdas det att vi inte skall ha en industripolitik denna snävare mening – dvs ett industridepartement med egna resurser och ansvarsområden. Men som vi redan visat bedrivs det ändå en industripolitik. Regering och riksdag fattar ständigt beslut som påverkar den industriella utvecklingen, beslut som är inslag i en osynlig och fragmenterad industripolitik. För att industripolitiken ska kunna hävda sig gentemot andra politikområden måste den vara synlig och medveten och baseras på uttalade målföreställningar och antaganden. Dessa skall utgöra kärnan i klarare "ideologier" för industripolitiken.

Också av andra skäl anser vi att det finns behov av en långsiktig svensk industripolitik där statsmakterna inte nöjer sig med en städgummeroll. Behov finns att nära följa den industriella utvecklingen och politiska åtgärder som

syftar till att påverka denna i andra länder. Vidare måste statsmakterna skaffa sig kvalificerade uppfattningar om den långsiktiga utvecklingen inom vissa strategiska, industriella områden och företag och betydelsen därav.

Det är i avsaknad av sådana uppfattningar som politiker-na blir "tagna på sängen" när stora företag eller produkt-områden råkar i kris.

ABC för en ny industripolitik

Utan en ideologisk och intellektuell utveckling och förank-ring av den förda industripolitiken kommer denna att förbli svag och sårbar i jämförelse med många andra politiska områden såsom arbetsmarknads-, bostads-, social- och miljöpolitik. En industripolitik ad hoc kommer då som hittills att förbli en restpost i skuggan av konkurrerande politikområden.

Den framtida industripolitiken bör bygga dels på uttala-de mål, föreställningar och antaganden (ideologier), dels på bättre kunskap om industriella utvecklingsprocesser.

Vi tror inte att "fine tuning" vare sig är möjlig eller önskvärd när det gäller industripolitik utan vill identifiera och analysera breda områden som bör utvecklas inom ramen för en långsiktig industripolitik. En viktig utgångs-punkt är att industripolitik bör ses som en del av den samhällseliga innovationspolitiken i den meningen att den förra syftar till förnyelse av näringslivet.

Vidare menar vi att det blir allt svårare att avgränsa själva varuproduktionen ("industri") från andra aktiviteter i företagen och i samhället i stort. Industriföretag använ-der en krympande andel av sina resurser åt tillverkning. Utveckling av produkter och processer, marknadsföring, utbildning etc får en allt större betydelse i företagen. Indu-striell utveckling blir en alltmer komplex och svåravgräns-bar process, vilket får konsekvenser för industripolitiken.

ABC för en ny industripolitik är bokens något anspråks-fulla titel. Förutom anspelningen på behovet av en grund-

läggande diskussion om industripolitik förs i de olika kapitlen i diskussionen i termer av tre industripolitiska strategier, tre utvecklingsstadier för produkter och tekniker, tre samhällsnivåer. Vi hoppas på så sätt kunna fördjupa och samtidigt förtydliga analysen.

Gunnar Hedlund diskuterar i sin uppsats tre olika industripolitiska strategier. Den första (I) är inriktad på att stödja stora företag som kan väntas bidra till den svenska exporten. Den andra (II) är en marknadsstrategi och den tredje (III) en strategi inriktad på nationella utvecklingsprojekt för att tillgodose behov inom landet som inte skall gå att klara utan offentliga insatser. Alla tre strategierna har sina fördelar men de är samtliga förknippade med klara nackdelar och svårigheter. Tveksamheten blir särskilt påtaglig beträffande den första strategin – en pick-the-winner-strategi. Sverige bör satsa på marknadsstrategin, kombinerad med en upphandlingsstrategi. En decentraliserad marknadsekonomi bör tillämpas för de delar av industrin som inte har akuta problem och inte befinner sig på tröskeln till nya expansionsområden, eller som ännu inte exporterar. Denna strategi bidrar även till att skapa betingelser för ett förnyelsebefrämjande industriellt klimat. Upphandlingsstrategin (III) bör prövas på områden där behov finns inom landet men där satsningar inte kommer till stånd utan särskilda stimulansåtgärder med statlig medverkan. *Gunnar Hedlund* tar energiområdet som utgångspunkt för en konkret prövning av hur ett upphandlingssystem kan tillämpas.

För vissa problemindustrier behövs defensiva åtgärder syftande till nedskärning och avveckling. Statsmakternas åtgärder bör präglas mer av automatik och mindre av ad hoc och godtycke än idag samt av fasta villkor för stöd. Ansvar för individerna bör läggas på arbetsmarknadspolitik snarare än på industripolitiken.

Den renodling av tre strategier som *Gunnar Hedlund* gör underlättar valet av en lämplig kombination av dem.

Bengt-Arne Vedin visar att industripolitiken måste se olika ut för olika utvecklingsstadier i industrin beträffande produkter och tekniker. En innovationspolitik för stora företag bör se till delar av företag snarare än till hela företag. I tidiga utvecklingsskeden (A) är varken produkter, tekniker eller marknader utvecklade. Som komplement till ovan nämnda nationella utvecklingsprojekt kommer Vedin med förslag om teknikupphandling, forskningsstöd och riskkapitalförsörjning. I senare utvecklingsstadier (B och C) gäller det att med industripolitiken både tillåta rationalisering och stordrift och stimulera till öppenhet för osäkerhet och innovation.

Hur kan en långsiktig industripolitik med de inslag vi nämnt byggas upp och utvecklas? *Ingemund Hägg* och *Bengt Rydén* visar hur ökad kunskap om industriella utvecklingsprocesser kan komma till stånd och nyttiggöras och vilka möjligheter till dialog mellan olika aktörer som det finns förutsättningar att skapa. Olika slag av samförstånd (consensus) och enighet är önskvärda och möjliga att utveckla mellan aktörerna. Oenighet bör dock inte alltid betraktas som något negativt. Industridepartementet måste få en mer "politisk" roll och inte längre ägna så mycket kraft åt administration och genomförande av åtgärder. Regeringen skall självfallet stå för bedömningen av olika politikområden men målkonflikter mellan exempelvis industripolitiken och arbetsmarknadspolitikens måste artikuleras bättre. Industridepartementet måste på ett tydligare sätt bli förespråkare för industriintresset i den samlade regeringspolitiken, vilket självfallet inte är det samma som att vara advokat för t ex befintliga företags ägare, ledning eller anställda.

I ett samhällsorganisatoriskt perspektiv kan industripolitiken och dess aktörer ses på olika nivåer. På den "högsta" nivån (A) är regering och riksdag och även arbetsmarknadens organisationer viktiga aktörer. För genomförande av en industripolitik blir en andra nivå (B) viktig. *Gabor*

Bruszt och *Christer Olofsson* koncentrerar sig till denna nivå (B) där olika statliga organ (t ex styrelsen för teknisk utveckling, statens industriverk, investeringsbanken) samt organ som banker och investmentbolag är verksamma samtidigt som de är viktiga för den tredje nivån (C) där företagen befinner sig. Det är väsentligt att åstadkomma en överensstämmelse mellan de kommersiella villkor som företagen möter och de olika B-nivåorganens arbetssätt. *Bruszt* och *Olofsson* visar bl a hur affärsbankerna skulle kunna ges en betydligt större roll i den industriella strukturutvecklingen.

Vi tror att våra synpunkter i denna bok kan vara bidrag till en diskussion som syftar till att skapa kreativa spänningar, innovation, förnyelse, risktagande och variationsrikedom i industrin som inslag i en långsiktig svensk industripolitik. Avsaknaden av sådana inslag har hittills varit en brist i industripolitiken. Vi tror att dessa brister är möjliga att avhjälpa.

Modeller för den långsiktiga industripolitikens inriktning

Denna uppsats syftar till att beskriva ett antal principiella och sinsemellan skiljaktiga modeller för en långsiktig svensk industripolitik, samt till att bedöma förutsättningarna för och lämpligheten av förverkligande av de skilda modellerna.

Begränsningar

En önskan att begränsa diskussionen till några kritiska frågor har medfört att ett antal spørsmål som ofta behandlats i den industripolitiska debatten inte alls berörs här. Sålunda har organisatoriska konsekvenser behandlats mycket kortfattat. Politiska och administrativa restriktioner eller möjligheter har i stor utsträckning bortsetts från. Industripolitikens samband med regional-, arbetsmarknads-, handels- och försvarspolitik har förbigåtts i alla avseenden andra än mycket allmänna.

Till dessa praktiska begränsningar bör man kanske lägga de restriktioner som bristen på allmänt vedertagen kunskap om hur det komplexa industrisamhället fungerar innebär. Det finns helt enkelt ingen fast och enhetlig grund att stå på, och därför blir all diskussion i dessa frågor ganska spekulativ. (Se Hägg & Rydén's kapitel.)

Hur bör industripolitiska modeller definieras?

I bokens inledningskapitel diskuteras olika definitioner av industripolitik. I detta kapitel har vi valt att definiera industripolitiken *i termer av något eller några mål*. Här är vi närmast intresserade av den "långsiktiga" industripolitiken och kommer att definiera långsiktig industripolitik som följer:

Med långsiktig industripolitik menar vi de åtgärder som statsmakten och den underställda organ vidtar i syfte att påverka industrins struktur och/eller storlek absolut eller i förhållande till andra näringsgrenar. "Struktur" tolkas här i vid mening och avser såväl fördelning av resurser mellan branscher som fördelning av typer av företag inom branscher. Där emot inkluderas inte åtgärder som främst avser att påverka industrins geografiska lokalisering i begreppet industripolitik.

Denna definition täcker in det som de flesta förstår med "långsiktig industripolitik". Man bör dock hålla följande minnet:

1. Även åtgärder som inte primärt *avser* att påverka industrins struktur eller industrisektors storlek gör det faktiskt. Exempelvis leder avgifter på produktionsfaktorn arbetskraft till kapitalintensiv produktion, allt annat lika. Detta är mycket viktigt, eftersom sådana icke avsedda effekter troligen historiskt sett har haft större betydelse för industrins strukturutveckling än åtgärder som vidtagits medvetet i syfte att påverka denna. Industripolitik i mer begränsad mening har således blivit en sorts restpost, något man tagit till för att reparera icke önskvärda följder av övrig politik. Eftersom dessa oftast varit geografiskt och tidsmässigt begränsade och koncentrerade har detta lett till starkt politiskt tryck för att upphäva verkningarna av dem. Ingen överordnad uppfattning om industripolitikens egna målsättningar och principer har funnits. Därför är det inte förvånande att den snarare styrs av än styrt den industriella utvecklingen, och att den påverkats av men knappast påverkat övriga områden för den allmänna politiken månde det vara på riksplanet eller mer lokalt.
2. Industripolitiska åtgärder har enligt vår definition även andra effekter. Exempelvis påverkas inkomstfördelningen mellan jordbrukare och industriarbetare av åtgärder som avser att stimulera industrin.
3. En viss önskad industristruktur är aldrig ett självändamål utan bygger i sin tur på mål av mer fundamenta natur. Dessa varierar i sin tur mellan människor och organisationer.

Hur bör man med denna definition av begreppet långsiktig industripolitik lämpligen definiera skilda modeller för sådan politik? Ovan har anförts tvivelsmål angående fruktbarheten av en "empirisk" definition av alternativ med utgångspunkt i skilda politiska partiers (t ex) syn på industripolitiken. Se Valdelin (1979) för en analys av fyra senare utredningar om svensk industripolitik, ett bra exempel på empirisk analys av industripolitiska modeller. Man kan även hysa betänkligheter inför alternativ som är renodlat "teoretiskt" definierade, t ex i termer av makroekonomiska samordningsmekanismer som plan kontra marknad. Sådana modeller blir alltför distinkta och abstrakta och dessutom ej anpassade till den svenska verkligheten. Ett bra exempel på denna typ av analyser, vilken är nödvändig och vilken jag delvis kommer att använda nedan, utgörs av Lindblom (1977). Jag har valt att arbeta med en kompromiss mellan analys av faktiskt framförda eller använda alternativa modeller å den ena sidan och teoretiskt renodlade modeller å den andra. Inget av de tre alternativ som diskuteras nedan gör anspråk på att beskriva någon enskild persons eller organisations syn på industripolitiken. Man kan även lätt formulera ytterligare alternativ, av vilka somliga säkert skulle röna större uppskattning än dem jag valt att diskutera. Specifikationen av renodlade modeller är ett sätt att ta upp frågor och föreslå svar som *varje* industripolitisk modell och alla specifika åtgärder måste beakta.

Alternativen är vidare inte ömsesidigt uteslutande på det sättet att man inte skulle kunna kombinera delar av olika alternativ med varandra. Dock kan man inte motsägelsefritt hävda att två av modellerna, eller alla tre, är lämpliga utgångspunkter för en svensk industripolitik.

De industripolitiska "arketyperna" kommer att beskrivas i följande termer:

- Allmänna utgångspunkter. Diagnos av industrins långsiktiga problem samt antaganden om hur industri och industrisamhälle fungerar.
- Mål för den långsiktiga industripolitiken (inom ramar för ovan anförda definition).
- Huvudsakliga industripolitiska medel (typ, grad av generalitet osv).
- Föremål för industripolitiska åtgärder (typ av branscher, företag, individer).

Utöver dessa aspekter kommer översiktligt att behandlas

huvudsaklig organisatorisk ram,
ungefärlig omfattning av insatserna,
implikationer för ägande och finansiering av industrin.

Dessa tre aspekter skulle kräva en mycket mer detaljerad analys än vad som här är möjligt att utföra, bl a eftersom åtminstone den sista (ägande och finansiering) måste behandlas även ur andra synvinklar än industripolitiska (såsom jag här har definierat begreppet).

De tre olika modellerna kommer att beskrivas ungefärligt såsom förespråkarna för respektive modell skulle beskriva dem. Därför får redogörelsen en positiv och okritisk prägel. Efter genomgången av de tre modellerna utsätts de för en kritisk granskning och bedömning.

Modell I: En nationell industriell strategi för världsmarknaden¹

Utgångspunkten är att Sverige behöver en genomtänkt industriell strategi för att hävda sig på den internationella

¹ Kommitténs för industripolitikens informationsunderlag betänkande (Ds I 1980:17) kallar det som här heter "Modell I" för "Pick the winner strategin". "Modell II" kallas "Marknadsstrategin" och "Modell III" kallas "Upphandlingsstrategin". Dessutom behandlas i betänkandet en fjärde strategi, kallad "Småskalighetsstrategin".

marknaden och därigenom kunna köpa importvaror billigt. De svenska komparativa fördelarna har förändrats från råvarubaserade branscher till teknologiintensiva. En hårdnande konkurrens, dels från OECD-länderna, dels från vissa u-länder, kan förutses. För de förra utgör med stor sannolikhet sjunkande ekonomisk tillväxttakt och svårigheter med betalningsbalansen starka skäl för ökade exportsatsningar och vidmakthållande eller utökande av marknadsandelar i den internationella handeln. För de senare är det avgörande den starka produktivitetstillväxten och allmänna ekonomiska utvecklingen inom landet, vilken skapar förutsättningar för produktion och försäljning av alltmer sofistikerade produkter och tjänster.

För Sveriges del fordras således dels omställningar mellan branscher och dels en mer effektiv struktur inom enskilda branscher. Industrieföretagen anpassar sig kontinuerligt till den internationella utvecklingen. Detta är emellertid inte tillräckligt. En industriell strategi kräver ett mycket långsiktigt perspektiv, så långt att man inte kan begära att enskilda företag skall anamma det. Dessutom kräver den internationella konkurrensen och de stora finansieringsbehoven för en offensiv industriell strategi att en prioritering av ett fåtal områden görs och att någon centralt samordnar insatserna. Det privata näringslivet förmår inte ensamt göra sådana val och har inte de finansiella resurser eller den opartiskhet som fordras för att genomföra besluten. En konsekvens av en medveten industriell strategi blir att vissa branscher måste krympas. Dessa måste identifieras i god tid och nedskärningar göras på ett planerat sätt. Helst skall dessa sammanfalla med en högkonjunktur och med expansion på andra områden.

Modellen bygger alltså på en kritik av de "rena marknadskrafternas" förmåga att smidigt lösa strukturförändringsproblem. Den bygger också på en kritik av liberalismens boskillnad mellan statlig politik och företagens handlande. När andra nationer lägger ned enorma resurser på

att uppnå dominans inom utvalda områden och acceptera stora förluster för att "köpa" marknadsandelar, är det inte längre tal om en fri marknad under perfekt konkurrens. Industrin kräver vidare idag storskalig produktion och distribution, vilket gör att det inte är möjligt att konkurrera med små svenska företag mot stora utländska. En förlorad eller negligerad marknad blir dessutom mycket svår att senare återerövra. Därför måste staten hjälpa till, dels med en fokusering av Sveriges industriella resurser, dels med finansieringen av de utvecklingsinsatser och marknadsinvesteringar som krävs. För riktiga beslut fordras vidare att hänsyn tas till andra länders industriella strategier, och endast staten har resurser för detta. Det globala moderna industrisamhället har utvecklats så att konkurrens inte längre är något som endast gäller företag, utan även länder kan sägas konkurrera med varandra. Trenden mot statlig inblandning gör sig gällande över hela jordklotet. Affärsförhandlingar – speciellt sådana som gäller avancerade industriprodukter – förs alltmer mellan stater och företag samverkan. Sverige måste anpassa sig till detta.

Målet för en industripolitik av typ Modell I skulle kunna uttryckas ungefär som följer:

Att formulera och verkställa en svensk industripolitisk strategi, genom att identifiera och stödja branscher och företag med goda framtidsutsikter på den internationella marknaden inom områden där Sverige har eller kan få komparativa fördelar gentemot andra länder, samt genom att identifiera och planmässigt krympa framtida problembranscher på ett socialt acceptabelt sätt.

Konkreta åtgärder och analys inriktas alltså på problemområden å ena sidan och löftesrika branscher (eller företag) å den andra. Vidare ligger i denna modell en koncentration på *stora* företag, eftersom det är dessa som har förutsättningar att uppnå en ledande ställning på den inter-

nationella marknaden. Betoningen av dominans på marknadssegment och hög volym leder vidare till att intresset för *export* blir mycket stort. Hög export betraktas som ett av nationens främsta mål, inte bara på kort sikt för att komma ur en tillfällig obalans, utan även på längre sikt.

De industripolitiska medlen följer ganska naturligt av utgångspunkter och målsättningar. Stora företag med etablerade internationella positioner och verksamma inom löftesrika områden får stöd för främst exportaktiviteter och forskning och utveckling. Fusioner och samarbete mellan svenska företag uppmuntras. Staten går vid behov in som delägare för att underlätta finansiering och för att samordna aktiviteter. Alla åtgärder som riktas mot industrin underordnas den industriella strategin. Regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska aspekter behandlas inom ramen för industripolitiken, så att skilda organ inom statsmakterna inte "drar åt olika håll". Allt detta förutsätter långsiktiga strukturplaner för fördelning av sysselsättning (t ex) mellan branscher och för utvecklingen inom branscher, speciellt då inom "problembranscher".

Den traditionella branschindelningen är inte nödvändigtvis det enda och bästa instrumentet för urval av problemområden och områden för expansion. Tvärtom innebär modellen, åtminstone för den expansiva delen, en inriktning på enskilda storföretag snarare än på branscher. Eftersom de internationellt stora svenska företagen i regel inte har några direkta konkurrenter i Sverige, kommer det industripolitiska arbetet att i hög grad baseras på ett inte alltför stort antal enskilda företag. För den defensiva politiken, dvs den planerade avvecklingen av verksamheter utan förutsättningar för framtida konkurrenskraft, blir branschindelningen mer relevant eftersom den statistiska indelningen i branscher ganska väl avspeglar det som historiskt sett var naturliga grupperingar av företag, och därmed oftast även ringar in grupperingar med gemensamma problem. Vidare är en naturlig nedtrappningsstrategi att

överföra resurser från svaga till starka enheter, och sådan överföringar låter sig lättast göras inom ramen för relativt homogena branscher.

Industripolitiken i Modell I blir selektiv både vad gäller defensiven och offensiven. Generella stimulansåtgärder antas inte vara tillräckliga för att åstadkomma den prioritering som fordras för att klara den internationella konkurrensen. I själva verket kan generell stimulans rent av motverka en tidig strukturanpassning. (Jfr den rehniska modellen med en restriktiv ekonomisk politik kombinerad med rörlighetsstimulerande åtgärder. I Modell I kombineras detta med selektiva åtgärder av mer handgripligt slag – finansiellt stöd – till de framgångsrika företagen.)

Modell I förutsätter statligt stöd i finansiell mening, och modellen är konsistent med, men förutsätter inte nödvändigtvis, statligt ägande av industriföretag. Däremot är det såvitt jag kan se faktiskt ganska svårt att i praktiken förena med löntagarägande. Modellen kräver att strategiska beslut om stora förändringar av industristrukturen kan tas. Det betraktas allmänt som legitimt att enskilda aktieägare drabbas av nationella intressen. Det är inte orimligt att man skulle kunna utsätta även centraliserade eller decentraliserade löntagarfonder för en liknande behandling. Däremot finns det en viss sannolikhet att det i praktiken blir svårare. Skillnaden är emellertid kanske ändå inte så stor som detta avseende mellan en löntagarägd svensk industri och den ägarstruktur vi har idag. Redan nu väger löntagarmänskliga och fackliga synpunkter mycket tungt.

Modell I skulle utan tvekan leda till en mycket omfattande och "dyr" industripolitik. Speciellt torde de offensiva inslagen öka i jämförelse med idag. Vad organisationen beträffar är den mest iögonfallande konsekvensen de kraftiga expansion personalmässigt som skulle krävas. En förutsättning för modellen är tillgång till aktuell och korrekt information om i stort sett hela världsekonomin, på en detaljnivå som närmar sig den som industriföretagen arbetar med.

tar med. Både sändare och mottagare av sådan information måste finnas, liksom en stab för att behandla informationen och översätta den i industriell strategi. Vidare behövs verkställande organ, troligen organiserade enligt bransch, åtminstone för de nedåtgående delarna av industrin. Mycket nära kontakter med främst de stora företagen måste upprätthållas. Allt detta betyder att en stor del av den personal som utformar och verkställer industripolitiken måste rekryteras från industrin för att staten skall kunna agera kompetent.

Även om syftet här inte är att peka ut företrädare för Modell I, finns det anledning att nämna att idéer i den riktningen förekommer bland individer och organisationer i mycket skilda läger. Boston Consulting Group (1978) föreslog en liknande inriktning för svensk industripolitik, och deras utredning initierades av 1976 års trepartiregering tillsammans med företrädare för storindustrin. Många inslag av Modell I finns i socialdemokraternas motion föranledd av folkpartiregeringens industripolitiska proposition (1979) och i Metallindustriarbetareförbundets (1979) skrift *Metall i 80-talet*, nr 2.

På det teoretiska planet kan man nämna den ökande skara av samhällsforskare vilka förutspår, eller redan finner förekommande, marknadskapitalismens utveckling mot mer planerade former, med eller utan förändring i ägandet av produktionsmedlen. Galbraith (1971) analyserade den moderna industristaten och tyckte sig kunna visa hur denna alltmer hade kommit att kännetecknas av ett slags planering verkställd av byråkrater i företag och offentliga organ (teknostrukturen). Redan Schumpeter (1950) förutspådde den entreprenöriella kapitalismens nedgång och framväxten av ett mer planerat (och enligt Schumpeter mindre dynamiskt) system. Heilbroner (1976) talar om "planerad kapitalism" som nästa stadium i det industriella samhällets utveckling. Även inom organisationsteorin finns det forskare som mer förutsättningslöst

än traditionell nationalekonomi undersöker den lämpliga gränsdragningen mellan administrativ samordning och marknad. Se t ex Williamson (1975). Man bör enligt denna skola ingalunda helt bortse från möjligheten att administrativ samordning är överlägsen en fri marknad även för mycket komplexa och stora delar av en ekonomi. Exempelvis finns det både statliga myndigheter och enskilda företag som har fler anställda än hela den svenska industrin. Det amerikanska försvarsdepartementet har över en miljon anställda och det japanska teknologi- och industriministeriet har 12 000.

Betydelsen av att upprätthålla och investera i beständiga relationer mellan säljare och kund liksom mellan de som brukar kallas konkurrenter bör även nämnas. (S Håkansson m fl, 1980.) Överhuvudtaget kan man finna argument för att minska osäkerheten i den industriella miljön genom kraftiga kopplingar av organisationer till varandra, en sorts monopolisering av och skapande av en stabil mikromiljö i den allmänna turbulensen.

Modell II: Den väloljade marknadsekonomin

Denna modell bygger på betydligt större utsträckning än Modell I på förlitandet på marknadsekonomin självreglerande förmåga. I den mån problem finns är de oftast uttryck för att marknader satts ur funktion, och industripolitiken bör inriktas på att korrigera imperfektioner genom att "återställa" förstörda marknadsmekanismer och/eller införa dem där de aldrig fått möjlighet att verka. Det finns inte heller särskilt många viktiga fall där skillnaden mellan företagsekonomisk och samhällsekonomisk rationalitet är speciellt stor. Skillnader i detta avseende är sällsynta ur dantag snarare än regel. Det går ej att planera fram expansiva områden. Sådana kan enbart uppstå genom en kontinuerlig process av nära kommunikation med specifika marknader, genom företagens eget experimenterande misslyckanden och framgångar.

Hindren för svensk industriell expansion är av mer generell natur och har inte främst att göra med brist på förmåga att fatta riktiga beslut inom industrin. Istället är det möjligheterna till självfinansiering av expansion, och därmed lönsamhetsnivån inom industrin, som är avgörande. Vidare utgör minskade möjligheter att skära ned icke-konkurrenskraftiga, och därför inte lönsamma, aktiviteter ett starkt hinder för uppbyggnad av tillväxtområden. Konkurs är ett utomordentligt instrument för strukturomvandling. En legalt sanktionerad minskad yrkesmässig och geografisk arbetskraftsorörlighet utgör även det ett stort hinder för strukturomvandling. Skattepolitiken har avskaffat arbetsmarknaden i detta ords egentliga mening och utgör en hämsko på produktivitetsutvecklingen. Problemet är alltså inte att rätta beslut för Sveriges väl och ve inte skulle kunna fattas inom ramen för marknadsekonomin. Istället är problemet att marknadsekonomin inte får tillfälle att göra sig gällande.

Den statliga industripolitiken bör därför inriktas dels på att verka för mer av marknadsstyrning av industrins utveckling, dels på att lindra verkningarna av strukturomvandlingen för den som drabbas av den. En utökad roll som beskyddare av *individer* som kommer i kläm i strukturomvandlingen skall alltså kombineras med en så liten roll som möjligt när det gäller att sortera ut de *företag* som "skall" gå under eller expandera. I den mån företagsstöd överhuvudtaget förekommer skall det vara uttryckligen begränsat i tiden, minskas kontinuerligt och vara marginellt i förhållande till företags/branschens förluster. Allt stöd skall utformas så att det inte påverkar konkurrensbilden mellan företag i branschen. Därmed slösar man bort en del pengar genom att även företag som inte "behöver" pengarna kommer i åtnjutande av dem, men detta är bättre än att de missgynnas till förmån för svaga enheter. Eftersom företagen själva är bäst skickade att avgöra hur deras resurser skall användas förekommer ingen öronmärkning

av stöd för speciella ändamål. Den defensiva politiken är alltså relativt generell och begränsad.

Den offensiva politiken är nästan enbart generell i den meningen att den inte riktar sig till bestämda företag eller branscher. Staten skall skapa en allmänt gynnsam miljö för företagande och inte diskriminera mot exempelvis de små företagen såsom sker i Modell I. I själva verket finns det anledning att i förhållande till dagsläget underlätta för de mindre företagen, eftersom de är speciellt beroende av att generera egna vinstmedel och av möjligheter till flexibel anskaffning och användning av resurser. Vidare finns det anledning att förmoda att mindre företag inte arbetar med bästa tänkbara information om marknadsmöjligheter och teknik. Därför kan insamling av informationsunderlag och *spridning av detta till småföretagen* vara ett förhållandevis billigt sätt att upphäva den imperfektion som frånvaron av perfekt information i vissa delar av ekonomin innebär.

Det finns också anledning att påpeka att industrin i Modell II inte intar någon särställning i förhållande till andra näringsgrenar. Om jordbruket i början av seklet betraktades som den närande sektorn på vilken allt annat byggde och av vilket allt annat var beroende, betraktas industrin numera av många som det moderna samhällets centrum. Detta grundar sig på en felsyn. Handel, samfärd, sjukvård och jordbruk är lika viktiga och lika grundläggande som tillverkning av maskiner. Därför bör inte industri eller industrisysselsättning gynnas på bekostnad av andra näringsgrenar. Undantag kan föranledas av beredskapsskäl och tillfälliga problem med valutabalansen eftersom industrin är den mest exportinriktade sektorn. På längre sikt finns det ingen anledning att subventionera export. I första hand bör den allmänna ekonomiska politiken skapa förutsättningar för att betala importen till landet. (Det är ju det vi använder exportinkomsterna till.) I andra hand bör en korrekt och flexibel växelkurspolitik

användas för att reglera den externa ekonomiska balansen.

Investeringar och därmed sparande bör stimuleras i den mån man anser att nuvarande tillväxttakt i ekonomin är för låg. Detta bör göras genom allmänt investeringsstimulerande åtgärder och inte genom styrning av allmänna medel till givna områden. Förbättringar i arbetsmarknadens och kapitalmarknadens funktionssätt kan och bör för detta ändamål göras. T ex bör man åtgärda den diskriminering till förmån för kapitalfördelning inom företag och genom fusioner som gjort aktiemarknaden till ett ineffektivt instrument för industriell omvandling. De privatekonomiska incitamenten fungerar vidare inte tillfredsställande idag utan snedvrider sparandemönster och produktivitetsutveckling på ett för samhället som helhet irrationellt sätt.

Innovation kan inte planeras fram utan måste få chansen att växa fram och provas inom en decentraliserad ekonomi. Därför är "offensiv industripolitik" nästan ett definitionsmissigt motsättningsfullt begrepp och bör undvikas. Det är ingen tillfällighet att offensiv på engelska (offensive) betyder burdus, stötande, påträngande! Däremot är det av yttersta vikt att teknisk utveckling i allmänhet stöds, främst genom uppbyggande av ett högtstående utbildningsväsen. Även mer direkt stöd för forskning och utveckling behövs, eftersom sådan verksamhet utgör en "allmän nytthet", vilken ingen enskild person eller organisation har egenintresse av att finansiera. Styrning av inriktningen av FoU bör däremot undvikas. Så långt som möjligt bör stödet vara generellt, t ex genom förmånlig skattemässig behandling av utvecklingskostnader, direkta bidrag i procent av nedlagda kostnader.

Förutom att statliga ingripanden i industrin är ineffektiva, medför de faror av mer principiell natur. En sammanblandning av företags intressen och nationens intressen sker lätt, "stat-industriella komplex" uppstår och skaffar sig fortvarighet genom byråkratins och alliansers tendens

att överleva och expandera.

Vad beträffar Modell II:s förenlighet med skilda ägandeformer för företagen är det värt att notera att alla ägarstrukturer som innebär decentraliserat beslutsfattande *och rörliga produktionsfaktorer* är förenliga med modellen. Det senare förbigås ofta i debatten om löntagarfonder mer är av yttersta vikt för en dynamisk marknadsekonomi. Man kan ifrågasätta om lokalt löntagarägda företag uppfyller detta villkor, åtminstone om kapitalet i företagen blir starkt bundet i detta. Centrala löntagarfonder kunde i princip fungera som vilken privat placerare som helst. Dock torde det vara naturligt att ta större hänsyn till omställningskostnader av olika slag i allmänhet, och till starka lokala påtryckningsgrupper i synnerhet i detta fall än när mer anonyma aktieägare gör sina privatekonomiska bedömningar. Något slag av "medborgarfonder", fria att placera kapital var helst det förräntar sig bra, förefaller vara mer förenligt med modellen. Helst bör det finnas flera sådana, med varandra konkurrerande, fonder för att signaler om felaktiga placeringar skall kunna urskiljas genom att vissa fonder visar sig mer framgångsrika än andra. De svenska medborgarna skulle alltså bli delaktiga av det svenska industrikapitalet (bl a), men i egenskap av konsumenter av industrins varor istället för i egenskap av producenter. Ytterligare en modell, besläktad med den närmast ovan antydda, betraktas av Lindblom (1977) som mycket intressant, men det har knappast förekommit alls i den svenska debatten. Den går ut på att löntagarna i ett företag utövar bestämmanderätten och äger företaget, men att kapitalförsörjningen ombesörjs av oberoende organ (i förhållande till företagen). Företagen konkurrerar helt enkelt om kapital vilket tillhandahålls antingen av staten eller av flera med varandra konkurrerande källor. På detta sätt skulle man upphäva den historiska tillfällighet som kom att sammanbinda privat ägande av kapital med bestämmande rätt i företagen. Om man skiljer kapitalägandet (i finansiell

mening) från bestämmanderätten i företagen och ägandet av dessa och behåller marknadsstyrning av såväl konsumtion som arbetsmarknad och kapitalförsörjning, har man en helt ny modell, såvitt jag kan se förenlig med Modell II för industripolitiken. (Företeelser som industrileasing och privatpersoners ägande av villor utgör exempel på former som närmar sig denna modell.) Att närmare utreda detta ligger emellertid helt utanför ramen för denna uppsats.

De organisatoriska konsekvenserna av Modell II är inte dramatiska. Industridepartementet krymps snarast, selektiva stödåtgärder avvecklas, företag och organ som administrerar sådana åtgärder avvecklas, med de undantag som nämnts ovan. I stor utsträckning kommer långsiktig industripolitik, i den mening vi här använder begreppet, att bli något som verkställs i andra departement än industridepartementet. Utbildningsdepartementet, handelsdepartementet och framförallt finans- och ekonomidepartementen är de som naturligen står för den generella politiken. Det torde observeras att industripolitik i Modell II blir en form av "metapolitik", dvs en politik som fastställer ramar för, exempelvis, företagspolitik och fackföreningspolitik. Det är inte att vänta sig att hänsynstaganden, synpunkter och analysmodeller på denna senare nivå nödvändigtvis är av relevans för utformningen på den förra. Därför torde det vara mindre lämpligt att göra industripolitiken till föremål för enskilda partsintressens påtryckningar och inflytande.

Modell II:s mål framgår väl av det ovan anförda. För att göra jämförelsen med Modell I lättare skulle den kunna formuleras sålunda:

Att skapa ett allmänt gynnsamt klimat för industri såväl som övrigt näringsliv, att uppmuntra nyföretagande, att motverka marknadsimperfectioner och monopol, att verka för ett bra utbildningsväsende samt att allmänt stimulera forskning och utveckling. Dessutom: att bidra till snabb och effektiv struktumvandling genom att skydda enskilda människor

från ekonomiska förluster av strukturomvandlingar och i somliga fall något fördröja nedläggning av problemföretag.

Traditionell nationalekonomisk teori utgör den främsta inspirationskällan och stödet för Modell II. På senare tid har denna klassiska tradition fått nytt liv efter något tiotal år skuggan av mer makrosociologiskt inriktade inlägg i debatten. (Se Valdelin, 1979 för en kort redogörelse för denna senare strömning samt för några referenser.) Misstron mot möjligheterna att centralt planera fram nyheter eller ens samordna lindrigt komplexa förlopp skall närmare beröras i avsnittet med rubriken "Modell III: En katalyserande och socialt mobiliserande industripolitik". Här räcker det att påpeka att nationalekonomins tro på en mångfald oberoende enheter får stöd från delvis oväntade riktningar, såsom systemteori, senare teorier om och för strategisk företagsledning och offentlig planering (förvaltningsekonomi) samt i någon mån moralfilosofi (!)

På det praktiska planet ger "Bjurelrapporten" (1979) och i någon mån folkpartiregeringens industripolitiska proposition (1978/79:123) uttryck för sympatier med Modell II. Den senare (alltså propositionen) är dock något av ett ofullbordat mellanting mellan Modell I och Modell II, liksom nästan alla partipolitiska ställningstaganden, åtminstone såsom de manifesteras i handling.

Modell III: En katalyserande och socialt mobiliserande industripolitik

Detta är den mest svårdefinierade och svårbeskrivbara av de tre modellerna. De två tidigare vilar på solida (om än inte nödvändigtvis lämpliga) grundstenar såväl teoretisk som praktiskt politiskt. Det tredje alternativet antyds av ofullkomligheter i de andra två och grundar sig på en delvis skiljaktig diagnos av det moderna industrisamhällets problem.

En utgångspunkt i Modell III är att den fria marknaden är ett oöverträffat instrument för styrning av relativt "många" ekonomiska processer inom ramen för existerande infrastrukturella förutsättningar. Däremot är den i många fall otillräcklig för initiering av helt nya typer av aktiviteter, vilka kräver nya infrastrukturella betingelser. Detta är ju ingen ny tanke, utan den ligger väl i linje med traditionell ekonomisk teori: staten måste bygga vägar eftersom ingen enskild bilfabrikant orkar med det. Det som komplicerar saken idag är att begreppet "infrastruktur" har blivit mer problematiskt genom de höga kostnaderna och de långa återbetalningstiderna för investeringar i nya teknologier. Inte bara transport- och kommunikationssystem, utan även energisystem, försäkringssystem, miljövårdssystem, och i viss mån informationsbehandlingssystem blir delar av den samhällseliga infrastrukturen. Det faktum att ordet "system" används så flitigt i denna text likväl som i den allmänna debatten är en återspeglning av det alltmer betonade infrastrukturella inslaget i många industrivaror. Staten måste alltså underlätta födelsen av nya infrastrukturer som i sin tur skapar förutsättningar för helt nya industribranscher, vilka lämpligen behandlas som marknadsekonomerna föreskriver.

Även andra imperfektioner än den ökande förekomsten av allmänna nyttigheter betonas i Modell III. Det faktum att delar av ekonomin i allmänhet, och av industrin i synnerhet, är så väl sammanflätade – att industrins produkter s a s "passar med varandra" – gör att nya produkter och processer har svårt att göra sig gällande. För att sälja en ny teknisk lösning räcker det inte med att övertala *en kund*, utan mängder av finansiärer, leverantörer, användare av lösningen i produktionsprocesser, distributörer och "slutkunder" måste övertygas om det lämpliga i att göra något nytt. Såväl teoretiska överväganden – såsom benägenheten hos stora organisationer och organisationskomplex att tillfredsställa snarare än optimera (se t ex Simon, 1957) – som

praktiska erfarenheter (se t ex Engellau, 1979) pekar på de svårigheter som detta erbjuder. (Håkansson m fl, 1980) pekar på fasta kund-leverantörsförbindelser som något värt att bevara och skydda från alltför starka "rena marknadskrafter". Modell III betraktar dem istället som hinder för förnyelse, som "proppar i systemet".)

Det finns här anledning att något diskutera möjligheten att västvärldens nuvarande ekonomiska svårigheter sammanhänger med att vi snabbt närmar oss botten på en långsiktig ekonomisk cykel, en s k kondratieffcykel, efter en rysk nationalekonom, som tyckte sig kunna konstatera långa svängningar på ca 50 år i samhällsekonomin (Kondratieff, 1935). Senare tolkningar av orsakerna till dessa svängningar betonar vikten av grundläggande tekniska innovationer och råvaruknappheter för att initiera den uppåtgående fasen av cykeln. (Se t ex Emery, 1978; Forrester, 1978; Rostow, 1978; Levy-Pascal, 1979.) Enligt denna tolkning skulle depressionen i västvärldens ekonomi alltså bero på att vi kommit ur den senaste tillväxtfasen och nu står utan tekniska innovationer som omdanar samhället på sätt lika banbrytande som t ex personbilen. Efterfrågan på nya produkter artikuleras inte i brist på demonstrationseffekter av ett begränsat utbud. Denna brist hänger i sin tur samman dels med ovan diskuterade imperfektioner på utbudssidan, dels med det faktum att framgången i den tidigare fasen skapat mäktiga strukturer av beslutsfattare utan särskilt stort intresse av förändringar. Somliga inlägg i debatten har även hänvisat till en sorts social kondratieffcykel, med tilltagande apati, ökande generationsklyftor och minskad riskbenägenhet i nedgångsfasen av en "våg".

Det finns enligt detta synsätt – men inte nödvändigtvis endast under förutsättning att man accepterar Kondratieffs och hans uttolkares hypoteser – en roll för vad jag brist på bättre skulle vilja kalla en *katalyserande och socialt mobiliserande industripolitik*. Dess uppgift är att ini-

tieratillväxtförlopp på helt nya områden, liksom i Modell I. Emellertid kan detta nya i enlighet med diagnosen tidigare inte komma från de existerande industriella aktörerna, åtminstone inte om dessa beter sig som de varit vana vid. För att undvika detta torde mycket aktiv uppmuntran (och bestraffning) fordras. Vidare ger Modell III den centrala planeringen en mycket mer begränsad roll än i Modell I. Statliga initiativ skall endast vara katalyserande, dvs hjälpa födelsen av utvecklingsförlopp som finns latent i den nuvarande situationen, men som hindras att göra sig gällande av etablerade trögheter och inbördes beroendeförhållanden. Industripolitiken skall begränsas till att hjälpa nya industrisektorer och näringsgrenar att födas, men sedan låta dem styras i enlighet med marknadsekonomins normer.

Den avgörande skillnaden mellan Modell I och Modell III ligger emellertid i de kriterier som styr identifikationen av prioriterade områden för statligt engagemang. Utan att ha haft möjlighet att kritiskt belysa denna fråga i detalj vill jag föreslå följande kriterier för en sådan identifikation:

1. De omdanande projekt som skall katalyseras fram skall innehålla starka inslag av *allmänna nyttigheter* (i ekonomisk-teoretisk mening). I annat fall borde de ha presenterats på den fria marknaden, om idéerna är värda att överhuvudtaget prövas. Påvisbara hinder för "sponsan" utveckling skall finnas.
2. Projekten skall ha stora potentiella positiva *spridningseffekter* till andra områden av ekonomin.
3. Redan *etablerade stora företag skall inte gynnas*, snarare tvärtom. Undantag kan göras för de fall där omfattande och komplicerat samarbete mellan många sådana företag krävs. Återigen därför att de i andra fall själva borde ha kommit på idéerna.
4. *Spridningseffekterna får inte dominera analysen*. Krig är väl det mest effektiva sättet att mobilisera en ekonomi och få till stånd teknisk förnyelse. "Primärprojekt", katalysatorn, måste reflektera verkliga behov, eller åtminstone inte vara rent skadligt. (Ett exempel på

ett ur konsumentsynpunkt likgiltigt projekt med mycket stora och för konsumenterna viktiga och övervägande positiva sidoeffekter är det amerikanska Apolloprojektet.)

5. Därför bör projekten *definieras från efterfrågesidan* snarare än från utbudssidan; istället för att inrikta sig på produkter och produktionsenheter inriktar man sig på behov och konsumentpreferenser. Staten anmäler sitt intresse för att *köpa* varor och tjänster.
6. Som en följd härav finns det *ingen anledning* att i första hand koncentrera sig på projekt som primärt skulle innebära *industriell verksamhet*. Det finns heller ingen anledning att diskriminera mot sådan verksamhet.
7. Eftersom utgångspunkten tas i konsumentpreferenser och eftersom spridningseffekter önskas främst inom landet, prioriteras projekt som riktar sig mot *hemmamarknaden* (jfr Modell I). Detta därför att möjligheter att identifiera ej realiserad efterfrågan är större inom det egna landet, därför att "nöden är uppfinningarnas moder" och arbete på att lösa de problem man identifierar med stor säkerhet snabbt kan mobiliseras, samt därför att nya teknologier och produkter utvecklas bäst i nära samverkan och kommunikation mellan producent och användare. Produktcykelteorin och liknande ansatser inom utrikeshandelsteorin stöder följande hypotesen att innovationer för hemmamarknaden utgör grunden för senare exportframgångar. (Se t ex Burenstam Linder, 1961; Vernon, 1966.) Däremot bör inte utländska företag uteslutas som leverantörer. Förekomsten av konkurrens är den bästa garantin för att långsiktig livskraftiga verksamheter byggs upp.
8. Projekten skall helst vara sådana att de *upplevs som nationellt (eller varför inte internationellt) viktiga*, entusiasmerar stora grupper av människor och mobiliserar social energi för förverkligande. Många länder har visat förunderlig förmåga att genomföra till synes omöjliga uppgifter under påverkan av yttre hot (krig, naturkatastrofer). Man måste vidare ta de allvarliga sociala problem som välfärdssamhället till stor del oförklarligt lider av på allvar. Möjligheten att vi nu genomlever en civilisationskris snarare än en ekonomisk kris måste därför också tas på allvar. Kanske kunde formuleringer och, viktigare, genomförandet av socialt mobiliserande

projekt vara en väg ur den likgiltighet och motvilja som många människor känner mot det sena industrisamhället?

Modell III använder sig av helt andra instrument än I och II. Det viktigaste har redan nämnts, nämligen subventionering av efterfrågan snarare än utbud. Detta kan ske dels genom någon form av offentlig upphandling, dels genom direkt subventionering av slutkonsumenterna. I de fall starka infrastrukturella inslag ingår i ett projekt torde det förstnämnda vara en nödvändig ingrediens.

Avsevärda lättnader för nystartande av företag är nödvändiga för att något alternativ till existerande konservativa strukturer skall kunna uppstå. I likhet med Modell II förordar Modell III avsevärd flexibilitet vad gäller förändringar i användning av resurser — människor såväl som kapital och teknik. Rörlighetsstimulerande åtgärder är därför önskvärda, liksom höga vinster i näringslivet, förutsatt att kapitalet rör sig mellan branscher och företag. Ägar- och finansieringsfrågorna ses i samma ljus som i Modell II.

Förutom betoningen av efterfråga- snarare än utbudssidan finns det ytterligare ett särmerke i Modell III:s medelsarsenal. Man förlitar sig inte endast på styrning genom marknadsmekanismer vilka medvetet manipuleras och, i undantagsfall, på planmässig uppbyggnad av infrastrukturer. Man använder också en form av "*offentlig övertalning*". Genom att skapa allmän uppslutning kring samhälleligt önskvärda projekt kanaliseras det ekonomiska systemet i viss riktning på ett för de agerande enheterna troligen nästan omedvetet sätt. Lindblom (1977) nämner som den huvudsakliga konkurrenten till samordning genom marknad och samordning genom administrativ och politisk auktoritet just samordning genom övertalning (persuasion). Ett system som huvudsakligen är uppbyggt runt denna samordningsmekanism kallar han för ett "*preceptoral system*". En utökad användning av denna samordningsmekanism

nism, som komplement till främst marknadssamordning inom industripolitiken tillmötesgår krav på deltagande beslutsprocesser, uppror mot både auktoritetsstyrda system och opersonliga marknadssystem samt är förenlig med svensk tradition vad gäller samarbete och viss mottaglighet för rationell argumentation.

De organisatoriska konsekvenserna av Modell III är mycket omfattande. För det första blir som redan nämnt industrin inte nödvändigtvis utgångspunkten för arbetet ännu mindre torde indelningen i industribranscher utgöra någon hjälp. Existerande storföretag antas kunna klara sig själva eller t o m utgöra hinder för den form av förnyelse som staten lämpligen engagerar sig i. Därför blir kontakte med dessa företag mindre viktiga, åtminstone när det gäller identifikationen av nya projekt. Allt detta gör att de analysarbete som leder fram till prioriteringar inte bör utföras vid industridepartementet, utan snarare i ett allmänpolitiskt sammanhang, med starka inslag av fristående debattörer (inte endast ekonomer och tekniker) och med fastlagda och följda spelregler av den typ som redovisade i 1–8 ovan.

I genomförandefasen torde det vara lämpligt att skapa speciella organ, möjligen i bolagsform, som får ansvar för administrationen av specifika projekt (ungefär som NASA fick ansvaret för Apolloprojektet). Personalen består i detta stadium huvudsakligen av affärsmän och tekniker, vilka arbetar inom de riktlinjer som tidigare fastslagits och gärna under lönsamhetsansvar eller åtminstone kostnadsansvar. Här skall "know-how" och teknokrati komma in, i den föregående skedet "know what" med politik och värderingar.

Liksom för Modell I och II har jag för Modell III avstått från att ange vilka branscher, företag eller projekt som respektive modell skulle utsortera som värda att utsätta för statlig industripolitik. Eftersom Modell III är svår att beskriva och inte allmänt diskuterad på samma sätt som

och II vill jag emellertid nedan ge några exempel på den typ av projekt som en katalyserande (industri-) politik kunde inriktas mot. Jag har medvetet tagit till drastiska exempel för att mer konkret åskådliggöra en del av modellens särmerken.

- Att göra Sverige självförsörjande vad gäller energi inom 25 år.
- Att bygga om våra tre största städer och omdana våra arbetsformer så att minst 50 procent av den förvärvsarbetsbete bfolkningen kan gå till arbetet på högst 20 minuter om 20 år.
- Att överföra 50 procent av all sjukvård till hemmen, under sådana former och med sådan service att de "sjuka" och deras anhöriga själva väljer detta.
- Att automatisera vår tunga industri så att sysselsättningen i denna minskar med minst 50 procent på 15 år, med bibehållen lön för dem som väljer att bli friställda och ägna sig åt viktigare ting.
- Att återställa alla försurade sjöar till godtagbart skick före 1990.
- Att minska självmordsfrekvensen bland barn med 90 procent på 15 år.
- Att före 1990 förse varje hushåll med hårdvara, mjukvara och kunskaper för aktiv användning av den 1985 mest avancerade datatekniken.

Forrester (1978) och Emery (1978) har föreslagit övergången till nya, förnybara energikällor som motorn till nästa "våg" i västvärldens ekonomi. Emery lägger till användningen av mikroprocessorer i industri och samhälle överhuvudtaget. De projekt som nämnts ovan är av något mindre allmänt slag. Det torde vara nödvändigt att översätta sådana allmänna rekommendationer som Forresters i mer konkreta termer för att få någon ledning för praktisk industripolitik.

Diskussion av modellernas användbarhet svensk långsiktig industripolitik

Beskrivningen av de tre modellerna har medvetet gjorts ganska positiva ordalag. Nedan kommer jag att utsätta dem för en mer kritisk granskning, vilken kommer att mynna ut i förslag om en lämplig grund för svensk långsiktig industripolitik.

Modell I. Modell I är den kanske mest intressanta när det gäller att diskutera frågan om de kunskapsmässiga och informationsbehandlingsmässiga begränsningar som vidlägger industripolitiken. Modellen erbjuder dessutom intressanta problem vad gäller sambandet mellan politiska och ekonomiska processer och de faror för ineffektivitet i den senare och korruption i de förra som kan bli följden av en integrerad nationell industriell strategi. Jag skall behandla dessa två frågekomplex i tur och ordning.

Modell I bygger på antagandet att "man" kan förutse vilka industrigrenar eller industriföretag som kommer att gå – eller i varje fall med statlig subventionering kan komma att gå – ljusa framtider till mötes. Även bransch eller företag på framtidens skuggsida måste kunna identifieras tidigt för att modellen skall fungera. Det är därför värt att påminna sig att stålbranschen ända fram till mitten av 1970-talet av många bedömare betraktades ha god framtidsutsikter, och att varven för tio år sedan alls inte såg ut som någon krisbransch. Det ligger mycken sanning synpunkten att de svenska komparativa fördelarna (i här delsteoretisk mening) gradvis förändrats och troligen fortfarande förändras från att ha varit baserade på råvaror till att baseras på avancerad teknologi. Men, vem vågar förutspå vad en kombination av internationell teknisk spridning, råvaruknapphet som skapar flaskhalsar i produktionen och möjligen ökad politisk-militär spänning kan åstadkomma i framtiden?

En ännu svårare fråga för förespråkarna av Modell I är vilken utsträckning bedömningar av framtidsutsikter

även om de skulle kunna göras med viss tillförlitlighet – bättre görs inom ramen för en central industripolitik än direkt i industriföretagen. Jag känner inte till någon empirisk forskning som visar vilka typer av personer/organ som gör de mest korrekta framtidsbedömningarna på den detaljnivå som är nödvändig för att identifiera objekt för en "offensiv" industripolitik. Det torde vara möjligt att till en låg kostnad undersöka detta med hjälp av historiska data. Även longitudinella studier där man efter en viss tidsperiod s a s "tittar i facit" är möjliga och billiga att utföra.

Modell I kan ändå försvaras med argumentet att, även om företagsledarna har bästa möjliga information, beslut inte fattas rationellt, utan att industripolitiken måste ingripa för att i sig känd information skall få konsekvenser för besluten i företagen. Det ligger troligen en del sanning i denna synpunkt. Även om en företagare "visste" att investeringar i en ny teknologi vore lönsamma på lång sikt, är det inte säkert att han/hon skulle investera. För det första kan denna tidssikt vara för lång och risken för hög för att aktieägare, banker och kunder utan protester skall vänta på frukterna av satsningen. För det andra är det möjligt att kapital- och arbetsmarknadernas organisationer motsätter sig även kortsiktigt lönsamma projekt, nämligen om de innebär stora förändringar vad gäller arbetsuppgifter inom företag och, ännu mer, lokalisering av produktion över regioner, företag och branscher. I detta senare fall gör man en diagnos identisk med den i Modell II, och skillnaden mellan modellerna består närmast i synen på effektiviteten av generella gentemot selektiva rörlighetsstimulerande åtgärder.

Med stor sannolikhet har förespråkarna för Modell I rätt i att ökad riskbenägenhet och långsiktighet i industriinvesteringar och utvecklingsarbete fordras. Generell stimulans för forskning och utveckling och betoning av utbildningsväsendets kvalitet följer av detta synsätt. Däremot följer inte nödvändigtvis att selektiva stödåtgärder skulle vara

nödvändiga eller önskvärda. En allmän förbättring av möjligheterna till långsiktig finansiering av högriskprojekt skulle troligen vara tillfyllest. Detta gäller såväl lånefinansiering som finansiering med eget kapital över aktiemarknaden och med hjälp av egna vinstmedel. Nuvarande låg soliditet inom industrin leder till minskad riskbenägenhet på grund av den sk hävstångseffekten (leverage).

Vissa mycket stora projekt skulle inte komma till stånd utan omfattande allmänt stöd. Exempel på senare tid är kärnkraft-, vapen-, flyg- och byggnadsindustrierna. Kriteriet för urval av stödbjekt sammanfaller här till stor del med dem som tillämpas i Modell III, dvs snarare än stöd till framtida exportbranscher blir det fråga om uppbyggnad av infrastruktur för inhemsk produktion, och för inhemsk konsumtion. Det finns ur långsiktig välfärdsekonomsynpunkt ingen anledning att stödja export på bekostnad av inhemsk konsumtion och investeringar. Nuvarande besvärliga situation på energiområdet skapar omställningsproblem som lättare löses med en stark handelsbalans. På längre sikt bör emellertid industripolitiken inte på artificiell väg påverka fördelningen av resurser mellan export och andra delar av bruttonationalprodukten, såvida inte andra speciella skäl, som till exempel sådana som gäller den försörjningsmässiga beredskapen, föreligger. (Sådana skäl talar emellertid inte nödvändigtvis för ökad utrikeshandel. Beredskapsskäl torde snarare oftast peka i motsatt riktning.) Dessutom bör stöd till exportindustrin jämföras med andra metoder att åtgärda besvärande betalningsbalansunderskott, till exempel stöd till importkonkurrerande inhemsk näringsliv, uppbyggnad av importersättande verksamheter, kraftig devalvering kombinerad med prisstopp etc.

Ett ibland framfört argument för Modell I är att Sverige skulle vara tvunget att följa andra länders politik med stora subventioner av exportindustrin. På kort sikt är det tvärt om så att Sverige skulle tjäna på att köpa billiga, subventionerade importvaror från utlandet, under förutsättning

att resurser i de svenska företag som tappar marknad inom och utom Sverige kan överföras till andra aktiviteter inom eller utanför dessa företag. På längre sikt är det möjligt att Sverige skulle förlora på en sådan politik. (Se Heikensten, 1978, vilken i sin tur hänvisat till Corden, 1974.) Ett visst stöd för Modell I ges således av andra länders ökande subventioner av sin exportindustri. Emellertid måste möjligheterna att identifiera internationellt konkurrenskraftiga industrigrenar, att finna nationella "nischer", ytterligare diskuteras. Risken är mycket stor att många OECD-länder identifierar samma tillväxtsegment, eftersom deras förutsättningar är ungefär likvärdiga, speciellt på exportmarknaderna, vilka ju till stor del är gemensamma. Mycket riktigt visar även en närmare granskning av de analyser som gjorts i skilda länder att i stort sett samma tillväxtsegment identifieras, i allmänhet i ganska vaga termer. I den mån analyserna omsätts i praktisk politik kan de resultera i framtida överutbud av de idag identifierade "framtidprodukterna", och eventuellt i protektionism.

Ytterligare ett särmerke för Modell I är dess betoning av *stora industriföretag*, detta trots att tjänstesektorn är större både vad produktion och sysselsättning beträffar. Vår industrisektor är för liten med nuvarande växelkurser, produktionskostnader, världsmarknadspriser och konsumtion, men inte nödvändigtvis för liten givet justeringar i någon eller några av dessa faktorer. Det är värt att påminna sig den enorma produktivitetsförbättring som skett inom jordbruket och som frigjort resurser för industri- och tjänstesektorn. Införandet av robotar och mikroprocessorer i produktionen och sjunkande inkomstelasticitet för produkter till förmån för tjänster kan mycket väl föra industrin i samma spår som jordbruket. Detta gäller även om det nu är troligt att den omfattande subventioneringen av offentliga tjänster har medfört överkonsumtion av sådana på bekostnad av efterfrågan på produkter, vilka direkt eller indirekt förses av industrin. Industripolitiken

bör enligt detta synsätt inrikta sig på att stimulera till ökad produktivitet snarare än till ökad produktion. Den nationella och internationella efterfrågan bestämmer sedan produktionsvolymen.

Inriktningen på stora företag utgör en av de allvarligast svagheter i Modell I. För det första torde det vara de mindre företagen som lider av brist på information, svårigheter att generera kapital för riskfyllda satsningar och dålig tillgång till marknadskanaler för export – och för även för inhemsk marknadsföring. De lider dessutom mer än de stora företagen av restriktioner vad gäller anställning och avskedande av arbetskraft. För det andra följer det inte av det faktum att de stora företagen är de största exportörerna att "marginalavkastningen" på exportstöds pengar är större i dessa företag. Snarare torde det vara tvärtom. För det tredje – och detta är det på lång sikt kanske viktigaste – utgör de mindre och medelstora företagen tillsammans med de ännu inte existerande förmodligen den teknologiskt avancerade industrins födelseplats. Forskningen på detta område lutar åt åsikten att innovationsbenägenheten är större i små än i stora företag (se t ex Håkansson, 1978). Därför är det dessa företag som bör stödjas – eller åtminstone inte diskrimineras emot – om man vill stödja uppväxten av "framtidsbranscher". För det fjärde är de stora exportföretagen oftast multinationella vad produktionen beträffar. De har en global roll som inte alltid sammanfaller med snäva svenska intressen (se Hedlund, 1979).

Det finns inslag av allmänna nyttigheter i utvecklingen av en del kostsamma teknologier, och därmed finns det skäl att stödja sådan utveckling. Detta innebär dock inte stöd av vare sig stora export- eller i dagsläget teknologintensiva företag. Kanske det tvärtom vore bättre att uppmuntra till "konstruktiv illojalitet" (Brodin, 1979), så att tekniker och företagsledning lämnar gamla teknologiskt intensiva företag och bildar nya. Fenomenet Silicon Valley

ley liksom utvecklingen inom den amerikanska dataindustrin (i vid mening) i allmänhet ger visst stöd för denna tanke.

En kritik mot Modell I tar även fasta på den aggregationsnivå som man måste arbeta på, såvida inte endast enskilda företag görs till föremål för åtgärder. Om det senare är fallet riskerar man såväl mycket godtyckliga bedömningar och icke önskvärda kopplingar mellan politiska befattningshavare och företagsledare/ägare som överskattning av den vishet som statliga bedömningar och åtgärder lägger till dem som redan finns på varu- och kapitalmarknaderna.

Därför blir Modell I beroende av något sätt att gruppera företag för att åtskilja "problem- och framtidsföretag". I praktiken blir man hänvisad till den existerande branschindelningen. Det är allmänt bekant att det finns framgångsrika företag i problembranscher likväl som det finns problemföretag i framgångsrika branscher. Det finns avancerad teknologi inom textilbranschen liksom det finns känd och lätt kopierbar teknologi inom elektronikindustrin. Svårigheterna att överhuvudtaget gruppera företag i meningsfulla klasser borde leda till stor försiktighet i identifikation och bedömning speciellt då det gäller industrigrenar på frammarsch. Eftersom branschindelningen av naturliga skäl bättre avspeglar gamla industristrukturer än nya, är möjligheterna att använda den större för nedåtgående (dvs oftast äldre) industrigrenar än för nyare.

Modell I underskattar betydelsen av kontinuerlig kontakt med en marknad, av oförtrutet experimenterande, av erfarenheter, av framgångar och misstag som förutsättning för identifikation av lönsamma tillväxtområden. Företagarverksamhet är och bör vara mer experimentell och mindre fast planerad än vad industristrategins teoretiker tänker sig. I själva verket kan statligt stöd mycket lätt leda till att viktiga inlärnings- och anpassningsmekanismer sätts ur spel. Ju större och ju mer selektiva stödåtgärderna

blir, desto större är denna fara. Det tar väldigt lång tid att upptäcka – och erkänna – fel när de inte slår igenon direkt på företagens vinst- och förlusträkningar.

Jag har koncentrerat kritiken av Modell I på dess "offensiva" del. Många av argumenten om svårigheterna att identifiera framtida framgångsbranscher gäller även för branscher/företag med framtida problem. Möjligheterna är dock större här, och med visst utvecklingsarbete torde de vara möjligt att i någon mån förbättra informationsunderlaget.¹ Man bör emellertid inte underskatta de negativa verkningarna av att utpeka vissa företag som dömda att gå en dyster framtid till mötes. Sådana prognoser kan bli självförverkligande genom arbetskrafts- och kapitalmarknadernas reaktion och genom den defaitism och tillväning till industristöd som kan bli följden. Det senare skulle kunna undvikas om "tidiga varningssystem" kombinerade med bestämda föresatser att *inte* stödja problembranscher/företag. Stödet skulle även kunna inriktas snarare på att överföra resurser till områden/företag med livskraft än till det konkurshotade företaget, samt på att underlätta för *individer* (löntagare) snarare än för företag (aktieägare). Starka inslag av *automatiskt verkande regler* bör finnas i syfte att minska risken för felaktiga beslut för nationen som helhet under tryck av lokala och tillfälliga opinioner.

Jag har därmed antytt den andra typen av kritik som Modell I måste utsättas för. Den industripolitik som blir följden av denna modell leder mycket lätt till en ick önskvärd sammanflätning av intressen och strukturer inom politiken å ena sidan och näringslivet å den andra. Man förutsätter att information kan insamlas och behandla "rationellt" och "objektivt" och glömmer de starka partsintrössen och partsperspektiv som uppstår i spåret av en

¹ Se diskussionen i bilagan till betänkande av kommittén för industripolitikens informationsunderlag, (Ds I 1980:18).

industriell strategi, och som formar en sådan strategi. "Politik-industriella komplex" formas lätt och upplöses svårigen.

Särskild uppmärksamhet fordrar svårigheterna att få starka och etablerade samhällsorgan att uppfatta, definiera och överföra resurser till genuint nya områden för industriell expansion. Speciellt svårt blir det att tillgodose behovet av kreativitet när *flera* organisationer (företag, myndigheter, fackföreningar etc) skall komma fram till något. Faran för "group think" är mycket stor. Dagens samhälle kan i stor utsträckning beskrivas som ett samhälle där på det politiska planet ingenting kan göras om inte alla etablerade maktgrupper är överens (jfr Lindblom, 1977). Det nya hotar alltid etablerade maktgrupper, i den mån de uppfattat hotet. Och gör de inte det, lär de inte heller kunna understödja dess födelse. Ju mer Modell I gör sig gällande, desto svårare blir det att skilja Sveriges intressen från dess industripolitikers, enskilda företags och enskilda fackförbunds.

Schumpeter (1950) ser kapitalismens förmåga till "kreativ destruktion" som grunden för dess framgång, och denna förmågas gradvisa försvinnande med industrisamhällets mognande som det allvarligaste hotet mot fortsatta tekniska och ekonomiska framsteg. Den anonyma marknadsmekanismen kan, i flertalets intresse, vara obarmhärtig mot enskilda kapitalistiska företag och individer. Ett consensussamhälle kanske inte kan vara destruktivt på samma sätt? Därför är t ex Boston Consulting Groups (1978) rekommendationer om en aktiv och riktad industripolitik, förutom att de förutsätter information som sannolikt inte finns, politiskt naiva genom att utgå från att en sådan politik överhuvudtaget skulle kunna genomföras, även om den händelsevis skulle var lämplig.

Det är betecknande att idéerna om en mer offensiv och aktiv industripolitik delvis kommer från företagsekonomer och företag. Dessa har upprörts över de enorma satsningar

som gjorts på "krisföretag". De är dessutom vana att se problem i strategiska termer, som en fråga om inriktning av givna resurser och ibland som ett "portföljvalsproblem"; företaget förser sig med en portfölj av aktiviteter som befinner sig på olika "livscykelstadier", vilket leder till jämna finansiella flöden och till riskgardering. Insikter om den defensiva industripolitikens ineffektivitet vad gäller offensiva syften (för vilka den inte initierats) har inte följts av en insikt om den stora skillnaden mellan företagsstrategi och en nationell strategi. Modell I utgör ett försök att överföra tänkandet från strategisk företagsledning och planeringsteori på en nations situation.

Formell strategisk planering infördes i stor skala i stora företagen med början i USA under 1950-talet. Sedan dess har användningen av formella långsiktiga planeringssystem spridit sig både geografiskt och till allt mindre företag. I mycket har detta varit en positiv utveckling. Emellertid har på senare tid värdet av sådan planering delvis ifrågasatts. De stora planerings- och strategistaber som byggdes upp i en del företag har skurits ned eller avskaffats. Några av skälen till detta berörs nedan, senare eftersom de kastar ljus över de industripolitiska problemen.

1. I en starkt föränderlig omgivning är det inte möjligt att enbart förlita sig på prognoser för sina strategiska beslut. Man kan uttrycka detta förhållande i den s k planeringsparadoxen: ju större föränderlighet och osäkerhet, desto större anledning att försöka förutse den framtida utvecklingen, eftersom den torde komma att kräva förändrade strategier. *Men desto mindre möjlighet att göra det.* Man kan principiellt skilja på fyra olika sätt för ett system att hantera osäkerhet i sin omgivning:
 - a Förutse den framtida utvecklingen och anpassa strategin till prognosen.
 - b Göra systemet så *flexibelt* att det kan anpassa sig snabbt till varje tänkbar omgivningsförändring.
 - c Göra systemet så *robust* att det utan större förändringar motstår tänkbara omgivningsförändringar.

d *Skapa och påverka* situationen aktivt istället för att passivt anpassa sig till den.

En mycket grov sammanfattning av trenden i modernt tänkande om företagsstrategi och planering är att man från att ha riktat intresse mot den första av dessa punkter successivt överflyttar betoningen till de tre senaste. Modell I bygger främst på punkt a. Modell II betonar punkt b och Modell III förlitar sig främst på en blandning av b och d. De två senare modellerna står alltså mer i samklang med modernt tänkande på området företagsstrategi, trots att det är Modell I som ytligt sett har de största beröringspunkterna med disciplinen. Vad gäller c är det intressant att diskutera den ökade sårbarhet som en industriell strategi av Modell I sannolikt skulle medföra (jfr IUI, 1979, s 185).

2. Den formella strategiska planeringen bygger på en föreställning om beslutsfattande som en rationell process, där mål identifieras, omgivningens utveckling bedöms, handlingsalternativ formuleras, dessas konsekvenser kartläggs, ett val av den mest rationella strategin görs, denna verkställs, och så småningom utvärderas. Det har övertygande visats att detta inte är ett fruktbart sätt att beskriva strategiskt beslutsfattande (dvs fattande av viktiga beslut). (Se t ex Mintzberg, Raisinghani & Théoret, 1976; Witte, 1972; Allison, 1971.) Beslutsprocessen är betydligt mer kaotisk. Det finns inga egentliga "stadier", "steg" i "beslutskedjan"; alla ovan nämnda aktiviteter försiggår samtidigt. Strategi ses bättre som ett i efterhand skönjbart mönster i strömmen av beslut än som en rationellt uttänkt regel som styr en organisations handlande.
3. Förutsatt att beslutsfattandet faktiskt fungerar som beskrivits ovan, är det olämpligt att införa planeringssystem som bygger på den rationella beslutskedjemodellen. Speciellt är det olämpligt att skapa stora och komplexa organisationer som samordnas med administrativa mekanismer. Istället bör man försöka bryta ned ansvarsområden i enklare delar, vars ledning får totalansvar för verksamheten. Ju mer föränderlig omvärlden är, desto större anledning att minska organisationsstorleken och decentralisera beslutsfattandet, allt annat lika. (Det bör dock påpekas att det även finns strategier

att minska osäkerheten genom långsiktiga bindningar mellan olika organisationer. Dessa strategier motverka ibland en decentralisering. Se t ex Emery och Trist 1965, om "organisational matrices".)

4. Det är olämpligt att åtskilja analys och handling. Planering skall utföras av dem som till slut fattar beslut "Informationsunderlag" skall endast tas fram om det är av direkt relevans för strategiska beslut. Särskilda planeringsenheter tenderar att ta fram underlag som är alltför otympligt för att vara av intresse för beslutsfaktarna, om det alls är relevant.
5. Information är inte nödvändigtvis bra. Ackoff (1967) har myntat begreppet "management misinformation systems" och kritiserat några "vanliga och felaktiga antaganden" kring informationssystem:
 - "Det är bra att ge 'managers' mer information." Ackoff anser att det största problemet vanligen är överflöd av irrelevant information. Filtrering och kondensering av information blir då viktigare än insamling och lagring av data.
 - "Företagsledaren behöver den information han vill ha." Speciellt när beslutsfattaren dåligt förstår beslutsituationen tenderar han att begära all upptänktlig information. Utformaren av informationssystem lägger för säkerhets skull till ännu mer. Ackoff påpekar något för industripolitiska spörsmål mycket viktigt. Man kan inte specificera vilken information som behövs för ett beslut innan en förklarande modell över beslutsprocessen och det system den berör har konstruerats och testats. I brist på korrekta teorier och modeller över industriell strukturutveckling kan alltså ett lämpligt informationsunderlag inte specificeras.
 - "Ge företagsledaren den information han behöver, så kommer besluten att förbättras." Här fästs uppmärksamheten på bristerna i *användningen* av information.
 - "Mer kommunikation betyder bättre resultat." Ibland kan det vara bättre att undanhålla en del information som den andra har. Exempelvis är det inte säkert att företagsledare bör veta vilka industripolitiska åtgärder som planeras, och vice versa.

- "En företagsledare behöver inte förstå hur ett informationsystem fungerar, endast hur man använder det." Detta rör främst tekniskt komplicerade data-system och är här av något mindre intresse.
6. En intelligent strategi blir inte nödvändigtvis genomförd. "Implementeringsfasen" är betydligt svårare än vad man föreställde sig i den tidiga debatten om strategisk planering. Speciellt i organisationssystem kännetecknade av olika intressen är det osannolikt att explicit formulerade strategier överlever genomförandefasen utan att avsevärt förändras till sitt innehåll.
 7. Det är viktigt att se till att strategier är allmänt accepterade i organisationen, att de uppfattas som nödvändiga för fortsatt existens, att de mobiliserar organisationens medlemmar på ett nästan känslomässigt plan förutom "rent intellektuellt", och att de ges legitimitet genom ceremonier av skilda slag.

Om man applicerar de lärdomar som strategiforskningen inom främst företagsekonomi och företagen vunnit – ofta till mycket höga priser – på industripolitiken, måste man ställa sig mycket skeptisk till Modell I. Den utgör ett försök att till nationell industripolitik överföra synsätt som nu överges inom de avancerade storföretagen. Detta trots att, vilket torde framgå av punkt 1–7 ovan, förutsättningarna att tillämpa formell strategisk planering framgångsrikt är betydligt mindre för ett komplext system av organisationer, intressen och mål än för ett storföretag, vilket är en jämförelsevis enkel social enhet.

Modell II. Modell II innebär att många av de problem som vidlåder Modell I faller bort eller helt eller delvis löses. Industripolitiken gör sig inte beroende av prognoser över framgångs- och problembanscher. Man undviker riskerna för låsningar mellan politik och ekonomi. Man stimulerar aktivt till rörlighet och flexibilitet. Man gör inte misstaget att tro att innovationer med framgång kan dirigeras fram. Man diskriminerar inte småföretag till förmån för stora, hemmamarknadsföretag till förmån för exportföre-

tag eller multinationella företag, industri till förmån för andra näringsgrenar. Man inser betydelsen av växelkurspolitik och allmän ekonomisk politik. Man betonar betydelsen av stabila "spelregler" inom vilka företagen uppmuntras att ta risker.

Modellen kan emellertid kritiseras från främst två utgångspunkter. För det första bygger den på antagandet att nationalekonomins "perfekta marknad" är ett fruktbart om än inte fullkomligt sätt att beskriva verkligheten. Detta antagande kan i många stycken starkt ifrågasättas, speciellt när det gäller strukturomvandlingsfrågor. För det andra kan man ifrågasätta den politiska realismen i modellen.

Varken mikroekonomisk eller makroekonomisk nationalekonomisk teori ger särskilt mycket hjälp för förståelsen av strukturomvandlingsprocesser. Båda dessa analysmodeller bygger till mycket stor del på antaganden om "allmän jämvikt", medan industriell omvandling i sig innebär att ojämvt skapas. Strukturomvandling är alltså inte endast en anpassning till ojämvt – vilket i sig innebär analytiska problem – utan i lika hög grad just ett *skapande* av sådan.

Den renodlade marknadsekonomiska modellen är vidare mycket *atomistisk*. Man bortser från möjligheten att industriell utveckling sker i "block" (Dahmén, 1950), snarare än i små bitar. Utvecklingsblocken innefattar sinsemellan kompletterande delar, och utvecklingen av den ena kan driva på utvecklingen av den andra. På samma sätt kan frånvaron av viktiga komponenter förhindra framväxten av större block. (Det är detta resonemang som ligger bakom en del av argumenten för Modell III.) Om sådana strategiska komponenter inte har en marknad även utanför det så småningom framväxande totala utvecklingsblocket är det stor risk för att komponenten – och därmed blocket – aldrig etableras. Enligt denna kritik mot Modell II måste man se industriell utveckling mer i helhetstermer och hjäl

pa framväxten av industriella helheter. Det ökade intresset bland både kunder och leverantörer av industrivaror för systemlösningar kan ses som en indikation på något lägre analysnivå av den ökande betydelsen av utvecklingsblock, "inter-industry linkages", "utvecklingspooler" etc.

Modell II kan även kritiseras utifrån sina egna förutsättningar. Om marknader för slutprodukter och produktionsfaktorer fungerar perfekt i alla andra avseenden än vad gäller perfekt information om framtida priser och kostnader, finns det risk för att tillfälliga svårigheter slår ut enheter som på längre sikt skulle vara konkurrenskraftiga. Denna risk torde accentueras om soliditeten i företagen är låg och om ägande och företagsledning är åtskilda. (Det senare eftersom aktieägarna då inte har samma intresse av att utstå "övervintringen" i hopp om bättre tider.) "Onödiga nedläggningar" kan alltså bli följden om marknadskrafterna får verka fritt. Detta kunde naturligtvis även utnyttjas av utländska konkurrenter, vilka kunde försätta en oskyddad svensk industribransch i konkurs genom att acceptera tillfälliga förluster vilka subventioneras av staten.

Det finns ytterligare en internationell aspekt på Modell II. Marknadsmässig anpassning till den internationella konkurrenssituationen kan leda landet in i ett ur nationell synpunkt alltför stort utlandsberoende. Detta tar t ex jordbruks- och försvarspolitikens hänsyn till. I efterklokhetens namn kunde man väl idag önska att sådana hänsyn i större utsträckning även väglett energipolitiken. Modell I kan naturligtvis också få sådana icke önskvärda konsekvenser, kanske av mer svårartad natur än vad som är fallet i Modell II.

Den andra huvudsakliga typen av kritik mot Modell II rör de politiska förutsättningarna för modellen. För det första kan man utan vidare säga att omställningsförmågan ställs på mycket hårda prov i Modell II. Visserligen antar man att individer skall försäkras mot ekonomiskt lidande, men all erfarenhet av arbetslöshet säger oss att detta inte

är det enda problemet. Speciellt eftersom det tenderar att bli *samma* individer som om och om igen utsätts för orörliga ställningar och svårigheter att hantera sådana, blir de sociala och samhällsekonomiska kostnaderna större än vad storleken på arbetslöshetsersättningarna anger. För att inte överdriva Modell II:s nackdelar i detta avseende bör det påpekas att alla försök att förhindra marknadskrafterna att verka snarare uppskjuter än avskaffar behovet av anpassningsåtgärder. I själva verket kan man på detta sätt bädda för olösliga problem på längre sikt, medan en mjukare anpassning skulle ha skett om man tagit hänsyn till information från marknaden på ett tidigt stadium.

Även om det skulle gå att visa att Modell II leder till välfärdsekonomiskt optimal anpassning till förändrad konkurrensbetingelser, har den praktiska erfarenheten visat att regeringen ändå tvingas använda selektiva medel för att stödja problemföretag. Bekännelsen till Modell I har mycket att göra med traditionell partitillhörighet så länge som det är fråga om en bekännelse i ord. I handling är skillnaderna mellan politiska åskådningar betydligt mindre. Lindblom (1977, s 347) pekar på den obenägenheten som finns att diskutera det politiska systemets imperfektioner för beslutsfattandet, medan de marknadsmässiga imperfektionerna röner mycket större uppmärksamhet. Han påtalar förekomsten av vetorätt i en "polyarki" (det politiska systemet i västerländerna) och varnar för konsekvenserna av detta. Om varje maktgruppering i samhället kan motsätta sig och därmed blockera lösningar på samhällsproblem, kan en nation helt paralyseras.

Varken Modell I eller Modell II tar dessa problem riktigt på allvar utan ser dem antingen inte alls eller väljer att förbigå dem. Lindbloms diskussion pekar på nödvändigheten av att formulera teorier för det politiska systemets beteende, och för politikerna att använda dessa teorier för att omstrukturera sina egna och samhällets beslutsformer, på samma sätt som man medvetet må

nipulerar marknadsmekanismerna för att förbättra eller förändra marknadens funktionssätt.

En sista kommentar inom ramen för ovanstående diskussion: Modell II förutsätter möjlighet till höga vinster i näringslivet. Detta gäller oberoende av vilken ägandeform för företagen som väljs. Realismen i denna förutsättning kan och bör diskuteras. Solidarisk lönepolitik och misstänksamhet mot höga vinster från de fackliga organisationernas sida kan tvinga fram andra metoder för att fördela kapital mellan företag och branscher än genom lönsamhetssignaler till en fristående kapitalmarknad. Tills vidare känner vi inte till några sådana metoder som är tillnärmelsevis så effektiva som den marknad de skulle ersätta.

Modell III. Modell III utgör i likhet med Modell I en mer "interventionistisk" linje än Modell II. Därför delar den också några av Modell I:s svagheter: risken för godtycke i "sammanblandningsekonomiska komplex", störningar av hälsosamma marknadsmekanismer, övertro på möjligheten att planera fram innovationer. Man undviker dock, den aktiva politiken till trots, många allvarliga problem som finns i Modell I – diskriminering till förmån för stora och exportinriktade företag, låsning till nu existerande och ofta rigida industriella strukturer och aktörer, beroende av detaljerade och korrekta prognoser om den internationella utvecklingen. Modell III:s styrka är att den tar imperfektioner och "tröskeeffekter" – som infrastrukturella hinder för utveckling, institutionella trögheter och aspekter av den politisk-sociala verkligheten – på allvar. Samtidigt erkänner den Modell II:s överlägsenhet i mer normala situationer (än strukturomvandling) och dess värde som komplement till och instrument för industripolitiska ingripanden.

Förutom det som redan nämnts lider Modell II av två stora problem. Det ena har att göra med diagnosen av Sveriges industriella situation i termer av långsiktiga svängningar i ekonomin. Det andra rör möjligheterna att

på förhand identifiera katalyserande projekt med stor spridningseffekter.

Mycken kritik kan riktas mot Kondratieffs teori om långsiktiga svängningar. Det statistiska underlaget ger int särskilt starkt stöd för hypotesen att sådana svängningar alls förekommer. Ingen helt övertygande teori som förklarar varför de skulle finnas har presenterats. Vidare är det inte klart hur vågorna skall avgränsas geografiskt. Det är dock inte alldeles nödvändigt att omfatta teorin om långa vågor för att komma till slutsatser som liknar Modell III: vad gäller den långsiktiga industripolitiken. Det räcker med att imperfektioner som förhindrar tillkomsten av nya "utvecklingsblock" kan konstateras, oavsett om dessa imperfektioner gör sig gällande i större eller mindre utsträckning idag än i ett annat skede av en cykel som kanske inte existerar.

Detta leder oss till det andra stora problemet i Modell III: hur kan man a priori konstatera förekomsten av sådana utvecklingshinder? Hur kan man skilja marknaden i godartade inslag från de elakartade? Den kombination av avancerad och abstrakt ekonomisk-teoretisk analys å ena sidan och allmän politisk debatt för att identifiera och uppmärksamma latent efterfrågan å den andra, som modeller rekommenderar, kan vara en dålig kombination. Den senare typen av aktivitet dödar lätt den förra. Man kan även ifrågasätta möjligheten att alls nå kunskap om imperfektioner i den mening som Modell III anger. Imperfektioner är definitionsmässigt svåra att identifiera, eftersom de inte är direkt synliga i den ekonomiska verkligheten. Infrastrukturell uppbyggnad innebär alltid ett visst mått av gissning och godtycke. Effekterna av den kan mätas först i efterhand. Ibland har den till och med negativa konsekvenser.

Slutligen finns det även anledning att beröra några svårare problem på det mer operativa planet. Ett kännetecken för Modell III är användningen av efterfrågesubventioner snarare än direkt stöd till de producerande enheterna. (Det

bör observeras att man även kan härleda rena teknologi-centrerade projekt från Modell III:s utgångspunkter; istället för att identifiera ouppfyllda behov identifierar man *teknologier* som skulle kunna fungera som katalysatorer för industriell utveckling.) För att en sådan politik skall vara effektiv fordras kvalificerade köpare. Eftersom projekten i många fall torde innehålla starka inslag av ny teknologi, kan det vara svårt att uppfylla detta krav.

För att ytterligare understryka de operativa svårigheterna bör det framhållas att erfarenheterna av teknologiska spjutspetsprojekt inte är enbart positiva. Concordeprojektet lyckades visserligen till slut framställa ett överljudsplan, men kostnaderna blev enorma, och administrationen av projektet erbjöd många svårigheter (se Hochmut, 1974). Bl a visade det sig att kombinationen av politiska prioriteringar i definition av projektet och teknisk-kommersiell organisation för verkställande, vilken (kombinationen) utgör en del av Modell III och vilken var en del av nämnda projekt, inte fungerade smärtfritt. Förhoppningen att verkställandet skall kunna decentraliseras och avpolitiserats är möjligen *bara* en förhoppning.

Sammanfattning: slutsatser för den långsiktiga svenska industripolitiken

En sammanvägning av de synpunkter som framförts här är mycket svår att göra. Alla de tre modeller som berörts innehåller både för- och nackdelar. Det finns ett oändligt antal andra modeller, av vilka somliga säkert är "bättre" än de tre som behandlats. Modellerna utesluter inte varandra helt men gör det i vissa viktiga avseenden. Varje rekommendation måste, om den skall ha något värde, uppfylla krav på analytisk korrekthet och konsistens såväl som på politisk realism och genomförbarhet. Dessutom – och detta är det kanske viktigaste – måste en ansvarig industripolitik ta hänsyn till den stora osäkerhet och brist på kunskap vad gäller grundläggande teorier om strukturo-

vandling som råder och i vilken mån dessa brister kan och bör påverkas. Trots alla dessa reservationer kan man enligt min mening ändå komma fram till en grov bedömning av hur en effektiv långsiktig industripolitik bör se ut, givande kunskaper vi idag har.

Eftersom användningen av nationella mobiliseringsprojekt utgör ett ganska nytt och tidigare ej utförligt diskuterat inslag i den föreslagna industripolitiken, ges nedan ett exempel på hur ett sådant projekt på energiområdet skulle kunna utformas.

Grunden för industripolitiken bör vara upprätthållande och förstärkandet av fungerande marknader för slutprodukter och produktionsfaktorer. Därför bör staten underlätta rörlighet och motverka monopol på dessa marknader. Även åtgärder för att förbättra informationsunderlaget för små företag är önskvärda, liksom vissa insatser för att ge dessa tillgång till exportkanaler och marknadsföringsresurser i allmänhet. I övrigt bör industripolitiken vara generell och stor vikt läggas vid utformningen av en för industriell verksamhet främjande allmän ekonomisk politisk "Stabila" spelregler för företagen bör råda, och vinstnivå i näringslivet bör tillåtas öka. Eventuellt kompletteras detta med förändringar i ägandeformerna i företagen. Hög utbildningsväsendet bör prioriteras av en mängd skäl, bland annat industripolitiska. Grovt uttryckt kan Modell II fungera bra för den stora del av industrin (och näringslivet som helhet) som varken har akuta problem, eller befinner sig på tröskeln till nya expansionsområden, eller som ännu inte existerar. Modellen utgör även grunden för att skapa förhållanden som uppmuntrar spontan och successiv förnyelse av industrin.

För de delar av industrin som har akuta problem föreslås inte endast Modell II. En defensiv industripolitik, vilken underlättar nedskärning och avveckling av företag och branscher, behövs. Den bör arbeta med längre tidsperspektiv än vad som idag är fallet, så att potentiella problem

områden identifieras så tidigt som möjligt och att alternativa metoder att möta problemen kan övervägas omsorgsfullt. Den bör även använda sig mer av "automatiskt" verkande stödåtgärder, vilka avtrappas efter en förutbestämd tid. Skyddsnäten bör förändras till att i ökad utsträckning gälla människor snarare än företag.

Det finns även en mer offensiv roll för industripolitiken. Modell I bör i stort undvikas, av skäl som framförts ovan. Generellt stöd åt forskning och utveckling är motiverat. Modell III bör prövas som en metod att initiera industriell utveckling som inte skulle komma till stånd utan statliga insatser. Ett antal nationella utvecklingsprojekt bör definieras med utgångspunkt från efterfrågesidan och på basis av en analys av imperfektioner i marknadsorganisation och utbud. Något rent teknologibestämt projekt bör även definieras. Hela denna del av industripolitiken bör i särskild utsträckning (det gäller för övrigt samtliga delar) betraktas som experimentell och utvärderas kontinuerligt och kritiskt.

Ett nationellt mobiliserande projekt för energiförsörjningen

Det torde råda ringa tvekan om att kraftfulla åtgärder är av nöden för att säkra Sveriges framtida energiförsörjning. Både experter och allmänhet är intresserade av insatser för att öka landets självförsörjningsgrad. Representanter för näringslivet har vid upprepade tillfällen efterlyst en mer aktiv politik på området. Det finns en mängd intressanta möjligheter att effektivisera användningen av energi genom tillämpning av avancerad teknik. Mikroelektronik, bioteknologi och havsforskning – dvs några av de områden som brukar utpekas som de viktigaste tekniska förnyelsekällorna under de närmaste årtiondena – kan alla få betydelse för energisektorn. Uppbyggnaden av ett system för säker energiförsörjning har infrastrukturella inslag, och det finns lätt påvisbara marknadsimperfektioner som för-

hindrar en spontan förnyelse. Av alla dessa skäl är et lämpligt första steg mot förverkligande av en industripolitik som ansluter till Modell III att *initiera ett nationellt projekt för att avsevärt öka Sveriges grad av självförsörjning på energiområdet.*

Hur förverkligas då ett sådant projekt? Utan att göra anspråk på tillräckliga kunskaper på energiområdet eller på att ha funnit de allra bästa metoderna, vågar jag ändå påstå att nedanstående program skulle leda en god bit i rätt riktning. Och det viktigaste är att gå i rätt riktning, och att börja *nu*.

Jag föreslår sålunda att regeringen verkar för följande:

1. Sätt ett fast mål för självförsörjningsgraden! En lämplig målsättning kan vara att gå från ca 25 procent idag till 45 procent år 1995 och 65 procent år 2010. Denna målsättning bör omfattas av åtminstone de fyra stora riksdagspartierna. I enlighet med utslaget i folkomröstningen om kärnkraft och den senaste energipolitiska propositionen bör man räkna med att kärnkraften nå en topp i mitten av perioden och är helt avvecklad slutet av den.

En sådan bestämd målsättning skulle stimulera utvecklingen av energisystem grundade på inhemsk bränslen mer effektivt än aldrig så stora och i och för sig önskvärda subventioner av grundforskning. Tidigare erfarenhet har visat att det mest effektiva sättet att uppmuntra tekniska innovationer (av någon verklig betydelse) är att garantera en marknad för de produkter/tjänster som tekniken leder till. (Se Bengt-Arne Vedin uppsats.)

2. Bryt ned målsättningen på varje kommun och ge stor offentlighet åt planen. Detta uppmuntrar lokala beslutsfattare i näringsliv och offentliga organ att aktivt och omedelbart ta sig an problemen. Väljare och energikonsumenterna börjar efterfråga energi från nya källor.

Det räcker naturligtvis inte med att formulera målen även om det kan vara till stor nytta vid mobilisering av den nationella ekonomin. Medel måste ställas till förfogande för att nå målen.

3. *Subventionera konsumtionen av energi baserad på inhemska och förnybara energikällor!* Detta är den viktigaste punkten i programmet, och det som synes saknas i den energipolitiska propositionen. Den tekniska utformningen måste diskuteras närmare, men följande principer bör iakttas:
- Stöd skall ges till konsumenterna av energi, inte till producenterna.
 - Alla typer av energiförbrukare bör få del av stödet och uppmärksamma möjligheten att gå över till inhemska energisystem.
 - Stödet bör utgå i form av bidrag per kwh konsumerad "inhemsk" energi.¹ Exempelvis kunde man i efterskott betala 5 öre för varje konsumerad kwh.
 - Stödet bör utgå under en lång tid, t ex till år 1995. Därefter bör det långsamt avvecklas.
4. Beskatta oljeförbrukningen allt hårdare. Regeringens förslag om en höjning av oljeskatten med 100 kr/m³ bör genomföras. Skatten bör dessutom ytterligare höjas årligen tills ett nu angivet minimipris uppnås i början av 2000-talet. Detta borde göra klart för alla oljekonsumenter att det på längre sikt lönar sig att gå över till andra energikällor.
5. Beredskap bör finnas för att beskatta även kolförbrukningen, speciellt om importen skulle komma att koncentreras till ett fåtal länder. Det finns ju inget självklart skäl att sky olja och älska kol. Oljetillgångarnas begränsade livslängd och deras geopolitiskt känsliga lokalisering motiverar dock en prioritering av kolet.
6. För att ytterligare stödja investeringar i anläggningar anpassade till inhemska bränslen bör ett återköpsbolag bildas. Detta lånar till marknadsränta ut pengar för inköp och installation av sådan utrustning. Vidare åtar det sig att om så skulle önskas återköpa anläggningar. På detta sätt uppmuntras konsumenterna att experimentera med nya lösningar utan att riskera att bli bundna vid ett system som senare visar sig mindre lämpligt.

¹ Det fordras att man definierar vad som skall räknas som sådan. Kanske skall hela Norden betraktas som inhemskt. Frågan om hemvist vad gäller utrustning (snarare än bränslen) måste avgöras. Dessa och liknande frågor bör avgöras mycket snabbt. En perfekt lösning kan inte väntas, men det är heller inte nödvändigt att finna en sådan.

Det är i landets intresse att skilda system provas, och då finns det också anledning att skydda pionjärerna mot alltför stora förluster.

7. Ett "rådgivningsbolag" bör bildas av staten. Möjligen bör det brytas ned till regionala enheter. Detta säljer tjänster till energikonsumenter till självkostnadspris och specialiserar sig på inhemska energiförsörjnings system. Om privata bolag bildas och konkurrerar ut de statliga bolaget är detta bara bra, så länge viss konkurrens upprätthålls. Rådgivningsbolaget fungerar även som förmedlare av information mellan företag med verksamhet inom energisektorn. Tex kan producenter av elektroniska styrsystem få impulser att utveckla produkter för effektivisering av energianvändningen genom att rådgivningsbolaget satsar gratis marknadsföring på produktiden.
8. Grundläggande forskning för att utveckla nya energisystem bör stödjas. Stöd till företag för tillämpningsorienterad forskning bör däremot inte ges. Effekten blir större om medlen istället används för att skapa en ny marknad, på sätt som ovan angetts.
9. Organisera omedelbart en kvalificerad utbildning för kommunernas energiansvariga. Kvalificerade uppköpare är en förutsättning för att rätta val mellan skilda tekniska lösningar skall kunna göras. Man skall dock inte överdriva behovet av analys. Givet konkurrens på utbudssidan och många inköpare torde de rätta vägarna snart visa sig.
10. En energikommission med uppgift att förverkliga projektet bör skapas. Den bör bestå av kvalificerade tekniker, ekonomer och de mest kompetenta företagsledarna i landet. Dessutom bör några politiker ingå. Kommissionen skall ha en heltidsanställd, mycket kvalificerad stab. Den skall följa projektet, successivt värdera vidtagna åtgärders effektivitet och vid behov förändra strategin. Medlemmarna i kommissionen och dess stab bör belönas i proportion till projektets måluppfyllelse.

Energikommissionen har alltså en klar målsättning avsevärda resurser till sitt förfogande och makt att utan politisk inblandning vidta åtgärder inom ramen för ovan formulerade riktlinjer. Den är förmodligen inte att likställa med det energidepartement som för

utskickats av regeringen. (En parallell vore kanske NASA, vars roll i Apolloprogrammet knappast var ett rymdflygdepartements, utan betydligt mer exekutiv, "affärsmässig".)

Detta program skulle skapa förutsättningar för en mobilerings av hela den svenska ekonomin för att kraftigt förändra vår energiförsörjning mot inhemska och förnybara energikällor och utrustning anpassad till dessa. Staten behöver vidare inte åta sig den omöjliga uppgiften att fatta detaljerade tekniska och ekonomiska beslut. Istället skapar man förutsättningar för en mångfald experiment och tillgodoser behovet av konkurrens mellan lösningar och leverantörer av lösningar. Man skapar på lång sikt möjligheter till en ny svensk exportindustri och förbättrar även på kort sikt betalningsbalansen genom importsubstitution.

Referenser

Ackoff, R L, "Management Misinformation systems" *Management Science*, vol 14, no 4, s 147–156, 1967.

Att utveckla en långsiktig industripolitik, SOU Ds I 1980:17 och 18, Betänkande från kommittén för industripolitikens informationsunderlag (KIPI).

Boston Consulting Group, *A framework for Swedish Industrial Policy*, Boston Consulting Group, 1978.

Brodin, B, "Industripolitik – politik eller investering?" Otterbeck, L (red), *Framåt Sverige*, Studentlitteratur, 1979.

Burenstam Linder, S, *An Essay on Trade and Transformation*, Uppsala 1961.

Corden, W M, *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford 1974.

Dahmén, E, *Svensk industriell företagarverksamhet 1919–1939*, IUI, Stockholm 1950.

Emery, F E, *Limits to Choice*, Centre for Continuing Education, Australian National University, Canberra 1978.

Emery, F E, & Trist, E L, "The Casual Texture of Organ-

izational Environments", *Human Relations*, vol 18, s 21–32, 1965.

Engellau, P, *Påhittigheten blockerad*, Sekretariatet för framtidsstudier, 1979.

Forrester, J W, "We're headed for another Depression", *Fortune*, 16 januari, 1978, s 145–148.

Galbraith, J K, *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, Boston 1971.

Hedlund, G, "De svenska industriföretagens internationella konkurrenskraft som mål för industripolitiken", i Otterbeck, L (red), *Framåt Sverige*, Studentlitteratur, 1979.

Heilbroner, R, *Business Civilization in Decline*, Penguin Books, 1976.

Håkansson, H, Hägg, I och Johanson, J, "Företagsförbindelser och konkurrenskraft", *Ekonomisk Debatt*, nr 2, 1980.

Håkansson, L, *De multinationella företagens betydelse för svensk industriell teknisk utveckling*, Institutet för internationellt företagande, Working Paper 1978:6.

Carlsson, B m fl, *Teknik och industristruktur*, IUI och IVA, Stockholm 1979.

Kondratieff, M D, "The Long Waves in Economic Life", *Rev. Ec. Stats.*, 17, 1935, s 105–115.

Köp teknik för framtiden, *Företag och samhälle*, 1980:4, SNS, Stockholm 1980.

Levy-Pascal, E, "Will the rising Price of Energy push us over the Cliff?", *The Futurist*, december 1979.

Lindblom, C E, *Politics and Markets*, Basic Books, New York 1977.

Metall i 80-talet – sysselsättning och industristruktur, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Stockholm 1979.

Mintzberg, H, Raisinghani, D & Théoret, A, "The Structure of 'Unstructured' Decision Processes", *Administrative Science Quarterly*, June 1976, s 246–275.

OECD *Facing the Future*, OECD, Paris 1979.

Otterbeck, L (red), *Framåt Sverige – tankar om industripolitikens tillämpning*, Institutet för internationellt företagande vid Handelshögskolan i Stockholm och Studentlitteratur, 1979.

Riktlinjer för industripolitiken m m: Prop 1978/79:123.

Rostow, W W, *The World Economy*, University of Texas Press, Austin och London 1978.

Schumpeter, J A, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper & Brothers, New York 1950 (3rd edition).

Simon, H, *Models of Man*, New York 1957.

Statens industriverk, *Strukturomvandlingen och den internationella konkurrensen*, SIND PM 1978:5.

Valdelin, J, *Ekonomisk politik i omvandling?*, Sekretariatet för framtidsstudier, 1979.

Vernon, R, "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, maj, 1966.

Vägar till ökad välfärd, Betänkande av Särskilda Näringspolitiska Delegationen, SOU Ds Ju 1979:1.

Williamson, O, *Markets and Hierarchies*, The Free Press, New York 1975.

Witte, E, "Field Research on Complex Decision-making Processes – the Phase Theorem", *International Studies of Management and Organization*, 1972, s 156–182.

Industripolitik för innovation

När man i den industripolitiska debatten reser krav på en "offensiv satsning" på "framtidens industrier" hamnar också innovationerna, den nya tekniken i blickfältets fokus. Vi skall därför här närmare granska vilka effekter ny teknik, innovationer, har för ekonomin. I samhälle och företag eftersträvar man ofta en "stabil", "krisfri" och "bemästrad" utveckling. Låt oss, med Burton Klein, en amerikansk ekonom som ägnat dessa frågor omfattande studier, till att börja med skilja mellan två slags *stabilitet* (Klein, B, 1977):

- mikrostabilitet, där man i företag och samhälle planerar, och därmed indirekt utformar system, för en måttlig och vardaglig osäkerhet, "plus minus tio procent" och
- makrostabilitet, som kännetecknas av ett system så utformat att det är så oberoende av stora och snabba omkastningar, förändringar i själva spelreglerna, att systemet förmår absorbera också dessa.

Osäkerhet är här ett nyckelbegrepp. Man kan skilja mellan stor och genuin osäkerhet, stegvisa och oväntade förändringar, brott mot etablerade spelregler – oljekriser, shahens fall, radikala innovationer typ transistor – och liten, vardaglig osäkerhet. Problemet med ett mikrostabilt system, som fungerar väl inom avvikelser "plus minus tio procent" är att det är ytterst sårbart för stor och genuin osäkerhet. (Osäkerhet är stadiet innan vi ens kan tala om *risk* – risk förutsätter att osäkerheten skingrats och reducerats till ett riskbetonat spel med olika aktörer. I vissa situationer är det bara genom handling – t ex genom att försöka "uppfinna" en marknad – som osäkerheten kan reduceras. Det kan synas riskbetonat, men osäkerhet in-

nebär här att man inte ens vet, i förväg, hur stor risken är.)

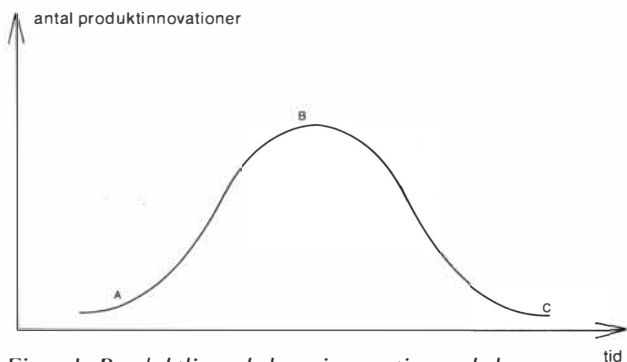
En viktig poäng är vidare, att stora och sammankopplade system får större tröghet och mindre öppenhet. Det innebär att företagsfusioner, samverkanskommittéer stat-näringsliv, etc kan ses som individers sätt att skapa ett *personligt* säkerhetsnät. Om reglerna i allianser mellan t ex politiker och företagsledare definieras "enade vi stå och avgöra själva vad det *innebär* att falla", inriktas arbetet på att utveckla och cementera allianserna. Detta personliga säkerhetsnät bekostas dock av andra, t ex väljarkåren genom samhällsekonomin i stort, eller aktieägarna.

Det här innebär *inte* nödvändigtvis att "litet är vackert" utan endast att stora organisationer måste utformas så, att självständighet, mångfald, pluralism och flexibilitet bibehålls, t ex genom decentralisering, så att osäkerheten kan hanteras och utnyttjas positivt. Det är farligt att blint satsa på att helt alternativlöst ens i sitt tänkande stanna inom "plus minus tio procent" och försöka få verkligheten att rätta sig därefter. Istället måste man låta signaler från verkligheten, som föregår de radikala omkastningarna, utnyttjas för förändring – radikal om så krävs.

Det innebär också att även om informationsutbyte och samarbete över institutions-, parts- och ideologigränser måste finnas, skall det utövas med respekt för oenigheten, tvisten, konflikten som viktiga förnyelsefaktorer – och därmed som genuina utvecklingsingredienser. Pluralism, kritik, meningsskiljaktigheter måste uppmuntras, och oberoende tankecentra byggas upp inte bara inom branscher utan även inom stora företag.

Innovationscykelns ABC

Ny teknik innebär ändrade spelregler. Trots att innovationer som transistorer och integrerade kretsar funnits länge, innebär deras revolutionerande inverkan på räknemaskiner, kassaterminaler och telefonväxlar obehagliga överraskningar för t ex ett antal tillverkare av mekaniska sys-



Figur 1. Produktlivscykeln – innovationscykeln

tem. Låt oss se hur innovationer gör sitt inträde i ekonomin, figur 1.

Den s k produktlivscykeln beskriver hur en produkt skapas, dess omsättning växer, så småningom kulminerar och faller, varpå produkten till sist försvinner. Kurvan visar emellertid också hur *antalet* innovationer till att börja med tilltar allteftersom den nya tekniken "upptäcks" (Abernathy, B & Utterback, J, 1978 och Hill, C & Utterback, J, 1979). Lönsamheten hos den nya tekniken, dvs de produkter den möjliggör, attraherar allt fler uppfinnare, utredare och företag.

Varje innovation är en idé som förts fram till en färdig produkt på en marknad. För varje sådan "fullgången" idé finns många "misslyckade" idéer (citationstecknen motiveras av att deras misslyckande kan ge "lyckade" lärdomar och impulser). Inom ett teknikområde, t ex halvledarteknik, datorteknik, bioteknik, ryms många produkter. De familjer av metoder genom vilka de produceras kallar vi processer.

Till vänster i figur 1 är tekniken ny (A-skedet). *Frekvensen* liksom antalet processinnovationer är låg, eftersom tekniken inte stabiliserats. Det lönar sig inte att förändra en process, för en produkt som kanske snart ser helt

annorlunda ut. *Antalet* produktinnovationer är lågt, eftersom så få ännu intresserar sig för den nya tekniken. *Frekvensen* produktinnovationer är däremot hög (frekvens är antalet innovationer per omsatt krona).

Mot den nya tekniken svarar en marknad (eller flera) som denna teknik framgångsrikt visar sig kunna möta och exploatera – ibland utvecklas marknaden genom att ny teknik blir tillgänglig, och därmed nya funktioner och tjänster till nya låga priser. Innovatören har uppfunnit en marknad.

Misslyckas för att lyckas

Antalet produktinnovationer ökar snabbt, eftersom allt fler söker sig till den nya marknaden, den nya tillväxtindustrin. Omsättningen ökar snabbt. Antalet företag växer också snabbt, och detta antal följer även det ungefär samma kurva. Varje ny innovation visar hög avkastning. De överlevande företagen har ett *överskott på lönsamma idéer* – som återfinns bland en ännu större mängd prövade idéer – och idéutnyttjandet begränsas av tillgången på folk (entreprenörer och tekniker). Och av att det finns en gräns för hur snabbt ett företag orkar växa.

De misslyckade idéerna motsvaras av misslyckade företag eller försök till företagsstartande, sådana som går i konkurs. De är fler till antalet än de företag eller idéer som lyckas, men de lyckade idéerna, innovationerna, tillför ändå så många nya värdefulla egenskaper till produkterna att vinsterna mer än betalar för denna process av "trial-and-error", av försök och misslyckanden. Hela industrin är höglönsam och svarar för stora sysselsättningstillskott.

Tillverkningsprocessen är alltså i detta innovationsskede ofullgången, eftersom produkterna hela tiden förändras. Det vore ett misstag att investera i en fulländad process, eftersom produkten i morgon är en annan och processen därför riskerar att vara ointressant. Investeringen per sysselsatt är därför låg. Öppenheten för osäkerhet är

hög, eftersom tunga investeringar i processer och utrustning saknas. Självfinansieringsgraden kan bli hög när företagen väl etablerat sig, men vill man utnyttja hela sin växtpotential krävs kapitaltillskott – förutsatt att intelligens- och idétillskott, som alltså är de knappa resurserna, kan uppbringas.

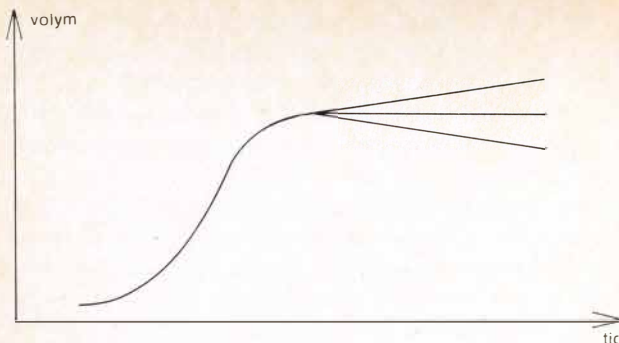
Så småningom nås toppunkten B på kurvan och en stabilisering vad gäller produktens utformning uppträder. En dominerande produktutformning ("dominant design") framträder. Det börjar på allvar löna sig att göra processinnovationer. Däremot blir företagen försiktigare med produktinnovationer: deras avkastning är nu oftare lägre än avkastningen av processförbättringar, bl a därför att omsättningen växt så starkt. Öppenheten för osäkerhet sjunker.

Efter kurvans kulminationspunkt avtar också *frekvensen* av processinnovationer. Hela tekniken har nu stabiliserat sig, vilket gör det allt viktigare att utnyttja storskalefördelar. Marknaden har nu i allmänhet mättats och stagnerar, tillväxer långsamt eller kanske t o m krymper, figur 2. Kanske leder nya anläggningar till överkapacitet. Företag börjar lämna marknaden, frivilligt, genom försäljning av enheter, eller genom konkurs. Fusioner är ytterligare en väg till större anläggningar eller rationaliseringsvinster av andra slag.

Vi påminns om att *antalet företag* fortfarande följer klockkurvan i figur 1. Nu klagar industrin inte längre på idéöverflöd, utan på idébrist. Framstegen är små, forskningsorienterade och kalkylerade på så sätt att deras genomsnittliga avkastning motsvarar avkastningen på investeringar i realkapitalet. Rationaliseringar innebär hög kapitalintensitet och sysselsättningsminskning.

Helt olika villkor

Eftersom det "mogna" stadiet av tekniken, punkt C, representerar både en utvecklad marknad och därför också en



Figur 2. Marknaden förändras föga i det "mogna" stadiet

"hemvan företeelse" (ofta nödvändig), är det naturligt för u-länder och NIC-länder att tidigt etablera denna typ av produktion – trots att världens produktionskapacitet i och för sig kan vara tillräcklig för marknadens behov.

Idégenererings-, besluts- och bedömningsmekanismerna är helt olika på A- och C-sidorna; B representerar ett mellanläge. Till vänster, i innovationsskedet, är problemen växtvärk samt brist på personal med rätt kunskande, till höger är det snarast det omvända, stagnation samt balans mot andra kapitalinvesteringar.

Villkoren till vänster och till höger, i läge A och i läge C är alltså helt olika. Det är knappast troligt att samma uppsättning industripolitiska medel har tillämpning i en innovationspolitik som vill stötta tillflödet av ny industri A (eller kanske innovationer i mogna företag?), som vill påskynda strukturförändringen i B för att komma först till C, eller i C, där kanske helt nya konkurrenter etablerar sig, därför att tekniken nu nått sådan mognad att man inte behöver den utbildning, samhällsorganisation etc som är nödvändig för de snabba förändringarna i A-skedet. Vi kan sammanfatta:

A

många nya idéer i många nya riktningar alstrade ur gemensam baskunskap;
varje idé ger hög avkastning;
bristresurs: kunniga personer;
god lönsamhet;
växtvärk;
risktagande;
stor öppenhet för osäkerhet, "livsluften";
utvecklade processer

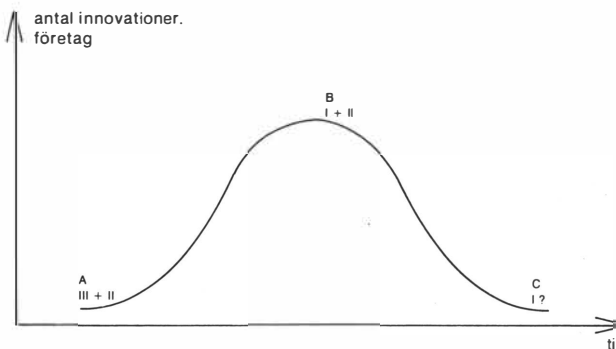
C

få nya idéer inom snäva ramar;
noga målstyrd FoU;
FoU ger ungefär samma avkastning som anläggnings- och maskininvesteringar;
rationaliseringar;
pressad lönsamhet;
litet risktagande;
rädsla för osäkerhet;
väloljade processer

Figur 3 visar hur man kan koppla samman punkten C med Modell I (hämtad ur Gunnar Hedlunds kapitel), renodla och stärka de säkra etablerade korten (Bostongruppens recept för Sverige i boken, *En ram för svensk industripolitik*, 1980), punkten B med en blandning av Modell I och II, och punkten A, där allt startar, med Modell III, dvs en viss upphandlingsstrategi med starka inslag av II, marknadsekonomin.

Möjligen är det därför fel att tala om *industripolitik* som ett ensartat begrepp: kanske borde vi hellre tala om "industrivård" nära slutpunkten C och om *innovationspolitik* i födelsepunkten A. Man kunde också omforma det gamla LO-kravet från 50-talet om att mindre lönsamma industrier skulle slås ut och mer lönsamma expandera till att bli ett krav på bästa möjliga *startvillkor* vid punkten A: resten av förloppet efter kurvan förlöper då helt naturligt, figur 4.

Det är angeläget att understryka att vi givetvis har, behöver och alltid kommer att ha "mogna" företag i läge C, och att givetvis de innovationer och nya tekniker som hela tiden tillförs vid A med fördel bör tas om hand och blomstra också inom sådana mogna företag. När vi här talar om företag, så är det i fullt medvetande om att verklighetens företag är sammansatta företeelser, och att ett och samma



Figur 3. Olika strategier/modeller (se Gunnar Hedlund kapitel) för olika delar av innovationscykeln

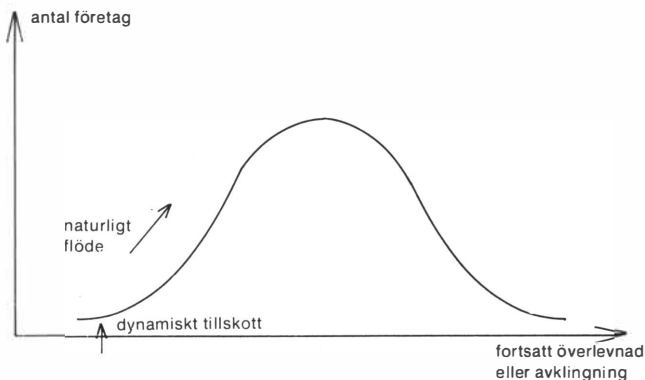
företag kanske arbetar över hela skalan från A över B till C.

Kulturkollision

Emellertid har företag med aktiviteter som befinner sig långt till höger, åt C, potentiella problem genom sin ring: öppenhet för osäkerhet. Dessa aktiviteter är långt rationaliserade och väl organiserade, vilket innebär att de har väl sammankopplade och fungerande system för en statisk "mogen" situation, men de tenderar att undvika och undertrycka dynamik eftersom den hotar deras tunga investeringsringar.

De har utvecklat ett värderingssystem, ett sätt att hantera idéer och nyheter som motsvarar dessas ringa frekvens och karaktär av störningar i det mogna stadiet: de har en *företagskultur* som är inriktad på överlevnad och goda resultat i det mogna skedet. Men denna kultur är samtidigt fientlig, rentav undertryckande gentemot innovationsförsök.

Hur kan man inom ett och samma företag kombinera A och C-teknik? Ett villkor är att man är medveten om problemet. Ett annat är att minska kopplingarna mellan



*Figur 4. Tillförseln av innovationsföretag räcker kanske –
cykeln är automatisk*

olika delar av deras organisatoriska system, och mellan dessa och andra delar av samhället. Ett tredje är att tillåta "kulturella" diskrepanser.

En konkret slutsats skulle då kunna vara att de sammanslagningar av företag som åtföljt industripolitiska åtgärder varit mindre välbetänkta. Sammanslagningarna borde inte inrikta sig på företaget som enhet utan istället omfatta volymprodukter av ensartat slag där skalfördelar överväger (inklusive skalfördelar i marknadsföringen etc).

Samtidigt borde man *fissionera*, sönderdela företagen så att andra verksamheter får arbeta under egna villkor. Konkret uttryckt skulle t ex olika "alternativa" delar av Svenska Varv brytas loss och få chans att bli utvecklade sin egen företagskultur. Industristödet skulle i större utsträckning riktas till *delar* av företag, med villkor som är olika för olika typer av verksamhet – och där kanske ett villkor är att just en sönderdelning genomförs.

Det kan vara intressant att konstatera, att ett avancerat industriland som USA har sina stora tillväxt- och konkurrenskraftiga industrier (t ex datorer, rymd, elektronik) i A-fältet. Dessa bidrar med 25 miljarder dollar på plussidan

i handelsbalansen. De mogna industrierna ligger på minus 16 miljarder. Sysselsättningsmässigt är det på samma sätt

Att titta i facit

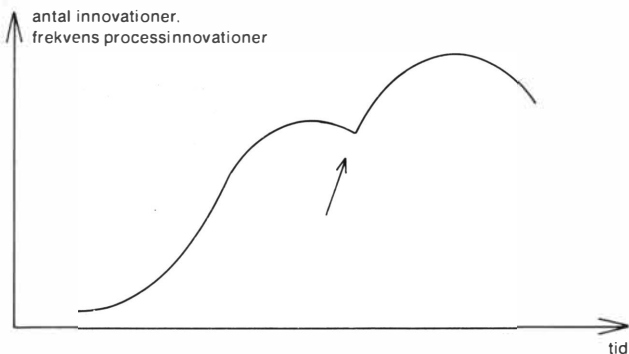
För en C-verksamhet är C-organisation och C-beteend rationella. Men det innebär alltså stora risker i händelse av genuin osäkerhet. Ett exempel: med T-forden skapad Ford en bilmodell av dominerande utformning. Priset på bilen kunde pressas kraftigt, en helintegrerad produktions process från Fords timmerskogar i Kanada över hans egen järnvägar till hans återförsäljarnät skapade nästan en monopol situation: företaget hade över 70 procent av USA marknaden.

– Så uppfann lilla General Motors den självbärand karossen, en radikal förändring. Ford kämpade emot med prissänkningar, fler rationaliseringar – men den nya innovationen (en processinnovation med konsekvenser för produkten) var oslagbar, figur 5. T-fordsprocessen var oslagbar för en enda produkt. Men öppenheten för osäkerhet hade minimerats till nära noll.

Nu fick Ford stänga sina fabriker i över ett år för att introducera den nya tekniken. Det var tur att det fanns pengar i ladorna, ty nu följde mer än tio förlustår – man kan säga att andra världskrigets försvarsbeställningar räddade företaget, vars marknadsandel tidvis var nere i 1 procent.

Utmärkande för u-länderna, och NIC-länderna, är att de väljer att satsa på industrier där en dominerande utformning hunnit kristallisera ut sig. Det är naturligt: brist på utbildning för dynamik och förändring och framförallt avsaknad av en stor hemmamarknad för dessa produkter gör det naturligt för dem att satsa på marknader som förefaller motsvara ett etablerat behov och där det dessutom finns uppenbara exportmöjligheter för dem.

Man kan alltså säga, att dessa länder satsat där det finns ett "facit" att titta i. Ett facit i form av marknad, i form av



Figur 5. Den självbärande karossen – en radikal processinnovation som gav en ny startpunkt

beräkningsbar avkastning. I form av teknik, konsulter, säkra leverantörer, lättbevakade förändringar, och där subventionerat kapital och låga arbetskraftskostnader kan innebära avgörande konkurrensfördelar. Allting annat är ju i stort sett lika, tekniken är ju "mogen".

Det är mot denna bakgrund man kan se Japans utveckling och framgång: landet har mycket välorganiserat utnyttjat det facit USA och Europa kunnat erbjuda. Licenskostnaderna för inköp av teknik därifrån är höga, men det tar man igen på export av (bl a) de licenstillverkade produkterna.

Men nu börjar Japan hinna ikapp. Det är japanerna medvetna om. Genom liberalare handel försöker de öka öppenheten för osäkerhet och genom en mycket kraftfull satsning på FoU – som på ett och ett halvt decennium ökat från 0,7 procent av BNP till över 2 procent, samtidigt som BNP växt kraftigt – försöker de förbereda sig för sin position i täten för i-länderna.

Receptet "Titta på Japan" har bara i sin senare del tillämpning för oss. Japanerna har, per capita, satsat en femtedel av vad vi satsat på data- och elektronikindustrin

– men de har gjort det tidigt och då på nyutveckling och innovation (SOU 1980:17).

Innovationspolitikens element

Låt oss härnäst granska vilka olika slag av politik som ingår i, eller påverkar, innovationspolitiken (Government Investment in the Innovation Process, OTA-R-73, Washington DC 1978):

- Politik som
 - påverkar industristrukturen
 - påverkar arbetskraftsstrukturen
 - påverkar handelsmönster
 - ändrar konsumentattityder
 - initieras av fackliga krav
- Analys av teknisk utveckling
- Stöd till kunskapsbasen (utbildning, grundforskning)
- Styrd forskning och utveckling
- Ekonomisk politik som påverkar innovationsprocessen
- Stöd till utveckling och utnyttjande av ny teknik inom marknadssektorn
 - för samhällseliga tjänster för medborgaren
 - för samhällseliga tjänster för samhället
- Direkt styrning av tillverkning, marknadsföring och tillämpning av ny teknik.

Industripolitiken – liksom det enskilda företags strukturer och åtgärder – måste utformas olika i fallet ny teknik och fallet mogen. Indelningen i små och stora företag är mindre relevant. Inte minst viktigt är att inte godta ens ett enskilt företag – mycket mindre en bransch – som grund för analys. Det är enskilda produkter, tekniker och marknader som är avgörande.

Komplikationerna med att driva innovationspolitik – också i det enskilda företaget – framgår klart. Företag som arbetar ”långt ut till höger” i den mogna fasen har ett

legitimt intresse av rationalisering och stordrift. (Kanske är Electrolux konsumentvaror ett bra exempel.) Men samma stordriftsteknik och inriktning på processer är självmord i innovationsskedet långt ut till vänster.

En industripolitik som syftar till en dynamisk utveckling bör tydligen bidra till ökad öppenhet för osäkerhet. Men åtgärderna kan här falla inom den ekonomiska och sociala politikens sfär. Ett första önskemål är uppenbarligen att man gör en översyn över ekonomisk, social och annan politik för att, utan att ändra målen, undanröja sådana regler och bestämmelser som minskar öppenheten för osäkerhet, minskar möjligheterna till flexibilitet och dynamisk anpassning.

Teknikupphandling

Enligt en OECD-rapport (OECD, 1978) är teknikupphandling det enda klart belagda positiva incitament till teknisk utveckling av riktad karaktär som en regering förfogar över. Med teknikupphandling avses upphandling av system som för sin funktion är beroende av viss ny teknisk utveckling.

Istället för att stödja "lovande projekt" eller "framtidens områden" är det mycket mer effektivt att hjälpa till att skapa och utveckla en marknad, som efterfrågar teknik – teknikupphandling. Härmed blir idéerna lyckade – de blir innovationer.

Den typ av stora och långsiktiga projekt som skisseras i Gunnar Hedlunds kapitel är därför av vital betydelse. Överhuvudtaget måste statlig upphandling utvecklas ytterligare och utnyttjas mer. Men upphandling kan förekomma på många områden, även mellan företag (SNS 1980).

Några aspekter är av speciellt intresse:

- förändringar i upphandlingsförfordningen för att motverka kortsiktiga "ettårskalkyler" istället för en långsiktig avkastningssyn.

- stark betoning av öppenhet för nya projekt från "oetable-rade": det amerikanska rymdprogrammets öppenhet för "unsolicited proposals", obeställda projektförslag, var av central betydelse för tillkomsten av ett stort antal nya och snabbväxande företag.

Ursprungligen fungerade "unsolicited proposals" så, att envar med en idé på något sätt kunde tänkas bidra till målet "en man på månen senast 1969" kunde ansöka – och få – utvecklings- och leveranskontrakt. Här skedde alltså en upphandling, där (den potentiella) leverantören t o m föreslog objektet. – I efterhand har effekterna visat sig vara mycket stora och positiva. Därför har man utvecklat idén.

Om man sålunda tar USA som mönster, kan den "fria upphandlingen på leverantörsinitiativ" även ske med specialinriktning mot ny- och småföretag (även ostartade!), dvs med sikte på "tillförsel" av A-företag (eller på innovation i C-företag). Från början var naturligtvis rymdprogrammet öppet även för storföretag, men nu prövas i USA också en "diskriminering" av dessa.

I USA har sålunda t ex vissa typer av energi-, resurs- och miljöfrågor getts långsiktiga men ekonomiskt begränsade program av denna innebörd (NSF 1979); de borde även passa oss. (Se skiss i Gunnar Hedlunds kapitel.)

För teknikupphandling mellan företag, och överhuvudtaget där marknaden är mer fragmenterad kunde, efter mönster från Kanada och USA, en "behovsbank" inrättas. Denna skulle tjäna som kontaktcentral för personer i organisationer med speciella behov som kunde mötas med teknikupphandling, men där den enskilda organisationen inte ensam har råd att satsa på ett sådant projekt. Behovsfaktabanken vore till nytta även för uppfinnare och innovatörer.

Landets uppfinnare kunde stimuleras t ex genom speciella förmåner för uppfinningsverksamhet inom ramen för valda nationella projekt samt genom information och ut-

bildning kring aktuella nationella upphandlingsprojekt.

Vidare borde sådana upphandlingsprojekt stödjas där kund och/eller leverantör ej själva drar hela nyttan av projektet utan detta, liksom vid grundforskning, kommer en större del av samhället till godo.

För att stärka medvetandet om teknikupphandlingens möjligheter och metoder föreslås:

- inrättande av en "lärostol" i upphandling, en fokuspunkt för praktisk och jordnära utbildning, utredning, forskning och kompetensuppbyggnad; bättre kunskaper i upphandlingsteknik behövs.
- för att successivt vinna erfarenhet för utbildning men också som bakgrund för nya initiativ, en samling "case studies" upprättas, där olika varianter av offentlig och privat teknikupphandling belyses, inkl fördelar och problem, krav och möjligheter.
- standardavtal och beskrivningar av olika modeller för teknikupphandling, inkl bestämmelser om sekretess och äganderätt till olika resultat.
- en databas/katalog över underleverantörer när det gäller konstruktion och teknisk utveckling. Dessa måste betecknas med angivande av specialiteter, inriktning och kompetens; analogin med de underleverantörsbörser (t ex Mekanförbundets) som finns är uppenbar.
- viss fri tillgång på medel och kapacitet för kontinuerligt nya studier av teknikupphandling på fragmenterad marknad: man bör öppet kunna efterlysa idéer till sådan utveckling som kan resultera i upphandling och därefter bevilja (utrednings-) anslag för en utformning av ett tänkt system, med insatser från en rad skilda företag i utvecklingsdelen och med en rad skilda företag (och organisationer) som tänkta kunder; det företag eller den organisation, som på detta sätt fått medel att "bereda marken", får sedan på egen hand å ena sidan skaffa initialorder mot utfästelser att det teknisk-ekonomiska utvecklingsprojektets löften kan hållas; å andra sidan kan de företag som här ser en marknad under förutsättning av en gemensam kraftansträngning nu anmäla sitt intresse.

För landstings- och kommunsektorn kunde denna mekanism underlättas genom en fond för vardera sektorn, som kunde gå in och förskotta utvecklingskapital som ett slags "likviditetsförskott" när en ny teknisk lösning på ett kommunalt eller ett landstingskommunalt problem föreslås. I varje projekt måste några landsting eller kommuner engagera sig aktivt för att behovsstyra utvecklingen.

Långsiktighet och risktagande

Långsiktiga, riskbetonade satsningar bör uppenbarligen gynnas också på andra sätt:

- statens system för stöd till grundläggande och annan långsiktig forskning bör i högre grad utformas så att den successivt förnyas till inriktning och innehåll (bl a genom successiv omprövning, t ex med stöd av internationell expertis, samt förändring av samarbetsstrukturer, från ett nationellt till ett internationellt perspektiv och omvänt – men allt med beaktande av forskningens karaktär av osäkerhet och risktagande).
- långsiktig forskning leder ofta till resultat som utnyttjas av hela samhället, ej endast det företag som utför den, varför företagsforskning av denna art skall kunna stödjas (halvledarforskning, högspänningsteknik, materialteknik etc).
- kapital som uthålligt satsas i långsiktiga riskprojekt (t ex hålls kvar utan utdelning i tio år) skall stödjas (lån till låg ränta, skattefördelar etc).

Kapital till riskbetonade utvecklingsprojekt kan vidare underlättas genom:

- stöd till upprättande av en småföretagsbörs (over-the-counter market) för handel med (ev nyemitterade) aktier i snabbväxande utvecklingsbolag.
- skapande av svenska kapitalinstitut efter mönster av amerikanska small business investment companies (SBIC), dvs riskkapital till förmånliga villkor till den som satsar eget kapital (hävstångseffekt utan att ansvarsförhållandena ändras eller marknadsekonomin uppblan-

das). Enligt det amerikanska systemet kan ett enskilt företag som satsar en viss summa i riskbetonade utvecklingsföretag från staten få låna tre–fyra gånger denna summa på förmånliga villkor (långa lån, låg ränta). Villkoren är generella – företaget får sålunda inte enbart tjäna pengar på förmånsräntan utan att ta risker, det måste sprida sin risk etc.

- skapande av interna riskfonder på gynnsamma villkor för senare storföretagssatsningar i innovationsfasen (överför medel från C till A).

Successiv förnyelse – med alternativ

Den grundforskning som utförs inom utbildningssystemet berördes ovan. Det förhållandet att endast det förflutna, ej framtiden är representerat i "valmanskåren" måste balanseras av

- tidsbestämd statlig satsning på kollektiv forskning, därefter nedtrappning och till slut upphörande av den generella statliga insatsen.

Våra kollektivforskningsinstitut har ett basstöd från industrin och staten, i allmänhet 50–50. Dessutom kan t ex STU bevilja specifika projektstöd. Emellertid riskerar basstödet att medföra en bindning av statliga och andra resurser till C-fasen, det mogna skedet. Denna industri representerar betydande tyngd och kan alltså argumentera för "sin" sak. Istället borde efter hand det statliga stödet dras ned enligt ett på förhand givet schema, allteftersom ett kollektivforskningsprogram eller -institut åldras (egentligen den teknik som där utvecklas) och fortsättningsvis enbart konkreta, "osäkerhetsbetonade" projekt, stöddas. (En möjlighet vore också konkurrerande kollektivforskningsinstitut, finansierade genom särskild skatterabatt för företagsstöd till sådan forskning.)

- satsningar på nyheter genom successiv automatisk nedtrappning av "etablerad" forskning.
- utbildning ej endast inriktad på den mogna delen av

tekniken utan i lika hög grad på den nyskapande (skönjbar i t ex patentstatistik, citeringsnät, vetenskaplig litteratur – här finns ett riskmoment, som inte skall döljas utan framhävas).

- upprättande av större program och resurser för kunskapsimport genom svenska forskares utlandsvistelser och utländska gästforskare här; på samma sätt viss utbytesutbildning.

Vi måste vidare satsa på

- alternativa centra för kompetens, speciellt i hårt koncentrerade branscher, inom t ex högskolor, fack och ministerier, där det positiva i att olika uppfattningar och insikter får konfronteras understryks (fackliga forskningsinstitut, femåriga större policy- och forskningsprogram, etc).

Bl a Boston Consulting Group och Telesis (The engineering industries and Swedish industrial policy, 1980) har föreslagit tillsättande av branschkommittéer och andra organ för regelbundet utbyte stat-fack-industri. Tanken är att fler infallsvinklar ger en mer allsidig beredskap och kraftsamling. Men detta kan åstadkommas på annat sätt. Sådana arrangemang riskerar nämligen att göra mer skada än nytta, om de innebär en minskad pluralism, minskad öppenhet för osäkerhet, en ”sammansvärjning av det förflutna mot framtiden”.

Referenser

Abernathy, B & Utterback, J, Patterns of Industrial Innovation, *Techn. Rev.* June/July 1978 s 41–47.

Applied Science and Research Applications: Program Solicitation, National Science Foundation, Washington DC 1979.

Boston Consulting Group, *A framework for Swedish Industrial Policy*, Boston consulting Group, 1978.

Datateknik och industripolitik, Stockholm 1980. (SOU 1980:17.)

Government Investments in the Innovation Process, OTA-R-73, Washington DC 1978.

Hill, C & Utterback, J (red), *Technological Innovation for a Dynamic Economy*, Pergamon Press, NY 1979.

Klein, B, *Dynamic Economics*, Harvard University Press, Cambridge, Mass 1977.

Köp teknik för framtiden, *Företag och Samhälle* 1980:4, SNS, Stockholm 1980.

Policies for the Stimulation of Industrial Innovation, OECD, Paris 1978.

The Engineering Industries and Swedish Industrial Policy, Telesis Inc. A report prepared for Sveriges Mekanförbund and Svenska Metallindustriarbetareförbundet, 1980.

Kunskap och dialog i industripolitiken

De industripolitiska aktiviteterna i Sverige har ökat kraftigt under senare år, bl a som ett svar på de påfrestningar som många företag, branscher och regioner utsatts för. Nya typer av åtgärder har introducerats i snabb takt samtidigt som gamla vuxit i omfattning. Statens åtaganden för industripolitiska insatser har på några år stigit dramatiskt. Nya organ har bildats, alltfler utredningar tillsatts och samråd kring industripolitiska problem fått allt större omfattning. Beslutsfattarnas kunskap och information om industriella förhållanden, om industripolitiska mål och medel och om effekterna av olika åtgärder har inte utvecklats i motsvarande mån. Det har inte funnits någon sådan kunskapsmässig beredskap.

Samtidigt som den industripolitiska beslutsprocessen är komplicerad har industripolitiken blivit en allt viktigare del av regeringspolitiken. Liksom annan politik grundas den på politiska bedömningar och värderingar. Påverkan är stor från snabbt skiftande politiska förhållanden, förhandlingssituationer och tillfälliga stämningslägen. Under sådana förhållanden kan det bli svårt att föra en fast, konsekvent och långsiktig industripolitik.

Vi anser att kunskaperna om industriella förhållanden är bristfälliga hos de aktörer som utformar industripolitiken. Kunskaperna kan och bör förbättras vilket vi utvecklar i den första delen av kapitlet. Vi visar hur man på olika sätt – trots många hinder – kan förstärka kunskapens roll i industripolitiken.

Det andra temat i kapitlet är behovet av debatt, samråd

och dialog. Även här finns många hinder och vi anvisar vägar att utveckla sådana aktiviteter, inte bara i syfte att uppnå samförstånd utan även för att kartlägga målkonflikter. Slutligen behandlar vi en av de viktigaste aktörerna i industripolitiken – industridepartementet – och presenterar förslag i syfte att förstärka kunskapens och dialogens roll i departementets arbete.

Ökad roll för kunskap i industripolitiken

Industripolitiskt handlande påverkas av kunskaper och föreställningar om faktiska förhållanden och särskilt om orsakssamband. Politiken påverkas av uppfattningar om strukturförändringarnas karaktär och vilka faktorer förändringarna beror på. Sådana verklighetsuppfattningar utvecklas och förändras som ett resultat av nya erfarenheter.

Utveckling av sådan kunskap är enligt vår mening viktigare än t ex faktabankers och formella informationsflöden. Långsiktig industripolitik förutsätter en ständig förnyelse och omprövning av kunskap och förståelse i hela det industripolitiska "systemet". Om kunskaperna om orsakssambanden i industriutvecklingen är bristfälliga är beslutsfattaren i konkreta situationer föga hjälpt av statistik från databanks. Själva kunskapsutvecklingen sker dock i ett samspel mellan kunskap och siffermässiga data. Här spelar databanks och andra informationsflöden en viktig roll. Men för det industripolitiska beslutsfattandet är kunskaperna på en del områden så bristfälliga att det saknas goda möjligheter att tolka statistiska och andra data.

En annan viktig utgångspunkt är att svensk industripolitik i ökad utsträckning måste utgå från att den industriella verksamheten ses i internationellt perspektiv och bygga på en förståelse av vad som händer i omvärlden.

En tredje utgångspunkt är att de resurser som satsas på att utveckla kunskap och ta fram information på det industripolitiska området måste utnyttjas bättre än vad som

hittills skett. En större andel av resurserna bör läggas på initiering och beställning av utredningar och forskning, liksom på presentation, analys och tolkning av rapporter – och mindre på själva utredningsarbetet.

Industripolitiska aktörer av intresse för vår diskussion är politikerna i riksdagen, särskilt näringsutskottet samt den politiska ledningen i industridepartementet och departementets tjänstemän. Statliga organ på industripolitikens område, t ex statens industriverk och styrelsen för teknisk utveckling är också viktiga aktörer.

Beslut och kunskap. Kunskaper och information bidrar till att forma aktörernas verklighetsuppfattning. De beslut som aktörerna har att fatta påverkar behovet av och efterfrågan på information. Tolkning och användning av information påverkas i sin tur i hög grad av verklighetsuppfattningen. Frågan om hur sådana uppfattningar kommer till och förändras blir viktig att diskutera.

Riksdagen, och särskilt näringsutskottet, behöver tillföras kunskap som bidrar till att utveckla ledamöternas verklighetsuppfattning och insikter vad gäller industripolitiken i stort. Informationsbehovet bestäms i övrigt av arten på de ärenden som riksdagen har att ta ställning till. Om riksdagen och dess näringsutskott skall bedöma innehållet i Svenska Varvs strukturplan, är det uppenbart att kraven på detaljriktighet i beslutsunderlaget måste ställas högre än om dessa organ har att fatta "rambeslut" om varvsindustrins långsiktiga strukturutveckling.

Det är emellertid knappast möjligt för riksdagens ledamöter att tillräckligt väl identifiera informationsbehovet och för detaljerade företagsärenden dessutom få fram och tillgodogöra sig informationen och fatta välgrundade beslut av den typ som här nämnts; de ärenden som behandlas i riksdagen och dess utskott är alltför många och komplicerade. Dessutom uppstår en rad målkonflikter. Detta är starka skäl för att riksdagen ej bör behandla specifika företags- och branschärenden.

Samma förhållande gäller industridepartementet. För den typ av selektiv företagsinriktad stödpolitik som varit ett viktigt inslag i industripolitiken de senaste åren måste informationsunderlaget bli synnerligen komplext. Vill vi fortsätta att ha ett relativt litet industridepartement bör sådana ärenden ej längre handhas där.

Myndigheter, utvecklingsfonder, organisationer, statliga och privata kreditinstitut samt industriföretag har alla det gemensamt att kraven på grundläggande kunskap om industrin är höga, medan kraven på beslutsanknuten information varierar efter arten av verksamhet.

Åtskilligt industripolitiskt informationsunderlag är svårt, ofta omöjligt, att koppla ihop med en specifik användare och därmed till en definierad användnings- och beslutssituation. Detta gäller t ex merparten av den i sammanhanget relevanta forskningen, många utredningar etc. Påverkan på industripolitiska aktörers verklighetsuppfattningar kan emellertid vara betydande. Förhållandet leder också till slutsatsen att en bättre artikulerad och genomtänkt efterfrågan på industripolitiskt informationsunderlag på olika sätt bör eftersträvas och att även producenterna av sådant information, om nödvändigt, själva bör söka specificera tänkbara användare och användningssituationer. Produktionen bör med andra ord bli mer behovsorienterad.

Begränsningar i användningen av information. Det är inte självklart att industripolitiska beslut kan förbättras genom högre kvalitet i kunskapsunderlaget och i informationsprocessen. Det finns en rad omständigheter som leder till insikten att mer relevant information inte ensam höjer kvaliteten på de industripolitiska besluten.

Det är en vanlig föreställning att beslutsfattande är en rationell process, där mål identifieras, omgivningens utveckling bedöms, handlingsalternativ formuleras, dessas konsekvenser kartläggs, ett val av den mest rationella strategin görs, denna verkställs och så småningom utvärderas. Detta stämmer dåligt med hur viktiga beslut fattas

företag, offentliga organ, politiska församlingar etc. Beslutsprocessen är betydligt mer kaotisk, och alla eller de flesta av de nämnda aktiviteterna kan pågå samtidigt. Det är ofta inte fråga om en "analytisk" utan snarare en "interaktiv" process med deltagande av olika parter (ibland skiftande över tiden). Det kan vara svårt att urskilja vilka som får mest inflytande på de slutliga valen. Vidare kan det vara svårt att hålla isär olika beslutsprocesser. Mer eller bättre information avseende olika inslag i en beslutsprocess påverkar ibland endast genom tillfälligheter de enskilda besluten eller riskerar att helt ignoreras.

Beslutsfattande bör inte heller ses som något avskilt från genomförande av beslutade åtgärder. Tidsdimensionen är av stor betydelse i en beslutsprocess. Det är inte ovanligt att viktig information kommer för sent för att kunna påverka.

Alla beslut av den karaktär som här diskuteras fattas i situationer som präglas av målkonflikter. Från de senaste åren finns många exempel när det gäller konflikter mellan industripolitiska och regionalpolitiska mål. Stålverk 80 och omstruktureringen av varvsindustrin utgör uppmärksammade fall. Konflikter med politiska strävanden av annat slag kan vidare tendera att öka i tider av politisk instabilitet och nära allmänna val. I vissa beslutssituationer, t ex när det handlar om stöd till enskilda företag eller branscher, är det fullt möjligt att ett förbättrat industripolitiskt informationsunderlag inte leder till att industripolitiska mål bättre beaktas.

Beslut förbättras inte automatiskt med hjälp av mer information, även om den skulle vara av hög kvalitet. Överflöd av irrelevant information är ofta ett större problem än brist på relevant. Förmågan att ta emot och tillgodogöra sig relevant kunskap – inlärningsförmågan – är emellertid inte begränsad i ett längre tidsperspektiv på samma sätt som i en given beslutssituation. Även om t ex en enstaka utredning inte sätter spår i form av åtgärder kan

ett antal utredningar över en längre period påverka synsätt och verklighetsuppfattningar hos aktörerna.

Om viss information, t ex från en utredning eller en forskningsrapport, inte passar in i mottagarens synsätt och verklighetsuppfattning tenderar den att ignoreras eller att aldrig uppfattas. Mottagaren kan t ex tendera att stöta ifrån sig "negativ" information. Förutsägelserna om 1973 års oljekris är ett exempel på detta. Det är ett naturligt beteende som understryker betydelsen av att utveckla och förändra kunskapen om grundläggande mekanismer och samband i vårt samhälle. Det löpande informationsflödet måste kunna relateras till sådana referensramar och verklighetsuppfattningar för att fylla sin funktion.

På det industripolitiska fältet möts olika intressen, förhandlingar äger rum, tolkningar görs utifrån olika perspektiv.

Orealistiska förväntningar uttalas ofta när det gäller möjligheterna att genom ökad forskning och utbyggda informationssystem minska osäkerheten i en komplicerad och svårförutsägbar värld. Men det finns många slags osäkerheter som är helt eller näst intill omöjliga att reducera. Ökad kunskap och information kan i många fall tvärtom bidra till att ytterligare komplicera en redan mycket komplex bild genom att nyansera den, förse den med detaljer etc.

Detta innebär självfallet inte att all osäkerhet är omöjlig att reducera. Tvärtom kan en hel del göras för att förbättra kunskap och information som ökar möjligheten att förstå komplexa samband. Sådan förståelse kan utnyttjas inte bara för att söka förutse framtida utveckling utan även för att utveckla en industripolitik som är flexibel i förhållande till omgivningens förändringar.

Användning av forsknings- och utredningsresultat. Varför kommer forskningsresultat och utredningsrapporter på det industripolitiska fältet inte alltid till användning? Skäl som ligger nära till hands är att rapporterna är av låg

kvalitet och svåra att läsa och förstå. En del andra skäl har redan nämnts, t ex svårigheten att specificera användare och användningssituation, inslag av förhandling i en komplex process samt betydelsen av hur användarens verklighetsbild och problemuppfattning ser ut.

Men forskning om t ex industriell utveckling och om industripolitik, har huvudsakligen indirekta och långsiktiga verkningar. Forskning kan påverka politiker genom att forskaren blir utredare eller tjänsteman i en myndighet eller i ett departement. Forskning kan även sätta spår i universitetsutbildningen och därmed påverka ekonomer och andra samhällsvetare som sedan söker sig till departement och myndigheter. Slutligen kan forskning påverka genom debatt mellan forskare och representanter för departement och myndigheter. Den direkta inverkan av själva forskningsrapporten kan alltså vara ringa.

Det behövs statliga insatser för att stimulera till forskning om industri och industripolitik. Industridepartementet och industriverket bör i ökad grad beställa forskning vid universitet och högskolor. Det är även viktigt att olika synsätt på industri och industripolitik kommer fram. Som komplement behövs därför även obunden, kritisk granskande forskning. Kontakter bör stimuleras mellan forskare och olika avnämare så att problemdiskussioner genereras och forskningsprogram utvecklas.

När forskningsanslag beviljas bör krav på särskilda användaranpassade rapporter ställas och medel avsättas för eventuella kostnader i samband med direkta kontakter med användare. Kontakter med forskare, utredningsorgan o dyl i andra länder bör stimuleras både genom utlandsresor och besök i Sverige av utländska forskare.

Det industripolitiska utredandet har varit omfattande under de senaste åren. Skälen till att utredningar har initierats är många. De kan vara bra för att utveckla kunskap t ex för att få fram underlag för att utveckla och precisera industripolitiska mål, för att identifiera och analysera pro-

blem inom ett område där kunskap saknas, för att få fram nya handlingsalternativ och nya slag av lösningar samt för att utvärdera genomförda åtgärder.

Utredningar initieras ibland för att beställaren skall vinna tid, få möjlighet att skjuta problem ifrån sig. Ibland är tillsättande av en utredning ett sätt att visa politisk handlingskraft. Sådana användningar faller utanför ramen för vad vi behandlar.

Utredningar kan också behövas som led i en förhandlingsprocess eller som forum för förhandling.

Vill man utnyttja en utredning för att komma fram till en gemensam ståndpunkt kan samprojektet mellan olika intressenter vara värdefulla. Vill man däremot få fram en mångfasetterad bild kan flera oberoende utredningar kring samma problem vara att föredra.

Det är uppenbart att den avsedda användningen av en utredning kan vara olika för olika utredningar. För vissa utredningar är det fullt rimligt att de inte leder till åtgärder eftersom avsikten aldrig varit så att skulle ske.

Det är inte alltid som de faktiska skälen framgår av de skriftliga direktiven eller på annat sätt uppfattas av utredaren. Även om skriftliga direktiv ofta kompletteras med muntliga kontakter tycks inte heller detta alltid räcka. Utredare bör kopplas in redan under direktivarbetet, som för övrigt bör kunna utföras gemensamt av beställare och utredare. Vidare bör om möjligt direktiv kunna bli föremål för förstudier av kompetenta ad hoc-grupper som snabbt får yttra sig över förslaget innan det egentliga utredningsarbetet startar.

Därtill bör i ökad utsträckning direktiv ses som preliminära och provisoriska. På sätt och vis sker detta genom att utredaren ofta har spelrum för att tolka direktiven. Direktiv bör också kunna förses med tillägg efter det att utredaren fått möjlighet att bedöma konsekvenserna av att följa de preliminära direktiven.

I fråga om analys, tolkning och användning av utred-

ningsresultat spelar remissförfarandet en viktig roll i svensk statsförvaltning. Det är inte ovanligt att informella kontakter tas med blivande remissinstanser under utredningsarbetets gång. Kvaliteten på remissförfarandet skulle emellertid kunna höjas om inslag av muntlig kontakt förekom även under själva remisstiden, exempelvis i form av diskussioner mellan utredare och vissa remissinstanser eller hearings med utredare. Bl a skulle man då få individers reaktioner och inte enbart organisationernas ibland utslätade kompromissprodukter.

Områden med kunskapsbrister. Det är viktigt att skapa former för en utveckling av bättre kunskaper om industriella utvecklings- och förändringsprocesser. Sådana processer blir alltmer komplexa och trots den forskning som bedrivs svåra att tolka, särskilt på grund av att de vävs in i andra samhällseliga förändringsprocesser.

Ett område som anknyter till kunskap om industriella utvecklingsprocesser är "early warning systems", förvarningssystem. Metoder som gör det möjligt att i tid förutse risker och problem för industri och industripolitik är naturligtvis önskvärda.

Formaliserade förvarningssystem som kan peka ut problembranscher och andra problemområden är knappast möjliga att skapa idag. Kunskapen om grundläggande mekanismer för industriell utveckling är nämligen alltför bristfällig för att sådana system skall kunna byggas upp. Dock är andra slag av förvarningssystem tänkbara, närmast i form av forsknings- eller utredningsprojekt kring specificerade problem.

Brister i mer grundläggande kunskaper om industriell utveckling tvingar fram en lång rad antaganden i förvarningsstudier av det här slaget. Det är därför inte lämpligt att bygga industripolitiska åtgärder på enstaka förvarningsstudier.

Slutligen bör framhållas att de förvarningssystem som vi avser har till syfte att identifiera problemområden (framti-

da krisbranscher o dyl) och inte framtida expansionsområden. Möjligheterna att utveckla förvarningssystem för s k framtidsbranscher torde vara betydligt mindre.

Industripolitikens mål, medel och organisation bör bedömas och utvärderas mer grundligt än hittills. Detta bör göras kontinuerligt som ett normalt inslag i industripolitiken och inte bara då problem uppkommer. Vidare bör åtgärder vidtagna i andra syften än att påverka industrin utvärderas med utgångspunkt från sådana verkningar. Information om effekterna av industripolitiska åtgärder bör analyseras inte minst vad avser långsiktiga, indirekta samt önskade effekter.

Förbättrad erfarenhetsuppbyggnad. Det är angeläget att det finns befattningshavare i departement och verk som har erfarenhet av arbete i industrin, i utlandet, i branschorganisationer samt i andra departement och myndigheter. Det finns inget bättre recept för förståelse av andra aktörers problem och villkor än egen direkt erfarenhet.

Betydelsen av informella kontakter mellan statliga myndigheter och privata företag, branschorganisationer etc är stor i många länder. Genom cirkulationstjänstgöring, som kunde omfatta även utlandspraktik, kan kontaktytan mellan förvaltning och näringsliv stimuleras.

Det finns idag inget organiserat erfarenhetsutbyte mellan den privata och offentliga sektorn i form av cirkulationstjänstgöring. Den typ av cirkulationstjänstgöring som existerar sker mestadels mellan olika avdelningar i ett verk eller en myndighet eller i ett storföretag.

Cirkulationstjänstgöring bör stimuleras mellan industridepartementet, myndigheter, företag och organisationer.

Internationell bevakning. En viktig förutsättning för att utveckla en effektiv svensk industripolitik är att de industripolitiska aktörerna förbättrar sina kunskaper om industriella förhållanden i andra länder. I första hand är det företagen – och i viss mån deras organisationer – som måste hålla sig informerade om marknader, konkurrens-

förhållanden, teknisk utveckling etc i andra länder.

Beträffande viss kunskap och information kan det dock vara svårt för företag och branschorgan att själva stå för denna bevakning. Det kan t ex gälla andra länders industripolitiska strategier, program och åtgärder som administreras på central statlig nivå. Hit hör också handelspolitik. Här bör därför staten på olika sätt öka sina insatser. Industridepartementet bör ge större prioritet åt en sådan bevakning och åt arbetet inom internationella organ som FN och OECD samt utveckla samarbetet med UD, handelsdepartementet och de existerande attachénätverken. Möjligheterna för industridepartementets handläggare att skaffa sig kanaler och kontakter i utlandet och därigenom öka kunskapen om dessa länder bör uppmuntras. Departementet bör även verka för att myndigheter som SIND och STU bygger upp en högre kompetens i internationella frågor.

För att utnyttja hela den potential som finns hos de olika svenska kanalerna till utlandet krävs ökat samarbete över organisationsgränserna. Den kunskap och information som finns samlad hos svenska dotterföretag utomlands bör bättre tas till vara, även av ambassader, attachéer m fl organ.

Samförstånd och oenighet i industripolitiken

Debatt, samråd och dialog mellan olika intressen är viktiga i arbetet på att utveckla en långsiktig industripolitik. Sådana aktiviteter krävs för att skapa fördjupade insikter, för att undanröja missförstånd och för att blottlägga målkonflikter.

I samhället bryts idéer, uppfattningar och intressen mot varandra i olika situationer och sammanhang. Maktförhållanden mellan olika grupper påverkar utvecklingen. Samförstånd – eller consensus – är för många ett honnörsord och något som många anser nödvändigt i den demokratiska processen. När det gäller den industriella utvecklingen har bl a industriministern starkt understrukt behovet av

ett brett samförstånd om industripolitikens mål och även om medlen.

I Sverige finns goda traditioner av samförstånd mellan olika grupper och på olika områden (jfr saltsjöbadsandan, den svenska modellen). Men hur ser det ut på industripolitikens område?

De kunskaper, som ligger till grund för diagnoser och tolkningar av den industriella utvecklingen och av uppkomna problem, är fragmentariska. Samhällets ökade komplexitet och behovet av olika perspektiv på samhällsutvecklingen medför sannolikt svårigheter när det gäller att på detta område nå en gemensamt omfattad kunskap som kan accepteras som utgångspunkt för den industripolitiska utvecklingen.

Ideologiska konflikter har också betydelse. Det är idag svårt att se hur en brett omfattad gemensam uppfattning – en "vision" – om den industriella utvecklingen och om industripolitiken skulle kunna växa fram mellan exempelvis politiska partier, departement, myndigheter, intresseorganisationer och företag, även om en gemensam kunskap fanns. Olika värderingar och intressen medför att industripolitiken ges olika roll i den samlade politiska utvecklingen, men också att olika intressen har olika syn på den önskvärda utvecklingen av industrin.

I riksdagen bryts uppfattningar om den industriella utvecklingen och hur den bör se ut i framtiden mot varandra. Riksdagsbehandlingen har dock inte fungerat bra då den mesta uppmärksamheten har ägnats åt åtgärder för att stödja enstaka företag och branscher. Debatten grundas ofta på mycket bristfälligt informationsunderlag. Riksdagen får heller inte användbara diagnoser, analyser och tolkningar om den industriella utvecklingen som skulle kunna utnyttjas för en långsiktig policydebatt. Detta kan delvis spåras till brister i andra organ. Industridepartementet tycks idag inte vara ett forum för ordentlig industripolitisk debatt. Dess olika råd fyller inte i tillräcklig grad

behoven av dialog och debatt. Den ström av industripolitiska utredningar och debattinlägg i böcker och andra media som kommit de senaste åren har tenderat att bli monologer.

Till syvende og sidst är det naturligtvis riksdagen som tar ställning till industripolitikens inriktning. Sådana ställningstaganden bör dock föregås av mer av verklig dialog och debatt mellan olika intressenter i det industripolitiska systemet i vid mening.

Vi anser att det idag finns blockeringar för dialog och debatt och vill peka på möjligheter att skapa förutsättningar för sådana inslag. Syftet skall härvid inte vara att i alla situationer åstadkomma samförstånd. Det kan vara väl så viktigt att identifiera och tydliggöra motsättningar i diagnoser och tolkningar av den industriella utvecklingen och beträffande industripolitikens mål och medel. Detta sker idag på ett alltför ytligt sätt.

Samförstånd är nödvändigt i den meningen att de industripolitiska aktörerna och intressenterna är villiga att delta i en dialog för att en långsiktig och någorlunda stabil industripolitik skall kunna utvecklas. Vidare måste samförstånd föreligga i den meningen att aktörer och intressenter är villiga att lyssna på och förstå innebörden i olika intressenters synsätt och argument.

För att debatt och dialog skall kunna komma igång krävs i sin tur situationer, fora, arenor, organ etc där aktörerna och intressenterna är beredda att uppträda.

Utöver informella kontakter behövs också organiserade möjligheter, som konferenser, seminarier och liknande sammankomster med inriktning på industripolitik. Det är då viktigt att olika värderingar, attityder och intressen blir ordentligt artikulerade så att industripolitiken får fäste i samhällsutvecklingen i stort. Därför bör inte bara industripolitiska specialister i snäv mening delta i diskussionen utan även andra grupper, t ex från utbildningsväsende och förvaltning.

Offentliga hearings med myndigheter, näringslivsorganisationer, fackliga och andra fristående organisationer angående industripolitiska frågor bör anordnas.

De här beskrivna aktiviteterna är värdefulla men ändå ganska ad hoc-betonade.

Industridepartementet har bildat olika råd som bl a har till uppgift att fungera som fora för debatt och dialog mellan olika intressenter. I Näringspolitiska rådet träffar industriministern representanter för forskning, industri, arbetsmarknadsorganisationer och andra intresseorganisationer (i den mån han har tid att själv delta). I de olika branschråden träffar industridepartementets befattningshavare företrädare för branschföreningar och fackliga organisationer.

Vissa av industridepartementets branschråd tycks åtminstone tidvis ha svårt att finna en meningsfull verksamhet. Branschrådstanken har vissa begränsningar. Sådana råd är tänkbara endast där det finns "branscher", vilket är fallet när ett visst industriellt område institutionaliserats, när branschorganisationer etablerats, när statistiska avgränsningar blivit möjliga osv. För nya och för starkt heterogena områden gäller inte dessa förutsättningar. Vidare kan branschråd tendera att tillkomma endast i branscher med problem. Men är problemen krisartade verkar inte råden bli använda som fora för diskussion kring dem. Och när problemen är små kan råden tendera att bli betydelselösa diskussionsklubbar. Det är i råden endast en liten krets personer som involveras, debatten förs inte ut; det kan brista i kontinuitet i den meningen att meningsutbyte sker på ett sammanträde utan att det fångas upp i någon fortsatt aktivitet. I den industripolitiska propositionen 1981 föreslås inrättandet av ett industriellt och tekniskt råd knutet till industridepartementet. Rätt utformat och utnyttjat kan det bli ett värdefullt kontaktorgan.

Intresseorganisationerna initierar också dialog och debatt. Men det är inte tillräckligt. Vi anser att det behövs

ytterligare fora. Industriverket borde mer aktivt engagera sig i en industripolitisk debatt. Vill vi satsa på Gunnar Hedlunds upphandlingsstrategi i industripolitiken behövs möjligheter att identifiera behov och utveckla projektplaner. Där är vidare en social mobilisering viktig och de praktiska förutsättningarna för detta behöver utvecklas.

De förslag som här framförts syftar inte till att skapa fora för konfliktlösning, t ex i form av organisation för förhandling, även om det finns behov av att utveckla också detta område. Det väsentliga är att formulera accepterade och någorlunda stabila spelregler. Det gäller t ex att skapa klara kriterier för vilka slag av förhandlingslösningar som skall anses legitima i direktkontakter mellan departement och företag. Finns sådana spelregler kan det vara lättare att acceptera att förhandlingar och konfliktlösningar omges med viss sekretess; den insyn som behövs gäller då frågor om spelreglerna följs eller ej. Industridepartementet bör utarbeta förslag till sådana spelregler.

Ett industridepartement för kunskap och dialog

Industridepartementets roll och verksamhetsinriktning har de senaste åren i hög grad styrts av industripolitikens inriktning på stödärenden och behandling av akuta krisfall. Föga utrymme har lämnats åt verksamheter som syftar till att utveckla grunderna för en långsiktig industripolitik – dess mål, medel och förutsättningar. Departementets ledning och personal har inte i tillräcklig grad hunnit med att utveckla det kunnande som behövs för utveckling av en sådan långsiktig politik.

Utvecklingen av den industripolitiska kunskapsförsörjningen är en trög och långsam process. Det är önskvärt att de synsätt vi pläderar för tas upp och accepteras av bl a industridepartementet men också av andra organ. Vi tror emellertid att det behövs särskilda åtgärder för att initiera och stimulera denna process.

Viktiga uppgifter. Bland de viktigaste uppgifterna när det gäller att utveckla en långsiktig industripolitik ingår att

- bidra till att olika aktörer får överblick över industripolitisk debatt, forskning och utredningsverksamhet i Sverige och andra länder.
- stimulera till långsiktigt tänkande kring industriell och industripolitisk verksamhet genom att medverka till tanke- och kunskapsutbyte mellan olika aktörer.
- initiera industripolitisk forsknings- och utredningsverksamhet.
- bidra till att forsknings-, utrednings- och annan informationsverksamhet av industripolitiskt intresse sammanställs, tolkas och kommer till användning.
- bidra till en kritisk granskning och diskussion av den förda industripolitiken.

Det är inte bara industridepartementet som har ett ansvar för detta. Det måste även åligga regeringen i stort att se till att dessa uppgifter och funktioner blir möjliga att tillgodo-se.

Ett ökat utrymme för policyutvecklande verksamhet skapas bäst genom en avlastning av delar av departementets operativa verksamhet. Stödärendena bör i ökad utsträckning hanteras av industriverket, investeringsbanken och andra myndigheter och organ. I Bruszts och Olofssons uppsats i denna bok utvecklas några förslag i den riktningen.

En förstärkning av den policyskapande funktionen kan även åstadkommas med hjälp av organisatoriska förändringar inom departementet. Det struktursekretariat i anslutning till några av departementets råd som skisseras i den industripolitiska propositionen 1981 skulle kunna bli ett steg i den riktningen men det är inte tillräckligt.

Det behövs förändringar i departementets omgivning för att få fart på de uppgifter vi inledningsvis angav i detta avsnitt. Ett struktursekretariat och andra interna åtgärder som departementet vidtar måste kompletteras med åtgär-

der i syfte att intensifiera debatten och kunskapsutvecklingen utanför departementet. Tyvärr återfinns inga sådana förslag i den industripolitiska propositionen. Ett sätt är att departementet bidrar med resurser till oberoende organisationer och institut och ställer sig till förfogande för debatt och dialog – ej bara på departementets egna villkor.

Utgivning av korta rapporter som försöker sammanfatta, tolka och i praktiska termer dra slutsatser av ofta svårtillgängligt utrednings- och forskningsmaterial är önskvärd. Kontakter bör utvecklas med utländska organ och institut med industripolitisk inriktning. Studieresor till utlandet är viktiga, liksom inbjudan till Sverige av i industripolitiskt sammanhang intressanta personer. Möten med utländskt deltagande bör initieras.

Syftet är att bidra till att utveckla och stärka viktiga funktioner i departementet och verk. Det är varken önskvärt eller möjligt att några specialiserade organ inom departementet eller utanför detta tar över dessa kunskapsutvecklings- och dialogfunktioner.

Utredningar och internationell bevakning. Departementet bör göra större insatser för att initiera och beställa utredningar. Att beställda utredningar ibland ligger oanvända kan förklaras av brister i departementets beställarfunktion. Genom lämplig rekryteringspolitik och systematisk cirkulationstjänstgöring bör en bredare erfarenhet kunna byggas upp hos departementets handläggare.

Departementet har behov av viss egen utredningsverksamhet som bidrag till den långsiktiga kunskapsutvecklingen liksom av informationsunderlag för den operativa verksamheten. Det är inte möjligt att bygga upp en så stor egen kapacitet att man klarar alla toppbelastningar och inhyrning av konsulter medger god tillgång till specialister. I framtiden torde dessutom kraven på specialistkunnande öka, liksom kraven på flexibilitet. Vi rekommenderar därför att departementets egna utredningsresurser hålls nere.

Den internationella bevakningen bör förstärkas på alla nivåer. Varje handläggare bör ha ansvar för att de internationella aspekterna löpande bevakas på det egna området. Denna ytterst viktiga fråga kan inte hänskjutas till en avskild verksamhet i departementet. Departementsledningen bör också klart uttala att internationella aspekter skall prioriteras på bekostnad av andra områden. Internationella kontakter bör utvecklas på alla nivåer genom utlandsresor och besök från utlandet.

Industriintresset. Med breddad kompetens och ökad internationell inriktning och bevakning i industridepartementet kommer detta på ett naturligt sätt att framstå som en intressant samtalspartner för de mycket stora företagen. De risker för utverkande av otillbörliga förhandlingsfördelar och liknande ("mygelekonomi") som föreligger bör vägas mot de möjliga förbättringarna av den industripolitiska informationsprocessen och dialogen. Det är dock, som nämnts ovan, nödvändigt att angripa förhandlingsekonomin speciella problem genom att någorlunda stabila och accepterade spelregler utvecklas för industripolitiken.

Vi ser det som en viktig och naturlig uppgift för departementet att i skilda situationer agera som företrädare för det långsiktiga industriintresset i stort – dvs ej enskilda företags eller grupperns intressen – gentemot andra intressen, t ex andra departement. Industridepartementet bör alltså även i fortsättningen aktivt bevaka att industriella konsekvenser beaktas när beslut fattas av regering och riksdag, kanske framför allt beslut som har indirekta och långsiktiga konsekvenser för landets industriella utveckling. Detta kan ses som den viktigaste industripolitiska uppgiften.

Rådande departementsindelning utgör då ibland en komplikation. I ett land som är så internationellt beroende som Sverige och där handelspolitiska avtal har uppenbara industripolitiska syften och verkningar, gäller detta i särskilt hög grad förhållandet mellan industri- och handelsde-

partementet. En integration av industri- och handelspolitiken förefaller därför naturlig; dessa funktioner sköts i många länder av ett och samma departement. Regionalpolitik och företagsstöd i sysselsättningsbevarande syfte bör däremot inte integreras med industripolitiken utan handhas av arbetsmarknadsdepartementet. Hålls inte dessa politikområden isär riskerar målkonflikter att förbli dolda. Om prioriteringar sedan utfaller till industripolitikens fördel eller ej är en annan sak.

De funktioner och uppgifter som vi här diskuterat bör utgöra viktiga utgångspunkter vid alla organisatoriska förändringar på det industripolitiska området oavsett om det kommer att röra sig om förändringar inom industridepartementet, ändrad arbetsfördelning mellan industridepartementet och myndigheter eller överväganden om nya organ, strukturinstitut o dyl.

Industripolitik och samhällsorganisation

Varför ett samhällsorganisatoriskt synsätt?

När begreppet industripolitik används i dagens svenska debatt för det lätt tanken till stora summor pengar som riksdag och regering satsar på nedläggningshotade företag eller framtidsprojekt. Diskussionen rör då frågor som, "finns det tillräckligt med pengar?" och "är det rätt företag som får pengarna?" Även om dessa frågor förvisso är viktiga bör industripolitiken mer handla om på vilket sätt en effektiv samhällsorganisation bör se ut, vilka roller och relationer som är önskvärda och vilka spelregler som kan medverka till att industripolitiken stöder en önskvärd industriell utveckling.

Det väsentliga för oss blir därmed frågan om hur beslutsprocesserna kan påverkas genom samhällsorganisatoriska lösningar. De beslutsprocesser det gäller ingår i ett komplext samhällsorganisatoriskt sammanhang där myndigheter, banker, fonder, ägargrupper etc utgör viktiga aktörer. Samlingen av aktörer, deras roller och relationer samt de spelregler som reglerar samspelet benämner vi "den industripolitiska samhällsorganisationen". Det innebär således att vi inkluderar aktörer av betydelse, vare sig de tillhör den offentliga eller privata sfären. Vi vill i det sammanhanget skilja mellan tre olika nivåer i samhällsorganisationen – en A-, en B- och en C-nivå – varvid rollfördelning och relationer mellan dessa nivåer är viktiga att diskutera.

- A. Den mest övergripande nivån har att göra med de betingelser som den ekonomiska politiken i stort skapar för företagens agerande. Viktiga aktörer på denna nivå är regering och riksdag samt arbetsmarknadens parter.
- B. Nästa nivå innehåller aktörer som på olika sätt förväntas upprätta direkta relationer till företagen i syfte att påverka deras utvecklingsmöjligheter. På denna nivå agerar bl a de olika statliga organ som har fått sig uppgifter tilldelade av statsmakterna inom det industriella området (t ex styrelsen för teknisk utveckling (STU), Statens industriverk (SIND), Exportrådet och Investeringsbanken) samt banker och investmentbolag.
- C. Den tredje nivån slutligen avser nivån där företagen är verksamma.

Vi ägnar i den följande framställningen ett särskilt intresse åt mellannivån och använder begreppet meta-organ för aktörerna på denna nivå. Vi skiljer mellan marknadsekonomin "naturliga" meta-organ (t ex affärsbankerna) och statens meta-organ (t ex statens industriverk).

Omorganisationsprocesser i en decentraliserad marknadsekonomi

I en öppen marknadsekonomi skapar konsumenternas och producenternas valmöjligheter och konkurrensen mellan företagen störningar, variationer och strukturella förändringar. För varje enskild aktör innebär denna dynamik ett visst mått av osäkerhet. Till en del kan osäkerheten förutsägas och dess verkan reduceras genom utnyttjande av tidigare erfarenhet, uppbyggande av buffertar, reserver etc. Med tiden lär sig företagen känna karaktären i störningar och periodiskt återkommande variationer och anpassar sin verksamhet till dessa. Då förändringarna är utaråtergång – dvs utgör trendbrott eller strukturella förändringar – uppstår en osäkerhet som inte går att gardera sig emot genom reserver eller eliminera genom utredningar

och beräkningar. Företagen måste fatta beslut och handla under genuin osäkerhet.

I en decentraliserad marknadsekonomi möts den genuina osäkerheten av ett stort antal företag. Företagen kännetecknas av att de skiljer sig från varandra i olika avseenden. Den historiska utvecklingen, traditionerna, resurskombinationerna, de sociala organisationen, företagskulturen och konkurrensmedlen bildar ett unikt mönster för varje företag. Uttolkningar av olika situationer samt utveckling av olika handlingsalternativ kommer att skilja sig åt väsentligt. Den genuina osäkerheten leder därför till en stor variationsrikedom i företagens reaktioner och handlande. I den decentraliserade marknadsekonomin genereras uppfinningsrikedom, experiment, entreprenörsskap och risktagande för att möta situationer med genuin osäkerhet.

Många företag lyckas framgångsrikt klara av förändringen eller anpassningen till den nya situationen medan andra misslyckas. Misslyckandet kan leda till allvarliga konsekvenser för företagets ekonomi och därmed dess handlingsfrihet. Om företaget förlorar sin handlingsfrihet blir det utsatt för en ständigt pågående omorganisationsprocess i den decentraliserade marknadsekonomin där de framgångsrika företagen förstärks och de misslyckade försvinner.

Omorganisationsprocessen kan bli mer eller mindre dramatisk för de inblandade parterna. Ägarna kan förlora sitt satsade kapital, affärsidéerna och den sociala organisationen brytas ned, de anställda förlora sina arbeten, resurserna i företaget omdisponeras eller förfalla till ingen nytta och av företaget betjänade marknadssegment/kunder erövrar av andra företag som på ett mer framgångsrikt sätt klarat av anpassningen till förändringarna. Självfallet kan omorganisationsprocessen ske i mindre dramatiska former, vilket nog är det normala.

Effektiviteten i omorganisationsprocessen bestäms av

beredskap, förmåga och spelregler när det gäller att ta hand om de misslyckade företagen och "transplantera" personalresurser, produkter, realkapital m m till de framgångsrika. Myndigheter, banker, utvecklingsfonder och ägargrupper spelar därvid en avgörande roll. Dessa organ, som agerar på en samhällsorganisatorisk mellannivå, benämner vi meta-organ.

Den decentraliserade marknadsekonominns toleransnivå, dvs den punkt vid vilken omorganisationsprocessen fritt tillåts verka i de misslyckade företagen, är ett resultat av politiska beslut. Ekonomisk-politiska åtgärder, som begränsar företagens möjligheter att bygga upp reserver av de goda årens vinster, sänker omorganisationsprocessens toleransnivå, samtidigt som tillförsel av resurser i olika former av industristöd m m höjer toleransnivån.

Om toleransnivån är mycket låg kommer omorganisationsprocessen att snabbt och spontant "slita sönder" de misslyckade företagen. Om toleransnivån är mycket hög kan den utgöra en allvarlig blockering med resultatet att misslyckade företagsstrukturer bevaras och framgångsrika svälts ut.

Utformningen av marknadsekonominns naturliga meta-organ och de offentliga meta-organen är också en fråga om politiska överväganden i syfte att förstärka meta-management i samhällsorganisationen och därmed göra omorganisationsprocessen smidig och effektiv.

De tre olika elementen, nämligen variationsrikedomen på företagsnivå, avvägningen av ekonominns toleransnivå samt väl fungerande meta-organ på samhällsorganisationens mellannivå, måste bringas i samklang i en decentraliserad marknadsekonomi.

I den fortsatta framställningen skall vi främst uppehålla oss vid behovet av ett effektivare samspel mellan meta-organen och företagen och ett bättre utnyttjande av den kompetens och kapacitet som finns hos meta-organen. Det innefattar samtidigt behovet av en klarare rolluppdelning

mellan meta-organen och de politiska organen, i syfte att undvika en del av de problem som följer av en sammanblandning av politiska uppgifter och direkta operativa ingripanden i specifika problemlösningssituationer.

När man talar om förändringar av den industripolitiska samhällsorganisationen kan man avse en mängd olika saker. Det kan t ex bli naturligt att beröra såväl det svenska förhandlingssystemet som olika sätt att organisera ägandet i samhället. Vi begränsar oss till sådana förändringar som direkt påverkar meta-organens stöd av företagsutveckling samt dessas möjligheter att tillgodogöra sig stöd i sin problemlösning. En viktig föreställning är då att en företagslednings operativa självständighet bör kompletteras av aktörer med vilka stödjande och kontrollerande relationer kan upprätthållas. Den funktion dessa upprätthåller och beroendeförhållandet mellan aktörerna gör det motiverat att behandla meta-organen som en särskild typ av aktörer i samhällsorganisationen.

I vår fortsatta diskussion skall vi utveckla ytterligare en för oss viktig föreställning som har att göra med behovet av överensstämmelse mellan olika slag av problemlösning och organisatorisk kultur. Vi skiljer mellan en kommersiell kultur och en myndighetskultur. Avslutningsvis kommer denna föreställning att utnyttjas i ett försök att exemplifiera den typ av förändringar som vi tror är önskvärda för att förbättra problemlösningen inom det industripolitiska området.

Företagen och meta-organen

Företagsledningen i ett företag anses ha ansvar och befogenheter att bedöma, initiera och vidta åtgärder i syfte att åstadkomma det bästa möjliga utfallet av företagets verksamhet. Särskilt framträdande blir företagsledningens roll i kritiska situationer, då förändringar i företagets omvärld måste uttolkas och konsekvensförändringar i det egna företaget genomföras.

Den traditionella definitionen av företagsledningsbegreppet utgår från en juridisk syn på ansvar och befogenheter i ett företag och då utgörs företagsledningen av styrelsen och verkställande direktören. I praktiken menar man ofta med företagsledning verkställande direktören samt dennes närmaste medarbetare ("direktionen"). I de senaste årens diskussion har företagsledningsbegreppet vidgats till att också omfatta företagets "medbestämmandefunktion". Vid sidan om verkställande direktören och styrelsen räknar man då också in representanter för de anställda, ofta uppbackade av kommittéer och samarbetsgrupper på olika nivåer inom företaget. En bättre beskrivning av de verkliga förhållandena skulle därför vara att företagsledningsbegreppet inkluderar representanter av anställda med direkta beslutsrelationer i en eller annan form till verkställande direktören och styrelsen.

Därigenom skulle företagsledningen omfatta styrelsen, verkställande direktören, VDs närmaste medarbetare samt representanter för de anställda på företaget. Rollfördelningen mellan aktörerna kan vara mycket skiftande. Det finns företag – framförallt mindre och medelstora – där ägare och VD är samma person, medan styrelsen, som ofta består av representanter för ägarens familj, har proformakarakter. De anställdas koppling till beslutsfunktionen kan i dessa fall vara oorganiserad eller mycket sporadisk.

I framför allt stora företag kan man observera en annan bild. Vid sidan av VD och hans ledningsgrupp, vilken i sin tur kan ha ett mycket stort inflytande på VDs beslut, finns en styrelse med förgreningar i näringslivet, banker, institutioner etc. Även de fackliga organisationerna kan ha en mycket aktiv representation, såväl i styrelsen som i andra företagsledningsfora.

Även om variationsgraden är stor när det gäller den reella inflytanderelationen och nätverken i och kring företagsledningen, bör en lämplig definition av företagsled-

ningen omfatta styrelsen, VD, de närmaste cheferna och de fackliga representanterna.

En viktig utgångspunkt för oss är att företagsledningen behöver positiva, stödjande relationer till omvärlden. Vid sidan om den egna organisationen och de resurser man intert förfogar över är erfarenhetsmässigt följande relationer/resurser nödvändiga:

1. *Dialogpartner* (ej nödvändigtvis expert), dvs någon person eller organisation till vilken företagsledningen har goda förtroenderelationer och som kan bidra till att förändra och utveckla företagets strategi. Att ha någon att diskutera med kan bidra till ett bättre grepp om och ökad förståelse för de egna bedömningarna och åtgärderna.
2. *Absorbera/dela osäkerhet tillsammans med en kompetent och allsidig bedömare*. Företagsledningen står ofta inför situationer bemängda av stor osäkerhet och behöver därför partners för att kunna leva med och absorbera denna osäkerhet. Delad osäkerhetsabsorption kan innfatta deltagande i en eller annan form i de risker som hänger samman med ett beslut.
3. *Tillgång till lösningsmöjligheter som står utanför företagsledningens kontroll*. Vissa situationer kan kräva resurser och åtgärder som inte existerar inom ramen för företagets handlingsutrymme. I sådana situationer måste man ha någon partner som kan bidra med resurser och möjligheter.
4. *Tillgång till nätverk, kontakter, kanaler, som man inte naturligen kan upprätthålla inom företaget*. Dessa nätverk, kontakter och kanaler kan innehålla värdefull information men också öppningar för att gemensamma problemlösningar med andra intressenter skall komma till stånd.

Ovanstående punkter visar på behovet av relationer mellan utomstående och företagsledningen. I vissa väletablerade och organiserade sammanhang uppnås dessa relationer inom ramen för det vidgade företagsledningsbegreppet. I de flesta situationer är det dock önskvärt att sådana

relationer upprättas och upprätthålls med utomstående.

Vid sidan av de stödjande relationerna måste det finnas ett antal kontrollerande relationer mellan företagsledningen och omvärlden. Motivet för sådana kontrollerande relationer kan vara följande:

1. *Förhindra att onda cirklar utvecklas* genom olika slag av blockeringar inom företagsledningen, framförallt psykologiska och sociala, men ibland också ekonomiska.
2. *Förhindra otillräcklig problemlösningsförmåga* dvs att man försöker lösa vissa problem med enbart de medel som företagsledningen förfogar över samtidigt som problemets art skulle kräva andra resurser för problemlösningen, resurser som kan finnas utanför företags ramar.
3. *Försvaga vissa planer/vägra dela osäkerheten*. Ibland kan de strategiska planerna innebära alltför stora risker eller komma i konflikt med andra pågående processer inom branschen eller marknaden. I sådana sammanhang är det viktigt att det kring företagsledningen finns krafter som företaget är beroende av och som i ett visst läge kan vägra dela osäkerheten med företagsledningen.
4. *Misskötsel av företag eller ovanligt hög grad av oförmåga* att klara av vissa situationer kan också föranleda att företag sätts under förmyndarskap i större eller mindre utsträckning. Företaget måste ha väl utvecklade relationer till utomstående så att detta förmyndarskap kan utövas på ett smidigt sätt och kan aktiveras innan resursförstöringen urholkat företaget för mycket.
5. *Förändring av ledning/förstärkning av svaga funktioner*. Beroendeförhållanden till utomstående kan underlätta att skapa beredskap för och lösa problem av mycket känslig natur. Problemlösningen kan dessutom underlättas om de utomstående parterna har förmåga att mobilisera idéer och konkreta lösningar för t ex ett ledningsskifte.

Både de stödjande och kontrollerande relationerna är nödvändiga för att ett företag inte skall komma på drift.

I en väl fungerande samhällsorganisation bör företagsledningens operativa självständighet kompletteras med aktörer med vilka de stödjande och kontrollerande relationerna kan upprätthållas. Dessa relationer bör kännetecknas av:

- a. grundläggande respekt för företagsledningens självständighet,
- b. påverkan utan att överta företagsledningens initiativ och ansvar,
- c. goda insikter om företagandets villkor och det individuella företagets särprägel,
- d. förtroende, kompetens och ömsesidighet i kommunikationerna,
- e. medel att i kritiska situationer åstadkomma förändringar i företagsledningens inre maktförhållanden.

Vi vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på ägandets roll. Aktivt ägarskap täcker inte nödvändigtvis hela behovet av den stödjande och kontrollerande funktion som företaget måste ha till utomstående. I många fall behövs även andra aktörer, t ex banker och andra kreditgivare.

Varken ägare eller kreditgivare är dock automatiskt utrustade med de egenskaper som den ovan beskrivna metamanagement-funktionen innebär. De numera allt oftare förekommande ägarinstitutionerna, samt affärsbankerna som kreditgivare, borde dock svara mot högt ställda anspråk att utnyttja sina naturliga positioner som meta-organ i förhållande till företagen.

I den svenska blandekonomin har även statliga organ placerats i motsvarande meta-position. Det är naturligt att ställa höga krav på dessa institutioners förmåga och egenskaper att jämsides med marknadsekonomens meta-organ kunna fungera i förhållande till företagen.

Meta-organens incitament och förmåga att fylla sina funktioner, spelreglerna för dessa samt rollfördelningen

mellan olika slag av meta-organ är väsentliga aspekter vid utformandet av en lämplig samhällsorganisation inom det industripolitiska området.

Myndighetskultur och kommersiell kultur

I vårt arbete skiljer vi mellan två olika typer av kulturer, nämligen myndighetskultur och kommersiell kultur. Myndighetskultur tillskriver vi inom det industripolitiska området framförallt statliga och halvstatliga aktörer medan den kommersiella kulturen är dominerande för företagen, även om det inte enbart är ursprunget till dessa organisationer som är den väsentliga skiljelinjen mellan olika slag av kulturer.

Kulturbegreppet hänger samman med normer och värderingar, olika slag av beteenderegler och relationer, men också organisationsmedarbetarnas bakgrund, ambitioner, relationer och arbetsuppgifter. Det är också viktigt att kulturbegreppet inte enbart avser företeelser inom organisationen eller systemet utan även relationerna mellan systemet och dess omvärld. Vi tror att det finns betydande skillnader i de ovannämnda egenskaperna mellan olika slag av organisationer och system. Låt oss granska om dessa antaganden om skillnader återspeglas i verkligheten och dessutom kan utnyttjas för att klassificera olika organisationer.

Grundläggande frågor kring likabehandling, rättssäkerhet, offentlighet och utkrävande av ansvar och ansvarsföljder bestämmer i stor utsträckning beteendet i olika typer av organisationer och system. Vi tror att dessa begrepp kan hjälpa oss att finna områden där det uppträder väsentliga skillnader mellan organiska beteenden.

Likabehandlingsprincipen kontra selektivitet har med organisationens klientel att göra. Det finns en betydande skillnad mellan situationer då statsmakterna, t ex genom lagstiftning eller förordningar, definierar klientelet för en organisation mot att organisationen själv definierar sitt

eget klientel utifrån egna kriterier. I det första fallet gäller att, i och med att en aktör ses som klient, denna kan ställa anspråk på att organisationen skall behandla honom och utforma sina relationer till honom utifrån samma grunder och principer som i förhållande till andra aktörer.

Inom det industripolitiska området kan i första hand organisationer som industriverket och styrelsen för teknisk utveckling samt de regionala utvecklingsfonderna tas som exempel på en grupp av organisationer vilkas grunder bestäms av likabehandlingsprincipen. Om statsmakterna har definierat klientelet för dessa organisationer måste organisationerna antingen tillmötesgå klienternas behov av service eller motivera varför de inte kan erhålla någon. För ett privat företag eller en kommersiell institution är det snarast en fråga om strategisk bedömning hos företagets eller institutionens ledning om hur man affärsmässigt vill forma sina relationer till omvärlden, även om tex konkurrenslagstiftningen begränsar handlingsutrymmet.

Rättssäkerhet kontra subjektiva bedömningar indikerar ett annat väsentligt område där det finns skillnader mellan de två kulturerna.

Om beslutsprocessen förutsätter bedömningar under osäkerhet som ofta är fallet i kommersiella situationer finns det två olika metoder, som kan användas, av vilka den första i stor utsträckning är kännetecknande för myndighetskulturen.

Den innebär att man försöker förutse osäkerheten och samtidigt formulerar särskilda regler och normer för betående i samband med bedömningarna. Organisationens beslut skall alltså kunna motiveras utifrån dess instruktioner, regler och normer. Dessutom är det väsentligt att dessa klart framträder och är accepterade mot bakgrund av någon form av rättsuppfattning. Beslutsfattarna i organisationen måste gå en mycket besvärlig balansgång mellan situationsanpassade bedömningar å ena sidan och ur rättvisesynpunkt motiverbara argument å den andra. Detta

kan leda till att man håller sig så nära de fastställda reglerna och bestämmelserna som möjligt och därmed får ett automatiskt stöd för att motivera sina beslut. Eller också får man ägna mycken tid och energi åt att konstruera olika motiv för sina ställningstaganden. I vilket fall som helst måste det finnas beredskap för sådana konstruerade motiv.

I andra typer av organisationer föreligger inte sådana restriktioner. Organisationen avgör själv på vilka grunder beslut skall fattas. Detta ger ett större utrymme för de subjektiva bedömningarna men också en bättre möjlighet till att situationsanpassa besluten.

Formellt ansvar kontra reellt ansvar är ett annat begreppspar av betydelse. Ansvaret för ett ärendes handläggning kan utkrävas på två olika sätt, formellt eller reellt. I organisationer, där regler och normer skall påverka besluten och deras handläggning, är ansvarsutkrävandet en process som kontrollerar om behandlingen av individuella fall stämmer överens med instruktionerna. Oavsett beslutets effekter, vare sig det leder till framgång eller misslyckande, tillfredsställelse eller missnöje hos klienten, är kriteriet huvudsakligen formellt orienterat och ansvaret utkrävs enbart i de fall där det klart kan konstateras att handläggaren har brutit mot sina befogenheter. I andra fall är ansvarsutkrävandet realorienterat, dvs utfallet och effekten av eventuella beslut värderas i huvudsak oberoende av handläggningsmönstret, och trots att de följer givna eller praktiserade normer kan de bli bedömda huvudsakligen utifrån beslutets effekter.

De ovannämnda tre grundläggande faktorer om likabehandling, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande utgör grunderna för bedömning om en organisation tillhör myndighetskulturen eller den kommersiella kulturen.

I praktiken är naturligtvis skillnaderna inte lika stora som de här framstår på det principiella planet. I stora organisationer utvecklas likartade beslutsprocesser och

beslutsbeteenden, ofta oberoende om de kommer från myndigheter eller kommersiell kultur. Det är mycket vanligt att myndigheter manipulerar sin egen myndighetskultur för att öka sin handlingsfrihet och åstadkomma en bättre överensstämmelse med den egentliga uppgiften. Å andra sidan fuskar ofta stora företag, genom stelhet och byråkrati, bort en hel del av de möjligheter som den kommersiella kulturen erbjuder.

På senare tid har nya organisationsformer kommit att utnyttjas för att handskas med nya situationer. Stiftelser, institut, aktiebolag etc har kommit att spela en allt större roll, även inom den statliga och halvstatliga apparaten. Dessa "trojanska hästar" i myndighetskulturen har mötts med blandade känslor. Somliga har sett den ökade floran av organisationsformer som ett direkt hot mot upprätthållandet av kontrollen och insynen i statens olika förehavanden.

Några exempel på meta-organens roll, problem och möjligheter

Affärsbankerna. Företagens behov av kapitaltillskott hänger nära samman med situationer då affärsverksamheten förändras. Tillväxt, nya satsningar, rationaliseringar och strukturförändringar kräver kapitaltillskott på kort eller lång sikt. På samma sätt förändras den kommersiella bilden vid misslyckanden och tillbakagång som förenas med förluster.

Tillvaratagande av de möjligheter som företagen möter kräver förändringar av företagens affärsidéer. I vissa fall är det nödvändigt att bryta ner gränserna kring existerande företag och deras affärsidéer för att möjliggöra anpassning och exploatering av nya affärsförutsättningar. Då förändringarna av affärsidén kräver lösningar över företagsgränserna talar vi om strukturförändringar.

Strukturförändringar är inte nödvändigtvis stora och genomgripande händelser. Det som gör strukturförändringar

svåra och dramatiska är främst tröghet och blockeringar hos olika aktörer. Därför måste mekanismer för att underlätta och stödja vardagsförändringar kring företagens struktur vara en nödvändig egenskap hos en väl fungerande samhällsorganisation.

Affärsbankerna spelar därvid en viktig roll. Verksamhetens karaktär och nära koppling till det strategiska beslutsfattandet i företagen ger affärsbankerna en speciell position och överblick. De många kontaktpunkterna i näringslivet och impulser från företag i olika affärsled (kunder, distributörer, leverantörer) ger möjligheter att observera förändringar av "logiken" inom ett verksamhetsområde samt olika aktörers varseblivning, åtgärder eller uteblivna reaktioner inför förändringar.

Bankerna är genom sin samhällsorganisatoriska position och sina organisatoriska nätverk ett viktigt meta-organ. Om affärsbankerna utnyttjar sin position och organisation väl kan företagen, och därmed också hela samhället, få välbehövliga tillskott av kunnsande, värdering, prövning och erfarenhet i samband med beslutsfattande. Om denna position inte utnyttjas, eller om den missbrukas, finns stora risker för direkt snedstyrning eller för att företagen kommer på drift.

Utgångspunkten för vår diskussion om bankerna som meta-organ i näringspolitiken/industripolitiken är därför given. Hur väl utnyttjas bankernas position för att förstärka företagsledningsfunktionerna i vårt näringsliv? Vilka är problemen/hindren för att utnyttja affärsbankerna i denna roll? Vilka medel behövs för att underlätta en utveckling i denna riktning?

Den svenska kreditmarknaden har under det senaste decenniet genomgått betydande organisatoriska förändringar med djupgående konsekvenser för affärsbankernas möjligheter att fungera som metaorgan.

Bankernas andel av företagens finansiering har minskat radikalt. De "fria" kapitalströmmarna har i allt större ut-

sträckning fångats upp av olika finansieringsinstitut på den oorganiserade kreditmarknaden.

Finansiella konstruktioner och arrangemang, betingade av statsmakternas sysselsättnings- och regionalpolitiska ambitioner, har huvudsakligen kanaliserats genom statliga och halvstatliga institutioner. Institutionerna har dock inte kunnat ersätta bankernas roll som meta-organ. Uppbyggnaden av en sådan position i näringslivet är en synnerligen mödosam process som tar många år – kanske en generation. Att forma spelreglerna, bygga upp förtroenderelationer och kvalitet hos medarbetarstaben är i sig en gigantisk uppgift.

De omfattande regleringarna (kreditutrymmet, räntetaket, krav på säkerheter, placeringsplikten, förbudet att äga aktier, förbudet för utländska banker att etablera sig) har kraftigt hämmat anpassningen av affärsbankernas roll till den moderna blandekonomin.

Rishtagande – en förutsättning för aktiva meta-organ. Risktagandet är livsnerven i all dynamisk verksamhet och därmed också i affärsverksamhet. Att företagen måste ta risker är därför en självklarhet. Vi har pekat på affärsbankernas viktiga position i förhållande till företagen och hävdad att bankernas uppföljning, bevakning, dialog, riskdelning och ingripande i kritiska situationer är viktiga ingredienser i denna funktion. Bankernas intresse att, trots de kostnader som rollen som aktivt meta-organ medför, bygga upp erforderliga resurser för detta hänger samman med om funktionen uppfattas som affärsmässigt nödvändig i verksamheten. Det främsta incitamentet för affärsbankerna att vara aktiva är att skydda krediterna mot företagens eventuella misshushållning med resurser.

Då kreditgivaren inte löper risken att förlora sina pengar, eller om någon annan instans befriar kreditgivaren från dessa förluster, kan kostnaderna för meta-management ej företagsekonomiskt motiveras.

Affärsbankernas risktagande har ofta varit föremål för

debatt. Det senaste inslaget i debatten har utlösts av det statliga engagemanget under 1970-talet i varvs-, stål- och skogsindustrierna. Statsmakternas åtgärder för att bl a av sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl rädda ett antal företag från konkurs har samtidigt medfört att de största kreditgivarna till dessa företag, bl a affärsbankerna, har kommit undan stora förluster. Kritiker av det industripolitiska agerandet menar att staten genom att hålla bankerna skadeslösa har vältrat över bördan på medborgarna kollektivt. Samtidigt pekar man på affärsbankernas växande och oförbrukade reserver för kreditförluster som representerar en betydande förmögenhetsökning för bankernas aktieägare.

I andra sammanhang kritiseras bankerna för ökad utlåning till icke produktiva investeringar. Dessa investeringar tillhör en kategori av placeringar med mycket låga risker men med hög avkastning på grund av inflation och skatteregler.

Affärsbankerna å andra sidan har ofta uttryckt önskemål om lindringar i bestämmelserna för de sk bankmässiga säkerheter som enligt banklagen måste ligga till grund för lånen. Bankerna vill med andra ord ha större handlingsfrihet för sin utlåning och skulle förhoppningsvis i det läget visa större benägenhet att placera resurser i riskbärande industriföretag och projekt.

Enigheten förefaller vara stor i denna fråga, men också tvivlet om att ökad handlingsfrihet för bankerna inte nödvändigtvis kommer att följas av ökat industriellt risktagande.

Vägar att förstärka samhällsorganisationens metaorgan – ett exempel. Som nämnts förfogar statsmakterna över en rad finansiella instrument att sättas in i situationer då företagen av egen kraft eller då marknadsekonomin finansieringsinstitut av olika skäl inte förmår att mobilisera erforderliga resurser för risktagande. Industrielånegarantier, strukturgarantier, produktutvecklingslån, lokalise-

ringslån, rörelselån etc är några av de instrument som hör till denna kategori.

Det statliga finansiella engagemanget medför en ökad ekonomisk buffert och samtidigt en förbättrad riskposition för kreditgivarnas hittillsvarande engagemang i företagen. Följaktligen stimuleras inte bankernas intresse för stödjande/kontrollerande insatser i förhållande till dessa utsatta företag.

Aktivering av bankernas kunskaper, nätverk och relationer till företagen i dessa situationer förutsätter dock att bankernas affärsintresse ökar istället för minskar genom det statliga engagemanget.

Detta skulle innebära att ovannämnda finansiella stödsatser skulle få karaktären av "samrisklån", dvs i riskhänseende proportionell jämställdhet mellan en kommersiell bank och ett samhällsorgan. Initiativ till dessa samrisklån kan komma från båda parter, och parterna skall var för sig ha möjlighet att avstå från att engagera sig.

För att möjliggöra utnyttjande av samrisklån erfordras förändringar i de nuvarande reglerna för bankernas utlåning:

- a. Säkerhetsbestämmelserna för åtminstone en viss del av bankernas utlåning måste mjukas upp för att stämma överens med situationen i ovanstående engagemang.
- b. Ränteregleringen bör ses över för att skapa ett affärsmässigt attraktivt engagemang. Räntesättningen av samhällsorganens andel i dessa lån kan utnyttjas för reglering av lånens kostnader för låntagaren.
- c. Kreditutrymmet för dessa engagemang bör ökas t ex genom att de beviljade krediterna berättigar banken till lån för motsvarande belopp i riksbanken.

Förhandlingar mellan statsmakterna och bankerna bör kunna ge vägledning om hur starka stimulansåtgärder eller kombinationer av åtgärder som erfordras för att bankerna skall ställa upp i dessa situationer.

Samrisklån skulle i första hand kunna prövas för industrilånegarantier samt strukturgarantier, men på längre sikt kan det vara önskvärt att utvidga systemet till att gälla samtliga områden för icke permanent industristöd.

Statens industriverk (SIND) som bildades 1973 är central förvaltningsmyndighet för industri-, mineral- och energipolitiska frågor. Administrativt är statens elektriska inspektion, sprängämnesinspektionen, bergsstaten och nämnden för energiproduktionsforskning knutna till SIND. Verket hade i juni 1980 ca 570 anställda.

SIND:s överordnade uppgift är att främja näringslivets tekniska och ekonomiska utveckling med särskild hänsyn till mindre och medelstora företag. Förutom utredande uppgifter och vissa utbildnings- och specialtjänster till företagen har verket hand om samordning, planering och administration av industripolitiska stöd- och utvecklingsinsatser. Det utövar samtidigt statens huvudmannaskap gentemot utvecklingsfonderna och svarar för central service till fonderna med anknytning till statlig näringspolitik.

Bakgrunden till SIND:s tillkomst var resultaten från två utredningar, dels kommerskollegieutredningen som i sitt betänkande (SOU 1971:69) lämnat förslag till ny verksorganisation för näringspolitiken, dels ett betänkande av delegationen för de mindre och medelstora företagen avseende företagsservice för utveckling av mindre och medelstora företag (SOU 1972:78). Det senare betänkandet låg till grund för att SIFU 1974 skulle integreras som en särskild enhet i den nya verksorganisationen. SIFU hade inrättats 1970 med uppgift att främja näringslivets tekniska och ekonomiska utveckling med särskild hänsyn till de mindre och medelstora industriföretagen samt hantverket.

En av enheterna är industriavdelningen som administrerar statens olika stödformer (t ex industrilånegarantier och strukturgarantier) och branschprogrammen samt inom sig också rymmer sektioner för utbildning och företagsservice. Dessutom svarar industriavdelningen för anvisningar

vad gäller säkerhetsfrågor m m för brandfarliga och explosiva varor samt vid vägtransporter av farligt gods.

Till industriavdelningens verksamhet hör administration av viss garantiverksamhet. Det föreligger viktiga skillnader mellan industrigarantilånen och strukturgarantierna. Den första kategorin är ett komplement till kreditmarknaden och företagens allmänna möjligheter för kapitalförsörjning. Industrigarantilånen liknar i detta avseende utvecklingsfondernas rörelselån och investeringsbankens kombinationslån. Kreditbedömningen grundar sig på det enskilda företags situation, affärsidé och förmåga att förränta respektive återbetala lånet i fråga.

Däremot utgör strukturgarantier en speciell kategori av stödmedel. Strukturgarantier är kopplade till branscher som har varit eller är föremål för utredningar från verkets sida. I samband med dessa utredningar har verket skaffat sig betydande kunskaper om hela branschens situation, utvecklingsproblem och möjligheter. Icke sällan sker också en rad insatser inom ramen för branschprogrammen. Värdering av strukturgarantier sker alltså i ett helt annorlunda sammanhang än vad som gäller för industrilånegarantierna. Om industrigarantilånen i första hand kräver bankmannakunskap så handlar det för strukturgarantiernas del om en hög grad av känslighet för bedömningar och djupgående kunskaper om såväl företagen som olika verksamhetsområdets affärslogik och karaktär.

Speciellt när det gäller industrigarantilånen har verkets handläggning kritiserats utifrån olika utgångspunkter. Man pekar bl a på den tröghet och formalism som kännetecknar verkets bedömningar och beslut. I fråga om strukturgarantierna framförs intern kritik att de saknar förankring i den övriga verksamheten. Därför kommer de ibland i konflikt med de bedömningar och föreställningar som utredare på andra håll inom verket, främst inom planerings- och utredningsbyrån och inom branschprogrammen, har kommit fram till.

Branschprogrammen, som utgör en ganska tung del av SIND:s och industriavdelningens verksamhet, har hittills huvudsakligen fått sina uppdrag anvisade från departementet och arbetar främst med branscher som fått problem eller som väntas möta problem.

De instrument som branschprogrammet har till förfogande är resurser för att genomföra utredningar, bedriva informationsverksamhet till företagen, organisera och genomföra utbildningsaktiviteter samt tillhandahålla medel för konsultinsatser i grupper av företag eller enskilda företag.

Den nuvarande verksamheten inom branschprogrammen är till stor del viktig och nödvändig men otillräcklig för att uppnå strukturella förändringar. Detta gäller såväl de problembanscher som verket arbetar med på uppdrag av industridepartementet som andra branscher med tillväxtpotential.

De största bristerna är:

- Enligt industriverket bör åtgärder för branshutveckling sättas in långt tidigare än vad som blir fallet i s k krisbranscher, om man skall kunna åstadkomma effekter inom en rimlig resursram. Detta innebär, att ett stort antal industribranscher och delbranscher skulle bli föremål för översyn och insatser med en orimlig arbetsbörda för verket som följd.
- De utvecklingsfrämjande åtgärder som administreras av industriverket är strukturgarantier, speciella strukturgarantier, stöd till exportsatsning, bidrag till konsultkostnader samt utbildningsinsatser inom olika områden. Arsenalen av åtgärder är dock omgiven av restriktioner.
- Även om branschproblem på ytan verkar ha stora likheter är de på grund av branschernas skiftande affärslogik och struktur i verkligheten mycket olika. Åtgärder kan därför inte fastställas i förväg utan måste tillåtas växa fram från fall till fall och baseras på de möjliga handlingsalternativen.
- Industriverket är en statlig myndighet som skall kunna motivera och legitimera sina aktiviteter utifrån de regler

och bestämmelser som gäller i verket. Särskilt framträdande är verkets låsta position i situationer då konkurrerande företag är föremål för åtgärder. Likheter i behandling, rättssäkerhet, offentlighet etc är grundläggande principer för verksamheten hos en myndighet men låter sig svårligen förenas med företagens kommersiella kultur.

- Industriverkets strategi är att tillföra kunskaper om branschens situation och strukturproblem till företagen samt att stödja fördjupad förståelse av läget genom konkurrenskraftanalyser av de berörda företagen. Företagen förväntas utifrån dessa insatser ta initiativ till åtgärder. Insatserna räcker dock sällan till för att övervinna de svårigheter och det motstånd som föreligger i situationer där ett större antal företag berörs av strukturella problem. Industriverket har varken mandat, resurser eller affärsmässig kompetens att fördjupa sig i dessa förändringar. Aktörer med större reella och formella möjligheter, t ex investeringsbanken, Statsföretag, affärsbankerna eller olika investmentbolag, kopplas sällan in för att fullfölja de affärsmässiga uppgifterna.

Som framgår av ovanstående hänger problemen samman med vissa grundläggande egenskaper hos det statliga meta-organet. Bindningen till den dominerande myndighetskulturen, avsaknad av mandat för konkret affärsmässigt handlande samt de i förväg bestämda instrumenten för problemlösning skapar stora svårigheter för industriverkets branschprogram.

En väg ur denna problemfylld situation, förutsatt att branschorienterade strukturfrågor även framdeles kommer att utgöra en del av industripolitiken, skulle vara en organisatorisk frikoppling av branschprogrammet från industriverket.

Enheten för branschprogram borde därför skiljas från den industripolitiska myndigheten genom att det bildas en särskild stiftelse, aktiebolag eller statligt institut för branschutveckling. Institutets uppgift skulle vara att liksom nu utföra studier av branschens nationella och inter-

nationella villkor samt av företagens konkurrenskraft och förmedla dessa kunskaper till företagen. Studierna skulle kunna utföras på uppdrag av industridepartementet eller av annan intressent och finansieras av ett programanslag.

Institutet skulle kunna förfoga över anvisade medel för branschutzvecklade åtgärder (motsvarande tidigare medel för exportstöd, strukturgarantier, konsultstöd m m). Medlen skulle dock användas endast som komplement till andra aktörers insatser för branschutzveckling.

Det borde därför åligga institutet att söka kommersiella samarbetspartners för insatser bland banker, investmentbolag och andra aktörer med förmåga att väsentligt påverka olika branschers situation.

Användning av medel bör inte i förväg preciseras i termer av program och inte heller bör det finnas speciella förbehåll för medlens aktiva utnyttjande. På detta sätt kan institutet medverka till stödfinansiering av åtgärder, allt ifrån branschrationalisering (kapacitetsbegränsning, modernisering) till utvecklingsaktiviteter för företag som söker helt nya verksamhetsområden och planerar att lämna branschen.

Institutets styrelse bör sammansättas med hänsyn till den affärsmässiga inriktning som bör känneteckna verksamheten. Ledning och stab skall kunna motsvara högställda krav på initiativförmåga och blick för kreativa lösningar på branschens utvecklingsproblem.

Förslag till riktningsförändring

De brister vi observerar ger anledning att ange några utgångspunkter för förslag till förändringar:

1. *Anpassa organens funktionssätt till de aktörer som betjänas och till den problemlösning som fordras.*

De industripolitiska aktörerna på meta-nivå arbetar större eller mindre utsträckning i en kommersiell kultur med företag som klienter. Det krävs således en långtgående

ende anpassning av de statliga organens funktionssätt för att svara mot de förväntningar på beteende som klienterna har på en affärspartner. Sammanblandningen av utpräglade myndighetsuppgifter och rollen som affärspartner till företag omöjliggör i vissa fall utveckling av kommersiella relationer.

2. *Öka anpassningsförmågan och utveckla förutsättningar för flexibilitet i förändrade problemsituationer.*

Problem i näringslivet är de statliga meta-organens arbetsmiljö. Snabba och genomgripande förändringar i denna miljö förutsätter dynamiska organisationer med förmåga att forma struktur, arbetsmetoder och relationer till omvärlden allt eftersom förändringar sker i problembilden. De statliga metaorganen i näringspolitiken måste ha en institutionell konstruktion och styrformer och spelregler som svarar mot höga krav på flexibilitet.

3. *Förbättra samspelet mellan olika meta-organ.*

De statliga meta-organen har kompletterande funktioner i förhållande till marknadsekonomin meta-organ. Ett väl fungerande samspel mellan statliga meta-organ och marknadsekonomin meta-organ är därför ett viktigt krav på samhällsorganisationerna inom näringspolitiken. Arbetsfördelning, roller, samverkan, förtroenderelationer och incitament för detta samspel har avgörande betydelse för effektiviteten i den industripolitiska organisationen.

Samspelet mellan meta-organen (både de statliga och marknadsekonomiska) förutsätter att de marknadsekonomiska inte betraktas som en "restpost" och att statsmakterna ägnar uppmärksamhet åt en kontinuerlig utveckling av dessa organ och deras roll i den totala näringspolitiken.

4. *Förbättra spelreglerna vad gäller olika nivåer i samhällsorganisationen.*

Spelregler och ansvarsfördelning mellan de tre nivåerna i samhällsorganisationen måste vara klart uttalade och förankrade. Allvarliga brister i dessa avseenden urholkar förtroendet till meta-organen som därmed för-

lorar sina möjligheter att fungera som industripolitiska instrument. Väl fungerande meta-organ är viktiga för att åstadkomma en god överensstämmelse mellan problemens art och en mobilisering av lämpliga resurser för problemlösning.

Vilka möjligheter finns att utveckla en svensk långsiktig industripolitik? Vilka industripolitiska strategier är tänkbara? Vilka förutsättningar finns eller måste skapas för att förverkliga en långsiktig industripolitik?

I denna bok diskuterar några samhällsvetare viktiga frågor i industripolitiken.

Boken har sammanställts av Ingemund Hägg och Bengt Rydén.

Författarna

Gabor Bruszt är fil lic i företagsekonomi och ordförande för Institutet för Samhällsorganisation AB och arbetar med branschutvecklings- och andra industripolitiska frågor.

Gunnar Hedlund är ekon dr i företagsekonomi och chef för Institutet för internationellt företagande (IIB) vid Handelshögskolan i Stockholm.

Ingemund Hägg är docent i företagsekonomi i Uppsala och är för närvarande knuten till SNS för att arbeta med industripolitiska frågor.

Christer Olofsson är docent i företagsekonomi i Linköping och arbetar för närvarande med en studie av de regionala utvecklingsbolagen.

Bengt Rydén är ekon dr och chef för SNS.

Bengt-Arne Vedin är tekn dr och arbetar med innovationsfrågor på SNS.