

INDUSTRIPOLITIK

INOM EEC

Av John Ekström



Produktionsproblemen kommer sannolikt att stå i förgrunden i den nu följande fasen av EEC:s ekonomiska utveckling. En viktig orsak synes vara den allmänna oron för att gemenskapens tekniskt avancerade industrier inte kan utvecklas effektivt inom den struktur de fått på nationellt avgränsade marknader. Detta uppfattas som betänkligt i perspektivet av de stora amerikanska industriföretagens förmåga att snabbt exploatera de nya möjligheterna i Europa, skriver ekonom JOHNS EKSTRÖM, som lämnar en bred orientering om industripolitiken inom EEC. Förf har bl a under fyra år varit ekonomisk observatör vid den svenska EEC-delegationen i Bryssel.

Det pågår i dag inom EEC en omfattande och djupgående industriell omställning. Denna har sin grund dels i förändringar på efterfrågesidan, där tullavvecklingen medlemsländerna emellan varit en viktig utlösande faktor, dels i förändringar beträffande industrins produktionsvillkor, exempelvis beträffande arbetskraftstillgång, energiförsörjning och industriell teknik. Pådrivande verkar de stora, speciellt de amerikanska, företagens snabba expansion inom EEC och den akuta krisituation som inträtt för ett antal industribranscher mitt i den för övrigt goda konjunkturen. Härigenom har anpassningsåtgärder fått hög prioritet för både företagen och samhället.

Uppmärksamheten har under den första fasen av EEC:s tillvaro främst riktats på handelsutvecklingen. Avskaffandet av de kvantitativa regleringarna och nedtrappningen av de interna tullarna förde med sig en stark acceleration av handeln mellan medlemsländerna. Den har kunnat ske utan att några egentliga svårigheter uppstått för industrin.

Det finns mycket som tyder på att i nu följande fas av EEC:s ekonomiska utveckling kommer produktionsproblemen att träda i förgrunden. Det

förhållandet att arbetskrafts- och kapacitetsreserver nu utnyttjats innebär, att fortsatt snabb ökning av internhandeln — något som från efterfrågesidan sett förefaller sannolikt — inte kan ske utan att återverkan på industristrukturen blir större än hittills. Arbetskraftsbrist och kapitalknapphet blir starkare verkande omvandlingsfaktorer än förut. De expansiva branschernas och företagens tryck på övriga sektorer ökar.

Industriproblem och industripolitik

Det är flera förhållanden som medverkat till att vidga debatten om industripolitik inom EEC utöver den nationella ramen. Viktigast syns vara den uppriktiga oro man hyser för de tekniskt avancerade industriernas utveckling i Europa på längre sikt. Det är en allmän uppfattning, att dessa industrier inte kan utvecklas effektivt inom den struktur de fått på nationellt avgränsade marknader. Tullhindren har nu avvecklats inom EEC, men många hinder av annat slag kvarstår. Och framför allt: industrins yttre organisation är alltjämt väsentligen bestämd av 50-talets produktionsvillkor, ej av 70-talets. Även om en eftersläpning härvidlag är normal och ofrånkomlig med tanke på de långa investeringsperioderna, så uppfattas den som betänkelig i perspektivet av de stora amerikanska industriföretagens förmåga att snabbt exploatera de nya möjligheterna i Europa. Extremt uttryckt: europeisk industri skulle inte kunna initiera, blott imitera den nya tekniken. USA-företagen har redan den uppbyggnad samt de tekniska och finansiella resurser som erfordras. Farhågorna gäller här inte en enstaka bransch utan praktiskt taget hela det produktionsområde som varit — och borde förbli — det dynamiska elementet i de västeuropeiska ländernas ekonomier. (Detta är också det industripolitiska argumentet bakom EEC:s långa undantagslista vid Kennedy-förhandlingarna, där det naturligtvis fått sällskap med mera traditionellt protektionistiska av skiftande valörer.)

Strukturkris för flera industribranscher

Men ett "europeiskt" tänkande drivs fram också därigenom att flera betydelsefulla, ekonomiskt och socialt känsliga branscher står mitt uppe i eller inför kris, och att dessa branschproblem är identiska för ett flertal medlemsländer. Kollindustrin kämpar en arriärgardesstrid mot de snabbt avancerande nya bränsleslagen — oljan och naturgasen — och dess planeringsperspektiv är vid detta laget givet av atomkraftens reella genombrott på 1980-talet. Kraven på att ersätta högprispolitiken för kol med en lågprispolitik för energi växer sig allt starkare. Statsmakterna (även den "liberala" västtyska) är starkt engagerade för kol både som företagare och policy-skapare.

Stål är i flertalet EEC-länder en nyckelindustri och bas för stora, tätbefolkade regioners hela ekonomi. Dess lokalisering är till stora delar inte längre optimal; billig importmalm, billigt importbränsle och ny teknik kräver stora nyanläggningar vid havet eller vid tillräckligt djupa inlandsleder. Dess företagsstruktur svarar dock inte mot de krav som ställs på sådan nyorientering av investeringarna och mot den långvariga världsmarknadskonkurrens man nu har att räkna med. Under detta tryck är här en omfattande koncentration på väg: storfusioner i Frankrike och mellan tyska och holländska järnverk, finansiell samverkan mellan franska, belgiska och luxemburgska intressenter, utbyte av ägarintressen över gränserna som underlag för produktions-teknisk rationalisering. För fristående enheter söker man ökad marknadsorientering: framställning av specialstål, tillverkning av byggnadselement och liknande. Men omfattande nedläggningar (t ex i Lothringen) är ofrånkomliga.

En mer eller mindre öppen kris utmärker också åtskilliga bearbetningsindustrier. Varvsindustrin inom EEC har samma svårigheter som i andra västliga länder att konkurrera med de nya hög-effektiva japanska varven. Ett flertal konsumtionsvaruindustrier — textil, sko, läder, porslin,

glas — ser anpassningsproblemen från 50-talet återkomma efter den expansion de upplevat under en första integrationsperiod.

Expansion och konkurrens

Även själva EEC-fördraget ger impulser till gemenskapsbehandling av kris- och omställningsåtgärder. En ram för gemensam industripolitik framgår redan av fördragets ekonomiska målsättningar (balanserad expansion och minskning av inkomstklyftan mellan regioner inom Gemenskapen). Fördraget har också ett socialt innehåll (full sysselsättning och social trygghet) som gör frågor om arbetskraftens anpassning vid nedläggning och vid omställning av företag till gemensamma angelägenheter. Det "populäraste" interventionsmedlet — tullpolitiken — är inte längre användbart. En betydelsefull restriktion ligger vidare däri att konkurrensen inom marknadsområdet inte får "snedvridas". EEC-kommissionen har därvidlag mycket konkreta övervakningsuppgifter. Dessa fördragsbestämmelser, som har ett starkt reellt underlag i intressebalansen inom EEC, begränsar sålunda utrymmet för nationella stödåtgärder och ger gemenskapsorganen rätt och skyldighet till övervakning. Det kan vara av intresse notera, att två prejudicerande grundregler redan anses fastlagda genom kommissionens prövning av konkreta fall:

- att subventioner är berättigade endast på orter med undersysselsättning
- att subventionernas snedvridande effekt är särskilt betänklig i stagnationsbranscher.

Industripolitikens medel

Som kommer att framgå i det följande är de ekonomiskt-politiska verktyg som kan användas i industripolitiskt syfte till helt övervägande del nationella. Det följer redan därav att någon "sektorspolitik" knappast kan eller kommer att be-

drivas på EEC-nivå. Gemenskapsuppgifter blir endast konsultationer beträffande målen, samordning av åtgärderna samt övervakning av den konkurrensstörande effekten.

Vilka är då de industripolitiska medlen? Det kan i detta sammanhang självklart inte bli fråga om en katalog, endast om en antydande översikt.

Först må då framhållas, att det finns få specifikt industripolitiska medel (så länge man håller sig inom ramen för en marknadshushållning). Men å andra sidan har ett stort antal av de "vanliga" ekonomiskt-politiska medlen också en industripolitisk sida. Industripolitik blir sålunda främst att använda dessa medel så att de befrämjar de industripolitiska målen — och då naturligtvis att diskutera, klargöra och bestämma sig för dessa mål.

Den industripolitiska debatten inom EEC har inte varit ideologisk, den har — som förut berörts — startat utifrån praktiska erfarenheter från den pågående integrationen mellan de sex ländernas ekonomier och en del aktuella, mycket konkreta anpassningssvårigheter. Den har rört sig kring tre huvudproblem:

- de grundläggande produktionsförutsättningar för industrin
- utvecklingsfrågor för vissa industribranscher
- omställningsfrågor för andra industribranscher.

Det kan vara lämpligt att ansluta översikten till dessa problemgrupper.

Grundläggande produktionsförutsättningar

Helt grundläggande för industrin är tillgången på arbetskraft och kapital. Både arbetsmarknadspolitiken och kapitalmarknadspolitiken täcker emellertid fält som går långt utöver den industripolitiska aspekten. Den förra har en viktig och kanske hittills mest framträdande social sida bredvid den ekonomiska, den senare har en vanligen dominerande allmän-finansiell och monetär sida.

Vad gäller arbetsmarknadsmässiga åtgärder innehåller ju redan Romfördraget det grundläggande åtagandet om fri arbetskraftsrörlighet inom



De stora holländska naturgasfyndigheterna är nu kommersiellt utbyggda för leverans över hela Holland och export till Belgien. Redan om något år är ledningsnätet klart ända ned till Parisområdet och till industrierna i nordöstra Frankrike. Bilden är från gaskällorna vid Slochteren.

EEC. Genom en rad ministerrådsdirektiv, däribland om lika rätt till socialförsäkringar, har denna fria rörlighet blivit förverkligad. Att omflyttningen mellan medlemsländerna inte blivit så stor som man på en del håll fruktade beror sålunda inte på formella hinder. Orsaken är främst

den höga aktivitetsnivån under dessa år i alla medlemsländerna, som skapat bättre möjligheter till sysselsättning och omflyttning inom länderna. Då man nu tämligen allmänt och på sikt har att räkna med arbetskraftsbrist blir det en ny viktig målsättning att öka arbetskraftsutbudet (vilket icke betyder att åtgärder för industrilokalisering till vissa regioner blivit obehövliga). Utvecklingen av en sådan aktiv arbetsmarknadspolitik — som ersättning för den i dessa länder traditionella arbetslöshetspolitiken — är dock en uppgift för ländernas egna arbetsmarknadsorgan. På gemenskapsorgan faller här endast vissa samordnande och orienterande uppgifter. Dock kan understrykas den betydelse det har för industrin att den gemensamma jordbrukspolitikens strukturmål snabbt realiserar.

Skatter och kapitalmarknad

Beträffande kapitalmarknadsmässiga åtgärder är situationen betydligt mindre gynnsam. Det är knappast någon överdrift att säga, att området är det mest eftersläpande i integrationsarbetet och att det där finns betydande restriktioner som är till hinder för företagens utveckling och anpassning. Detta är väl en i och för sig icke önskad effekt av att ingrepp och reglering av kapitalmarknaden är ett grundläggande verktyg för uppehållet av intern och extern ekonomisk balans (och behovet att ha detta medel tillgängligt har närmast ökat med handelns frigörelse och expansion). Då svårigheterna att nå en generell frihet här är uppenbara och sannolikt varaktiga, inriktas ansträngningarna på att vidga den "reglerade" friheten, exempelvis genom kvoter som skulle kunna höjas progressivt för emissioner från de andra medlemsländerna. Både kommissionen och det europeiska industriförbundet (UNICE) har pekat på lämpligheten att bygga ut den europeiska investeringsbanken (BEI) för kreditgivning åt större industriomställningsprojekt (bankens hittillsvarande verksamhet har nästan helt avsett finansiering av basinvesteringar och industrialise-

ringsprojekt i EEC:s underutvecklade regioner).

Avgörande för förbättring av kapitaltillgången för företagens strukturanpassning förblir dock åtgärder på de nationella kapitalmarknaderna. Att man känner faran av "diskriminering" av den egna industrin i dessa avseenden framgår av vad som nyligen härvidlag gjorts i Frankrike — ändrade utlåningsregler för bankerna och en rad statslån för finansiering av stora industriella rationaliseringsprojekt, bla för Citroëns utflytning från Paris.

Hög prioritet har skatte- och bolagsrättsliga åtgärder. Här framhåller man främst behovet av att förenkla den för närvarande mycket komplicerade och kostsamma proceduren för företagsfusioner. Det råder allmän enighet om att, i varje fall i nuvarande omställningsskede, man inte skall försvåra utvecklingen emot storföretagande. Med nuvarande lagstiftning är det närmast omöjligt att åstadkomma företagssammanslagningar över ländergränserna. Förslag föreligger om att inrätta en särskild bolagsform, s k Europabolag, antingen genom direkt giltig "europaisk" lag, som stiftas av ministerrådet, eller genom en konvention om en enhetlig lagstiftning i medlemsländerna.

Slutligen under denna punkt må pekas på vikten av att tullavvecklingen uppföljs med bortskaffande av de andra hinder av teknisk och administrativ natur som alltjämt besvärar handeln mellan medlemsländerna. I februari 1967 beslöt EEC:s ministerråd om en enhetlig mervärdesskatt, vilken torde vara genomförd 1970, då sålunda också "skattegränserna" försvinner. Industrin är starkt intresserad av gemensamma standardiseringsbestämmelser och andra specifikationer (t ex vid upphandlingar). Man har yrkat på att sådan verksamhet upptas på sexstatsplan för att nå resultat snabbare än i de sedvanliga internationella organisationerna.

Utvecklingsindustriernas problem

Den industriella dynamiken är knuten till teknisk forskning och vidareutveckling. Denna i sin tur

är i Europa (där tillgång till forskare och kvalificerade tekniker är god) främst en funktion av finansiella resurser och industristrukturen. De stora företagen har visat sig utgöra en "forskningsvänlig" miljö. Industriellt utvecklingsarbete är grupparbete mellan specialister, och företaget måste vara så stort att det "har råd" att misslyckas också med stora projekt. För många företag finns idag ingen annan väg än passiv anpassning till vad progressiva konkurrenter och maskinfabrikanter presenterar av ny teknik. Men vissa företag, som kan mobilisera de erforderliga personella och materiella resurserna för ett eget utvecklingsarbete, har däri ett mera verksamt konkurrensmedel än i traditionell priskonkurrens. Utvecklingen i USA har också visat, att allmänna forsknings- och utvecklingsprojekt får allt större betydelse för den tillämpade industritekniken, dels direkt genom att industrin kan tillgodogöra sig uppnådda resultat, dels indirekt genom den omfattande "kontraktsforskning" som utläggs på företagens utvecklingsavdelningar och genom tekniker som flyttar till industrin.

Dessa förhållanden har ställt företagen i flera av de expansiva industribranscherna inom EEC i underläge och "forskningsklyftan" gentemot USA och Sovjet, och i vissa fall Storbritannien, har ökat under senare år. Flera av de ledande EEC-företagen har assimilerats av USA-företag (mest uppmärksammade är General Electrics köp av franska Bull och Chryslers köp av Simca). I några fall har USA-konkurrensen kunnat mötas genom projektsamarbete mellan europeiska producenter (t ex det fransk-brittiska Concorde-projektet).

Gemensam forskningspolitik?

Det är emot denna bakgrund som frågan om en gemensam forskningspolitik tagits upp inom EEC. En särskild arbetsgrupp arbetar nu inom Gemenskapens långtidsutredning med forskningskoordinering och forskningsplanering. I ett programtal

Inför Strasbourg-parlamentet argumenterade nyligen EEC:s vicepresident Robert Marjolin för förbättrad högre undervisning och ökat stöd åt universitetsforskningen samt för snabbt ökande insatser för tillämpad forskning, dels i statlig regi, dels i samarbete staten—industrin. Företagens möjligheter att finansiera forskning borde förbättras, bl a genom ändrade skatteregler. Den betydande personella forskningspotentialen skulle kunna bättre utnyttjas genom att man skapade "en gemensam marknad" för forskare.

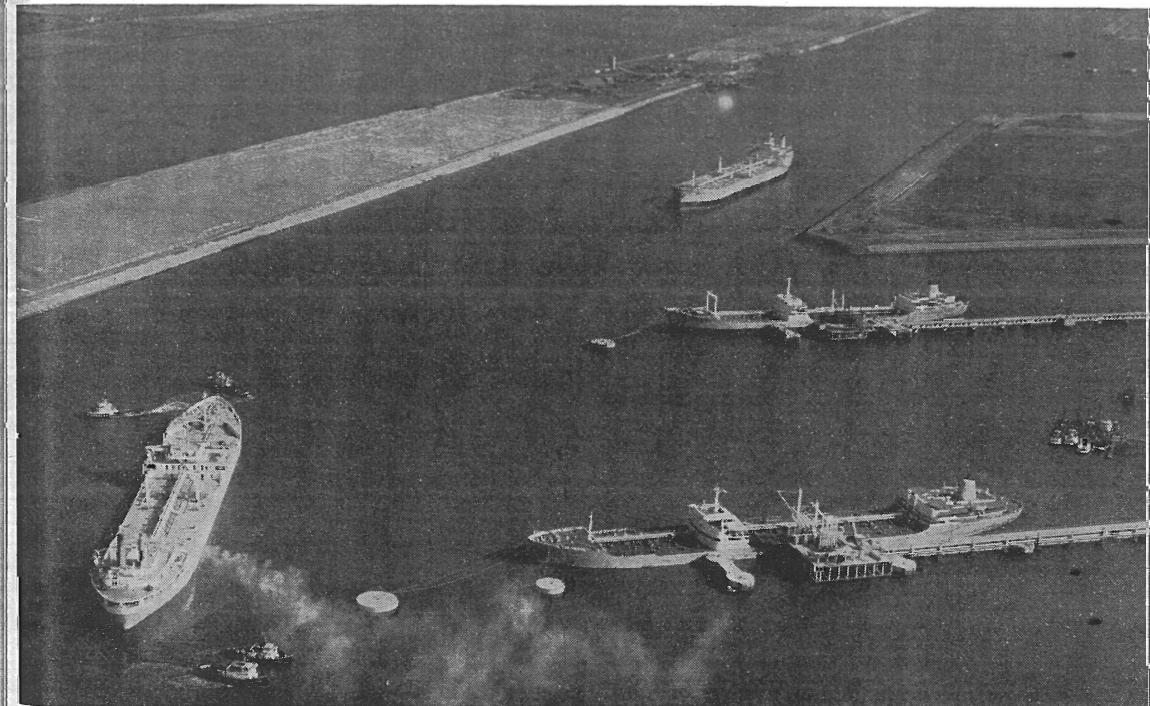
Någon gemensam forskningsbudget — liknande Euratom — torde dock knappast vara aktuell för närvarande. EEC-arbetet siktar till förstärkning av de nationella insatserna och bättre utnyttjande genom projektsamordning. Den förestående fusionen mellan de tre gemenskaperna EEC, CECA och Euratom ger emellertid här osökt en utvecklingsmöjlighet därigenom att CECA sedan

länge bedriver forskning med "egna" medel (till vilken f ö Sverige nyligen anslutits). Det gemensamma forskningsintresset torde främst komma att knytas till speciellt "forskningsintensiva" branscher såsom elektronik, telekommunikationer, reaktionsmotorer och biokemi. Man kan i detta sammanhang också hänvisa till det franska programmet för utveckling av tredje generationens stora elektronkalkylatorer, utvecklingsarbetet förläggs till industrin och finansieras av statliga forskningsbeställningar och av återbetalningspliktiga utvecklingslån.

Krisindustrierna problem

Mera direkta åtgärder kan emellertid finnas motiverade av läget i en speciell industribransch. Sådana interventioner blir vanligen av ad hoc-

Både Belgien och Holland rustar för att utnyttja det transportmässigt goda läget inom EEC. Stora hamnutbyggnader pågår i Antwerpen och Rotterdam, varifrån nya motorvägar och fördjupade kanaler för rakt in till industricentra i Ruhr. Bilden är från europortanläggningen vid Rotterdam.



karaktär, oftast enbart konserverande, och de lämnar få impulser till långsiktig omställning. Då nu handelspolitiska åtgärder (tullar, importregleringar) knappast längre kan användas av EEC-länderna, återstår av direktverkande medel endast direkta och indirekta subventioner. Även härvidlag har EEC:s tillkomst inneburit minskad rörelsefrihet. Romfördraget har ett generellt förbud mot statliga stödåtgärder som förvanskar eller hotar förvanska konkurrensen, det kräver anmälan av sådana åtgärder och ger kommissionen prövovärd.

I det för ett år sedan framlagda förslaget till ekonomiskt långtidsprogram för EEC diskuteras dessa frågor ytterligare. Om den särskilda sk "sektorspolitiken" framhålls, att en sådan inte kan ha som mål att bevara existerande strukturer eller hålla vid liv icke räntabla branscher och företag. En sådan politik skulle utgöra ett direkt hinder för utveckling av de dynamiska sektorerna av näringslivet. Som första krav på ingrepp beträffande enskilda sektorer ställer man, att kostnaderna redovisas öppet. Man finner det också viktigt att det för berörda branscher utförs branschstudier (varvid företagsrepresentanter deltar), vilket dels bidrar till att bättre orientera företagen om marknadens och produktionsvillkorens utveckling, dels kan ge realistisk grund för myndigheternas bedömning rörande omfattning och inriktning av eventuella interventioner. Man anser att subventioner alltid bör vara av övergångsnatur och helst på förhand tidsbegränsade, samt att det erfordras konsultationer medlemsländerna emellan för att undvika snedvridning av konkurrensförhållandena.

Planering för omställning

Denna tendens att skjuta i förgrunden omställningsperspektivet finner man i de aktuella fallen av "sektorspolitik" inom EEC. Den franska stålindustrin har fört långa förhandlingar med staten om finansieringen av planerade nyinvesteringar

och rationaliseringar (staten behärskar ju i Frankrike praktiskt taget hela den långsiktiga utlåningen via fyra statsägda storbanker). Som underlag hade man därvid ett av branschen utarbetat långsiktigt utbyggnads- och rationaliseringsprogram. I detta preciserades de allmänna målsättningarna beträffande företagskoncentration, nedläggning av vissa äldre produktionsenheter och modernisering av andra. Förhandlingarna resulterade i ett omställningslån om 3 miljarder francs, till vilket även knöts åtaganden från stålindustrins sida att planenligt avveckla viss äldre kapacitet, att driva de nya stålverken (som får billigt importkol) till full kapacitet samt att medverka vid aktieteckningen i nytillkommande industrier i de regioner som främst drabbas av nedläggningar (Lothringen).

På liknande sätt visar den tyska kolpolitiken tecken på en mera dynamisk approach. Den har hittills bestått av direkta prissubventioner på kol, beskattning av olja och reglering av kolimporten. Nu diskuteras man tillsammans med kolindustrin i ett totalperspektiv planmässig nedläggning av gruvor och minskning av produktionsvolymen, nyinvesteringar på de bästa brytningsorterna samt regionalt stöd till drabbade trakter för förnyelse av stadsbebyggelse och transportleder. Den utvecklingen har för övrigt vissa paralleller med de senaste årens svenska jordbruksdebatt.

På EEC-plan har behandlats endast en sektorsfråga: varvsindustrin. Kommissionens förslag siktar till tidsbegränsning och nedtrappning av de redan befintliga subventionerna i Frankrike och Italien. Men för att — såsom Romfördraget kräver — inte diskriminera mellan företag inom Gemenskapen nödgas man samtidigt därmed ge Tyskland och Holland rätt att subventionera sin varvsindustri.