INDUSTRI UNDER OMVANDLINGSTRYCK

REGIONAL NÄRVARO, KLIMATUTMANINGAR OCH GLOBALISERINGSKRITIK

EN RAPPORT AV INDUSTRINS EKONOMISKA RÅD, OKTOBER 2018

INDUSTRINS EKONOMISKA RÅD

Ett nytt Industriavtal gäller från den 1 juli 2011 då det ersatte det tidigare Industriavtalet från 1997, som varit en hörnsten i lönebildningen i Sverige sedan dess. Det nya Industriavtalet har undertecknats av Industrirådet, som består av ledande företrädare för svenska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom industrisektorn. Industrirådets uppgift är bl.a. att följa och främja tillämpningen av Industriavtalet. Genom sitt Industriutskott utser Industrirådet de Opartiska ordförande (OpO) som bistår parterna samt Industrins Ekonomiska Råd.

Industrins Ekonomiska Råd är en rådgivande grupp bestående av fyra ekonomer som inte är anställda i arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation. Industrins Ekonomiska Råd ska lämna utlåtanden och rekommendationer i ekonomiska frågor på uppdrag av Industrirådet, de opartiska ordförandena eller Industrins utvecklingsråd samt Industrins förhandlingsråd. Uppdrag från de två sistnämnda institutionerna ska fastställas av Industriutskottet. Industrins Ekonomiska Råd svarar självständigt för sina utlåtanden och rekommendationer, men ska under arbetet samråda med och inhämta synpunkter från parterna, främst från organisationernas chefsekonomer eller motsvarande befattningshavare.

Rapporter från Industrins Ekonomiska Råd finns tillgängliga på www.industriradet.se.

Industrins Ekonomiska Råd består för närvarande av
Mauro Gozzo, VD, Mauro Gozzo Consulting AB *(Ordförande)*
Ola Bergström, professor, Göteborgs Universitet
Anna Breman, chefekonom, Swedbank
Juhana Vartiainen, politices doktor, riksdagsledamot i Finland

www.industriradet.se

INNEHÅLL

Förord ... 3

1. Sammanfattande slutsatser ... 5

2. Tillverkningsindustrins betydelse för sverige och dess regioner ... 13

2.1 Industrins roll för tillväxt och välstånd ... 13

2.2 Den svenska tillverkningsindustrins geografi ... 15

2.3 Tillverkningsindustrins och tjänstesektorns ömsesidiga beroende ... 30

3. Den svenska industrins villkor och riskbilder ... 37

3.1 Inledning ... 37

3.2 Globalisering under attack ... 39

3.3 Kapital med fosterland – näringspolitiken under Kinas tidsålder ... 46

4. Utvecklingen på bostadsmarknaden – hotbild mot industrin? ... 53

4.1 Bostadsmarknaden och byggandet ... 53

4.2 Hushållens skuldsättning och bostadsmarknaden ... 56

4.3 Byggkonjunkturen och tillverkningsindustrin ... 59

5. Industrins betydelse för omvandlingen till ett hållbart samhälle ... 63

5.1 Inledning ... 63

5.2 Klimatförändringar påverkar industrin – risker och kostnader ... 63

5.3 Industrin är avgörande för klimatarbetet både globalt och i Sverige ... 65

5.4 Stora skillnader i omställning mellan olika sektorer inom industrin ... 68

5.5 Svensk industri i EU-jämförelse ... 77

5.6 Styrmedel för omställning mot fossilfri industri ... 80

5.7 Slutsatser ... 84

6. Omställningsförmåga och konkurrenskraft ... 87

6.1 Omställningsförmåga är centralt för industrins konkurrenskraft ... 87

6.2 Omställningsförmåga i ett internationellt perspektiv ... 90

6.3 Omställningsåtgärder i konkurrentländer ... 94

6.4 Omställning och anpassning i ljuset av framtida utmaningar ... 107

6.5 Förändring av omställningssystemet? ... 116

6.6 Slutsatser ... 120

FÖRORD

Industrins Ekonomiska Råd (IER) har fått i uppdrag att beskriva och analysera ett antal faktorer som har betydelse för industrin och för den svenska ekonomin.

Flera av de senaste årens rapporter från IER har beskrivit industrins betydelse för Sverige. I den här rapporten tar vi upp vad industrin betyder regionalt och visar hur betydelsefull industrin är för landets mindre regioner.

Det finns en relativt stor samstämmighet i Sverige om att landet gynnats av globaliseringen. På senare år har globaliseringen dock ifrågasatts från flera håll. Vi tar upp riskbilderna kring protektionism samt Kina och andra tillväxtländers användande av statsapparaten för att gynna det egna näringslivet. En annan riskbild utgör klimatförändringarna. Vi beskriver hur initiativ växer fram för att göra industrin till en del av lösningarna i stället för en del av problemet.

I storstäderna har vi fått en sättning på bostadsmarknaden. Utgör det ett hot även mot industrin och den svenska ekonomin?

Rapporten avslutas med ett kapitel om den omställningsförmåga som krävs för att hantera en föränderlig omvärld. Kan ökad omställningsförmåga förvandlas till stärkt konkurrenskraft?

Stockholm den 8 oktober 2018

Industrins Ekonomiska Råd

Mauro Gozzo *Ola Bergström* *Anna Breman* *Juhana Vartiainen*

1. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

TILLVERKNINGSINDUSTRINS BETYDELSE FÖR SVERIGE OCH DESS REGIONER

- Tillverkningsindustrin har haft en positiv utveckling av produktion och förädlingsvärde under den senaste tjugoårsperioden, men sysselsätter färre än tidigare. En stark produktivitetsutveckling är en viktig orsak. En annan är att verksamheter som tidigare ägde rum inom industriföretagen idag i stället utförs av tjänsteföretag. Eftersom hushållen med stigande levnadsstandard efterfrågar relativt sett mer tjänster än varor växer också marknaden för industrin långsammare än BNP.

- Tillverkningsindustrin har samtidigt en avgörande betydelse för Sveriges utrikeshandel. Det är exportföretagen, företrädesvis inom industrin, som möjliggör för oss att via handelsutbytet med omvärlden få den levnadsstandard som Sverige idag har. Den svenska gruv- och tillverkningsindustrin är starkt internationaliserad. Exportandelen av det samlade förädlingsvärdet uppgick till 76 procent 2015. Med hjälp av input/output-kalkyler har man kunnat beräkna att gruv- och tillverkningsindustrin stod för 54 procent av den del av näringslivets förädlingsvärde som avser export.

- Vi har i rapporten delat in Sverige i 60 funktionella analysregioner (FA) baserat på Tillväxtanalys definitioner. En FA-region baserar sig på statistik över pendlingsströmmar mm. Statistiken visar att de tre storstadsregionerna (Stockholm-Uppsala, Göteborg och Malmö-Lund) som har 51 procent av landets befolkning endast har 30 procent av industriarbetsställena med minst 50 anställda. Även om andelen av de totalt industrisysselsatta är något högre visar det att industrin har en starkare ställning ute i landet.

- De 60 regionerna har delats in i fyra regionklasser baserat på befolkningsunderlag: storstadsregioner, större regioner (14 st. med över 150 000 invånare), medelstora regioner (50 000-150 000 invånare) samt små regioner. Analysen baseras på två parametrar. Antalet industriarbetsställen med minst 50 anställda samt hur spridningen på bransch ser ut mellan dessa.

- Analysen visar att tillverkningsindustrin har en genomsnittligt stark ställning såväl bland medelstora regioner som små regioner om man sätter det i relation till befolkningen i dessa typer av regioner. Det finns relativt färre industriarbetsställen i de stora regionerna (liksom i storstadsregionerna). Samtidigt återfinns majoriteten av alla industriarbetsställen i Sverige inom de stora regionerna och storstadsregionerna, men där återfinns också mer än 80 procent av Sveriges befolkning.

- Den kritiska massan för vilket befolkningsunderlag som krävs för att det ska finnas ett industriarbetsställe är uppenbarligen tämligen lågt. Flest industriarbetsställen med minst 50 anställda i relation till befolkningen har Värnamos FA-region. Småland utmärker sig överhuvudtaget som ett industritätt bälte.

- Det faktum att industrin genomsnittligt har en stark ställning även i mindre regioner hindrar inte att industrins ställning varierar betydligt från region till region. Det är tunnare med industrier i Norrland, Bergslagen och Dalarna medan Småland, Skaraborgsbygden och Skåne har relativt många.
- På de allra flesta håll har industrin en betydande diversifiering. Tidigare analyser har ofta kommit fram till att stora delar av landet präglas av ensidigt näringsliv och beroende av ett enstaka företag. Förmodligen har de missat pendlingsfenomenet som lagt grunden för begreppet FA-regioner (SCB har ett liknande system arbetsmarknadsregioner). Inom pendlingsavstånd är det få regioner som har en ensidig industri enligt de analyser vi presenterar i rapporten. Det har inte legat inom vårt syfte att analysera hela näringslivet.
- En genomgång av var de stora svenska multinationella industriföretagen med minst 50 miljarder i omsättning finns lokaliserade visar att dessa har en omfattande spridning i landet och arbetsställen återfinns i alla storlekstyper av regioner.
- Vi har uppdragit åt SCB att ta fram uppgifter om de 100 industriföretag som haft den snabbaste omsättningsökningen sedan finanskrisen. Syftet var att se om det geografiskt var några större skillnader mellan de befintliga industrierna och tillväxtföretagen. Det visade sig att de flesta växande industriföretag återfanns i storstäderna och i de stora regionerna där större delen av befolkningen återfinns, men att antalet tillväxtföretag per tusen invånare var större i de små och medelstora regionerna. Miljön i de mindre regionerna hindrar alltså inte industriföretag från att växa.
- Samma övning för tillväxtföretag oavsett näring visade däremot att flertalet återfanns i storstadsregionerna. Av de 200 snabbast omsättningsväxande företagen i Sverige sedan finanskrisen låg 153 i de tre storstadsregionerna. Det betydde att storstäderna också hade fler tillväxtföretag per tusen invånare än andra typer av regioner. Många tillväxtföretag återfanns inom handeln.
- Resultaten pekar på den strukturomvandling som sker i Sverige där tjänstenäringarna ökar relativt industrin. Tjänstenäringarna och speciellt företagstjänsterna återfinns i större utsträckning i storstäderna. Företagstjänster är viktiga för industriföretagens produktivitetsutveckling.
- Industrin har förmått få fram växande företag även på små orter trots att företagstjänster i liten utsträckning återfinns där. Det är möjligt att den geografiska närheten i det fallet spelar mindre roll. Det förhindrar inte att det är önskvärt med en förbättrad infrastruktur som bättre knyter samman mindre regioner med stora regioner och storstäderna. Fler industrier på mindre orter attraherar i slutändan också tjänstenäringar. Det är förmodligen betydligt svårare att uppnå den omvända ordningen.
- Infrastruktursatsningar bör prioritera förbindelserna mellan storstadsregionerna och landets övriga regioner före bättre förbindelserna storstadsregionerna sinsemellan.
- Etablerandet av universitetsfilialer har förmodligen bidragit till positiva effekter på det lokala näringslivet (det empiriska underlaget är oklart). Det är en utveckling som kan bidra till att ytterligare stärka industrin ute i landet.

DEN SVENSKA INDUSTRINS VILLKOR OCH FRÄMSTA RISKBILDER

- Den svenska industrin har varit långfristigt framgångsrik. Industrin gynnas av en etablerad löneförhandlingsordning, fri internationell rekrytering och en regelstyrd och stabil makroekonomisk politik. Den ekonomiska politiken, arbetsmarknadspolitiken samt näringspolitiken kan begå policymisstag, men de främsta hotbilderna gäller ändå den internationella omgivningen.
- Den svenska industrin såsom hela Sverige har gynnats av globaliseringen. Ett djärvt deltagande i den internationella arbetsfördelningen har skapat affärsmässiga möjligheter för svenska företag och därmed försörjt svenska hushåll. Sveriges industri är djupt integrerad med internationella värdekedjor.
- Den främsta aktuella risken för svensk industri handlar om huruvida globaliseringen kan fortsätta. Det finns starka tecken på en politisk backlash mot den form av globalisering och internationell integration som vi hittills sett. En sannolik orsak är att globaliseringen upplevs som orättvis när den bedöms bidra till ökande inkomstklyftor i de gamla rika länderna.
- Det finns belägg för att befolkningsgrupper vars inkomster stagnerar är benägna att rösta för nationalistiska partier.
- Det är i ljuset av ekonomisk analys sant att nya frihandelsavtal tenderar att ha allt större effekter på inkomstfördelningen och allt mindre positiva effekter på inkomster.
- För att globaliseringen ska kunna fortsätta, krävs det sannolikt nationella och internationella policylösningar som delar globaliseringens frukter på ett jämnare sätt.
- Ett sannolikt framtidsscenario är att globaliseringens spelregler i framtiden styrs och påverkas mer av Kinas intressen och policylösningar, i synnerhet om USAs isolationism fortsätter. Den svenska industrin måste anpassa sig till dessa förändringar.
- Kina strävar åt att snabbt teknologiskt komma i kapp de gamla rika länderna. I detta syfte används ibland policymedel som bryter mot upphovsrätt och som tvingar västerländska företag till ogynnsamma transaktioner där teknologi överförs till kinesiska partners. Sådana krav kan på sikt dock snarare bromsa Kinas teknologiska framsteg.
- Kina försöker aktivt tillskansa sig västerländsk toppteknologi genom att förvärva teknologiskt avancerade företag i EU och USA samt genom att rekrytera kunnig personal från dem.
- Den svenska industrin måste fundera om sin framtida strategi i en Kina-dominerad världsekonomi. Det kan vara värdefullt att samordna krafter och gynna svenskt ägande. Av samma anledning måste EU-länderna samarbeta för att träffa mer balanserade avtal om ömsesidiga investeringar mellan EU-länder och Kina.
- En statlig näringspolitik ska inte dominera industriföretagens agerande, men det är värdefullt att fundera om statsmakten och industriföretagen kan tillsammans agera till den svenska industrins fördel.

UTVECKLINGEN PÅ BOSTADSMARKNADEN – HOTBILD MOT INDUSTRIN?

- Sverige hade länge ett bostadsbyggande som var ett av de lägsta i västvärlden i förhållande till befolkningen. Efter finanskrisen har bostadsbyggandet tagit fart och de samlade bygginvesteringarna nådde 2017 11 procent av BNP vilket är en hög nivå.
- Inflyttningen till storstäderna samt invandringen har angetts som orsak till att man vill öka bostadsbyggandet. Enligt Boverkets behovsanalys behöver Sverige tillföras 535 000 nya bostäder under 2018-2025. Det skapar ett finansieringsbehov kring 1 700 miljarder sek enligt Sveriges Byggindustrier.
- Fram till 2017 steg priserna på villor och bostadsrätter oavbrutet. Under 2017 vek framför allt bostadsrättsmarknaden i Stor-Stockholm. Med en viss fördröjning följde något mindre prisfall på villamarknaden och bostadsmarknaden i de två andra storstäderna.
- Bostadsmarknaden har länge präglats av regleringar. När kreditmarknaden släpptes fri på 1980-talet påbörjades en prisuppgång som tillfälligt avbröts av finanskrisen 1990-93. Allt fler hushåll tog lån för att förvärva småhus och bostadsrättslägenheter och hyreshus ombildades till bostadsrätter.
- Ett ökat ägande av bostäder innebär att hushållens skuldsättning ökar. Under lång tid ökade de svenska bankerna sin utlåning och begränsningar av bottenlån och amorteringskrav togs bort. Det bidrog till fortsatta prisuppgångar på bostäder. Detta oroade myndigheterna som skrämts av den amerikanska subprimekrisen som utvecklade sig till en fullskalig global ekonomisk kris 2008.
- Skärpta krav på bankerna infördes med Baselöverenskommelserna, bolånetak återinfördes och Finansinspektionen fick regeringens godkännande att införa amorteringskrav i två omgångar. Pressade av myndigheterna har bankerna dessutom infört ytterligare lånerestriktioner, förmodligen för att undgå hotet om lagstiftning. Dessa faktorer har reverserat bostadsmarknaden.
- Prisnedgång har direkt slagit på byggloven. De affärsmodeller som styrt en del av bostadsproduktionen har byggt på stigande priser. När priserna viker faller efterfrågan på nyproduktion drastiskt. Boverkets ambitioner ser därmed avlägsna ut.
- Byggmarknaden utgör en viktig del av hemmamarknaden för tillverkningsindustrin. För att uppskatta effekterna av en nedgång har vi utnyttjat Oxford Economics makroekonomiska modell för Sverige. Vi gjorde antagandet om tio procents fortsatt prisnedgång följd av stabilisering samt femton procents nedgång i bygginvesteringarna för bostäder följd av stabilisering från 2020. Resultatet pekar på en recession i industriproduktionen 2019. Sveriges BNP skulle samma år enligt modellen växa 0,8 procent långsammare än vad som varit fallet utan våra antaganden.
- Modellantagandena är tuffa men inte orealistiska. Modellen har fördelen att den också tar i beaktande väntade motåtgärder som en mer expansiv penningpolitik och andra effekter som bör leda till ett positivt omslag för utrikeshandeln. Men om omvärldskonjunkturen samtidigt skulle försvagas, så finns risken att den svenska konjunkturen går in i en allvarlig svacka.
- Motåtgärder för att stärka hushållens efterfrågan av bostäder är nödvändiga.

INDUSTRINS BETYDELSE FÖR OMVANDLINGEN TILL ETT HÅLLBART SAMHÄLLE

- Svensk industri spelar en central roll för en omvandling till ett hållbart samhälle om Sverige ska nå klimatmålet om ett fossilfritt samhälle år 2045. Den svenska industrin svarar för en knapp tredjedel av totala utsläppen av växthusgaser och 38 procent av landets totala energianvändning (Naturvårdsverket, 2017 och Energimyndigheten, 2018).

- Industrin bidrar till klimatförändringar genom utsläpp av växthusgaser, men industrin påverkas även av klimatförändringar. En gradvis uppvärmning av jordens klimat och en ökad frekvens av extremväder skapar risker och kostnader för industrin; både i Sverige och genom globala värdekedjor.

- Industrins är energiintensiv. Kompositionen av industrins energikällor har dock förändrats betydligt. Användningen av fossila bränslen minskade enligt Energimyndigheten med 34 procent mellan 1990 och 2016, medan biobränsleanvändningen ökade med 32 procent. Inom industrins totala energianvändning stod fossila bränslen för cirka 19 procent, biobränslen för 40 procent och el för 35 procent år 2016. Industrin är dock fortsatt Sveriges näst största konsument av fossila bränslen efter transportsektorn, och stod enligt SCB:s statistik för omkring 24 procent av totala förbränningen av fossila bränslen år 2016.

- Det finns stora skillnader mellan olika branscher i växthusgasutsläpp och i hur mycket utsläppen har minskat. De största utsläppen inom svensk industri, cirka 31 procent av industrins totala utsläpp, produceras enligt SCB:s statistik av stål- och metallverk, vilket gör branschen till en betydande nationell utsläppskälla. De höga utsläppen från branschen beror främst på hög användning av kol i de industriella processerna. Efter stål- och metallverk produceras de högsta utsläppen av industrin för icke-metalliska mineralprodukter, vilket bland annat beror på stora processutsläpp från cementproduktionen.

- Ett gott exempel på omställning som har kommit långt är bland annat inom massa- och pappersindustrin och livsmedelsbranschen. Mellan 1990 och 2016 sjönk växthusgasutsläppen enligt Naturvårdverkets statistik med hela 61 procent inom massa, papper och tryckerier och 58 procent i livsmedelsbranschen.

- En omställning av den del av svensk industri som fortfarande har betydande utsläpp av växthusgaser är förenad med ett antal svåra frågor om kostnadseffektivitet av att minska utsläppen i Sverige jämfört med att stödja utvecklingen utomlands. Styrmedel kan ha negativa bieffekter. Exempelvis kan stigande kostnader för utsläpp i Sverige riskera att flytta industrins produktion till andra länder med lägre kostnader för utsläpp och sämre växthusgasintensitet och således bidra till högre globala utsläpp. Samtidigt kan svensk industri och svensk ekonomi dra stor nytta av att vara ledande i teknikutveckling mot ett fossilfritt samhälle.

OMSTÄLLNINGSFÖRMÅGA OCH KONKURRENSKRAFT

- Omställningsförmåga är centralt för industrins konkurrenskraft. Sökandet efter mer effektiva produktionsmetoder och allt högre kundvärde är ett ständigt återkommande arbete för varje företag. Men företagens produktivitetssträvanden står inför ständiga hot, särskilt på globala marknader. Nya konkurrenter, som kan leverera liknande eller bättre produkter till lägre pris, hotar intäktssidan och ställer krav på mer effektiva produktionsmetoder eller på att utveckla ännu bättre produkter som bidrar till ett högre värde för kunden. Men marknaden kan också drabbas av drastiska nedgångar, där efterfrågan plötsligt försvinner. Problemet är då att företaget riskerar att behålla en produktionsapparat som inte kan avsätta sina produkter till försäljning. I ett sådant läge kan konkurrenskraft inte enbart betraktas utifrån företagets kostnadsläge. Företagets konkurrenskraft är beroende av förmågan att anpassa verksamheten i förhållande till de nya förutsättningarna.

- Ett lands eller en industris konkurrenskraft kan analyseras i termer av förmågan till anpassning och omställning. Omställningsförmåga är däremot inte ensidigt. Det finns flera olika sätt att stimulera och påverka företagens anpassning och valet av ett sätt att anpassa verksamheten sker alltid i förhållande till alternativa anpassningsmetoder. Man kan skilja mellan anpassning av pris, kvantitet (t ex tidigarelagd pensionering, stöd vid korttidsarbete) och kvalitet (t ex utbildning och omställningsstöd, som bidrar till att öka den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin).

- Det svenska omställningssystemet är framförallt fokuserat till kvalitativ anpassning. En grundförutsättning för den svenska modellen är ansvarsfulla löneförhandlingar, som förutsätter att löneavtalen hålls över konjunkturcykler. I den mån anpassningar måste ske, görs det genom att rationalisera verksamheten, alternativt säga upp personal och hjälpa dem att finna ny sysselsättning. Omställningsstöd kan teoretiskt bidra till högre genomsnittlig produktivitet i ekonomin på flera olika sätt. Dels genom rationalisering och mer effektiv användning av existerande resurser, dels genom att företag som växer får tillgång till kvalificerad arbetskraft. Omställningsstöd bidrar också till bättre förmåga att genomföra förändringar som syftar till att uppnå högre extern effektivitet, dvs. att genomföra strategiska förändringar som bidrar till att ta marknadsandelar och förse marknaden med nya produkter och tjänster.

- I konkurrentländer som Tyskland, Belgien och Frankrike prioriteras kvantitativ anpassning, framförallt genom generösa statliga subventioner av tidigarelagd pensionering och stöd till korttidsarbete i samband med dramatiska konjunkturnedgångar. I dessa länder är uppsägning av medarbetare relativt strängt reglerat och statliga åtgärder har fokuserats på att erbjuda arbetsgivare alternativ som syftar till att undvika uppsägningar.

- I Sverige är tillgången på ”verktyg” som stödjer kvantitativ anpassning begränsad. En pågående statlig utredning föreslår att det statliga stödet vid korttidsarbete skall reformeras. Korttidsarbete är ett sätt att anpassa arbetskraftskostnaderna i samband med en konjunkturnedgång genom att tillfälligt reducera de anställdas arbetstid för att återgå till normal arbetstid när efterfrågan återvänder. Huvudargumentet för korttidsarbete är att företaget undviker att säga upp medarbetare på grund av en tillfällig efterfrågekris. Motargumentet är att det enbart bidrar till att skjuta upp nödvändiga strukturomvandlingar.

- Den svenska industrins inbäddning i globala värdekedjor, klimatförändringar och risken för framtida finansiella kriser talar för att det svenska omställningssystemet bör kompletteras med ett reformerat stöd vid korttidsarbete. Det kan stärka svenska industrins förmåga att snabbt anpassa sig till och absorbera oväntade och tillfälliga förändringar. Stöd vid korttidsarbete bör däremot inte användas för att hantera företagens minskade efterfrågan om den uppstår som en följd av införandet av importtullar. Industrins omställningsförmåga och därmed konkurrenskraft kan således stärkas genom en utökad repertoar av handlingsalternativ i samband med globala, dramatiska och tillfälliga förändringar.

2. TILLVERKNINGSINDUSTRINS BETYDELSE FÖR SVERIGE OCH DESS REGIONER

Vi har i flera rapporter från IER tagit upp industrins betydelse för Sverige. Rapporten som publicerades våren 2015 tog upp tjänsternas betydelse för industrins konkurrenskraft. I rapporten inför 2016 års avtalsrörelse som publicerades i oktober 2015 togs industrins arbetsmarknad upp. Hösten 2016 tog vi bland annat upp industrins globala värdekedjor och diskuterade industrins långsiktiga förutsättningar i Sverige. Förra årets rapport tog upp industrins betydelse för andra näringar och industrins roll i en grön omställning. I detta kapitel kommer vi framför allt att sätta industrin på kartan geografiskt och vilka hotbilder och möjligheter som finns i den strukturomvandling som sker i Sverige.

2.1 INDUSTRINS ROLL FÖR TILLVÄXT OCH VÄLSTÅND

Näringslivet har statistiskt sedan länge delats in i jord- och skogsbruk, industri och tjänster. Industrin i sin tur indelas i fyra områden: gruvindustri, tillverkningsindustri, byggindustri samt energiutvinning (el, gas, vatten). Tillverkningsindustrin delas i sin tur upp i en mängd delbranscher som producerar allt i fysisk form från livsmedel till sofistikerade instrument och apparater såväl som läkemedel och personbilar. Antalet branscher är stort och svensk industri finns i princip representerad i alla även om man har en starkare position i vissa och mindre framträdande i en del. Vi kommer inte ta upp detta som finns väl beskrivet på många andra håll. Tillverkningsindustrins produktion har utvecklats positivt över de senaste tjugo åren, men har tappat några procentenheter av sin andel av Sveriges BNP. Framför allt är det tjänstenäringarna som har vuxit snabbt. I IER (april 2015) beskrev vi tjänsternas betydelse för industrin och tjänstefieringen av industri. Det faktum att industrin sysselsätter färre personer än tidigare och att allt fler är sysselsatta i tjänstenäringarna har föranlett en del debattörer att ifrågasätta industrins betydelse[1]. Vi har tidigare på goda grunder avvisat den uppfattningen, men tänker här åter ta upp tråden och framför allt fördjupa oss i industrins betydelse för Sveriges regioner.

Om uppdelningen av industrin idag kan kännas något ålderdomlig så är tjänsterna som sektor rent statistiskt svårare att hitta en minsta gemensam nämnare för. De omfattar allt från tämligen okomplicerade tjänster som köps av hushåll som fönsterputsning eller hårklippning till sofistikerade tjänster som IT-system, organisationskonsulter, finansiella och legala tjänster mm som efterfrågas av företag. Tjänster ökar trendmässigt i förhållande till industriprodukter, det är en global trend som vi också tidigare beskrivit.

Det finns framför allt tre komponenter i den trenden. För det första har industriföretagen brutit ut verksamheter som de tidigare bedrev själva och knoppat av dem. Det började med att reparationer, reservdelsförsörjning samt bevakning och personalmatsalar knoppades av och fortsatte med IT-system mm. Se IER (april 2015) sid 14-15.

1 En av orsakerna kan vara att svensk industri är mindre framträdande inom konsumentprodukter, det man till vardags ser i detaljhandeln, och mer framträdande inom ”business to business” där det handlar om att ta fram tekniska lösningar som möjliggör för utländska företag att ta fram allt det vi faktiskt i slutändan köper som konsumenter.

För det andra efterfrågar hushållen relativt sett mer tjänster än varor med stigande levnadsstandard.

För det tredje så ökar produktiviteten trendmässigt snabbare i industrin än i tjänstenäringarna (med få undantag). Det leder till att industriprodukter relativt sett faller i pris. Hushållen får därmed råd att öka sin konsumtion av industriprodukter men de högre realinkomsterna används i ännu större utsträckning till att öka konsumtionen av tjänster.

Att produktiviteten ökar snabbare i industrin än i andra näringar betyder också att industrins bidrag till BNP-tillväxten är betydligt större än dess tyngd i BNP. Omvänt är det ett hot mot framtida tillväxt om industrins andel av ekonomin skulle krympa ytterligare såvida man inte finner vägar att höja produktiviteten i privata och offentliga tjänster.

En av konsekvenserna av produktivitetstillväxten i industrin är att allt färre anställda i industrin bidrar till en ökad produktion. Det har lett till att många talar om avindustrialisering. Men som vi nyss konstaterade har industrins produktion fortsatt att öka men den utgör en mindre del av den samlade samhällsekonomin. Samtidigt bedrivs mängder av verksamheter inom tjänstenäringarna som indirekt bidrar till industrins produktion eller avsättning. I förra rapporten från IER beskrevs hur industrins direkta och indirekta sysselsättning 2014 uppgick till ca 850 000 personer i Sverige, se IER (2017) sid 16-17. Vi kommer att komma tillbaka till detta senare i kapitlet.

Det finns ett område där industrin alltjämt har en avgörande betydelse för Sverige, om än inte i samma utsträckning som tidigare. Det är utrikeshandeln. Exporten av industriprodukter möjliggör importen av en mängd varor och tjänster som bidrar till hushållens välstånd. Exporten av varor uppgick 2017 till 1444 miljarder kronor motsvarande 31 % av BNP medan tjänsteexporten uppgick till 640 miljarder kronor motsvarande 14 % av BNP. Tjänsteexport innebär inkomster från utlandet som inte direkt kopplas till en varuleverans och som inte utgör avkastning på portföljinvesteringar. Men det behöver inte härleda från tjänstenäringarna. En stor del av tjänsteexporten kan i stället härledas till industrin som får avkastning i form av royalties, patentintäkter m.m. För att komplicera det ytterligare så består en del av varuexporten av trading som bedrivs av partihandel, en tjänstebransch. Ett tyskt eller amerikanskt handelsföretag kan ha ett centrallager i Sverige som förser angränsande länder med varuleveranser. En stor del av förädlingsvärdet i exportindustrin består också av importerade insatsvaror och -tjänster. Via SCB:s input-outputberäkningar kan man få en bild av industrins respektive tjänstenäringarnas betydelse för exporten.

I gruv- och tillverkningsindustrin var exportandelen av det samlade förädlingsvärdet 76 procent år 2015, Hagman/Kinnwall (2018). Gruvindustrin är en liten sektor jämfört med tillverkningsindustrin. Input-outputberäkningarna visar att den privata tjänstesektorn har en exportandel på 32 procent. Det är en andel som har ökat under senare år. En del företag står med ett ben i industrin och ett ben i tjänster och hur man klassas varierar. Ericsson, Sveriges största exportföretag lät nyligen klassa om sig till tjänsteföretag och ingår från och med 2015 års statistik i tjänstenäringarna. Tjänstenäringarnas allt mer internationella närvaro gör att industrin inte heller dominerar som tidigare när det gäller andelen av total export. Gruv- och tillverkningsindustrin stod 2015 för 54 procent av den del av näringslivets förädlingsvärde som avsåg export. Företagstjänster som vi definierar som J58-N82, alltså inklusive finansiella tjänster och IT-tjänster (det finns

definitioner som är snävare) stod för 25 procent av det samlade exportförädlingsvärdet. Därnäst kommer handeln som ju klassas som en tjänstebransch och som svarar för 14 procent. Transportnäringen (transportörer, speditörer mm) svarar för 5,5 procent av näringslivets exportförädlingsvärde. Industrin är alltså fortfarande dominerande. Handeln bör ju närmast ses som en stödbransch även om den kan vara en betydelsefull näring som bidrar till det samlade förädlingsvärdet, ta t.ex. ett land som Hongkong.

Industrin har alltjämt en viktig roll som sysselsättare, men spelar en ofantlig betydelse för Sveriges handelsutbyte med omvärlden och därmed var Sverige hamnar i den internationella välståndsligan. Sverige har haft en ekonomisk utveckling som varit mycket gynnsam jämfört med de flesta andra högt utvecklade länder under senare år. I samhällsdebatten har samtidigt förekommit en diskussion om att Sverige glider isär, att utvecklingen har varit ojämn. Vi ska därför i resten av kapitlet ta upp de regionala aspekterna. Hur ser det ut för industrin i olika delar av Sverige?

2.2 DEN SVENSKA TILLVERKNINGSINDUSTRINS GEOGRAFI

2.2.1 Kartläggning av den svenska tillverkningsindustrin

Det är en lång resa som ligger bakom den industristruktur som Sverige har, även om nya företag hela tiden tillkommer.[2] Vi kommer helt fokusera på den nutida strukturen. Sveriges geografi ställer andra utmaningar. Den regionala indelning som vi väl känner till, kommuner och län är otidsenlig.

Att fördela företagen på län är lite trubbigt. Vissa län är extremt stora som t.ex. Västra Götaland och innehåller såväl storstäder, mindre tätorter och landsbygd. Kommuner å andra sidan är alltför många och i de flesta fall befolkningsmässigt små enheter. En helt överlägsen indelningsgrund är den indelning i arbetsmarknadsregioner, eller funktionella analysregioner (FA) som Nutek (sedermera namnändrat till Tillväxtverket) skapat och som numera Tillväxtanalys ansvarar för. En FA-region utgörs av en grupp av kommuner som antas vara självförsörjande med arbetstillfällen och arbetskraft. Indelningen baserar sig på analys av pendlingsströmmar mm[3]. Det senare är viktigt. Vi vill se hur stark ställning industrin har i olika delar av landet och hur diversifierad den är. Finns det tillgång till en arbetsmarknad med företag i flera olika branscher?

Enligt den senaste indelningen består Sverige av 60 FA-regioner. Tre storstadsregioner Storstockholm–Uppsala, Storgöteborg och Malmö–Lund hade (1/1 2017) en befolkning på 5,1 miljoner vilket då utgjorde 51 % av landets befolkning (se tabell 2.1). 14 stora och 14 medelstora FA-regioner hade en befolkning på 4,4 miljoner (44 %) och 29 FA-regioner med mindre än 50 000 invånare, alltså landsbygd med någon eller några mindre tätorter, hade en befolkning på sammanlagt 576 000 eller 5,7 % av landets befolkning. De största FA-regionerna i den sistnämnda gruppen är Karlskoga och Avesta–Hedemora medan minst i landet är lilla Åsele. Störst av de större FA-regionerna utanför

2 Vi har valt att inte gå in på hur den svenska industrin vuxit fram, något som finns väl beskrivit på många olika håll, se t.ex. Lennart Schön (2000) eller om man vill fokusera på entreprenörsidan så rekommenderas Ronald Fagerfjälls utmärkta trilogi Företagsledarnas århundrande.

3 Tillväxtanalys, PM 2015:22. Funktionella analysregioner - revidering 2015

storstadsområdena är Linköping–Norrköping med 454 000 invånare. FA-regionerna är i allmänhet uppkallade efter de största kommunerna som ingår i dem[4].

Tabell 2.1 Sveriges 60 FA-regioner rangordnade efter befolkning

FA-regioner	Befolkning	FA-regioner	Befolkning
Storstadsregioner		**Små FA-regioner**	
Stockholm	2 743 556	Karlskoga	40 081
Göteborg	1 199 348	Avesta-Hedemora	38 822
Malmö-Lund	1 167 939	Ljungby	38 467
Stora FA-regioner		Ludvika	37 886
Linköping-Norrköping	453 763	Hudiksvall	37 401
Jönköping	287 402	Västervik	36 551
Västerås	271 095	Mora	34 324
Karlstad	262 654	Oskarshamn	33 015
Örebro	258 826	Älmhult-Osby	30 330
Trollhättan-Vänersborg	208 988	Vimmerby	30 307
Skövde-Skara	185 863	Kiruna	29 217
Kristianstad-Hässleholm	181 023	Sollefteå	19 709
Luleå	176 739	Ljusdal	19 028
Gävle	164 820	Kramfors	18 610
Falun-Borlänge	158 182	Gällivare	17 825
Borås	157 822	Lycksele	15 390
Umeå	155 606	Strömsund	14 437
Sundsvall	151 510	Torsby	11 890
Medelstora FA-regioner		Härjedalen	10 154
Eskilstuna	148 022	Malung-Sälen	10 114
Kalmar	143 663	Haparanda	9 805
Karlskrona	141 916	Vansbro	6 837
Växjö	141 904	Vilhelmina	6 787
Halmstad	135 889	Arvidsjaur	6 440
Östersund	107 861	Storuman	5 902
Skellefteå	76 809	Arjeplog	5 337
Lidköping-Götene	74 337	Jokkmokk	5 081
Värnamo	73 568	Överkalix	3 367
Nyköping-Oxelösund	67 475	Åsele	2 809
Bollnäs-Ovanåker	64 309		
Västlandet	59 215		
Gotland	58 595		
Örnsköldsvik	56 139		

Källa: Egna bearbetningar av SCB:s befolkningsstatistik per kommun 1/1 2017.

4 Om någon undrar vad Västlandet omfattar så är det sex kommuner i norra Bohuslän, Dalsland och en bit av Värmland

Vi har tack vare Business Sweden fått tillgång till SCB-data över alla arbetsställen med minst 10 anställda i tillverkningsindustrin[5]. För att inte göra analysarbetet tidsmässigt ohanterligt har vi begränsat oss till att föra över uppgifter om arbetsställen med minst 50 anställda till FA-regioner. Enligt SCB fanns det 1617 arbetsställen med minst 50 anställda i tillverkningsindustrin. Det är fortfarande en imponerande datamängd. Man ska ha klart för sig att det i dagens slimmade värld finns gott om exempel där ett företag med 50 anställda i Sverige och ibland även färre kan vara ganska stort internationellt. Vi har delat in landet i fyra grupperingar efter hur stor befolkning regionerna har. Vi vill se om det finns en minsta kritisk massa där industrin har svårt att slå rot. Tillväxtanalys har valt att göra en annan indelning av landet nämligen förutom i storstadsregioner (som är gemensam med vår) har man delat in landet i täta regioner och landsbygdsregioner. Landsbygdregioner kommer då omfatta en del av regionerna i båda våra minsta grupper de med <50 000 invånare och de med 50 000-150 000 invånare[6].

Storstadsregionerna

De tre storstadsregionerna har alltså mer än hälften av landets befolkning. De har dock endast 30 procent av industriarbetsställena med minst 50 anställda i landet, närmare bestämt 487 st. Och antalet industriarbetsställen står i omvänd ordning till befolkningsmängden. Flest finns i Malmö–Lund, se tabell 2.2.

Tabell 2.2 Antal industriarbetsställen i de tre storstadsregionerna

FA-region	Antal arb.ställen med >50 anst.	Antal arb.ställen med >500 anst.	Företagen med de fem största arb.ställena
Stockholm	147	12	Scania, Astra-Zeneca 2 st, Sandvik Coromant, GE Healthcare Biosciences
Göteborg	165	8	Volvo Cars, SKF, Volvo Trucks, Saab Göteborg, Dentsply
Malmö-Lund	175	4	Alfa Laval Lund, Gambro Lundia, Pågens, McNeil, Saint Gobain

Källa: Egna bearbetningar av SCB-data

Stockholm och Göteborg har dock betydligt fler stora industriarbetsplatser än Malmö–Lund. När det gäller det totala antalet sysselsatta i industrin (här har vi bara uppgifter där även gruvindustri är inkluderat) så står dessa tre regioner för 37 procent (2016) av hela landets industrisysselsatta, enligt våra beräkningar baserade på RAMS, SCB. Det visar att storstadsregionerna har förhållandevis många stora arbetsplatser men också att industrin fortfarande har en ganska stark ställning i storstadsregionerna, även om den har en mindre andel av sysselsättningen än riksgenomsnittet.

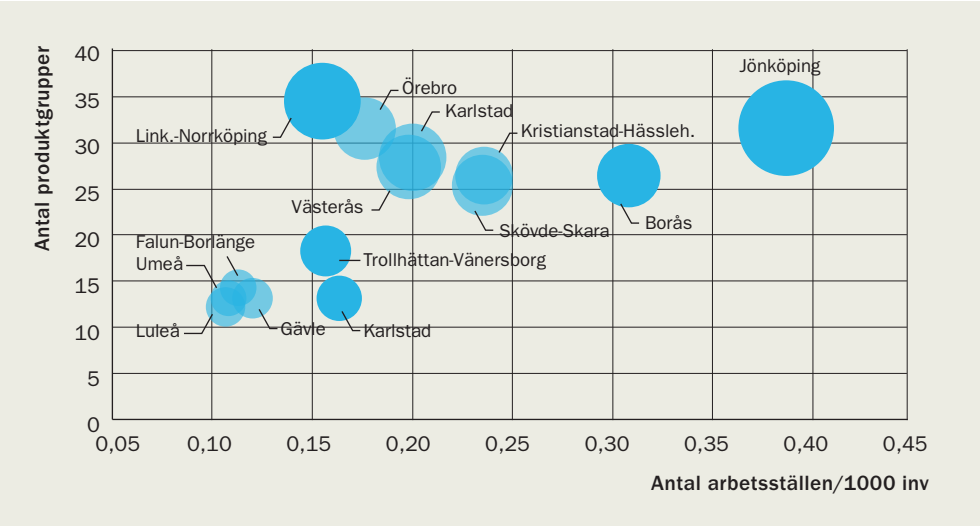
5 I den informationen ingår en hel del data som namn, adress, kommun- och länstillhörighet samt även omsättning, antal anställda, export och import per storleksklass. Totalt handlar det om 6484 arbetsställen för senast tillgängliga år som är 2016.

6 Landsbygdens utarmning har varit ett frekvent tema i medias rapportering under oöverskådlig tid. Alltför ofta ger man exempel på orter som kan ha utmärkta förbindelser med tätorter med utmärkt utbud av det mesta. Andersson/Larsson (2018) ger en bra beskrivning av problematiken.

De större regionerna

Vi har valt att beskriva landets regioner i form av en serie bubbeldiagram där vi grupperat landets 57 övriga FA-regioner efter storleksklass (se indelningen i tabell 2.1). Vi har valt att räkna ut hur många arbetsställen med minst 50 anställda som finns i varje FA-region och hur många treställiga SNI-koder som förekommer i den lokala industrin. Resultatet för den största gruppen framgår av diagram 2.1.

Diagram 2.1 Antal arbetsställen>50 anställda i industrin per 1000 invånare. FA-regioner med mellan 150 000 och 500 000 invånare.



X-axeln anger hur många företag som finns relativt befolkningsunderlaget. Y-axeln anger hur diversifierad industrin är, den anger hur många unika primära treställiga SNI-koder som återfinns bland arbetsställena. Företag är nästan alltid synonymt med arbetsställen inom en och samma region. Åtskilliga företag har flera arbetsställen utspridda i landet, men mera sällan flera arbetsställen inom en och samma FA-region. Bubblornas storlek anger i sin tur hur många arbetsställen över 50 anställda som totalt återfinns i regionen.

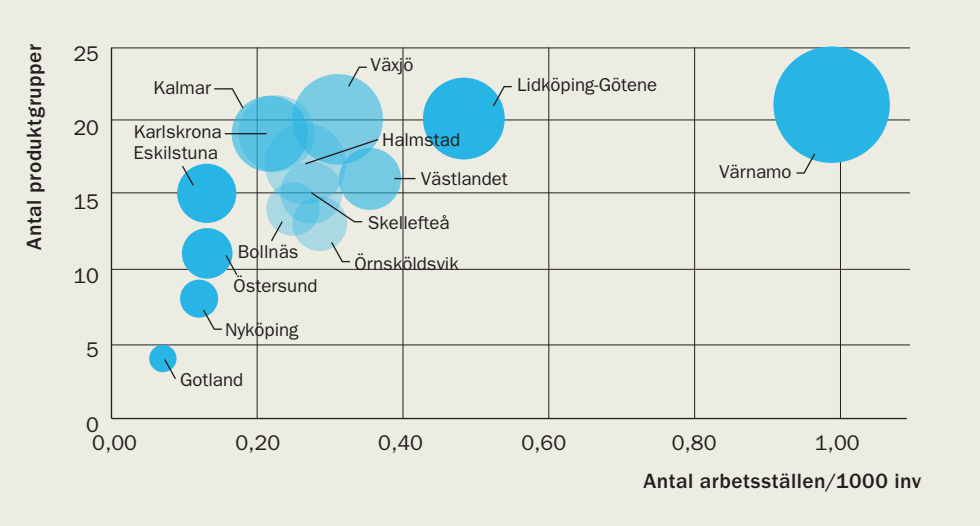
I diagram 2.1 återfinns samtliga 14 större FA-regioner. Linköping–Norrköping är den folkrikaste regionen följd av Jönköping, Västerås och Karlstad. Den sistnämnda omfattar hela 14 kommuner och därmed en stor del av länet. Flest arbetsställen med minst 50 anställda finns i Jönköpings FA-region nämligen 112 st., mer än dubbelt så många som i Västerås FA-region med nästan lika stor befolkning. Jönköping har samtidigt en diversifierad industri. Med vår branschindelning kan ingen region ha mer än 95 SNI-koder. I Jönköping återfanns 31 primära SNI-koder. Men man är inte den enda regionen med en starkt diversifierad struktur, ännu fler SNI-koder återfinns i Linköping–Norrköping och Örebro har lika många som Jönköping. Industrin är relativt diversifierad egentligen i alla de här större regionerna. Vi kan ta exemplet Karlstad. Värmland är ett län med

stora strukturproblem, har ofta beskrivits ibland med rätta som ett län med föråldrad struktur. Vi har stött på få nya snabbväxande tillväxtföretag från Värmland. I FA-regionen Karlstad finns dock inte bara sågverk och massa och pappersindustri. Där finns ett flertal underleverantörer till fordonsindustrin, det finns stål och metallframställning och legoarbeten, verktygstillverkning, tillverkning av elektroniska komponenter, kemiskteknisk industri, plastindustri, parfymindustri, bageriindustri, t.ex. leverantörer av knäckebröd och frukostflingor, charkuteriindustri, träbearbetning såväl av dörrar som monteringsfärdiga trähus, tillverkning av ventiler, förpackningsindustri, industri för kyla och ventilation samt utrustning för termisk lagring av solenergi mm, totalt 53 arbetsställen med över 50 anställda fördelade på 28 olika primära SNI-koder.

Som diagrammet visar så har även regioner som Umeå och Falun–Borlänge med relativt färre företag ändå en ganska stor spridning av den industri som finns på olika branscher. Umeå har 17 större arbetsställen i industrin. De är uppdelade på 13 olika primära treställiga SNI-koder. Falun–Borlänge har 18 industriarbetsställen (med minst 50 anst.) uppdelade på 14 olika primära SNI-koder. Umeå och Falun–Borlänge tillsammans med Luleå och Gävle har samtidigt relativt få industriarbetsställen i förhållande till befolkningen, men Luleå har en stor industriarbetsplats, SSAB. Umeå är universitetsstad [7], men kan andra näringar kompensera för den svaga ställningen för industrin? Jönköping har däremot som nämnts en imponerande industritäthet. Jönköping följs därnäst av Borås när det gäller antalet industrier per invånare men även Kristianstad–Hässleholm samt Skövde–Skara är industritäta.

Medelstora FA-regioner

Diagram 2.2 Antal arbetsställen >50 anställda i industrin per 1000 invånare. FA-regioner med mellan 50 000 och 150 000 invånare.



7 Även Luleå och Gävle har sedermera försetts med högskolor.

I den här gruppen återfinns FA-regionen med det största antalet industriarbetsställen i förhållande till befolkningen, Värnamo. Småland utmärker sig alltså åter när det gäller antal företag per invånare. Värnamo gör till och med diagrammet mindre åskådligt genom att hamna långt till höger. Med 73 arbetsställen med minst 50 anställda i industrin så står man i särklass. Det innebär ett större arbetsställe per 1000 invånare, flest i landet av alla FA-regioner. Man har inga riktigt stora företag däremot ett flertal arbetsplatser med 200-500 anställda där Thule är namnkunnigast. Andra är EAB (lagerinredningar), Weland som gör typiskt småländska produkter som gallerdurk, spiraltrappor och andra metallprodukter samt Trioplast (förpackningslösningar). Lidköping–Götene har också ett imponerande antal industrier. Befolkningsmässigt är man en av de minsta regionerna i den här gruppen, men har ändå 36 större arbetsställen. Större företag i regionen är livsmedelsindustrier som Arla Foods, Dafgårds och Fazer, ventilationsföretaget Swegon, Nolato Gota, polymera produkter för fordonsindustrin, samt Paroc som gör mineralullsisolering.

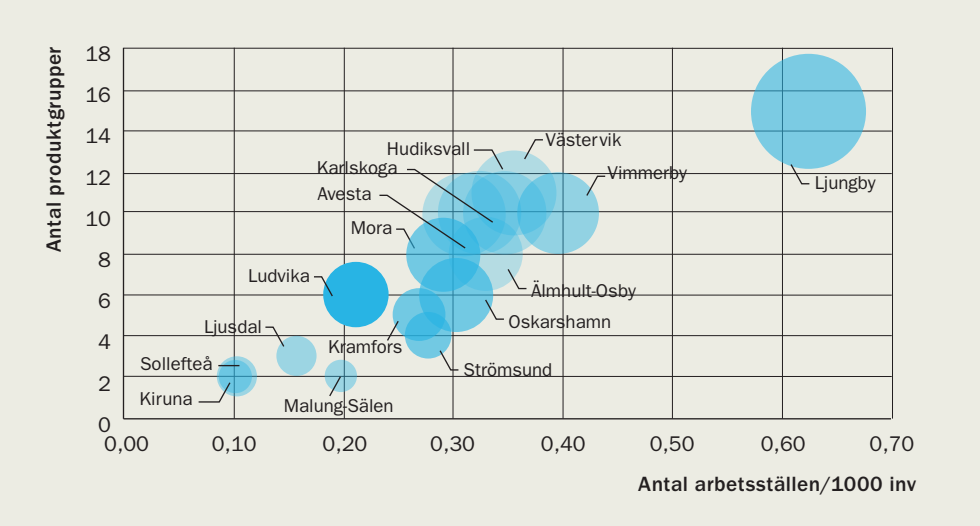
Gotland ligger i botten när det gäller antal industriarbetsställen med minst 50 anställda, men även Nyköping, Eskilstuna och Östersund har tämligen få industriarbetsställen i förhållande till befolkningen. Dessa fyra har dock en spridning på de få industrier som finns mellan olika SNI-grupper. Industrins ställning är dock svag. Östersund och Gotland har nått en del framgångar med sin besöksnäring. Eskilstuna och Nyköping har kunnat koppla upp sig mot Stockholmsregionen och kan komma att bli en del av en framtida utvidgad storstadsregion.

Små FA-regioner

Det finns en hel del myter som cirkulerar om i alla fall mindre regioner. En av dem är beroendet av enstaka industrier. En annan är en ensidig branschstruktur. Hur ser det då ut för den minsta gruppen?

Vi har gjort samma övning för de mindre FA-regionerna. Av naturliga skäl finns det relativt färre arbetsställen med minst 50 anställda i dessa FA-regioner. Det skulle kunna ha varit en idé att gå ner lite i storlek, t.ex. till minst 20 anställda. För en region med 20-30 000 invånare blir ju 50 anställda en relativt stor arbetsplats. En sådan arbetsplats väger ju lika tungt som en arbetsplats med 5000 anställda i Stockholm eller Göteborg. Men för att kunna ha en god jämförelse med de andra regionerna har vi behållit samma indelningsprincip. Här har vi en hel del rena landsbygdsregioner. Vi har lämnat de allra minsta därhän och har totalt tagit med 16 av de 29 små regionerna i diagram 2.3.

Diagram 2.3 **Antal arbetsställen>50 anställda i industrin. Små FA-regioner.**



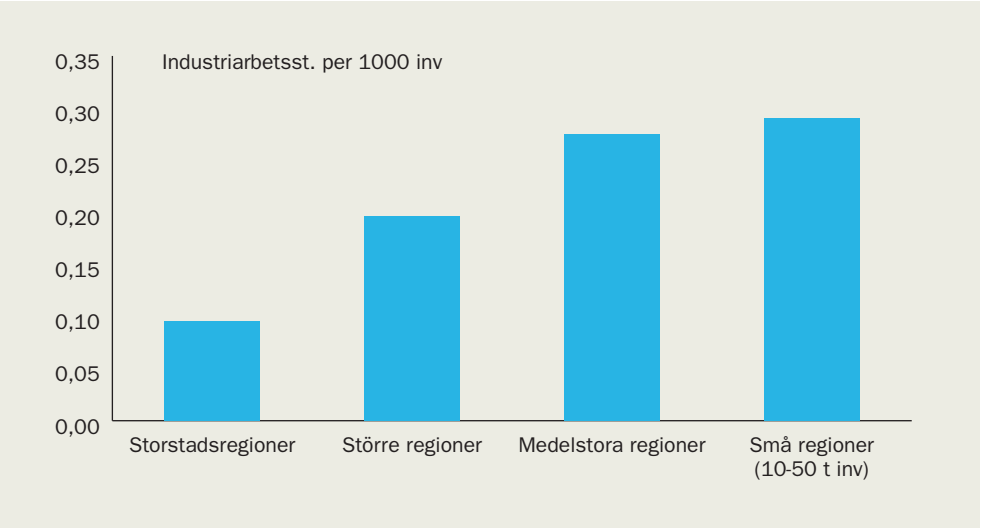
Det intressanta i diagram 2.3 är att ett stort antal regioner grupperar sig mellan 0,3 och 0,4 arbetsställen per tusen invånare. Det är en hög täthet som inte så många av de medelstora och stora regionerna kommer upp i. Ryktet om industrins död och glesbygdens omvandling till ”rostbälten” var helt uppenbarligen förhastat. Dessutom finns det en relativt stor spridning på bransch. Av de 16 regionerna i diagrammet har åtta minst åtta olika industrier vardera enligt vår definition.

Precis som i diagrammet med de medelstora regionerna har vi här dessutom en riktig *outlier*. Lilla Ljungby, åter en region i Småland, har 24 arbetsställen med minst 50 anställda i industrin. Dock kommer inte Ljungby upp i proportionellt lika många arbetsställen per invånare som Värnamo. I Tillväxtanalys indelning klassas Ljungby som landsbygdsregion nära en större stad (?). Ljungby har en mer diversifierad struktur än någon av de andra FA-regionerna i diagrammet med 15 olika primära treställiga SNI-koder. I andra ändan finns Sollefteå och Malung–Sälen som har vardera två arbetsställen i två olika branscher, de få industrier som finns återfanns i alla fall inte i samma bransch. Alla regioner långt till vänster i diagrammet har relativt få större industriarbetsplatser men det reflekterar också att det är en mindre befolkning. Ludvika hamnar långt till vänster av andra skäl. Man har en riktigt stor arbetsplats, ABB. Ludvika stämmer därmed överens med fördomen om ”läget ute i landet” i form av stort beroende av en arbetsgivare. Som diagrammet visar är det mindre vanligt att hitta annat än mycket få sådana exempel. I stället är industrin även i dessa mindre FA-regioner starkt diversifierad. Självklart är Karlskoga–Degerfors beroende av drakar som stålverket (Outokumpu) och Saab Dynamics (f.d. Bofors) men det finns faktiskt en del annat där också, även om försvarsindustrin är uppdelad på flera arbetsställen. Kiruna, Sollefteå och Ljusdal är de regioner som i den här gruppen har relativt få större industriarbetsplatser relativt befolkningen. Kiruna har gruvnäringen men både Sollefteå och Ljusdal har haft en vikande befolkning.

Att många FA-regioner har en relativt diversifierad industri kanske inte är så överraskande om man funderar över hur företag blir konkurrenskraftiga. Ofta kan idag helt olikartade företag ha gamla gemensamma rötter i form av någon kompetens som t.ex. förmågan att böja tråd i Gnosjö som går tillbaka till 1700-talet. De företag som överlever över tiden gör det genom att bygga kombinationer av kärnkompetenser (Hamel/Prahalad, 1996). Det innebär ofta att man med tiden kan ha sin verksamhet i en helt annan bransch än där man började. Samtidigt är inte SNI-klassificeringen särskilt meningsfull. Två företag kan ju befinna sig i samma bransch men rikta sig mot helt olika kundkategorier. Då har man en annan typ av diversifiering som vi inte har data för att belysa. De flesta analyser av det svenska näringslivet har i stället kommit fram till att stora delar av landet präglas av en ensidig struktur med stort beroende av en stor arbetsgivare, se t.ex. Alvstam/Wastenson (1995). Varför får vi ett annorlunda resultat? Vi tror att man i de flesta analyser har utgått ifrån för små enheter i form av orter eller kommuner i stället för regioner som baserar sig på personers pendlingsvanor som vi har gjort[8].

I bubbeldiagrammet har vi med 16 FA-regioner. Om vi ökar på med alla FA-regioner som har minst 10 000 invånare får vi ett genomsnitt på 0,29 större industriarbetsställen per 1000 invånare. Räknar man in även de allra minsta, alltså även Åsele, Storuman, Vansbro m.fl. blir det 0,27. Det är inte så stor skillnad, men det är inte så många som bor i de minsta regionerna. Gör vi samma övning för de 14 medelstora FA-regionerna blir resultatet 0,27. För de 14 större regionerna blir resultatet 0,20, se diagram 2.4.

Diagram 2.4
Antal arbetsställen med minst 50 anställda i tillverkningsindustri i förhållande till befolkningen



8 Man har förmodligen tidigare missat fenomenet pendling. Lavesson (2017) har uppskattat kritiska avstånd vid pendling till omkring 60 minuter när närheten till ett urbant center inte längre ger positiva effekter för pendling. De skribenter som regelbundet sedan 1960-talet ondgjort sig över nedläggningen av handelsboden eller bensinstationen i Krångelsele eller Harrlösa missar också helt pendlingsfenomenet. Invånarna kanske föredrar att ta bilen och handla i Vilhelmina som har utmärkt service med större utbud och lägre priser. På samma sätt föredrar en del att bo på landsbygden men pendla till jobbet i närmaste stad, de kanske anser att det ger en bättre livskvalitet.

Resultatet får betecknas som uppseendeväckande. Vi har alltså till och med något högre antal stora industriarbetsplatser per invånare i de här små regionerna. Regionerna med mindre än 10000 invånare är totalt nio stycken, åtta av dem i Norrland. Där finns totalt fem industriarbetsställen med över 50 anställda. Stora pendlingsavstånd gör dessa relativt isolerade med speciella problem. Totalt bodde 52 000 personer i dessa nio regioner 2017, 0,5 % av Sveriges befolkning. Där det bor människor finns det industrier, där det inte finns industrier bor nästan inga människor. Uppenbarligen ligger den kritiska massan för hur liten befolkning en region kan ha för att behålla större industriarbetsplatser ganska lågt. Och då definierar vi en region som inte större än att invånarna är beredda att pendla inom den. Samtidigt är det i den här gruppen vi finner regioner med stora ekonomiska svårigheter, präglade av utflyttning. De regioner som har få eller inga industrier har totalt en liten del av den svenska befolkningen.

Produktivitetsutvecklingen i industrin har samtidigt gjort att industrins sysselsättningsutveckling varit negativ i de allra flesta regioner i Sverige. Det är ingen irreversibel utveckling, men det förutsätter förmodligen grundandet av nya företag som växer eller att skapa nya affärsområden i befintliga företag. I avsnitt 2.2.3 ska vi ta upp tillväxtföretagen. I inledningen påpekade vi också att det framför allt är tjänstenäringarna som idag växer. Hur ser deras potential ut som sysselsättare i mindre regioner? Det har i och för sig varit vårt syfte att främst analysera industrin, men vi kommer även kort ta upp den problematiken längre fram i kapitel 2.3.

2.2.2 De svenska multinationella företagen

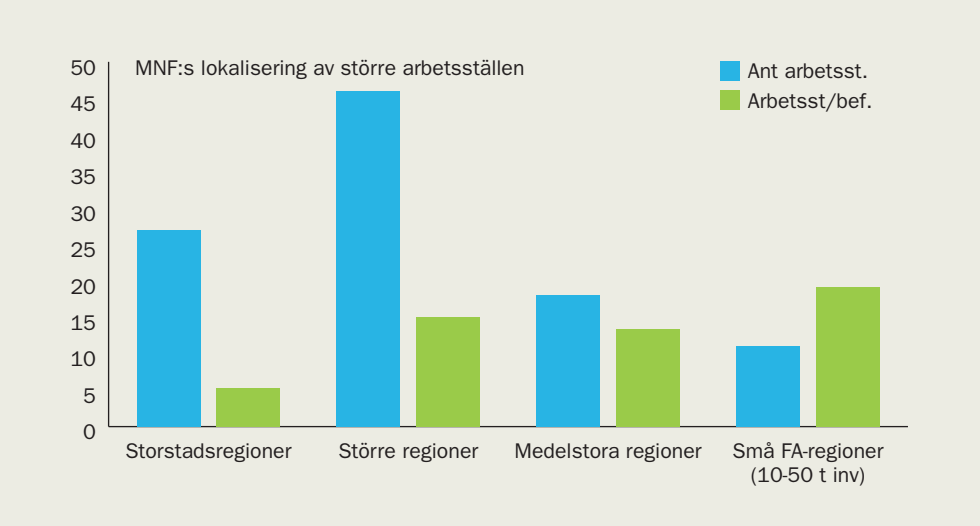
Sverige har en industristruktur med ovanligt många internationellt stora företag, vilket är ovanligt i mindre länder. Schweiz och Nederländerna är i och för sig mindre länder som också är i den positionen. Stödet från viktiga ägargrupper bidrog till att framgångsrika företag förblev i svensk ägo och kunde växa internationellt i stället för att bli förvärvade och hamna i en annan organisation. Wallenbergarna och Enskilda Banken spelade en väldigt stor roll i den processen men i mindre skala förekom andra också, se Wetterberg (2013).

Vi definierar ”svenska” multinationella företag som internationella företag med en koncernomsättning på minst 50 miljarder kronor. Vi ska titta lite på deras lokalisering. Vi har tagit med företag med säte utomlands men med svenska intressen som ABB, Arla Foods, Astra Zeneca och Akzo Nobel, det senare kanske ett gränsfall[9]. Koncernerna vi har tagit med är Volvo AB, Volvo Cars, Scania, ABB, Saab, Tetra Pak, Atlas Copco, Electrolux, Assa Abloy, Akzo Nobel, Arla Foods, Sandvik, Skanska, Essity, Astra Zeneca, Preem, IKEA, Stora Enso, SKF, SSAB. Vi fick ihop totalt 102 arbetsställen för dessa koncerner med minst 50 anställda. Vi får reservera oss för att vi kan ha räknat fel på någon eftersom det finns en risk att arbetsställen kan klassas med andra namn än koncernmodern och då kan vi helt enkelt ha missat dem.

9 Vi har i övrigt inte tagit med utländska multinationella företag, betydelsen av den svenska verksamheten kan i vissa fall vara väldigt perifer. I vissa fall som för en del finska koncerner kan den också vara väldigt betydelsefull, så det är en gränsdragningsfråga. Det utgör gränsen 50 miljarder också. Genom avknoppningen av Essity hamnade SCA under gränsen. SCA har många anläggningar i Sverige. Man kan säga att varje enskild koncern eventuella medverkan har potential att påverka resultatet. Utanför hamnar också relativt stora koncerner som t.ex. Alfa Laval, Trelleborg och BillerudKorsnäs eftersom de omsätter mindre än 50 mdr.

I Göteborgsregionen finns flest av de multinationella företagens arbetsställen, 13 st. Malmö-Lund har ganska få och Stockholmsregionen kommer däremellan och totalt gör det 27 st. i storstadsregionerna. Totalt ligger fler i de större regionerna, 46 st, men man får komma ihåg att dessa regioner täcker hela landet. Det är betydligt färre arbetsställen som ligger i de medelstora eller små FA-regionerna. Mäter man däremot i relation till befolkningsunderlaget blir det fler enheter i dessa mindre regioner än i storstadsregionerna. Se diagram 2.5.

Diagram 2.5 De större svenska multinationella företagens lokalisering av industriarbetsställen med minst 50 anställda per typ av FA-region



Källa: Egna bearbetningar av SCB-statistik

Jämfört med vår studie av hela den svenska industrins lokalisering visar diagram 2.5. att MNF inte skiljer sig i grunden annat än att de större regionerna väger något tyngre. Mixen av företag är samtidigt helt avgörande för vilket resultat man får. Vi har till exempel livsmedelsindustri (Arla Foods) och basindustri (Stora Enso) och dessa har en hel del anläggningar på mindre platser. Faktorer som tillgång till energi och råvaror och insatsvaror spelar roll precis som tillgång till kompetens spelar roll och behovsprofilen varierar med företag. Det finns också MNF i den här jämförelsen som avvecklat i stort sett alla sina produktionsanläggningar i Sverige och har sin produktion i huvudsak utomlands. Det finns i alla fall inget i diagrammet som tyder på att t.ex. små regioner skulle vara ofördelaktiga stationeringsorter för en multinationell koncern, men underlaget kan vara för litet för att dra några bestämda slutsatser.

2.2.3 Tillväxtföretag

De små och medelstora företagen (SME) kan sägas utgöra blodomloppet i näringslivet. Storföretagen tar till sig nya idéer genom att finna nya mindre leverantörer eller i vissa fall förvärva dessa. När de största företagen expanderar internationellt har SME relativt stor andel av sin verksamhet på hemmamarknaden även om de säljer globalt. SME expanderar också i större utsträckning på hemmamarknaden och är därför viktiga för sysselsättningen[10]. Det är också bland SME vi oftast hittar snabbväxarna av den anledningen att det är betydligt svårare att växa snabbt när man nått en kritisk storlek där man utgör en betydande del av marknaden/nischen. En del skulle kanske göra invändningen att Volvo Cars är ett mycket stort företag men har ändå vuxit snabbt de senaste åren. Det är riktigt, men Volvo Cars är ett nischföretag på en extremt stor marknad, där man i praktiken är en liten spelare. Vi har tidigare tagit upp nischföretagens stora potential, se IER (2016) kapitel 5.3.4. Där tog vi upp Simon-Jonasons genomgång av främst de viktiga tyska mittelstandföretagen, Simon/Jonason (2013), hidden champions. Sverige hade tidigare en svag medelstor sektor men det har ändrats under de senaste tjugo åren (McKinsey, 2012). Med *hidden champions* avses nischföretag som är topp 3 på världsmarknaden eller etta på en kontinent och har en omsättning under 50 miljarder kronor. De flesta av dem skulle enligt svenskt sätt att se klassas som storföretag. Det är dock stor skillnad i resurser mellan den typen av företag och företag som Ericsson, ABB och Volvo. Enligt Simon/Jonason är Sverige överrepresenterat jämfört med de flesta andra länder när det gäller *hidden champions*, men har relativt färre än Tyskland. Större svenska *hidden champions* är Husqvarna, Höganäs och Elekta.

Hidden champions är inte exakt samma som tillväxtföretag. Ofta har de exceptionell tillväxt men när man nått en position som global marknadsledare växer man i takt med marknaden av naturliga skäl. Snarare kännetecknas de av god lönsamhet. Tillväxtföretagen är i stället ofta potentiella nya *hidden champions*.

Det skulle vara intressant att kartlägga alla svenska *hidden champions* lokalisering men marknadspositioner är inget man kan hitta i offentlig statistik. Det kan också vara väl så intressant att försöka kartlägga förnyelsen i form av nya växande företag som kan bli *hidden champions*. Även i detta fall utgör data en svårighet men som en proxy bestämde vi oss att ta fram vilka svenska industriföretag som omsättningsmässigt vuxit procentuellt snabbast de senaste åren. Utgångshypotesen är att tillväxtföretagen återfinns främst i storstäderna. Är det verkligen så?

Sedan finanskrisen 2008-09 har industrin uppvisat en relativt svag tillväxt såväl i Sverige som globalt. Eftersom större delen av den svenska industrins försäljning är på export så reflekterar den svaga svenska trenden en svag internationell efterfrågan. I förra årets rapport från IER tog vi upp det trendbrott som ägt rum efter finanskrisen när det gäller tillväxten i utrikeshandel relativt BNP-tillväxt. Vi visste inte på förhand vilken tillväxttakt vi skulle få och vågade inte ha med för många företag.

10 När framgångarna fortsätter blir det ofta naturligt för dessa företag att förvärva företag i andra länder och man kommer att anlägga globala värdekedjor där den svenska hemmamarknaden relativt spelar en allt mindre roll.

Vi lät SCB ta fram de 100 snabbast växande (CAGR) industriföretagen mellan 2010 och 2016. Förvisso skulle man kunna välja en längre period, men då missar man företag som startats mera nyligen.[11]

Figur 2.1 **Engcon, ett av de 100 tillväxtföretagen**

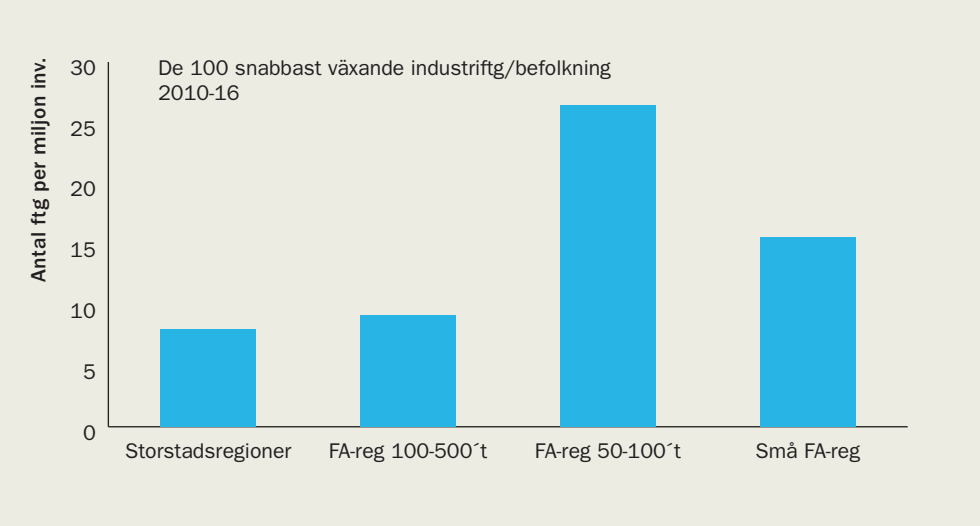
Engcon Group, Strömsund är ett av de 100 snabbast expanderande industriföretagen i Sverige sedan finanskrisen och omsatte över 1 miljard sek 2017. Engcon grundades av Stig Engström 1990 och företagets främsta affärsområde är tiltrotatorer för grävmaskiner. Tiltrotatorn kan närmast liknas vid en slags handled som gör grävmaskinen flexibel och som höjer produktiviteten hos grävmaskinisten samtidigt som den möjliggör arbeten som en vanlig grävmaskin inte klarar av. Engcon är exempel på en svensk *hidden champion* och är global marknadsledare för tiltrotatorer, men har större delen av sin försäljning i Europa.

Vi har sedan fördelat företagen på FA-region. Resultatet blev följande. Inte oväntat återfanns många företag i de tre storstadsregionerna. Toppade gjorde Malmö–Lund med 17 av de 100 företagen följt av Stockholm och Göteborg med 12 vardera. 41 % av de snabbväxande industriföretagen låg alltså i storstäderna, men å andra sidan ligger mer

11 Tyvärr fanns inte mer aktuella data än 2016, 2017 års uppgifter är klara under hösten 2018. Att vi valde 2010 beror på att 2009 är ett extremår, då ekonomin rasade kraftigt. Helst hade vi undvikit att bara ha ändpunkterna. Den statistiska trovärdigheten hade varit bättre om vi kunde ha använt data för alla åren 2010-2016 och tillämpat minsta kvadratmetoden. Men dels räknade vi inte med att SCB:s företagsregister klarade av den beräkningen, dels hade det fördyrat undersökningen avsevärt om vi tvingats beställa data för sju år. Vi satte en nedre gräns på 100 mkr i omsättning för 2016 och på 20 mkr 2010. Orsaken är att det är lättare att växa procentuellt mycket ju mindre man är. Att vi satte en nedre gräns för 2010 berodde på att vi inte ville ha oproportionerligt många företag som visat en hög procentuell tillväxt bara för att man hade ingen eller obetydlig verksamhet 2010. Å andra sidan missade vi därmed en del företag som vid den tidpunkten hade en mindre omsättning än 20 mkr men sedan vuxit snabbt. För att undvika att främst få underleverantörer och andra lokala företag så satte vi också kravet att man skulle ha export 2016.

än halva Sveriges befolkning där. 50 av företagen låg i de medelstora FA-regionerna och 9 i de små FA-regionerna. Det intressanta är när man dividerar antalet snabbväxare med befolkningsunderlaget. Vi har då delat in den stora gruppen medelstora FA-regioner i två undergrupper 100-500 tusen invånare respektive 50-100 tusen invånare.

Diagram 2.6
Lokaliseringen av de 100 procentuellt snabbast växande industriföretagen 2010-16 (omsättning i sek)



Jag överlåter åt läsaren att eventuellt bli överraskad. De två mindre FA-regionerna <50´t invånare respektive 50-100´t invånare hade relativt fler snabbväxande industriföretag än de större regionerna i proportion till befolkningen. Om vi däremot väljer samma indelning som tidigare med 150 000 som gräns så krymper stapeln för den näst minsta gruppen betydligt. Vi ser alltså att vi har ett antal FA-regioner med en befolkning på mellan 50 000 och 80 000 (ingen region har mellan 80 000 och 100 000 invånare) som för det första har relativt många industriföretag och för det andra har relativt många som uppvisat mycket god tillväxt under de senaste åren. Antalet regioner är dock inte många. Vilka faktorer som ligger bakom är i sig värda en undersökning. Värnamo, Lidköping–Götene och Västlandet återkommer bland FA-regioner med flera (2-3 vardera) tillväxtföretag. Bollnäs–Ovanåker samt Nyköping–Oxelösund hade också två vardera. Vi kan vilket fall som helst konstatera att det finns en hel del tillverkningsindustri på mindre orter och miljön hindrar uppenbarligen inte företag från att växa.

Den som fortfarande tror att vi har ett *rostbälte* utanför de större städerna får börja fundera en och två gånger till. Det är ingen blygsam tillväxt de här 100 företagen uppvisade. Nr 100 på listan uppvisade en omsättningstillväxt på 198 %. Det innebär en genomsnittlig tillväxt på ganska exakt 20 procent per år i löpande priser. Tillväxten var därmed högre än 20 procent per år för de 99 högre rankade företagen. Men som sagt åtskilliga regioner har visat sig ha relativt få industriföretag och snabbväxande företag finns bara

i en del regioner. Av geografiska regioner är Småland etta i förhållande till befolkningen även när det gäller snabbväxare följd av Skåne som proportionellt distanserar Västra Götaland ordentligt när det gäller snabbväxare.

Vi ville samtidigt ta reda på hur tillverkningsindustrins tillväxtföretag hävdade sig i relation till tillväxtföretag från andra näringsgrenar. I den andra körningen höjde vi antalet företag till 200 och tog bort branschbegränsningen. Kriterierna var desamma[12].

Resultatet blev följande.

Endast 25 av de 200 företagen klassificerades som tillverkningsindustri. Flest företag klassades som handelsföretag. Många av dem är naturligtvis industrirelaterade. Två av företagen saknade primär SNI-kod. Man ska komma ihåg att hade vi inte haft ett exportkriterium så hade tillverkningsindustrins andel förmodligen blivit ännu mindre. Det är beklagligt att det inte är möjligt att få in tjänstehandelsföretagen på ett bättre sätt i urvalet. Nu kommer de med om de också har varuhandel med omvärlden.

Tabell 2.3 Fördelningen på SNI-koder för de 200 snabbast växande företagen

Jordbruk, skogsbruk och fiske	1
Tillverkning	25
Försörjning av el, gas, värme och kyla	4
Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	1
Byggverksamhet	5
Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	67
Transport och magasinering	14
Informations- och kommunikationsverksamhet	25
Fastighetsverksamhet	1
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	40
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	12
Utbildning	1
Kultur, nöje och fritid	1
Annan serviceverksamhet	1

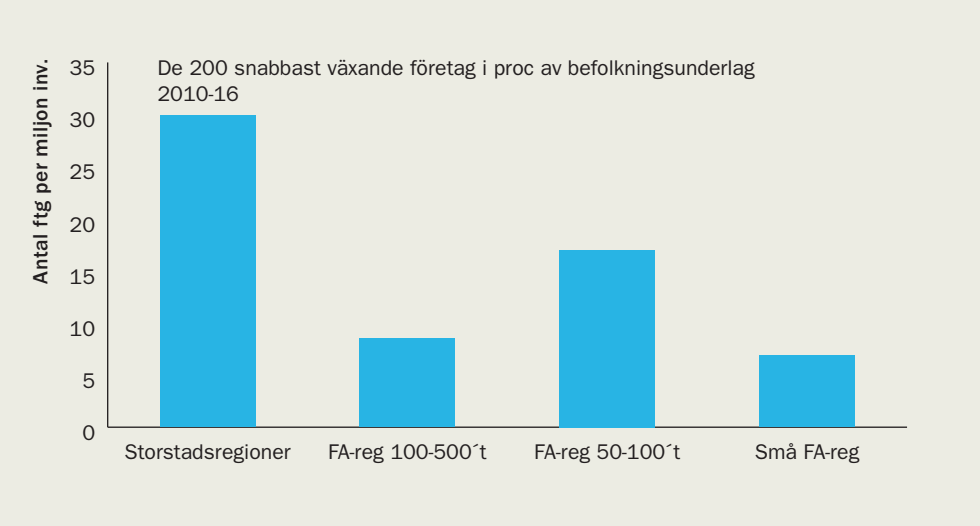
Företag nr 200 i rankingen ökade med 321 % mellan 2010 och 2016. Det motsvarar 27 procent per år i löpande priser, vilket naturligtvis är högre än i undersökningen med endast tillverkningsföretag, endast 25 av dessa kom med här.

Hur fördelar sig tillväxten över FA-regioner? Ja, här har vi ett intressant resultat. Det visar sig att det är betydande skillnad mellan näringslivet totalt och enbart tillverkningsindustri.

12 Om det hade varit möjligt hade vi föredragit att ha ett generellt exportkriterium som omfattat såväl tjänste- som varuexport men det är något som det idag inte existerar data för. Registreringen av tjänsteexportörer är osäker och har inga kvantiteter. Det är beklagligt men inget vi kan göra åt. Därmed blir rena tjänsteföretag underrepresenterade.

När vi ser till resultatet över alla branscher så är storstadsregionernas dominans förkrossande. 153 av de 200 företagen låg i de tre storstadsregionerna. En liten brasklapp bör skjutas in. Företagens lokalisering bestäms av huvudarbetsstället. En del av företagen kan ha betydande verksamhet på flera håll. Vi har också många handelsföretag i urvalet. En del av dessa skulle precis lika gärna kunna klassas som industriföretag. Siffrorna säger heller inget om var förädlingsvärdet uppstår. I diagram 2.7 har vi precis som tidigare dividerat antalet företag i varje FA-regionklass med storleken på befolkningen i respektive klass.

Diagram 2.7 Lokaliseringen av de 200 procentuellt snabbast växande företagen 2010-16



Om det är nedslående att antalet är relativt litet i de större tätortsregionerna (100-500t invånare) så är det desto mer intressant att se de fina siffrorna för FA-regionerna med en befolkning mellan 50 och 100 tusen invånare. Det rör sig dock bara om nio företag i den senare klassen. Men det bekräftar att man inte ska tro att de mindre orterna är ekonomiskt ointressanta. Nio företag är dock ingen stor volym, och en annan undersökningsperiod kan mycket väl ge ett annorlunda resultat. Ett bra företagsklimat och entreprenöriella traditioner på en handfull av dessa orter kan mycket väl utgöra en del av förklaringen. Det är delvis samma orter som återkommer, förutom att Örnsköldsvik den här gången hade två företag med bland de 200. Örnsköldsvik, hemvist för de f.d. Hägglundsföretagen, är ju sedan gammalt känt som en av de orter i Norrland som har en blomstrande företagsverksamhet.

Småland uppvisade ju en enormt stark ställning när det gällde tillverkningsindustri. Här återfinner vi totalt tio av de 200 företagen i Småland. De är ganska väl fördelade över landskapet och vi hittar dem i såväl Jönköping som i Växjö, Kalmar, Oskarshamn och Älmhult. Men det betyder att Småland har en mindre andel av tillväxtföretagen över alla branscher än sin andel av Sveriges befolkning.

Det är fullt möjligt att storstadsregionernas dominans hade varit ännu större om vi släppt exportkriteriet. Samtidigt ska man komma ihåg att perioden 2010-16 skiljer sig från de föregående sjuårsperioderna just med att tillverkningsindustri och internationell handel haft en relativt lägre tillväxt. Om den nya trenden är bestående eller inte får framtiden utvisa. 2017 och 2018 har ju faktiskt inneburit bättre tillväxt för såväl tillverkningsindustri som utrikeshandel.

2.3 TILLVERKNINGSINDUSTRINS OCH TJÄNSTESEKTORNS ÖMSESIDIGA BEROENDE

Innan vi ger oss in på att analysera konsekvenserna av de stora skillnaderna mellan lokaliseringen av tillverkningsindustrin och tillväxten i övriga näringar så är det viktigt att ta upp det ömsesidiga beroendet mellan tillverkningsindustrin och tjänster. Vi har tidigare tagit upp det i rådet i IER (2015) och IER(2017).

I IER(2017) analyserades industrins betydelse för sysselsättning med hjälp av SCB:s input-outputtabeller. Dessa sträckte sig då till och med 2014. Vi har uppdaterat beräkningarna med utfallet för 2015. Det visar på en liten nedgång. Totalt sysselsatte tillverkningsindustrin 826 708 personer direkt och indirekt. Den indirekta sysselsättningen är något större än den direkta, dvs. andra näringars produktion för tillverkningsindustrin sysselsätter fler än vad industrin själv gör i den produktion som går till slutanvändare. Den indirekta sysselsättningen förekommer främst i tjänstenäringarna. Någon kanske invänder att det betyder att den direkta sysselsättningen därmed hamnar kring 400000 (mera exakt 380 600) men tillverkningsindustrin sysselsätter ju över en halv miljon. Det är riktigt men input-outputtabellerna undantar all den industriproduktion där denna utgör insatsvaror för andra industrier. Annars dubbelräknar man.

Det sistnämnda är kanske mer iögonfallande när det gäller produktion. Industrin består ju av långa leveranskedjor där det ena företagets produktion säljs till ett annat företag som i sin tur levererar till ett tredje företag och så vidare. BNP mäts ju som en summa av alla förädlingsvärden i ekonomin. Under 2015 var det direkta och indirekta förädlingsvärdet för tillverkningsindustrin 771 935 msek. Det motsvarar 20,8 procent av det samlade förädlingsvärdet i ekonomin. De samlade tjänstenäringarnas bidrag till industrin stod för ca 220 miljarder eller 5,9 procent. I dessa ingår till exempel partihandel och transporttjänster. Om vi ser till enbart företagstjänster så var deras bidrag 122 mdr sek eller 3,3 procent. Det senare kanske inte låter så mycket men det är en strategiskt viktig del av ekonomin. Företagstjänsterna används dessutom av alla andra näringar[13]. En del av företagstjänsterna köps naturligtvis också direkt av hushåll liksom av offentlig sektor.

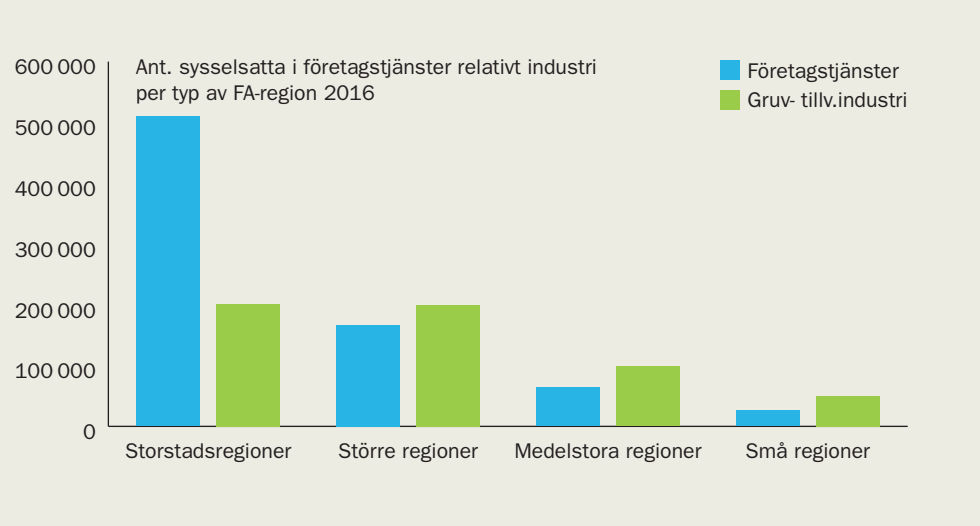
2.3.1 Företagstjänsternas lokalisering

Vi hade inte tillgång till samma förnämliga mikrodata för tjänster som vi analyserade för industrin i kapitel 2.2.1. Däremot har SCB en övergripande sysselsättningsstatistik på kommunnivå per näringsgren (RAMS). Vi har använt denna och adderat ihop

13 Vi definierar företagstjänster som J58-N82 i klassifikationssystemet ENS2010. Det betyder att vi inkluderar finansiella tjänster och IT-tjänster.

informations och kommunikationstjänster med de flesta andra företagstjänster men utelämnat finansiella tjänster[14]. Sedan har vi fört över dessa data till funktionella analysregioner (FA) för att kunna jämföra med vår nyss genomförda analys av tillverkningsindustrin. Vi har gjort detta för år 2010 och år 2016. Inte oväntat finner vi att företagstjänsterna har en mycket starkare position i storstadsregionerna relativt resten av landet.

Diagram 2.8 Antal sysselsatta i företagstjänster exkl. finansiella tjänster samt gruv- och tillverkningsindustri per typ av FA-region 2016



Källa: Egna bearbetningar av SCB:s RAMS-statistik

Totalt sysselsattes 767 000 i företagstjänster varav 66 procent återfanns i de tre storstadsregionerna. 22 procent återfanns i de större regionerna med 150-500 tusen invånare medan mindre än 12 procent återfanns totalt i de medelstora och små regionerna. Om man i stället dividerar med befolkningen som vi tidigare gjort i diagram 2.4. så ser de stora regionernas dominans inte lika förkrossande ut men rangordningen blir densamma. I storstadsregionerna utgör den här smalare definitionen av sysselsatta i företagstjänster ganska exakt 10 % av befolkningen. I de medelstora och små regionerna utgör de 4,75 respektive 4,55 % av befolkningen. I diagram 2.8 har vi också lagt in de 550 000 sysselsatta i gruv- och tillverkningsindustrin. Som synes är fördelningen helt annorlunda. Störst avvikelse ser vi i de medelstora regionerna. 17,9 % av de sysselsatta i gruv- och tillverkningsindustrin i Sverige återfanns där.

Hur har förhållandena förändrats mellan 2010 och 2016? Ja proportionerna har inte ändrats nämnvärt. 2010 återfanns 65 procent av sysselsättningen inom företagstjänster i de tre storstadsregionerna. Det som förändrats är sysselsättningstillväxten. I de tre storstadsregionerna ökade antalet sysselsatta inom företagstjänster med 21 procent mel-

14 Det motsvarar alltså J58-J63 och M69-N82 i ENS2010.

lan 2010 och 2016. För de övriga regionerna var siffrorna följande. Större regioner plus 16 procent, medelstora regioner plus 13 procent och så regioner plus 12 procent. Det är positivt att antalet sysselsatta ökade i samtliga typer av regioner, men naturligtvis med lokala variationer.

Uppenbarligen kan tillverkningsindustrin överleva och växa i mindre regioner medan företagstjänster frodas i metropolerna. Det faktum att näringslivet struktureras om såtillvida att allt fler sysselsätts inom företagstjänster och allt färre sysselsätts inom industrin bör därför medföra en fortsatt urbanisering i riktning mot de större tätorterna, något som vi redan sett under lång tid.

Men är utvecklingen alarmerande? Inte att döma av de här siffrorna. De indikerar inte några omfattande folkförflyttningar som kan jämföras med flykten från jordbruket till industrin under senare delen av 1800-talet, effekterna av bilismens genombrott på 1950- och 1960-talet eller nedläggningarna av hela industribranscher som teko och varv under 1960- och 1970-talen.

Det har gjorts en hel del studier om relationen mellan företagstjänster och industri. Martin Henning vid Göteborgs Universitet har studerat flödena av anställda mellan tillverkningsindustri och företagstjänster i Västra Götaland, se Henning (2018) och Henning m.fl. (2017). En hel del utbyte sker. Inte oväntat är det allra vanligaste att anställda inom industri går till kunskapsintensiva affärstjänster. Men en hel del anställda går också från nämnda affärstjänster till framför allt högteknologisk tillverkning. I något mindre utsträckning sker också ett flöde till lågteknologisk tillverkning. Det bör påpekas att begreppen högteknologi-lågteknologi är ganska relativa. Ett lågteknologiskt företag kan ju ha andra kärnkompetenser som ändå gör det världsledande på sitt område. Henning påvisar också att när man inkluderar flytt till en annan region så är det relativt vanligt när det gäller byte från lågteknologisk industri till företagstjänster. Det omvända är däremot i det fallet ovanligt.

För ett industriföretag som vill ligga i toppen när det gäller konkurrensförmåga kan det naturligtvis vara bra att kunna rekrytera även från tjänstenäringarna. Men det viktigaste kanske ändå är insikten i att företagstjänster kan göra företaget konkurrenskraftigare. Då behöver inte geografiskt avstånd vara en restriktion. Det är svårt att tänka sig att ett konsultföretag eller någon annan leverantör av kompetenstjänster inte gör sitt yttersta att marknadsföra sig mot industriföretag även om de återfinns i en något avlägsen region. Stehrer m.fl. (2014) som vi byggde mycket av resonemangen kring tjänster och industri i IER (april 2015) fann en stark koppling mellan inhemskt producerade affärstjänster och produktivitetsutvecklingen i tillverkningsindustrin. Däremot fann man en svagare koppling till importerade affärstjänster.

Ur regional utvecklingssynpunkt borde det vara önskvärt att fler industriföretag grundas, eftersom de ofta kommer till på mindre orter. De attraherar i sin tur tjänstenäringar. Det är förmodligen betydligt svårare att åstadkomma den omvända ordningen. Det finns ingen som helst grund för tron att det skulle vara betydligt svårare för ett industriföretag att växa i den svenska miljön än ett tjänsteföretag. De lyckade exempel som finns som Engcon i figur 2.1 visar att det går.

En väl utbyggd infrastruktur bör vilket fall som helst underlätta kontakterna åt båda håll. Framför allt gäller det att knyta de stora och medelstora FA-regionerna närmare till närmaste storstad eller närmare varandra. Det är märkligt att när det största infrastrukturprojektet på många år lanserades i Sverige så handlade det ensidigt om att knyta ihop de tre storstadsregionerna med snabbtåg. I och för sig ligger region nr 4 och 5 i storleksordning mellan dessa orter. Det är möjligt att ett sådant projekt går att försvara även om det enligt enstämmiga kalkyler inte är samhällsekonomiskt lönsamt. Men det är väldigt svårt att förstå att det prioriteras framför att knyta landets övriga regioner närmare en storstad.

Vi har sett att tillverkningsindustrin verkar vara väl försedd med växande företag i nästan alla typer av regioner. Om det vore så att industriföretag i mindre regioner också i mindre grad utnyttjade företagstjänster, eftersom dessa i allmänhet finns i storstadsregionerna, så borde de också vara mindre representerade bland snabbväxande företag. Så är alltså inte fallet. Däremot kan geografisk periferi bli ett hot mot försörjning med nyckelpersonal och därmed tvinga fram en flytt av verksamheter eller hela företaget. Dagens tillväxtföretag rekryterar nyckelpersonal på en global marknad. En väl utbyggd infrastruktur i bred bemärkelse underlättar för att vi även i framtiden kommer att ha framgångsrika industriföretag i mindre regioner. Med bred bemärkelse menar vi inte enbart bra förbindelser med väg, tåg och flyg. Det senare är naturligtvis viktigt för de som tar jobb i en geografiskt avlägsen ort men pendlar till jobbet.

Men till exempel utbyggnaden av universitetsfilialer under de senaste decennierna har förmodligen varit nog så viktig, även om vi inte har stött på någon utvärdering av universitetsfilialernas betydelse för det lokala näringslivet. Universitetsfilialerna har ofta genomfört forskningsprojekt med lokala företag, vilket gynnat företagsamheten. I och med universitetsfilialerna har det också uppstått en lokal arbetsmarknad för akademiker. Det senare inte minst viktigt då de flesta familjer innehåller två vuxna yrkesverksamma.

Sammanfattningsvis vill vi åter påpeka att vår genomgång visat att det finns goda förutsättningar för att industrin ska kunna vara framgångsrik i större delen av landet. Vår analys har visat att det tyvärr finns regioner med en tunn industrisektor och där tjänstenäringarna också är underutvecklade. Samtidigt finns det exempel på att även små regioner kan vara hemvist för såväl en lång rad industrier som företag som växer. Men det gäller att se till att infrastruktur i form av transporter, tele- och datakommunikation, energiförsörjning och utbildning också håller god klass. Företagstjänster har visat sig frodas i de allra största städerna och kan man också hitta vägar för att få dem att i ökad utsträckning etablera sig på andra orter så kommer det också vara till fördel för såväl industrin som utvecklingen på dessa orter generellt.

REFERENSER

Alvstam, C.G. och Wastenson, L. (1995). Sveriges nationalatlas. Industri och service, SNA Förlag.

Andersson, M. och Larsson, J. (2018). Att lära av staden. Ekonomi och fysisk planering i urbaniseringens tidevarv, Entreprenörskapsforum

Fagerfjäll, R. (1997). Företagsledarnas århundrade, Del 1-3, Norstedts förlag.

Hagman, L och Kinnwall, M. (2018) Sveriges exportsektor växer med ökat tjänsteinnehåll. Almega och Industriarbetsgivarna, feb 2018.

Hagman, L och Kvist, L. (2014). Företagstjänster – allt viktigare för Sveriges produktion och konkurrenskraft, Almega.

Hamel,G. och Prahalad, C.K. (1996). Harvard Business Review Press.

Henning, M. (2018). Regional labour flows between manufacturing and business services. Reciprocal integration and uneven geography, Cemtre for Regional Analysis, School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg.

Henning, M.,Boström Elias, J., Jakobsson, J. och Lavén, F. (2017). Kompetenslandskapets omvandling mot industri 4.0, Centrum för Regionalanalys, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Industrins Ekonomiska Råd (April 2015). Global arbetsmarknad, lönebildning, tjänster och infrastruktur.

Industrins Ekonomiska Råd (2016). Industrins förutsättningar – i tider av lågräntemiljö, globalisering och digitalisering.

Industrins Ekonomiska Råd (2017). Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar.

Johansson, P. (2017). Konkurrenskraft i svenska regioner, kapitel i Svensk Konkurrenskraft: har vi problem med den ekonomiska förnyelseförmågan?, Entreprenörskapsforum

Lavesson, N. (2017). When and how does commuting to cities influence rural employment growth?, Journal of Regional Science, volume 57, issue 4, September 2017

McKinsey (2012). Growth and renewal in the Swedish Economy. McKinsey Global Institute

Pichler, W., Råbock, I., Calidoni, F., Jernström, M. (2016). Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft, Tillväxtanalys, feb 2016.

Schön, L. (2000). En modern svensk ekonomisk historia, SNS Förlag

Simon, H. och Jonason, A.(2013). Hidden Champions. Framgångsstrategier hos dolda världsledande företag, Studentlitteratur.

Stehrer, R., Baker, P. och Foster-McGregor, N. (2014). Study on the relation between industry and services in terms of productivity and value creation, The European Competitiveness and Sustainable Industrial Policy Consortium.

Wetterberg, G. (2013). Wallenberg – ett familjeimperium, Albert Bonniers Förlag

3. DEN SVENSKA INDUSTRINS VILLKOR OCH RISKBILDER

3.1 INLEDNING

Den svenska industrin är en långfristig framgångshistoria där privat entreprenörskap och lämplig statlig politik har agerat i positiv växelverkan. Den ekonomiska politikens och näringspolitikens inriktning har varierat, men det finns ändå en röd tråd av förståelse för den internationella ekonomins och öppenhets vitala roll för en liten öppen ekonomi som den svenska. Samtidigt har den gradvisa uppmonteringen av det sociala skyddsnätet också gynnat strukturförändring och produktivitetstillväxt. Både vänster- och högerregeringar har insett hur viktigt det är att göra kontinuerlig strukturförändring politiskt acceptabel.

Även under de senaste 20 åren har industrin klarat sig hyfsat bra. Sverige har haft en stabil makroekonomisk uppsättning, med en oberoende centralbank och ordning och reda i de offentliga finanserna. Lönesättningen har efter Industriavtalets tillkomst fungerat på ett tillfredsställande sätt.

Sverige har också kunnat säkerställa en öppen ekonomi som tillåter effektiv internationell handel samt en kompetensförsörjning som understöds av en liberal arbetskraftsinvandring. Sedan 2007 har arbetsgivarna kunnat fritt rekrytera internationellt, från vilket land som helst. Tillgång till arbetskraft och kompetensförsörjning är på lång sikt den viktigaste gränssättande faktorn för vilken som helst näringsgren, och en arbetsmarknad med fri arbetskraftsinvandring är en bra utgångspunkt.

Industrins legitimitet är god och det verkar också finnas en allmän acceptans av dess positiva roll för den svenska ekonomins innovationsförmåga och produktivitetstillväxt. Industrins sysselsättningsandel faller långsamt och långfristigt, men knappas mer än i andra rika länder. Industrins BNP-andel må inte öka, men industrin har fortfarande stora indirekta effekter på svenskarnas inkomster.

I frånvaro av större förändringar kan man förvänta sig en fortsatt positiv utveckling. Det finns ändå en rad riskbilder och scenarier som kan rubba den positiva framtidsbilden. Vi ska i detta kapitel diskutera några sådana scenarier. En bra utgångspunkt är summeringen som görs i Tabell 3.1. Vi skiljer där mellan tre framtidsscenarier. De är ingalunda exklusiva.

Den första riskbilden handlar om inhemska policymisstag. Den andra riskbilden har att göra med en omfattande backlash mot globaliseringen och t.o.m. frihandeln. Det tredje scenariot utgår från att globaliseringen fortsätter, men dess karaktär förändras i och med Kinas inflytande på världsekonomin och dess juridiska spelregler fortsätter att öka.

Den första riskbilden är alltid närvarande, men vi betraktar ändå det osannolikt att den ekonomiska politikens inriktning drastiskt skulle förändras på så sätt att industrin

missgynnas. Det råder just politisk osäkerhet om Sveriges framtida regeringsbildning, men den ekonomiska politiken har under de senaste decennierna bundits till ganska ihärdiga regler och institutioner. Landet har en oberoende centralbank och ett överskottsmål som än så länge har varit effektivt gränssättande. Det vore svårt för vilken som helst regering att rubba detta grundläggande upplägg. Man kan visserligen alltid föreställa sig scenarier där välfärdssystemet eller pensionssystemet hamnar i kris, men i ljuset av Sveriges historiska erfarenhet verkar sådana krisscenarier ändå osannolika. Å andra sidan finns det alltid en särskild risk för ett land som är framgångsrikt som Sverige. Många väljare kanske tar grundläggande ekonomiska villkor – starka offentliga finanser, en förståelse för strukturomvandling, främjandet av konkurrens i näringspolitiken – som givna. Det är viktigt att värna om en fortsatt stabil ekonomisk omgivning. Dessutom utmanas Sverige och andra liknande länder av nya problem. Klimatförändringen kan tvinga beslutsfattarna till nya avtal som drastiskt påverkar industrins villkor. Detta analyserar vi närmare i kapitel 5. Integrationen av flyktinginvandrare kan också visa sig vara extremt svårt på en arbetsmarknad som vill värna om minimistandarder. Bostadspolitiken kan också hämma en positiv utveckling för industrin, som vi påpekar i kapitel 4.

Utöver den allmänna ekonomiska stabiliteten kan industrin röras av mer specifika och missriktade politiska interventioner:

- Ett ifrågasättande av lönesättningsmodellen eller rentav en politisk intervention som skulle rubba den lönenormering som nu fungerat i drygt 20 år. En riskbild handlar om politiker som direkt vill blanda sig i lönesättningen.[15] Men det skulle också kunna uppstå ett ökat missnöje hos fackförbund utanför industrin. T.ex. är det en allmän uppfattning att lönenormeringen hämmar relativlönejusteringar som skulle kunna motiveras av jämställdhetsskäl. Det har också framförts argument för att industrinormeringen inte skulle tillåta en nödvändig överföring av resurser till vårdsektorn.[16] Det är också sant att man inför varje avtalsrörelse har ifrågasatt arbetsmarknadsparternas förmåga att än en gång upprätthålla industrinormen. Ett sådant missnöje kan någon gång eventuellt bli så starkt att den nuvarande förhandlingsordningen rubbas. Ett sannolikt resultat skulle då vara en eller 2-3 avtalsrörelser där den offentliga sektorns organisationer försöker utmäta sig en högre löneökning än vad som är rimligt för industrin. Detta skulle kunna innebära en kostnadsökning som inte fullt ut pareras av växelkurssvängningar, så att den internationellt konkurrensutsatta industrin skulle ha det svårare att konkurrera om arbetskraft. En sådan öppen lönekonkurrens skulle sannolikt öka lönetrycket uppåt på ett sätt som höjer jämviktsarbetslösheten. Detta skulle så småningom stjälpa industriverksamheten i Sverige.

- Ett annat någorlunda sannolikt scenario är att någon regeringskoalition ifrågasätter den fria arbetskraftsinvandringen. Det finns sådana element i flera partiers ställningstaganden, i synnerhet eftersom det verkar vara svårt för det politiska systemet

15 Finlands ekonomiska problem under de senaste drygt 10 åren förvärrades av att regeringen ville 2007 åstadkomma en ”jämställdhets-avtalsrörelse” (”tasa-arvotupo”) och pläderade för exceptionellt höga löneökningar på vårdbranschen. Dessa föll ut, men efter ett par år hade alla förhandlingsområden utmätt sig lika stora höjningar, vilket bidrog till landets allvarliga problem med konkurrenskraften (se Borg och Vartiainen 2015).

16 Vi har i förra årets rapport (Industrins Ekonomisk Råd 2017) kritiserat dessa inlägg.

att åtskilja arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring. Detta skulle något försvåra industrins långfristiga kompetensförsörjning. Industrin är dock främst beroende av kvalificerad personal, vilken sannolikt skulle prioriteras även inom en mer restriktiv regim för arbetskraftsinvandring.

Tabell 3.1 Riskbilder och scenarier för den svenska industrin

Risk/scenario	Sannolikhet	Betydelse	Argument	Framtidsbild
En för industrin ogynnsam ekonomisk politik i Sverige eller missriktade politiska interventioner	Låg/måttlig	Måttlig /tillfällig	Industrin åtnjuter hög legitimitet, inga partier vill försämra industrins villkor; frågetecken om fri arbetskraftsinvandring	"Inget nytt"
En omfattande backlash mot fortsatt globalisering eller tom fri handel av varor och tjänster	Måttlig	Stor	Värdekedjeekonomin påverkar effekterna av handelskrig/tullar. Ett ökande politiskt tryck mot globalisering, vars fördelningseffekter har negligerats till fördel för storföretagens intressen	Lägre tillväxt i världsekonomin, diskussion om globaliseringens spelregler.
Globalisering präglas mer av Kinas och andra utvecklingsekonomiers strävanden	Hög	Måttlig	Strategisk konkurrens om kunnande, IPR, teknologi, geopolitik; politik och ekonomi sammanvävs	En världsekonomi med aktiva statliga aktörer, växelverkan stat/ekonomi, konkurrens med statliga subsidier, utrikespolitik blir ekonomisk politik

Resten av kapitlet handlar därför om de två resterande scenarier, som Sverige med sina egna beslut knappast kan påverka men som ändå förefaller väldigt relevanta för industrins framtidsutsikter.

3.2 GLOBALISERING UNDER ATTACK

Sverige hör till globaliseringens vinnare. De största svenska multinationella företagen har kunnat använda världsekonomin på ett strategiskt sätt för att optimera sin verksamhet. En studie från 2014 visar hur 12 av de största 17 svenska industriföretagen verkligen är globala. De har produktiva verksamheter i flera delar av världen och har konsistent ökat andelen anställda utomlands.[17]

17 Se Vahlne & Ivarsson (2014).

Tillväxtanalys studier visar också hur djupt Sverige är integrerad med de globala värdekedjorna. De tillgängliga analyserna pekar på positiva slutsatser för Sverige. Inkomstandelen av högutbildad arbetskraft i Sveriges GVC-inkomster har ökat, samtidigt som antalet arbetstillfällen för lågutbildade har minskat. Den förra effekten har varit större och de GVC-relaterade jobben har ökat i antal. Nya jobb har uppkommit främst i företagsnära tjänster och i arbetsuppgifter som föregår själva produktionsprocessen (främst FoU och design) eller kommer efter den (främst marknadsföring och underhåll efter försäljningen). Detta är också positivt eftersom de största faktorinkomsterna ofta är associerade med just de här faserna av produktionsprocessen, i motsats till den materiella produktionen och sammansättningen.[18]

Samtidigt har den fria importen gagnat den svenska konsumenten. Sverige har kunnat utnyttja den internationella arbetsfördelningen till svenskarnas fördel. Detta innebär också att Sverige har mycket att förlora om den långfristiga trenden mot djupare internationell arbetsfördelning bryts.

En omfattande politisk reaktion mot den hittills rådande formen av globaliseringen är dock i gång i flera länder. Donald Trumps valseger i USA har föranlett en politisk omorientering där USA ifrågasätter den internationella rättsordningen som har understött en kontinuerlig avreglering av produktionsfaktorer. Storbritanniens Brexitfolkomröstning är också ett slag mot den fria rörligheten av produktionsfaktorer, trots att EU-utträdets brittiska förespråkare verkar vara en politiskt brokig skara med många och varierande politiska agendor. I många europeiska länder ser man en förstärkning av den nationalistiska högern och den politiska extremvänstern, som båda ifrågasätter den fortsatta internationaliseringen av ekonomin.

Protesten kan analyseras utifrån både en deskriptiv och en normativ synvinkel:

- Vad är den kausala anledningen till ifrågasättandet av globaliseringen, så som den hittills har utvecklats?
- I vilken mån är kritiken mot globaliseringens spelregler motiverad? Hur borde den hanteras, nationellt och internationellt?

Det verkar klart att den politiska reaktionen mot globaliseringen åtminstone delvis har att göra med dess effekter på inkomstfördelningen. Den upplevda ekonomiska orättvisan är inte den enda orsaken, men analyser av Donald Trumps väljarstöd, samt Brexitfolkomröstningen, antyder starkt att avvisandet av globaliseringens effekter har korrelerat med väljarnas ekonomiska utsatthet.[19] En färsk analys av Sverigedemokraternas politiska understöd antyder också starkt hur ekonomisk utsatthet spelar roll för nationalismen i Sverige, trots att just denna studie fokuserar mer på arbetslinjepolitikens än globaliseringens effekter, se Dal Bo m.fl. (2018).

Det handlar inte om något enkelt samband, eftersom protesten mot ekonomisk liberalism innefattar också mycket annat såsom nationalism, rasism och främlingsfientlighet.

18 Tillväxtanalys (2014).
19 Fetzer (2018) rapporterar en minutiös analys som visar ett starkt samband mellan det politiska understödet för UKs självständighetsparti UKIP och ekonomisk utsatthet.

Ändå finns det en tydlig koppling till ekonomisk utsatthet.[20] Migration spelar uppenbarligen också en stor roll, allteftersom det verkar svårt för väljarkåren i många länder att särskilja arbetskraftsinvandring och asylsökanden.

3.2.1 En förutsebar protest

Ändå verkar det klart att protesten mot fortsatt global ekonomisk integration inte borde ha överraskat. Nationalekonomkåren och de politiska beslutsfattarna har utgått från den komparativa fördelens standardresultat, vilket säger att en djupare internationell arbetsfördelning gagnar alla länder som deltar i den. Ett annat standardresultat är dock att reallönerna för de rika ländernas lågutbildade arbetskraft sjunker – i frånvaro av andra strukturförändringar – när de öppnar upp sina ekonomier för internationell handel. Denna faktor har inte i tillräcklig grad beaktats av de nationalekonomer och politiska eliter som varit förespråkare för globaliseringen.[21] Detta ska inte tolkas så att djupare globalisering alltid leder till ökade löneskillnader. Det finns många andra krafter som påverkar ekonomin när utbildningsnivån och den allmänna teknologiska nivån stiger och nya och produktivare näringsgrenar dyker upp. Ändå är det bra att beakta att fördjupad globalisering, i frånvaro av andra mekanismer, leder till ökande löneskillnader.

Uppfattningen om globaliseringens fördelningseffekter förstärks av empiriska skattningar. Det är förstås omöjligt att fullt ut bestämma proportionerna av orsakerna till den observerade förändringen av inkomstfördelningen. Den beror delvis också på den teknologiska utvecklingens asymmetriska effekter. Ändå talar både ekonomisk teori och empiriska skattningar för att globaliseringen verkar spela en stor roll här.

Branko Milanovic berömda elefantkurva delar hela världens befolkning i 20 inkomstgrupper och skattar förändringen av var grupps inkomst under de två årtiondena 1988-2008 (se Figur). Låginkomsthalvan har ökat sina inkomster tydligt, ända fram till ungefär den 70 percentilen. Den nedre delen av den ”rika världen” har däremot sett sina inkomster stagnera, och den allra bäst lottade gruppen har också väsentligt ökat sina inkomster. Det är viktigt att förstå att kurvan alltså representerar hela världen och inte motsvarar utvecklingen i enskilda länder. Det är inte så att den lägre medelklassen eller arbetarna i Sverige skulle ha släpat efter, och många LO-grupper har kunnat erhålla tillfredsställande reallöneökningar under de 20 senaste åren. Däremot finns det andra länder där många löntagargrupper inte sett sina inkomster öka.[22]

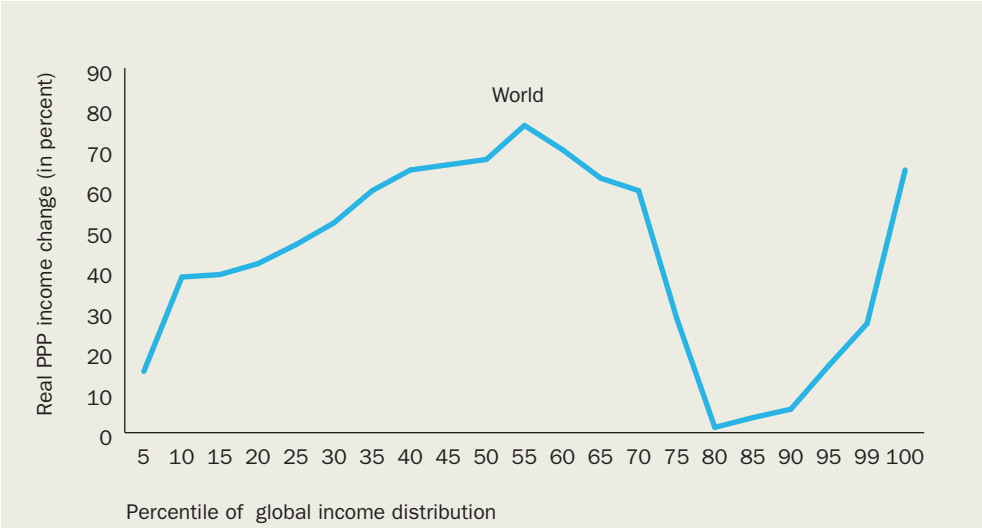
Elefantkurvan pekar på globaliseringens förtjänster men samtidigt på eventuella politiska problem. Om en sådan utveckling hade observerats på nationellt plan, skulle den förstås betraktas som en framgång. En stor del av världens befolkning har tack vare den internationella marknadsekonomin kunnat lyfta sig ut ur fattigdomen. Samtidigt finns det ett ganska sannolikt samband mellan Kinas och Asiens inträde i världsekonomin och stagnerande löner bland många löntagargrupper i de gamla rika länderna.

Detta ska förstås inte tolkas som så att elefantkurvan fullt ut kan tillskrivas just globalisering. Det är många andra faktorer i spel också, såsom teknologisk utveckling och

20 Se Gobinath (2017) s 21.
21 Stiglitz (2018) och Rodrik (2018a) framför denna kritik energiskt.
22 McKinsey (2016).

bristfälliga utbildningssystem. Dessutom har globaliseringen gynnat breda befolkningsgrupper i de gamla rika länderna, i och med att många har kunnat köpa billiga asiatiska varor. Man ska alltså inte skylla globaliseringen för alla dessa problem, men man ska beakta dess sannolika effekter.

Diagram 3.1 Inkomstförändring för 21 klasser av percentiler, hela världen, 1988-2008



Källa: Branko Milanovic[23].

Globaliseringen är alltså sannolikt en viktig bidragande faktor till motreaktionen. Dessutom finns det anledning att tro att en allt djupare globalisering har en successivt större och större inverkan på inkomstfördelning och en successivt mindre och minde (positiv) inverkan på totalinkomsten.

Detta har betonats av Harvard-nationalekonomen Dani Rodrik vid flera tillfällen (Rodrik 2018b). Det så kallade Stolper-Samuelson-teoremet prognostiserar att när slutna ekonomier öppnar upp sig för internationell handel, är ett obönhörligt resultat att någon grupps reallön kommer att falla, trots att alla länders bruttonationalprodukt ökar. Detta resultat visades först i en modell med två länder, två produkter och två typer av arbetare. Det har dock generaliserats till ett ganska starkt resultat som håller även i en mer komplicerad ekonomisk modell: så länge den ”enklare” industrin inte fullt ut försvinner från det rikare landet, måste en ökad ekonomisk integration genom internationell handel resultera i en lägre reallön för de som arbetar i de enklare yrkena.[24] Detta är en insikt som de flesta ekonomiska rådgivare har varit medvetna om, men som ändå har spelat en underordnad roll i just handelspolitiken. Globaliseringen genererar alltså obönhörligt några förlorare.

23 Vi tackar Branko Milanovic som gjorde diagrammets dataunderlag tillgängligt för oss.
24 Rodrik (2018b) presenterar ett enkelt bevis för detta resultat.

Än mer relevant är att den *tradeoff* som finns mellan effektivitetsvinsten och fördelningskonsekvenserna lär bli alltmer ogynnsam, ju längre den internationella integrationen har pågått. Detta kan intuitivt förstås genom att beakta att en importtull är teoretiskt lika med en skatt, och en skatts effektivitetsskador ökar ungefär i kvadratisk takt med nivån av skatten. Detta innebär att avkastningen av ytterligare nya handelsavtal sjunker i takt med att handelshindret blir mindre. Omfördelningseffekterna styrs däremot av ett ungefär linjärt samband med förändringen av skatten (handelshindret) och är oberoende av hindrets nivå. Slutsatsen är att kvoten effektivitetsvinst/fördelningseffekt *konvergerar till noll* när handelshindren successivt avvecklas.

Rodrik (2018b) sammanfattar studier av de senaste handelsavtalens effekter i ljuset av denna enkla teorianalys. Främst handlar det om NAFTA samt Kinas inträde i WTO. NAFTAs effekter på löner är obefintliga för de flesta amerikanska löntagare, men det finns några grupper där effekten är rätt så stor. Förlusterna koncentrerar sig på vissa branscher och vissa geografiska områden. Regioner som påverkades av slopade tariffer uppvisade betydligt lägre löneökning än de områden som inte påverkades av avtalet. Effekten var tydligast för arbetare som inte hade någon gymnasial utbildning. Effekten på vissa industrier var också tydlig. Samtidigt bedömdes de positiva effekterna på den amerikanska ekonomin vara blygsamma. Likadana slutsatser har dragits från studier som gäller Kinas inträde till WTO.

3.2.2 Hur sannolik är en uppbromsning av globaliseringen?

I tabellen ovan bedömde vi sannolikheten av en ”backlash” mot globalisering som måttlig. Vi ser nu politiska reaktioner mot globaliseringens effekter både i Europa och i USA. USA:s framtida politiska inriktning är på många sätt avgörande. Efter andra världskriget har USA varit den dominerande aktören, som aktivt har medverkat för en liberal världsekonomi med de spelregler som motsvarar tänkandet i de gamla rika länderna. Det är ganska oklart om globaliseringen kan fortsätta i en värld där USA:s ekonomiska tyngd minskar och/eller dess politiska inriktning utvecklas mot mer isolationism. En ganska plausibel framtidsbild kan vara en fortsatt regionalisering, så att världsmarknaden kanske inte blir protektionistisk men faller sönder i regionala block.

USA:s nya politiska inriktning med Donald Trumps irrationella isoleringspolitik kan betraktas som en tillfällig villoväg. Omorienteringen av den ekonomiska politiken kan ändå visa sig varaktigare än Donald Trumps presidentskap. USA blev den globala ekonomins huvudarkitekt när dess relativa vikt i världsekonomin var betydligt större. Strax efter andra världskriget stod USA för ungefär en tredjedel av världens bruttonationalprodukt. Nu är andelen ca en femtedel. Detta minskar sannolikt också den politiska attraktionen, inom USA, för att agera internationellt och ta ett stort världspolitiskt ansvar.

Vad kan protesten få för effekter?

Det finns ingen forskarkonsensus om hur omfattande de ekonomiska förlusterna kan bli om trenden mot ökad globalisering bryts. I första hand kan man försöka skatta effekterna av ett handelskrig där olika parter besvarar den andras tullhöjningar med egna. Jämfört med tidigare årtiondens världsekonomi är dagens globaliserade världsekonomi dock integrerad på ett djupare sätt, genom att den internationella handeln omfattar även insatsvaror. Ungefär tre fjärdedelar av världshandeln består av transaktioner

mellan företag som köper insatsvaror eller investeringsvaror eller tjänster som tjänar produktionsprocessen (OECD 2015).

En effekt av denna sammanvävda globalekonomi är att det är mindre attraktivt för ett enskilt land att försöka skydda ekonomin från internationell handel. Om man sätter tullavgifter för utländska produkter, drabbas inte bara konsumenten men också de delar av den egna ekonomin som är beroende av utländska insatsvaror och tjänster. Tullarna försämrar alltså landets egen konkurrenskraft, i stället för att bara drabba den inhemska konsumenten.

Givet att ett land initierar tullavgifter, är det dock svårare att bedöma om GVC-strukturen lindrar eller förstärker deras effekter på resten av världen. Om USAs handelskrigsaktioner inte bemöts, verkar det dock rimligt att förmoda att just den amerikanska ekonomin drabbas mest. Resten av världen kan fortsätta öka sin handel, och endast USA-transaktionerna berörs för dessa länder. Dessutom kan resten av världen fortsätta träffa ”djupare” handelsavtal som är speciellt designade för att understödja den smidiga funktionen av globala värdekedjor. I ljuset av detta verkar det än mer relevant än förut att inte låta sig dras in i en spiral av handelskrigsåtgärder. Detta är en stor skillnad gentemot 1930-talets läge och är hoppingivande om hur president Trumps åtgärder kommer att påverka handelspolitiken i resten av världen.[25]

De preliminära skattningar som gjorts antyder ändå att effekterna av Trumps hittills införda tullavgifter kommer att vara begränsad.[26] Även om ett fullständigt handelskrig skulle bryta ut, skulle dess effekt på den totala världsekonomin enligt Paul Krugman (2018) vara endast 2-3% av BNP. Världshandeln skulle naturligtvis sjunka betydligt mer, med tiotals procentenheter, och Sverige skulle som en väldigt öppen liten ekonomi lida mycket.

Vad är en god väg framåt?

Den grundläggande orsaken för globaliseringens politiska motgångar ligger i förlorarnas upplevelse av utsatthet eller känsla av att vara förlorare. Den rationella lösningen skulle därför vara att skapa mekanismer som fördelar globaliseringens fördelar på ett jämnare sätt. För nordbor är detta en bekant och rimlig tankegång, eftersom själva framgången för de nordiska samhällena bygger på ett dylikt utbyte. Socialförsäkringar och det subventionerade utbildningssystemet samt omfördelningen via skatter och transfereringar har inneburit att ekonomisk öppenhet och strukturförändring har varit en attraktiv ekonomisk strategi även för arbetarklassen.

Globaliseringens stora inbyggda motsättning är att den förs framåt i handelsförhandlingar utan någon koppling till dylika mekanismer. Av naturliga skäl – i frånvaro av en global välfärdsstat – finns det ingen motsvarande politisk process som skulle säkerställa globaliseringens fortsatta politiska understöd. Beakta att globaliseringen ändå är en entydigt bra affär för de fattiga ländernas arbetare och de rika ländernas bättre avlönade och bättre utbildade personer. Den blygsamma utdelningen för medelklassen och sär-

25 Se Ruta (2017), i synnerhet s 17 samt Laget m fl. (2018).
26 Se Persson (2018).

skilt den lägre medelklassen verkar dock få fatala konsekvenser i de länder som inte har någon intern omfördelningsmekanism, dvs. just de ekonomiskt liberala anglosaxiska länderna Storbritannien och USA.

Någon global välfärdsstat kommer inte att uppstå, men det finns ändå ett och annat som kan föras in i den internationella ekonomiska politikens agenda. Det är sant att handelsförhandlingar under de senaste åren har präglats av företagens och särskilt storföretagens intressen. Som Dani Rodrik i en annan uppmärksammad uppsats har betonat[27], innefattar moderna handelsavtal många kontroversiella delar som inte kan avgöras utifrån en lika enkelt teoretisk måttstock som tullar. Fundamental ekonomisk teori säger att det alltid är bättre för den totala inkomsten om länderna avskaffar handelshindren; men det finns inte någon lika enkel måttstock för många andra ekonomiska frågor som ändå borde tillhöra alla länders egen politiska kompetens. Det kan röra sig om:

- sociala standarder och arbetarskydd i produktionen
- patentskydd och skydd av intellektuella och icke-materiella rättigheter
- miljönormer
- gränsdragningen mellan privat och offentlig produktion av välfärdstjänster
- skatteavtal mellan länder

Enligt Rodrik (2018c) har starka företagslobbys i onödigt hög grad kapat förhandlingsagendan även i frågor som inte har med traditionella handelshinder att göra.

Det politiska dilemmat är dock djupare än handelspolitiskt. Även om kritiken mot den hittills avancerade globaliseringen är motiverad, är ökande protektionism inte ett svar på utmaningen. Protektionismen riskerar att skapa en ond cirkel där de rika ländernas fattiga, de som protesterat mot globaliseringen, blir än fattigare och fortsätter att understödja politiker som inte jobbar för en djupare internationell arbetsfördelning. Protektionism är alltså en felaktig politik, på samma sätt som det är felaktigt att endast tolka den internationella handelns fördelar utifrån bytesbalansutskottet.

I stället borde alla länder nationellt forma sina politiska institutioner så att globaliseringen blir mer inkluderande. Här handlar det om nationella institutioner som omfördelar globaliseringens vinster, men också om internationella avtal som i större utsträckning tar hänsyn till andra faktorer än den fria rörligheten av produktionsfaktorer. Det finns dock inte några starka internationella institutioner som säkerställer ett sådant politiskt program. Joseph Stiglitz (2017) vädjar till ”nordiska” institutioner som en förebild för hur globaliseringen bör hanteras, men han kan inte heller komma fram med några omfattande lösningar som skulle kunna bli en del av den internationella policydebatten. I stället skriver han löst om ett nytt samhällsavtal som påminner mycket om det som gjorts i Norden. Det är dock svårt att se hur länder som USA och Storbritannien under överskådlig tid skulle avancera just i den riktningen.

27 Rodrik (2018c).

3.3 KAPITAL MED FOSTERLAND – NÄRINGSPOLITIKEN UNDER KINAS TIDSÅLDER

Sveriges ekonomiska politik har utgått från en öppen och konkurrensfrämjande ideologi. Statliga subsidier eller statlig planering av näringsstrukturen har inte varit på beslutsfattarnas agenda. Däremot har man försökt skapa en ekonomisk omgivning som främjar konkurrens, både inom landet och på den globala marknaden. Samtidigt har socialpolitiken och omfördelning bidragit till att kontinuerlig strukturförändring förblir politiskt och socialt acceptabel. Sveriges ekonomiska framgång bygger på en kontinuerlig process av kreativ förstörelse.[28] Näringspolitiken har utgått från ett djärvt deltagande i den globala marknaden och godkännande av den hittills upplevda globaliseringens spelregler. Sverige har gjort mycket enligt den nationalekonomiska läroboken och har anpassat sig bra till den typ av globalisering som än så länge varit i gång. I det föregående avsnittet påstod vi att Sverige med sina omfattande trygghetsnät t.o.m. är politiskt bättre utrustat för globaliseringen än de mer renläriga liberala anglosaxiska länderna.

Den globala ekonomi som nu formas och vars spelregler diskuteras kan dock i framtiden komma att se annorlunda ut. Skälet till detta är Kinas enorma och växande betydelse och dess medvetna tillväxtstrategi. Tillväxtstrategin respekterar inte de regler och principer som hittills styrt globaliseringen. "Västvärlden", främst Europa och USA, har verkat för en gradvis ökning av ekonomisk öppenhet, främst inom ramarna av WTO. I första hand har man strävat mot frihandel av varor och därefter tjänster. Man har också verkat för allt friare internationella investeringar och etablering av bolag till utländska marknader genom direkta investeringar samt övertaganden. Man har försökt skapa juridiska ramar för att utländska investerares tillgångar, både materiella och immateriella, skyddas på samma sätt som inhemska. Nya internationella handelsavtal utgår från att inhemska och utländska bolag konkurrerar utan att konkurrensen snedvrids av statliga subsidier till inhemska företag.

Kina är en stor och växande del av världsekonomin. Kina bestämmer förstås inte ensam den framtida globaliseringens internationella regelverk, men man kommer sannolikt att utöva ett växande och stort inflytande. Den internationella rättsordningens traditionella arkitekt, USA, verkar vara på politiska villovägar och EU:s betydelse riskerar att minska på grund av av sin demografi. Tillväxtekonomierna, med Kina i spetsen, kommer däremot att öka i betydelse, i och med att de fortfarande kan njuta av en hög "*catching up*" -tillväxttakt.

Kina strävar nu mot att snabbt komma i kapp de teknologiskt avancerade västländerna och samtidigt öka sin närvaro i alla delar av världsekonomin genom övertagande och direktinvesteringar. Kinas investeringsstrategi och strategi mot utländska bolag har studerats intensivt. En röd tråd verkar vara investeringar i länder med råvarutillgångar, och en annan är att motverka andra länders ekonomiska samarbete med Taiwan.[29]

För Sveriges och andra rika länders industri är dock allra viktigast att förhålla sig till Kinas politik som syftar till snabb teknologisk överföring. Kinas beslutsfattare vill komma

28 Några empiriska analyser av dessa processer presenteras i Vartiainen (2016).
29 Se Tuman och Shirali (2017).

i kapp västländers teknologiska kunnande. Detta är i och för sig ett fullständigt legitimt och motiverat syfte. Det finns dock bevis för att Kinas strategi inte kan betraktas som fullständigt "schysst". Istället har den betecknats som en tvångsöverföring, "*forced technology transfer*".[30]

Strategin består av flera delar som nu utmanas av västländer:

- Om ett västerländskt multinationellt företag vill få access till den kinesiska marknaden, kräver landets myndigheter ofta att företaget bildar ett joint venture -partnerskap med ett kinesiskt företag och överför sitt teknologiska kunnande till det. Detta har observerats i många branscher. Kinas marknad för t ex motorfordon är enorm, och landet har krävt att västerländska och japanska biltillverkare sätter upp joint venture -partnerskap om de vill sälja bilar i Kina. Ett annat exempel är Kinas telekommarknad och marknaden för informationsteknologi. Västerländska bolag kan på grund av Kinas internetcensur inte operera fritt i landet. I stället tvingas de söka samarbetspartners som sannolikt så småningom kan bli konkurrenter. Konkurrensen bland västerländska bolag säkerställer att Kina ändå kan attrahera bolag som är villiga att samarbeta.

- Kina respekterar inte upphovsrätten till intellektuell kapital (IPR, intellectual property rights) eller äganderätten av teknologier. Intellectual property rights, IPR är en del av världshandelsorganisations WTOs avtalsmängd[31] och främjas också av en separat organisation, WIPO (World Intellectual Property Organization). Det finns mycket belägg för att Kina respekterar dessa rättigheter bristfälligt. Det handlar om kränkning av patent, copyright samt varumärken. Kränkningarna är frekventa och Kinas rättsväsende skyddar inte riktigt de utländska innehavarna av dessa rättigheter.[32]

- Kinas statliga bolag disponerar över implicita och explicita statliga subsidier, vilket möjliggör strategier och agerande som snedvrider konkurrensen. Statsägda bolag har bättre möjligheter att agera inom Kina än andra bolag. Statsägda bolag är ett instrument för landets regering och Kinas kommunistiska parti, så att de inte behöver maximera vinster. Detta syns tydligt i deras resultat.[33] Som beskrivs av Branstetter (2018), om Partiet vill skapa en inhemsk industrisektor med uppdaterad teknologiskt kunnande, kan ett kinesisk statsägt bolag insistera på att ett utländskt bolag som säljer investeringsvaror också överför teknologiskt kunnande, även om detta gör att affären blir dyr för det statsägda bolaget. Statsägda bolag agerar alltså som effektiva köpare av västerländsk teknologi. Dessa bolag verkar också stå för en viktig del av Kinas direkta utländska investeringar, vilket innebär att de delvis kan betraktas som regeringens politiska armar.[34]

Många av dessa problem har att göra med Kinas annorlunda politiska och juridiska kultur. Kina är ett lagstyrt samhälle, men västländernas grundläggande idé om att även

30 Se Branstetter (2018) och Brander, Cui och Vertinsky (2017).
31 TRIPS, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, förhandlades fram under den så kallade Uruguayrundan.
32 Se Brander, Cui och Vertinsky (2017).
33 Garcia-Herrero och Xu (2017).
34 Se Morck m fl (2008).

regeringen måste lyda lagen har aldrig accepterats av Kinas kommunistiska parti. Kinas regering och myndigheter kan därför i hög grad agera utan några juridiska begränsningar. Kinas konfucianska politiska kultur sätter generellt mindre värde på individen och dess rättigheter.

Dessa mekanismer har analyserats teoretiskt och empiriskt. Holmes m. fl. (2011) framför en teoretisk modell som visar hur Kinas politik främjar utländska investeringar och bidrar därmed till landets teknologiska framsteg. Det finns dock också ganska övertygande teoretiska argument för att ett strängare skydd för utländska patent- och IPR-rättigheter skulle resultera i ett än snabbare flöde av nya teknologier till Kina (se Gustafsson och Segerstrom 2011). Här handlar det om de västerländska bolagens incitament för att investera i Kina, och investera på ett sätt som använder och sprider bolagens modernaste teknologier. Om upphovsrätten till teknologin eller IPR-kapitalet inte respekteras i Kina, skyddar de västerländska bolagen sin portfölj av kunnande genom att inte engagera sig i affärsmässigt givande samarbete med kinesiska agenter. Det verkar rimligt – och det påpekas ibland i diskussioner med kinesiska forskare – att det bristfälliga skyddet för intellektuella rättigheter är en broms inför tillväxten av kinesiska företag, helt oavsett om västerländska bolag är inblandade. Kinesiska företag är alltså onödigt försiktiga med sina R&D –investeringar, eftersom de inser att deras innovativa tekniker lätt kan kopieras av andra kinesiska företag. Kinas politik är alltså inte nödvändigtvis den bästa politiken för landet.

Nordiska och västerländska företag säljer numera sina produkter ofta som en del av ett större servicekoncept. Man kombinerar teknologi och affärsmannaskap, så att en hiss försäljs som en del av ett kontinuerligt servicepaket. Än så länge har Kina kanske inte varit lika skicklig med just sådana strategier, som också i viss mån upprätthåller de västerländska bolagens försprång på den kinesiska marknaden. Det är dock sannolikt att Kina så småningom också lyckas anställa personal som har samlat på sig just sådan expertis från västerländska bolag. T ex har Huawei etablerat sig i Kista och rekryterar gärna från Ericsson.

Utöver sådana strategier som med viss fog kan betecknas som oschyssta, strävar Kina också mot att genom portföljinvesteringar överta teknologiskt avancerade företag i länder som USA och Tyskland.[35] Ett uppmärksammat fall var Kinas försök att förvärva det tyska robotikföretaget Kuka. Dessa initiativ är inte förkastliga, men de har av naturliga skäl mottagits med viss alarmism i bland annat Tyskland och USA. Det är inte heller osannolikt att kinesiska investeringsbolag försöker förvärva nordiska bolag som Nokia och Ericsson. Denna strategi kan ibland betraktas som ett substitut för försöket att tillskansa sig västerländsk teknologi inom joint venture -partnerskap. Exempelvis kan man spekulera att förvärvandet av Volvo Cars var ett resultat av att joint venture -strategin inte riktigt hade fungerat.

När de gamla rika ländernas relativa inflytande i världsekonomin minskar, kan man förstås inte utgå från att den internationella ekonomins spelregler förblir oförändrade. Internationellt umgänge gagnar alla länder, och det är legitimt att tillväxtekonomier

35 Poplawski (2017).

söker vägar som inte motsvarar de som västerländska politiska filosofier än så länge har understött. Den så kallade "Washington-konsensusen" har utgått från en skarp skiljelinje mellan privat verksamhet och statliga stödåtgärder. Staten borde inte snedvrida konkurrensen mellan privata agenter. Det borde dock vara politiskt legitimt för alla länder att forma sina egna tillväxtstrategier, och det är också sant att många ganska framgångsrika länder efter andra världskriget först har byggt sin ekonomiska tillväxt på en interventionistisk strategi.[36] Den neoklassiska eller liberala konsensus-uppfattningen är trots allt en ganska färsk doktrin och beslutsfattarna i de asiatiska länderna kan med fog tycka att det måste vara tillåtet att främja ekonomisk tillväxt och teknologiskt kunnande med mindre renläriga strategier.

Konsekvenser – för allas välfärd och för den svenska industrin

Ekonomiska implikationer av Kinas burdusa tillväxtstrategi kan bedömas ur den globala allmännyttans perspektiv och den svenska industrins perspektiv. Om man betraktar den globala ekonomin i sin helhet, vållar bristande skydd av västerländsk teknologi sannolikt negativa effekter för den globala ekonomin – eftersom den kan leda till *för lite* teknologiöverföring – enligt den teoretiska förklaring som presenteras utförligt av Segerstrom och Gustavsson (2011). Det skulle alltså gagna alla om Kina visade större respekt för äganderätten av teknologi, så att den skulle överföras mot lämplig ersättning, och teknologiska innovationer därigenom skulle spridas i högre utsträckning än i dag. Ett likadant argument förs fram mer intuitivt av Herrero och Xu (2017), som föreslår att EU och Kina tar fram ett avtal om utländska investeringar, där båda parter gör koncessioner om den andra partens möjligheter till marknadsinträde.

Man ska också beakta att Kinas strategi är en övergångslösning för att komma ikapp de rikaste länderna. Om den är framgångsrik och lyckas att ta landet till den teknologiska fronten på många branscher, intensifieras den globala konkurrensen bland de mest avancerade bolagen. Detta är bra för konsumenten i både Kina och de gamla rika länderna. Enligt gängse schumpeteriansk tillväxtteori leder denna intensivare konkurrens så småningom till mer innovationsverksamhet överallt.[37] "Förlorarna" är i detta fall möjligen de västerländska bolag som förlorar sina exklusiva teknologier.

Världsekonomin är inte ett nollsummespel. Allt annat lika är den svenska konsumentens ställning desto bättre, ju produktivare resten av världen är. Om Kina lyckas tillskansa sig avancerade västliga teknologier, kommer den enligt normal ekonomisk teori att använda dem för att öka produktiviteten och därmed sänka priset på avancerade produkter på världsmarknaden. Detta motsvarar intressen av alla hushåll och företag i resten av världen, och även de svenska.

Till sist ska man också beakta att vi inte vet hur Kina kommer att bete sig om den ekonomiska tillväxten bromsas upp ordentligt. Landet har nu bara varit en tillväxtekonomi och vi vet inte hur kinesiska företag agerar i en omfattande nedgång. Än så länge har man lagt ner gamla statliga industrier, men sysselsättningen har samtidigt växt snabbt

36 Frankrike, Japan, Sydkorea och Finland är prominenta exempel.
37 Det är en hypotes av den moderna schumpeterianska tillväxtteorin att det blir fler innovationer när konkurrensen bland de mest avancerade företagen intensifieras. Se Aghion m fl (2013).

i övriga delar av ekonomin. Den kinesiska arbetsmarknaden är i och för sig ganska flexibel, med ett stort antal visstidskontrakt.

Den svenska industrins perspektiv

Ur den svenska industrins synvinkel är Kinas aggressiva teknologiöverföring mer problematisk. Det är klart att svenska industriföretag vill vara med på den enorma kinesiska marknaden. Samtidigt vill man värna om sina bästa teknologier. Det svenska näringslivet verkar inte ha någon bestämd strategi här, och det är förstås svårt för även ett stort enskilt företag att välja sin internationaliseringsstrategi.

Några plausibla slutsatser från den svenska industrins synvinkel är:

- Det kan vara värdefullt att samordna krafter. Starka ägargrupper som Wallenbergsfären kan spela en positiv roll här. Det kan vara klokt att vara mån om lokalisering av ledningsfunktioner och forskningsverksamhet, istället för en alltför renlärig liberalism. Storlek kan vara en fördel i förhandlingar.
- I och med att Kinas teknologiska nivå ökar, blir samarbetet med kinesiska partners kanske mer ömsesidigt och den teknologiska överföringen kan ske i två riktningar.
- Det är säkert värdefullt att anlita EU:s politiska muskler för att förhandla nya avtal om utländska investeringar mellan Kina och Europa. EU och USA bör pressa för mer balanserade avtalskonstruktioner med Kina.
- Det är värdefullt att vara med i EU:s Kina-politik, men Sveriges bästa strategi kan bero på vad andra länder gör. Om Tyskland eller andra länder går mot mer industriell protektionism och försöker begränsa möjligheten för kinesiska företag att investera i inhemska företag, är det inte uppenbart hur Sverige bör reagera. Kanske blir det en fördel för den svenska industrin att fortsätta sin öppenhet och bilda strategiska partnerskap med Kina.
- Någon statsstyrd närings- och forskningspolitik kommer knappast att vara lösningen. Ändå borde man fundera över vad staten och näringslivet tillsammans kan göra för att förbättra svenska internationella bolags förhandlingsposition gentemot Kina. Sveriges allmänna ”pro-market” -attityd kanske skulle aningen justeras till en ”pro-business” -riktning.
- Forsknings- och utvecklingsinsatsers volym beror på utbudet av kunniga forskare och utvecklare. Ett land som Sverige bör satsa på utbudssidan här. Om Sverige är ett bra land för avancerade forskare att bosätta sig i, kommer en stor del av forskningsinsatserna ändå att bedrivas här och deras kostnad kan hållas på rimliga nivåer. Högkvalificerad arbetskraft är en rörlig resurs som endast i liten utsträckning styrs av Kinas näringspolitik.

REFERENSER

Aghion, P., Akcigit,U. och Howitt, P. (2013). What do we learn from schumpeterian growth theory? NBER Working Paper 18824, February 2013.

Borg, A. och Vartiainen, J. (2015). En strategi för Finland. Statsrådets kanslis publikationsserie 6/2015, Helsingfors, Finland.

Brander, J.A., Cui,V. och Vertinsky,I. (2017). China and intellectual property rights: A challenge to the rule of law. Journal of International Business Studies 48, 2017, s 908-921.

Branstetter, L. G. (2017). China's forced technology transfer problem -- and what to do about it. Peterson Institute for International Economics Policy Brief 18-13, June 2018.

Dal Bo, E., Finan,F., Olle Folke,O., Persson,T. och Rickne,J. (2018). Economic losers and political winners: Sweden's radical right. Uppsats, augusti 2018. https://drive.google.com/file/d/115uMhYnCNqt_sb48R38uU4Tn3gldeaeq/view

Fetzer, T. (2018). Did austerity cause Brexit? Working Paper, Coventry: University of Warwick, Department of Economics, Warwick economics research papers series 1170.

Garcia-Herrero, A. och Jianwei Xu (2017). How to handle state-owned enterprises in EU-China investment talks. Bruegel Policy Contribution, Issue n 18, June 2017.

Gobinath, G. (2017). Rethinking macroeconomic policy: international economy issues. Paper prepared for the conference on "Rethinking macroeconomic policy IV", organized by the Peterson Institute for International Economics. Harvard and NBER, October 10, 2017. https://piie.com/system/files/documents/gopinath20171012paper.pdf

Tillväxtanalys (2014). Competing in Global Value Chains. PM 2014:10, Tillväxtanalys.

Gustafsson, P. och Segerstrom, P.S. (2011). North-South trade with multinational firms and increasing product variety. International Economic Review, vol. 52, no. 4, 2011, pp. 1123–1155.

Holmes. T. J., McGrattan,E.R. och Prescott.E. (2011). Technology Capital Transfer. Federal Reserve Bank of Minneapolis Working Paper 687, November 2011.

Jiang, K., Keller,W., Qiu,L.D. och Ridley, W. (2018). International Joint Ventures and Internal versus External Technology Transfer: Evidence from China, CEPR Discussion Paper 12809.

Laget, E., Osnago,A., Rocha,N. och Ruta,M. (2018). Deep Trade Agreements and Global Value Chains. World Bank Group; Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice, Policy Research Working Paper 8491, June 2018.

McKinsey Global Institute (2016): Poorer than their parents. Flat or falling incomes in advanced economies. July 2016. https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Employment%20and%20Growth/Poorer%20than%20their%20parents%20A%20new%20perspective%20on%20income%20inequality/MGI-Poorer-than-their-parents-Flat-or-falling-incomes-in-advanced-economies-Full-report.ashx

Morck, R., Yeung,B. och Minyuan Zhao (2008). Perspectives on China's outward foreign direct investment. Journal of International Business Studies 39, 2008, s 337-350.

OECD (2015). Trade policy implications of global value chains. OECD Trade and Agriculture Directorate, November 2015. https://www.oecd.org/tad/trade-policy-implications-gvc.pdf

Poplawski, K. (2017). Capital does have a nationality: Germany's fears of Chinese investments. OSW (Centre for Eastern Studies) Commentary number 230, 25.1.2017.

Ruta, M. (2017): Preferential Trade Agreements and Global Value Chains. Theory, Evidence and Open Questions. World Bank Group; Trade and Competitiveness Global Practice Group, Policy Research Working Paper 8190, September 2017.

Rodrik, D. (2018a). Straight talk on trade. Ideas for a sane world economy. Princeton University Press 2018.

Rodrik, D. (2018b). Populism and the economics of globalization. Journal of International Business Policy 2018. https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/danirodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf

Rodrik, D. (2018c). What do trade agreements really do? Journal of Economic Perspectives 32, 2, Spring 2018, s 73-90.

Stiglitz, J. (2017). Making trade globalization inclusive. Paper prepared for the session on Inclusive Globalization at the AEA meetings, Philadelphia, January 2017.

Tuman, J.P och Shirali Majid (2017). The Political Economy of Chinese foreign direct investment in developing areas. Foreign Policy Analysis 13, 2017, s 154-1677.

Vahlne, J. och Ivarsson,I. (2014). The globalization of Swedish MNEs: Empirical evidence and theoretical explanations. Journal of International Business Studies. 45 (2014), s. 227-247-

Vartiainen, J. (2018). Konkurrensutsatthet och konkurrenskraft. Svenskt Näringsliv, rapport, maj 2018.

4. UTVECKLINGEN PÅ BOSTADSMARKNADEN – HOTBILD MOT INDUSTRIN?

4.1 BOSTADSMARKNADEN OCH BYGGANDET

I det här kapitlet ska vi belysa orsakerna till nedgången på bostadsmarknaden. Hur allvarlig är den? Kan den få allvarliga konsekvenser för tillverkningsindustrin och den svenska ekonomin?

4.1.1 Ett expansivt byggande till slut

Byggandet har ökat kraftigt under senare år. Sverige hade länge ett bostadsbyggande som var ett av de lägsta i västvärlden i förhållande till befolkningen. Efter finanskrisen har bostadsbyggandet successivt ökat. År 2017 uppgick de totala bygginvesteringarna till 499 mdr kr i 2016 års priser, se tabell 4.1.

Tabell 4.1 **Bygginvesteringarna 2016 och 2017, 2016 års priser**

Bygginvesteringar, mdr sek	2016	2017
Bostäder	**227,0**	**259,2**
- nybyggnad	141,8	168,1
- ombyggnad	60,9	64,4
- fritidshus	11,2	13,4
- transaktionskostnader	13,0	13,2
Lokaler	**142,7**	**152,0**
- privat	87,0	88,8
- offentligt	55,8	63,2
Anläggningar	**88,3**	**87,8**
- privat	49,8	47,7
- offentligt	38,5	40,1
Summa	**458,0**	**499,0**

Källa: Byggkonjunkturen nr 1, 2018, Sveriges Byggindustrier

Det utgör nära 11 procent av Sveriges BNP. En nedgång i bygginvesteringarna skulle därmed direkt få stor effekt på tillväxten i den svenska ekonomin. Det är en snabb uppgång i bostadsbyggandet som lyft bygginvesteringarna till den nuvarande nivån. Sveriges Byggindustrier beräknar att ökningen av investeringarna i nybyggda bostäder uppgick till 19 % i fasta priser 2017. De låga räntorna och de stigande bostadspriserna har bidragit till att bostadsbyggandet ökat under flera år, men anses ändå inte matcha det underliggande behovet.

Inflyttningen till storstäderna samt invandringen har angivits som en orsak till att bostadsbyggandet måste öka kraftigt. Enligt Boverkets behovsanalys (Eriksson 2018) behöver Sverige tillföras 535 000 bostäder under perioden 2018–2025.

Tabell 4.2 **Antal påbörjade lägenheter 2008–17**

	Flerbostadshus	Småhus	Totalt
2008	11,3	10,3	21,6
2009	9,4	8,3	17,7
2010	18,1	9,4	27,5
2011	18,5	8,3	26,8
2012	15,8	5,5	21,3
2013	23,8	6,7	30,5
2014	28,1	8,6	36,7
2015	36,9	11,1	48,0
2016	46,7	12,8	59,5
2017	51,2	13,8	65,0

Källa: Sveriges Byggindustriers bearbetning av SCB-statistik

Sveriges Byggindustrier uppskattar att finansieringen av ett byggande i den omfattningen ligger kring 1700 miljarder kronor (intervju med Fredrik Isaksson, Byggindustriernas chefekonom). I förhandlingarna om infrastruktursatsningar i Stockholmsregionen ställdes långtgående utfästelser på kommunerna om bostadsbyggande som motprestation för en utbyggnad av tunnelbanan och annan infrastruktur. Kommunerna kan sälja mark till byggbolagen men har själva svårt att styra över hur mycket som byggs. Av tabell 4.2 framgår antalet påbörjade lägenheter sedan 2008. Man har alltså inte kommit upp i Boverkets vision om 69000 lägenheter per år, men är bra nära.

Under senare år har priserna på bostadsrätter och småhus oavbrutet stigit, framför allt i storstäderna men även ute i landet och hushållens skuldsättning har följaktligen ökat. En stor del av bostäderna består av villor och bostadsrätter även om det också byggs många hyresrätter. Av de 51 000 lägenheter som påbörjades under 2017 var 25 000 bostadsrätter och 26 000 hyreslägenheter. Under 2017 ökade utbudet av bostadsrätter till försäljning från såväl befintliga bostadsrättsinnehavare som av nyproducerade lägenheter. Köparna var svårflirtade och priserna började falla. Nedgången som till en början främst berörde bostadsrättsmarknaden i Stor-Stockholm spred sig sedermera till villamarknaden och i mindre utsträckning till de andra storstadsregionerna. Vad är orsaken till nedgången? För att försöka besvara den frågan är det nödvändigt att kortfattat beröra hur bostadsmarknaden fungerar.

4.1.2 En dysfunktionell bostadsmarknad

Bostadsmarknaden har under lång tid kännetecknats av regleringar, men blev en friare marknad efter 90-talskrisen[38]. Marknaden för hyresrätter reglerades under andra världskriget. Kapitalmarknaden var redan reglerad och man var orolig för att stigande byggkostnader skulle ge en splittrad hyresbild. Det var nära att hyresregleringen försvann redan på 1960-talet. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen lade redan 1967 fram en proposition om hyresregleringens avveckling. Denna drogs emellertid tillbaka efter kritik från folkpartiet som försökte göra politiska vinster på att fastighetsägarna skulle göra ökade vinster. Femtio år senare är hyresregleringen fortfarande i kraft, inlåsningseffekter stryper i och med det utbudet av hyreslägenheter, även om nybyggda hyreslägenheter inte drabbas. Men nybyggda hyreslägenheter uppfattas av allmänheten som dyra samtidigt som det finns en stor medvetenhet om att ägda bostäder under lång tid varit fördelaktiga. Övergången till bruksvärden under 1980-talet har i grunden inte ändrat effekterna av hyresregleringen. Före skattereformen 1990 var ränteutgifterna avdragsgilla gentemot tjänsteinkomster. Det innebar under lång tid en negativ realränta och de som hade möjlighet att ta bostadslån skaffade sig med fördel en villa eller bostadsrättslägenhet. Villamarknaden släpptes fri i samband med reformförsöken av bostadspolitiken 1967 och var länge expansiv. Med avregleringen av kreditmarknaden under 80-talet ökade efterfrågan ytterligare på villor och bostadsrätter. Hyresfastigheter i storstäderna kom att i ökad utsträckning omvandlas till bostadsrätter. Många förväntade sig att skattereformen skulle skapa en lugnare prisutveckling. Men den långa räntenedgången när inflationen kom ned mot slutet av 90-talet gjorde finansieringen av bostäder realt sett billigare och priserna på villor och bostadsrätter steg i pris. Efter en kollaps i byggandet under den svenska finanskrisen 1990-93 kom byggandet i gång framför allt i storstadsregionerna som upplevde en inflyttning. I början av 1990-talet avvecklades räntesubventionerna till byggandet och man fick ett mer marknadsorienterat byggande i den bemärkelsen att efterfrågan från allmänheten kom att spela en större roll än tidigare.

2008 skedde en kraftig sänkning av fastighetsskatten. Det finansierades med införandet av en ränta på uppskjutna reavinster. Det ledde till en annan typ av inlåsningseffekt. De som ägt en villa eller bostadsrätt länge och sett sina barn flytta ut blir föga intresserade av att sälja och flytta till en mindre bostad, eftersom uppskovsräntan på den uppskjutna reavinsten är kännbar (precis som reavinstskatten är om man väljer att i stället betala denna). Populärt har uppskovsräntan kommit att kallas för flyttskatten, även om det naturligtvis inte är någon skatt. Den lägre fastighetsskatten sänkte bokostnaderna för villaägarna i storstäderna, men det kom att helt överskuggas av en drastisk nedgång i ränteläget efter Lehmann-kraschen. Såväl villa- som bostadsrättspriser kom att stiga, då hushållens bokostnader minskade. Befolkningsökningen bidrog också till ökad efterfrågan och från 2013 ökade bostadsbyggandet som framgick av tabell 4.2.

Med reformerna i början av 90-talet hade de flesta byggsubventioner avvecklats. Utan byggsubventioner har det dock varit svårt att få till stånd ett större byggande av hyresrätter. Man har inte funnit något system att skapa en hållbar incitamentsstruktur för

38 Lindqvist m.fl. (2018) I kapitel 4 Kapitalmarknadsregleringarna och bostadsbyggandet efter 1942 gör Jan Jörnmark en utmärkt redogörelse för bostadspolitiken under efterkrigstiden.

att åstadkomma ett långsiktigt högre bostadsbyggande, annat än av ägda bostäder. Swedbanks boindex som visar kostnaden för bostadsförvärv i förhållande till hushållens disponibla inkomster visar att prisuppgången för ägda bostäder sedan 2008 kompenserats av att boendekostnader fallit. Prisuppgången reflekterar alltså fundamentala faktorer. Någon bostadsbubbla har inte funnits. Mellan andra kvartalet 2015 och andra kvartalet 2017 försämrades dock hushållens ”boköpkraft”. För förstagångsköpare har samtidigt priserna i storstäderna ofta varit ett hinder. Sverige är till exempel vid sidan av Estland det enda land i EU (Lindqvist, m.fl.2018) som inte har några former av subventioner för unga förstagångsköpare. En ökad volym ägda bostäder till högre priser har samtidigt inneburit en ökad skuldsättning hos hushållen. Det föranleder oss att ta upp kopplingen till finansmarknaden.

4.2 HUSHÅLLENS SKULDSÄTTNING OCH BOSTADSMARKNADEN

Förvärv av villor och bostadsrätter kräver normalt att hushållen tar lån. Bostadslån är också den i särklass viktigaste komponenten i hushållens skulder. Det har inte bara inneburit att hushållens skuldsättning ökat. Så har också den andra ändan i ekvationen, bankernas utlåning. Sverige är ett land där hushållen i ökad utsträckning äger sina bostäder. Ökningen av volymen ägda bostäder har inte bara berott på nyproduktion utan också av en betydande omvandling av hyreslägenheter till bostadsrätter samt i viss utsträckning också konvertering av fritidshus till villor. Ett sådant system förutsätter naturligtvis en stor skuldsättning hos hushållen. Men det har lett till stor kritik från Riksbanken och Finansinspektionen som hänvisat till att högbelånade hushåll kan ge upphov till en skuldkris.

En annan oro har sedan finanskrisen funnits för bankernas stabilitet. Det var bostadslån till hushåll med låga inkomster som gav upphov till den s.k.subprimekrisen 2007 i USA som året därefter utvecklades till en global finanskris. Den amerikanska bostadspolitiken hade under flera år bland annat gått ut på att tvinga bostadsinstituten att låna ut även till hushåll som normalt inte skulle få lån i ett riskbaserat kreditsystem. Riskerna hanterades i stället genom att skuldbreven packades ihop i så kallade CDO-instrument tillsammans med lån med mindre risk och sedan såldes vidare via finansmarknaden. I USA är inte heller hushållen personligen betalningsansvariga för bolån. Här fanns två viktiga skillnader mot situationen i Norden. Här är hushållen personligen ansvariga för tagna lån och bankerna har under lång tid haft en omfattande kreditprövning av nya låntagare. Bankerna i Sverige har dock medverkat i att prisstegringarna på bostadsmarknaden varit så omfattande. Bankerna avvecklade under millenniets första år amorteringskrav på bostadslån. Statliga SBAB tog dessutom 2005 initiativ till att höja bottenlånen från 75 % till 95 % av bostadens värde. Det innebar mindre behov av topplån till högre ränta. Detta tvingade övriga banker att följa efter. Dessa två förändringar drev upp bostadspriserna.

En viktig orsak till att 2008 års kris blev global var att bankernas skuldsättning var uppdriven. För att minska risken för nya bankkriser ersattes de tidigare Baselöverenskommelserna med den nya överenskommelsen Basel III som lanserades av Bank for International Settlements (BIS) under 2010 mellan 27 länder och där nya skärpta kapitalkrav för banker började införas 2013 och ska vara fullt införda 2019. Skärpta

likviditetskrav ska vara införda senast under 2018. I Baselsystemet ges varje tillgångsslag i bankerna en riskvikt. Storleken på det kapital som banken måste hålla bestäms för vare tillgångsslag av kvoten mellan de riskviktade tillgångarna och kapitaltäckningskvoten. I Basel III finns nya krav på dels kärnprimärkapital (aktiekapital och innehållna vinstmedel) i pelare 1, dels det s.k. Tier 2-kapitalet (pelare 2). Totalt höjdes kapitalkravet till 10,5 procent. Det har höjt bankernas upplåningskostnad för såväl bolån som andra tillgångsslag. Bankerna har som en effekt i flera omgångar höjt bolånemarginalen mellan upplåningskostnaden och den faktiska bolåneräntan. Riskviktsgolvet för bolån sattes initialt 2013 till 15 procent. Kapitalkravet och riskviktsgolvet sätter alltså tillsammans en gräns för hur mycket en bank kan öka utlåningen. 2014 höjdes riskviktsgolvet för bolån till 25 procent. Under 2018 föreslog Finansinspektionen att riskviktsgolvet för bolån på 25 procent skulle vara kvar men flyttas från pelare 2 till pelare 1. Bankföreningen protesterade i sin remiss kraftigt mot förslaget men förslaget träder ändå i kraft 31 december 2018. Förslaget innebär att bankernas riskexponeringsbelopp ökar och att därmed kärnprimärkapitalrelationen marginellt minskar. Bankerna har i sina rapporter i allmänhet påpekat att det inte har någon större betydelse eftersom deras kärnkapitalrelation ligger betryggande över miniminivån. Bankerna har som en konsekvens av åtstramningarna skärpt kraven på de hushåll som vill teckna bolån eftersom man har svårt att expandera utlåningen i samma takt som tidigare. Ett hushåll förutsätts idag ha en inkomst för att klara en bolåneränta på 6-7 procent och få låna högst 4,5 ggr bruttoinkomsten enligt tämligen samstämmiga tidningsuppgifter. De exakta beloppen varierar visserligen mellan bankerna och bolåneinstituten.

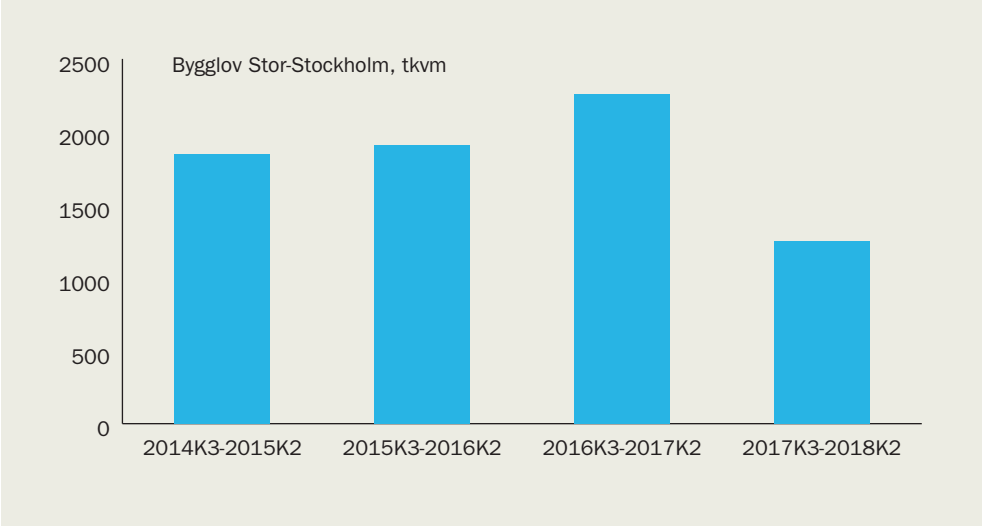
Regeringen tog intryck av Finansinspektionens kritik över hushållens skuldsättning och beviljade FI att i två omgångar höja amorteringskraven, andra ökningen trädde i kraft 2018. Höjningarna gäller endast nya bolån. Det senare bör medföra nya inlåsningseffekter. Eftersom man också förmått bankerna att gå tillbaka till bottenlån på 75 % av bostadens pris, det så kallade bolånetaket, har därmed bolånekostnaden för de hushåll som inte har stora kontantinsatser höjts drastiskt. När bankerna dessutom infört skuldkvotstak och krav på att hushållen ska klara räntenivåer på 6-7 procent så har lånemöjligheterna för hushållen krympt.

Förutsättningen för ett ökat bostadsbyggande som till stor del består av villor och bostadsrätter är att det finns hushåll som har möjlighet att låna och klara av att finansiera bolån som i ökad utsträckning också innehåller amorteringar. Gör man det svårare för hushållen att låna, ja då minskar efterfrågan på bostäder. Det bör i sin tur leda till att bostadspriserna faller. Det gjorde de också i Stockholmsregionen under 2017 för såväl bostadsrätter som villor. Med en viss eftersläpning har sedan bostadspriserna vikit även i Göteborgs- och Malmöregionen. Under våren 2018 har sedan nedgången bromsat in, oklart om detta är tillfälligt.

Det föranleder oss till att ta upp affärsmodellen som styr en del av bostadsproduktionen. Det har funnits en del spekulativa inslag i bostadsrättsmarknaden i och med att den bygger på att det finns tillräckligt många hushåll som är beredda att lägga handpenning när ett bostadsprojekt sjösätts. När bostadsutvecklarna fått tillräckligt många anmälningar har bankerna garanterat finansieringen. Byggindustrin är alltså beroende av att bankerna är villiga att erbjuda lån till köparna. En del av de som tecknat sig har inte

haft för avsikt att bo i lägenheterna utan har tecknat sig förvissade om att bostadspriserna kommer att överstiga försäljningspriset när bostaden är färdig. Undersökningar om bland annat köparnas motiv visar emellertid att ca 95 % av hushållen köper bostäderna för att bo i dem (Evidens, apr 2018). Evidens undersökningar visade däremot att många hushåll länge skyndat sig att köpa i tro om att det blir dyrare längre fram. Så länge som bostadspriserna steg var efterfrågan stark. När priserna planade ut och sedan började falla så föll också efterfrågan på nyproducerade lägenheter. Det har lett till en negativ efterfrågechock som också återspeglar sig i en nedgång i byggloven.

Diagram 4.1 **Bygglov för nybyggnation av lägenheter i Stockholmregionen 2015-18, tkvm**



Källa: SCB

Av diagram 4.1 framgår byggloven i Stockholmsregionen. Motsvarande diagram för hela riket skulle ge samma tendens men inte så uttalad. Nedgången är framför allt ett stockholmsfenomen men nedgångar har i mindre utsträckning också drabbat Göteborgs- och Malmöregionen. I övriga landet har vi inte sett någon nedgång. Nedgången 2017/18 ser väldigt kraftig ut enligt diagram 4.1. Det bör dock påpekas att de senaste kvartalens uppgifter brukar revideras uppåt när nya uppgifter kommer in. Konjunkturen i ekonomin är samtidigt totalt sett stark och hushållens ekonomi talar för att det borde finnas en underliggande god efterfrågan på bostäder. I nästa avsnitt ska vi ta upp effekterna av om nedgången håller i sig.

Sammanfattningsvis kan man säga att myndigheter och banker tillsammans gjort det svårt för många ensamhushåll att finansiera ett bostadsköp. I och med att få familjer har två höga inkomster eller innehar stora finansiella tillgångar har även välbeställda hushåll fått svårt att bjuda på attraktivt belägna bostadsobjekt. Det som vi bevittnat de senaste åren är i praktiken en återreglering av kreditmarknaden för bolån. Detta trots att hushållens bolån inte vid något tillfälle sedan andra världskriget legat bakom finanskriser vare sig i Sverige eller andra länder i Västeuropa.

4.3 BYGGKONJUNKTUREN OCH TILLVERKNINGSINDUSTRIN

Som vi nämnde i kapitel 2.1. har tillverkningsindustrin större delen av sina kunder utomlands. Det kan därför te sig som att smittorisken från ett eventuellt vikande bostadsbyggande på tillverkningsindustrin är begränsad. Tyvärr kan man inte använda input-outputtabellerna för att beräkna beroendet mellan byggindustri och tillverkningsindustri. Men byggindustrin är så mycket mer än processande av byggmaterial, stål och trävaror. I själva verket utgör byggsektorn en stor del av hemmamarknadsefterfrågan för industrin. I industrin har vi leverantörer av köksutrustning, VVS, elinstallationer, badrumsinredningar, kakel och klinker, snickerier, tapeter, färg, verktyg, byggmaskiner, hissar, lyftutrustning, kompressorer, arbetskläder, hörselskydd, fallskydd, byggnadsställningar, presenningar. Listan kan förmodligen göras hur lång som helst. Dessutom är byggandet av lokaler och infrastruktur direkt relaterat till bostadsbyggande. Ställer man in ett större byggprojekt i ett område då drabbar det också byggandet av daghem, skolor och andra lokaler.

Vilken effekt skulle en nedgång i bostadsbyggandet och bostadspriserna få för industrin och den svenska ekonomin?

Det är kanske inte så svårt att räkna ut den direkta effekten, men störningar sprids genom samhällsekonomin och får såväl en multiplikatoreffekt som att de också utlöser motverkande mekanismer. Exempel på det senare är vilka åtgärder som till exempel en nedgång normalt skulle få på penningpolitiken. Vi har använt oss av Oxford Economics makroekonomiska modell för Sverige för att göra en uppskattning av effekterna av en nedgång på bostadsmarknaden. Vi tackar Almega som gjort detta möjligt för oss. Modellen är naturligtvis förenklad och man bör alltid använda den här typen av skattningar med en viss försiktighet. De bygger på historiska observationer av ekonomiska samband, men varje historiskt förlopp är i sig unikt.

Våra antaganden är följande: 1) bostadspriserna faller i snitt med sammanlagt 10 procent under 2018 och 2019 från 2017 års nivå. 2) För bygginvesteringarna i bostäder räknar vi med en minskning med 15 % under 2019 jämfört med 2018 varefter de sedan stabiliseras på den nivån. På grund av överhänget innebär det en fortsatt nedgång med nära 2 % 2020. Det innebär att bostadsinvesteringarna kommer att hamna på en nivå som är något lägre än de var 2016 men betydligt över nivån 2015.

Antagandena kan låta modesta men bygger på en relativt skarp nedgång i Stockholmsregionen och inte tillnärmelsevis så stor nedgång i övriga landet. Den nedgång vi antar är faktiskt rätt tuff men på intet sätt orealistisk. När det gäller huspriserna har å andra sidan Oxford Economics inte tagit hänsyn till den nedgång som faktiskt varit eftersom man utgår från SCB-data som släpar efter och inte är så tillförlitliga som t.ex. statistiken från Svensk Mäklarstatistik.

Tabell 4.3 **Avvikelser från baseline i procentenheter av en nedgång på bostadsmarknaden**

Tillväxt i	2018	2019	2020
BNP	-0,2	-0,8	0,5
Privat konsumtion	-0,1	-0,7	-0,3
Fasta bruttoinvesteringar	-1,1	-5,4	-0,4
Konsumentpriser	0	-0,4	-1,1
Industriproduktion	-0,3	-1,7	-0,4

Källa: Oxford Economics: World economic model och egna antaganden.

Av tabell 4.3. framgår förändringarna i de viktigaste ekonomiska storheterna som vårt scenario framkallar. Prognoserna i baseline är Oxford Economics egna från juni 2018. I stället för en BNP-tillväxt 2019 på 2,1 % faller tillväxten tillbaka till 1,3 %. Tillväxten i industriproduktionen blir negativ med en nedgång i industriproduktionsindex på 0,1 %, alltså i praktiken recession. Vi får en svagare sysselsättningstillväxt och en uppgång i arbetslösheten under 2019. Det är dock inga dramatiska skillnader, arbetslösheten beräknas hamna på en 0,3 % högre nivå än i baselinescenariot. Lönestegringarna flackar av men inflationen blir lägre. Effekterna blir samtidigt att konkurrenskraften i exportindustrin stärks och det bidrar till att nedgången avlöses av högre tillväxt 2020 framkallad av ett omslag i utrikeshandelns netto. Exporten går bättre än i baseline och importen ökar mindre. En de facto återhämtning är samtidigt beroende av hur den internationella ekonomin utvecklas.

Om vi t.ex. skulle få en synkronisering av en internationell avmattning samtidigt som byggmarknaden i Sverige faller, ja då kan konsekvenserna bli allvarliga. I den här typen av ekonometriska modeller har man inte lagt in cykliska variationer utan man antar att ekonomin har en benägenhet att på sikt gå mot det som är den långsiktigt uthålliga tillväxttakten. Oxford Economics har följaktligen ett antagande om hyfsad tillväxt i såväl den svenska ekonomin som den internationella för såväl 2020 som 2021 i sitt baseline. Vi lade avsiktligt in förändringarna med omedelbar verkan. Man kan ju tänka sig en långsammare nedgång, men som håller på ett längre tag och som i slutändan sammanfaller med en internationell konjunkturnedgång. Det senare är förmodligen mer realistiskt. Om inga motåtgärder sätts in mot kreditåtstramningen är förmodligen kanske minst tre års nedgång i bostadsinvesteringarna mer troligt än den ettåriga nedgång vi har antagit. Då kan effekterna bli väl så kännbara.

För att klara Boverkets målsättning fram till 2025 krävs å andra sidan att bankerna gör det möjligt för hushållen att ytterligare expandera sin lånestock. Lindqvist m.fl.(2018) har gjort beräkningar, grundade på att 37 procent av nyproduktionen är hyresrätter, som visar att hushållen fram till 2025 måste öka sin skuldkvot från 186 procent av BNP till knappt 200 procent av BNP, förutsatt att bostadspriserna stiger med 2 procent per år.

Med en fortsatt god konjunktur i omvärlden så finns det å andra sidan goda möjligheter att fortsatt stigande inkomster för hushållen kan leda till att efterfrågan på bostäder åter stiger. Rapporten från Evidens (apr 2018) presenterade en del data som motiverade

att nedgången i fastighetspriser berodde på fundamenta och att efterfrågan åter borde kunna ta fart. Evidens hushållsenkäter visar också att många fortfarande tror på stigande fastighetspriser, även om det är färre som tror det än tidigare. Vi är än så länge förmodligen inte i kris.

Ett alternativ för att kombinera en fortsatt expansion av bostadsbyggandet utan att höja hushållens skuldkvot skulle vara om man kunde åstadkomma en omfattande byggnation av hyresrätter. Frågan uppkommer då vem som ska stå för finansieringen och hur man ska hantera hushållens låga preferenser för hyreslägenheter. Precis som vid bostadsrättsköp riskerar många hushåll att diskvalificeras från hyreskontrakt på grund av otillräckliga inkomster.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ett antal aktörer drivit fram en nedgång på bostadsmarknaden drivna av sin oro för hushållens skuldsättning och riskerna för det finansiella systemet. Detta har gjorts helt frikopplat från hänsynen till bostadsförsörjning, demografi och de behov som ställs av den strukturomvandling av den svenska ekonomin som vi beskrev i kapitel 2. Det visar riskerna med ett system där myndigheter med begränsade mål kan agera alltför självständigt. Åtgärder har följts av nya åtgärder utan att effekterna av de tidigare åtgärderna har utvärderats.

För industrin slår en nedgång i bostadsbyggandet direkt på försäljningen på hemmamarknaden för många företag. De sekundära effekterna på den svenska ekonomin drabbar i nästa led i stort sett hela industrin i form av lägre aktivitet på hemmamarknaden. Förhoppningsvis kan en del motverkande faktorer mildra nedgången. Det förutsätter dock att den inte blir långvarig. Samtidigt är en stabil bostadsförsörjning också viktig för industrins möjlighet att rekrytera i storstadsområdena. Under 2016 gick två av våra främsta tillväxtbolag med hemvist i Stockholm, Klarna och Spotify ut och angav bristen på bostäder som det absolut största hindret för deras möjligheter att expandera på hemmaplan. Det kändes som att den kritiken inte riktigt togs på allvar.

Nedgången i byggandet kan mycket väl utvecklas till en fullskalig kris, just av det slag som man ironiskt nog egentligen velat undvika. Dock finns det fortfarande tid för politiska motåtgärder, men de brådskar.

REFERENSER

Eriksson, B.J. Behov av nya bostäder 2018-2025, Boverket Rapport 2018:24

Evidens (april 2018). Sverige allt längre från en spekulationsdriven bostadsbubbla. www.evidensgruppen.se.

Finansinspektionen (2012). Promemoria. Riskviktsgolv för svenska bolån.

Finansinspektionen (2014). Promemoria. Kapitalkrav för svenska banker.

Isaksson, F, Deremar,J., Blom. L.,Broman,A.(2018). Byggkonjunkturen, Sveriges Byggindustrier

Lindbeck. A (2012). Ekonomi är att välja, Albert Bonniers förlag

Lindqvist, T., Attefall, S.,Jonsson,L., Jörnmark, J.,Weiss,L.(2018). Vem ska finansiera framtidens bostäder? Veidekke.

Sveriges Riksbank (2010). Penningpolitisk rapport 2010

Swedbank Boindex. https://www.swedbank.se/privat/spara-och-placera/analyser-marknad-omvarld/swedbank-insikt/swedbank-makroanalys/boindex/index.htm

5. INDUSTRINS BETYDELSE FÖR OMVANDLINGEN TILL ETT HÅLLBART SAMHÄLLE

5.1 INLEDNING

Svensk industri spelar en central roll för en omvandling till ett hållbart samhälle. Den svenska industrin[39] svarar för en knapp tredjedel av totala utsläppen av växthusgaser och 38 procent av landets totala energianvändning (Naturvårdsverket, 2017 och Energimyndigheten, 2018). Hållbarhet handlar om mer än klimat och miljö; sociala faktorer, demokratisk styrning samt goda ekonomiska och politiska institutioner är också viktiga delar för att gå mot en långsiktigt hållbar utveckling. I detta kapitel har vi valt att fokusera på omställningen mot klimatmålen. Industrin är avgörande för att nå målet om ett fossilfritt samhälle år 2045. Det svenska övergripande klimatmålet är att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, och ska sedan uppnå negativa utsläpp, vilket innebär att svenska utsläppen ska vara mindre än till exempel den mängd koldioxid som tas upp av naturen eller de utsläpp Sverige bidrar till att minska utomlands. Utsläppen från svenskt territorium ska dessutom år 2045 vara minst 85 procent lägre än år 1990.

Industrin bidrar till klimatförändringar genom utsläpp av växthusgaser, men industrin påverkas även av klimatförändringar. En gradvis uppvärmning av jordens klimat och en ökad frekvens av extremväder skapar risker och kostnader för industrin; både i Sverige och genom globala värdekedjor. Detta avsnitt belyser industrins roll i en global kontext utifrån båda dessa perspektiv. Vi jämför den svenska industrins klimatpåverkan med industrins klimatpåverkan globalt. Sedan presenterar vi statistik för svensk industri avseende växthusgasutsläpp och energianvändning på sektornivå och jämför svenska industribranschernas växthusgaseffektivitet med övriga EU-länder. Slutligen diskuteras olika styrmedel för att bidra till en omställning mot ett fossilfritt samhälle.

5.2 KLIMATFÖRÄNDRINGAR PÅVERKAR INDUSTRIN – RISKER OCH KOSTNADER

Sommarens varma väder och torka visar att även svensk industri påverkas av klimatförändringar. Jordbruket och därmed livsmedelsindustrin påverkades direkt via lägre skördar och brist på foder. Skogsindustrin såg stora värden gå förlorade i omfattande skogsbränder, som även hotade infrastruktur och byggnader. Denna typ av episoder av olika former av extremväder bedöms bli allt vanligare i framtiden. Men klimatförändringar har också inverkan på industrin och skapar nya behov av anpassning. Den globala uppvärmningen påverkar hela ekosystemens struktur och funktion. Djur- och växtlivet kan komma att anpassas då livsbetingelserna förändras. Vissa arter kan trivas och frodas medan andra kan tvingas till förflyttning eller i värsta fall bli utrotade, med betydande konsekvenser för jordbruket (Hatfield, et al., 2018).

39 I industrin inkluderas här gruv- och tillverkningsindustrin.

Den globala uppvärmningen:
”Det är alarmerande rön. Vi är genuint oroliga. Vi har värmt upp planeten med 1,1 grad. Vi är troligtvis intecknade för 1,5 grad redan nu. På grund av tröghet i klimatsystemet och för att det är så mycket värme som är absorberat i haven. Så vi har kanske bara en halv grad kvar tills vi når den 2 graders planetära gränsen där risken finns att vi tippar över och får en självuppvärmande process som gör att vi inte kan gå tillbaka, d.v.s. att jorden tar över och blir självuppvärmande. Plötsligt är det inte bara vi som orsakar uppvärmningen utan planeten också. Med dagens trend riskerar vi alltså att nå 2 grader om 20-30 år. Vid två graders uppvärmning kommer vi få enorma problem med sjukdomar, torka, översvämningar. Länder kommer försvinna under havsutökning som kommer nå en bra bit över 1 meter, kanske rentav 6 meter. Vi får helt enkelt redan vid två grader enormt kostsamma och svåra anpassningsproblem.”
(Johan Rockström, Kalla fakta, Klimathotet, TV4, 11 september 2018)

Klimatförändringar påverkar den ekonomiska utvecklingen genom tre huvudsakliga kanaler (se t.ex. Batten, 2018, Acevedo Mejia et al., 2018); mer frekvent extremväder, gradvis uppvärmning och kostnader kopplade till anpassning och omställning. Denna indelning kan användas för att illustrera de kostnader, risker och den ökad sårbarheten som även drabbar industrin.

För det första påverkas industrin direkt och indirekt genom ökad frekvens av mer extremt väder. Vare sig det rör sig om värmeböljor och torka, som denna sommar, eller kraftiga skyfall och orkaner kan det påverka olika delar av industrin direkt eller indirekt. De direkta effekterna kommer på fysiska tillgångar såsom infrastruktur, byggnader, skog och mark. De indirekta effekterna kommer genom ökade försäkringspremier och kostnader för att förstärka och anpassa byggander och andra tillgångar för att möta en högre frekvens av extremväder. Dessutom påverkas industrin inte enbart av extremväder i Sverige. Globala värdekedjor är integrerade och svensk industri är i hög grad beroende av import av insatsvaror för produktion. Dessa insatsvaror kommer att påverkas av både tillfälliga extremväder, men även av den gradvisa uppvärmningen. Globala värdekedjor bli mer sårbara och riskerar mer frekventa produktionsstopp.

Den gradvisa uppvärmningen av klimatet skapar kostnader och risker på liknande sätt då industrin måste anpassa sin verksamhet till klimatförändringar, både i Sverige och internationellt. En högre medeltemperatur innebär exempelvis att byggander och produktion måste anpassas för att minska risken för produktionsstopp. Investeringar för att klimatanpassa anläggningar, produktion och energisystem till ett gradvis varmare klimat kan tränga ut andra, produktiva investeringar.

Utöver kostnader för extremväder och den gradvisa uppvärmningen som främst slår mot fysiska tillgångar kommer anpassnings-och transaktionskostnader. I denna kategori hamnar risken för finansiell instabilitet som kan uppkomma till följd av anpassning av teknik och energianvändning. Denna risk brukar främst ses om relaterad till det som kallas ”stranded assets”, d.v.s. tidigare värdefulla tillgångar som minskar kraftigt i värde till följd av klimatförändringar. Det finns en risk för en fossilbubbla då investeringar i äldre teknik kopplat till fossila bränslen blir mindre lönsamma än väntat, exempelvis via minskad efterfrågan och fallande priser på olja och gas (se t.ex. Mercure et al. 2018).

Kostnaden för förnybar energi har fallit betydligt snabbare än väntat och investeringar ökar i snabb takt (OECD 2017). Då industrin kopplad till användning och utvinning av fossila bränslen kräver kapitaltunga investeringar kan det skapa osäkerhet bland investerare som har lånat ut pengar till industrin eller köpt företagsobligationer eller aktier i företag verksamma inom dessa industrier. Dessa fallande tillgångsvärden och osäkerhet om vem som har finansierat lån till denna sektor kan utlösa en finansiell kris på samma sätt som sub prime lån utlöste finanskrisen 2008. En sådan kris kan enligt Mercure et al. (2018) bli minst lika allvarlig som finanskrisen 2008.

Samtidigt kan en utveckling mot en mer hållbar produktion innebära investeringar och innovationer som bidrar till tillväxt och nya affärsmöjligheter. Industrin har en stor potential i att bidra till en mer positiv utveckling genom att utveckla nya teknologier, innovationer som driver produktivitet. Nya globala affärsmöjligheter följer på den stora omställningen som behöver ske i Sverige och globalt. Denna aspekt är viktig att ha med när man bedömer styrmedel och kostnader för industrins arbete med att minska utsläppen av växthusgaser som vi skriver mer om i det sista kapitlet.

Den senaste tidens utveckling visar att kostnaderna för klimatförändringar stiger samtidigt som tekniken som behövs för en omställning kraftigt har sjunkit i pris (OECD 2017). En ny rapport från Global Commission on the Economy and Climate (2018) visar att vi kraftigt underskattar fördelarna med investeringar i ett renare, mer klimatvänligt samhälle. Krafttag för att möta klimatförändringar kan leda till åtminstone USD 26 biljoner i ökad ekonomisk tillväxt fram till 2030 (Global Commission on the Economy and Climate, 2018). Detta skapar stora exportmarknader där svenska företag har potential att växa globalt. Sverige är väl positionerat att tillvarata denna utveckling. Enligt EU rankas Sverige som nummer ett i Europa i EU:s Eco-innovation index för 2017[40]. Enligt intresseorganisationen Swedish Cleantech finns ungefär 1000 företag inom miljötekniksektorn i Sverige, men endast 68 av dessa är verkstadsföretag[41].

5.3 INDUSTRIN ÄR AVGÖRANDE FÖR KLIMATARBETET BÅDE GLOBALT OCH I SVERIGE

Klimatförändringar är globala. Ur ett globalt perspektiv är industrinen av nyckelsektorerna i en omställning mot en mer hållbar utveckling. Industrins utsläpp av växthusgaser har ökat med 69 procent åren 1990-2014, samtidigt som de totala globala utsläppen ökade med 30 procent (McKinseys rapport ”Decarbonization of industrial sectors: the next frontier” (2018)). Sammantaget står industrin för cirka 28 procent av världens växthusgasutsläpp. Industrins växthusgasintensitet, mätt som växthusgasutsläpp per produktionsenhet, minskade dock med cirka 5 procent under 1995-2014.[42]

Industrin är dessutom energiintensiv. Enligt Internationella energirådet (2018) svarade industrin för 38 procent av världens totala energianvändning år 2016. Fossila bränslen

40 https://ec.europa.eu/environment/ecoap/indicators/index_en
41 http://swedishcleantech.com/
42 I McKinseys rapport inkluderas byggsektorn i definitionen av industrin, medan den svenska statistiken inkluderar endast gruv- och tillverkningsindustrin. Även andra skillnader i definitioner bland källor kan uppstå.

svarade för cirka 71 procent av industrins totala energianvändning, medan el täckte cirka 20 och bioenergi cirka 5 procent. McKinseys rapport understryker att samtidigt som färdplanerna och teknologiska lösningarna för klimatomställningen i stort sett redan finns inom byggnad-, el-, och transportsektorn, är de fortsatt bristande inom industrisektorn.

För att världen ska kunna hålla sig under två grader Celsius i uppvärmning måste trenden i den globala industrins växthusgasutsläpp byta riktning från en genomsnittlig tillväxt på 2,2 procent per år till en genomsnittlig nedgång på 5-9 procent per år (McKinsey, 2018). Enligt IEA:s estimat måste industrisektorns koldioxidutsläpp minska med 40 procent mellan 2014 och 2060 för att tvågradersmålet ska nås (Global Commission for the Economy and Climate, 2018). Det är en betydande utmaning givet ökande efterfrågan för industrivaror. Industriproduktionen väntas öka mest i Indien och Afrika framöver (McKinsey, 2018). Det är därför av stor vikt att nya produktionsanläggningar i utvecklingsländer blir så växthusgaseffektiva som möjligt.

Enligt McKinseys rapport består cirka 90 procent av industrins växthusgasutsläpp av koldioxid. Enligt rapportens statistik står cementproduktionen för cirka 20 procent av den globala industrins totala koldioxidutsläpp, medan stålproduktionen står för 19 procent, ammoniakproduktionen för 3 procent och etenproduktionen för 1,3 procent. Rapporten understryker att minskandet av utsläppen i dessa sektorer är en speciellt stor utmaning, eftersom 45 procent av deras utsläpp kommer från råvaror som används i tillverkningsprocesserna och som därför inte kan minskas utan nya tekniska innovationer. Dessutom orsakas 35 procent av utsläppen från produktionen av dessa varor av förbränning av fossila bränslen för att skapa mycket höga temperaturer, något som inte kan göras med andra energislag med nuvarande teknik. Vidare är de olika delarna av tillverkningsprocesserna starkt kopplade till varandra, vilket försvårar tekniska förändringar, och dessutom har produktionsanläggningar långa livscykler, vilket gör att ny teknik innebär stora kostnader.

Enligt McKinseys rapport kan dessa fyra sektorers utsläpp minskas till nära noll genom åtgärder på efterfrågesidan (såsom byte av cement till andra material), ökad energieffektivitet, elektrifiering av värmeproduktionen, ökad användning av koldioxidneutral vätgas och biomassa, samt lagring av koldioxid och andra innovationer. Lagring av koldioxid är redan möjligt i cementproduktion. Omvandlingen kommer att kräva ett starkt ökat utbud av koldioxidneutral el. Ett aktivt samarbete mellan statliga myndigheter, industriella företag och forskningsinstitutioner krävs för att stödja utvecklingen av tekniska lösningar. Kina är en stor spelare inom de fyra fokussektorerna, eftersom landet producerar cirka hälften av världens cement, järn och stål och en betydande andel av både eten och ammoniak, samt står för en stor andel av sektorernas utsläpp.

The Global Commission on the Economy and Climate (2018) lyfter cement-, stål- och plastindustrin som viktiga sektorer för att klara omställningen för att möta globala klimatmål. Rapporten understryker vikten av plastproduktion i klimatpolitiken; plasten produceras från fossila råvaror och den globala plastproduktionen väntas öka kraftigt. Minskad plastanvändning och ökad återvinning ses som de centrala lösningarna. Trots att uppgraderingen av industriella processer för att minska utsläppen ofta orsakar stora kostnader, noterar rapporten att energieffektivisering samtidigt möjliggör stora kostnadsminskningar och att cementsektorn skulle kunna minska dess energianvändning

globalt med 10-20 procent och stålsektorn med 15-20 procent genom att öka energieffektiviteten till dagens högsta möjliga nivå. I stålindustrin kan ökad återvinning i form av skrotmetallproduktion i stället för helt nyproducerad stål minska energianvändningen med 56 procent. Rapporten tar även upp möjligheten att byta ut kol i stålproduktionen mot kol från biomassa.

5.3.1 För klimatarbetet i Sverige är industrin lika central som på den globala nivån

Den svenska industrin, (gruv- och tillverkningsindustrin), svarar för en knapp tredjedel av landets utsläpp och 38 procent av landets totala energianvändning enligt statistik från Naturvårdsverket (2017) och Energimyndigheten (2018). Fossila bränslen svara för cirka 19 procent av den svenska industrins energianvändning, medan biobränslen står för 40 och el för 35 procent. Den koldioxidintensiva järn- och stålindustrin är relativt stor i Sverige, och står enligt Naturvårdverkets statistik för 36 procent av den svenska industrins totala utsläpp. Icke-metalliska mineralprodukter, som inkluderar utsläpp från cementproduktion, står för cirka 19 procent av Sveriges industriella utsläpp och kemiindustrin för cirka 9 procent. Även raffinaderier är en stor utsläppskälla, vid 16 procent av industrins utsläpp. Trots att den svenska industrins totala utsläpp minskat med cirka 19 procent sedan början av 90-talet med en betydligt minskad växthusgasintensitet, har utsläppen stått stilla inom järn- och stålindustrin och minskat endast marginellt inom icke-metalliska mineralprodukter.

Om Sverige ska nå målet om ett fossilfritt samhälle är det avgörande att svensk industri, och speciellt dess mest koldioxidintensiva branscher, ingår i omställningen. Stora satsningar i forskning och innovation behövs för att kunna bland annat minska de höga processutsläppen i stål- och cementproduktion. Sverige har goda förutsättningar, i form av kunskap och resurser, för att bidra och leda arbetet med att hitta de tekniska innovationer som krävs då vi är ledande inom Europa på eco-innovation. Det skulle bidra till att minska utsläppen dramatiskt både på hemmaplan och globalt. Att vara en föregångare inom industrins tekniska utveckling skulle dessutom ge Sverige en viktig konkurrensfördel internationellt, när även andra länder intensifierar sitt klimatarbete.

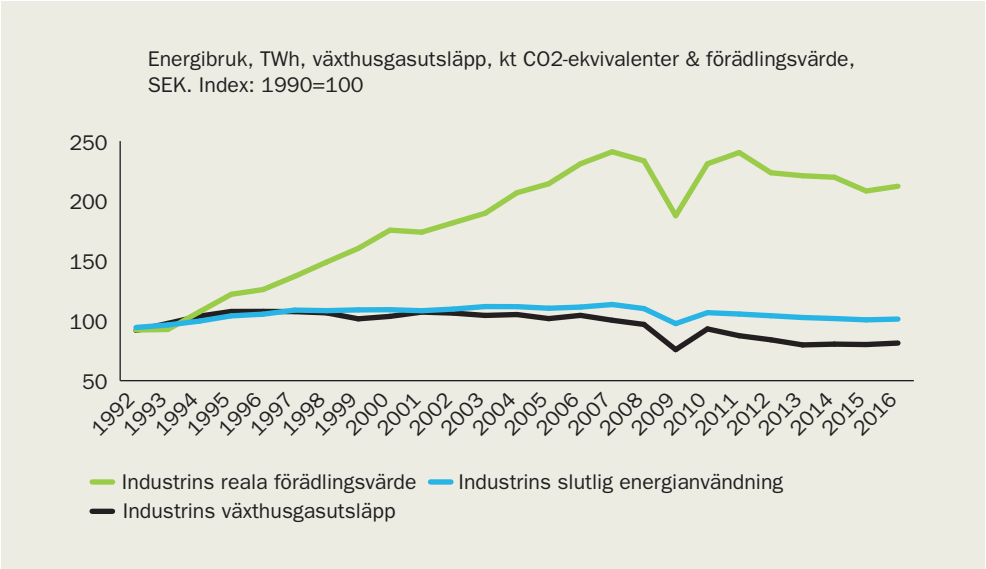
Ett exempel på hur Sverige tillfört resurser för att främja teknisk innovation inom industrin är HYBRIT-projektet; ett samarbete mellan SSAB, LKAB och Vattenfall med syftet att nå fossilfri stålproduktion 2045 (se faktaruta nedan). Om till exempel teknologin för en koldioxidneutral stålsektor kan skapas, kan det på sikt ha en stor betydelse även för den globala industrins utsläpp. Den svenska industrin står för en liten del av världens utsläpp, men kan genom att visa vägen för industrins gröna omvandling påverka den globala utvecklingen.

HYBRIT (Hydrogen Breakthrough Ironmaking Technology)
HYBRIT är ett offentlig-privat partnerskapsprojekt mellan svenska SSAB, LKAB och vattenfall med finansiellt stöd från Energimyndighetensom syftar till att nå utsläppsfri stålproduktion till 2045. Målet enligt Jernkontoret (2018) är att utveckla teknologi för att genom en så kallad direktreduktion kunna använda vätgas för att skilja järnet från syret i tillverkningsprocessen, utan att använda kol. Målsättningen är att den industriella processen ska vara färdig till 2035. Efter en förstudie inleddes projektet i februari 2018 och dess pilotanläggning för fossilfri ståltillverkning i Luleå beräknas bli klart 2020 (Vattenfall, 2018). Enligt Jernkontoret skulle HYBRIT om projektet lyckas kunna leda till att de totala koldioxidutsläppen minskas med 10 procent i Sverige och 7 procent i Finland. Enligt organisationen har Sverige utmärkta förutsättningar för att driva projektet på grund av dess specialiserade och innovativa stålindustri, tillgång till fossilfri elkraft och högkvalitativ järnmalm.

5.4 STORA SKILLNADER I OMSTÄLLNING MELLAN OLIKA SEKTORER INOM INDUSTRIN

Som vi redan konstaterat har industrin en stor betydelse för svensk klimatpolitik, eftersom den står för den största andelen av såväl växthusgasutsläpp som energianvändning bland sektorerna.[43] Industrins energianvändning var 142 TWh eller 38 procent av Sveriges totala energianvändning år 2016 enligt Energimyndighetens statistik, medan såväl inrikes transporter som hushåll stod för omkring 23 procent av totalen vardera. Industrins energianvändning har stannat nästintill konstant sedan början av 90-talet medan realt förädlingsvärde drygt fördubblats. Detta innebär att industrins energiintensitet, måttet på hur mycket energi krävs per krona producerat förädlingsvärde, har minskat betydligt enligt vår beräkning från Energimyndighetens och SCB:s statistik, med cirka 52 procent mellan 1990 och 2016.

Diagram 5.1 Industrins energi- och växthusgasintensitet har minskat



Källa: Naturvårdsverket, Energimyndigheten, SCB, Swedbank Analys & Macrobond[44]

Kompositionen av industrins energikällor har förändrats: användningen av fossila bränslen minskade enligt Energimyndigheten med 34 procent mellan 1990 och 2016, medan biobränsleanvändningen ökade med 32 procent. Inom industrins totala energianvändning stod fossila bränslen för cirka 19 procent, biobränslen för 40 procent och el för 35 procent år 2016. Industrin är dock fortsatt Sveriges näst största konsument av fossila bränslen efter transportsektorn, och stod enligt SCB:s statistik för omkring

43 Om inte annat anges, avser sektorerna (SNI 2007): jord- och skogsbruk och fiske: B1-B3, industri: B5-C33, försörjning av el och vatten, avfallshantering osv.: D35-E39, byggverksamhet: F41-43, tjänsteproducenter G45-47 och I55-T99, transportsektorn: H49-53, hushållens icke-vinstdrivande organisationer, hushåll, offentliga sektorn.

44 Statistik på växthusgasutsläpp har publicerats av Naturvårdsverket, energianvändning av Energimyndigheten och förädlingsvärdet av SCB. Det kan finnas små skillnader mellan de olika källornas definitioner av industrin och industribranscherna.

24 procent av totala förbränningen av fossila bränslen år 2016. Industrin är den sektorn i Sverige som konsumerar mest biobränslen, främst på grund av skogsindustrin där biobränslen produceras som biprodukt från massa, papper och träprodukter och används till hög grad för internt bruk (Skogsindustrierna, 2017). Trots att användningen av biobränslen orsakar växthusgasutsläpp betraktas de som utsläppsfria i statistiken eftersom biomassan antas under sin tillväxttid ta upp lika mycket koldioxid som den sedan släpper ut.

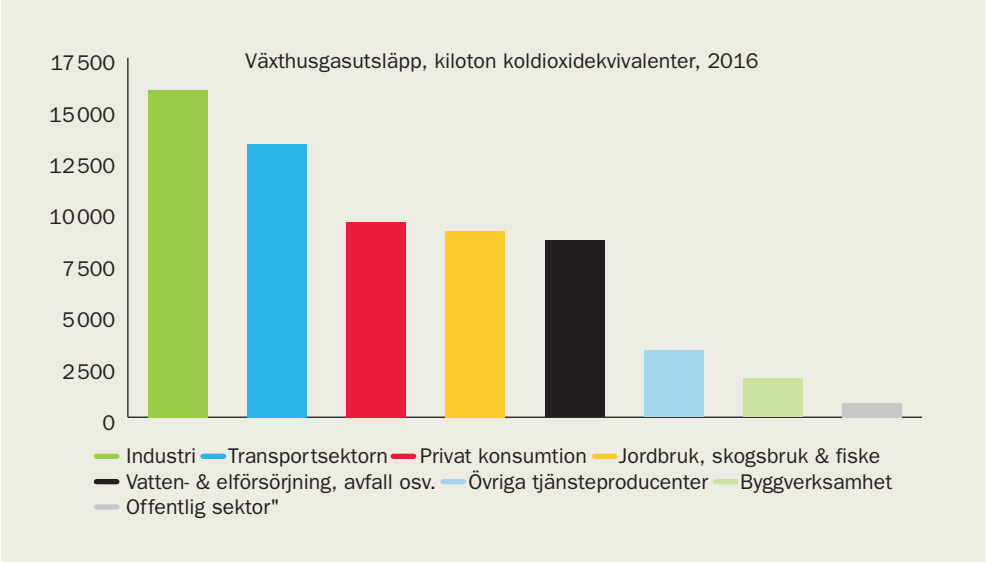
Enligt Naturvårdsverkets data svarar industrin för en knapp tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp. Industrins utsläpp minskade med cirka 19 procent 1990-2016. Industrins växthusgasintensitet, mätt med växthusgasutsläpp delad med realt förädlingsvärde[45], har minskat betydligt sedan början av 90-talet, främst på grund av en dryg fördubbling av förädlingsvärdet, men även på grund av nedgången i utsläpp. Under den perioden minskade Sveriges totala utsläpp med 26 procent.

Totalt sett kan man konstatera att industrins energianvändning och utsläpp visat på en positiv trend sedan början av 90-talet: energiintensiteten och växthusgasintensiteten av produktionen har minskat, växthusgasutsläppen har totalt sett minskat, dock måttligt, och energianvändningen har gått mot energiformer med mindre eller inga växthusgasutsläpp. Det kan även konstateras att nedgången i växthusgasutsläpp inte, ur ett längre tidsperspektiv, drivits av minskad aktivitet, eftersom realt förädlingsvärde ökat betydligt sedan 1990. Utvecklingen har varit mindre positiv sedan finanskrisen, men även sett till perioden 2007-2016 har förädlingsvärdet minskat med endast omkring 11 procent, vilket är ungefär i linje med energianvändningen och mindre än nedgången på växthusgasutsläpp på 19 procent. De minskade utsläppen i industrin de senaste åren beror således inte helt på minskad aktivitetnivå sedan finanskrisen.

Det är svårt att uppskatta hur stor del av de minskade utsläppen som orsakats av ökad energieffektivisering, bränslebytet mot grönare energi och strukturell omvandling mellan sektorerna. De två förstnämnda deleffekterna verkar dock ha varit betydande. En del av nedgången i energi- och växthusgasintensitet tror vi sannolikt beror på bieffekterna av allmän produktivitetstillväxt inom industrin, snarare än specifika åtgärder för att minska utsläppen.

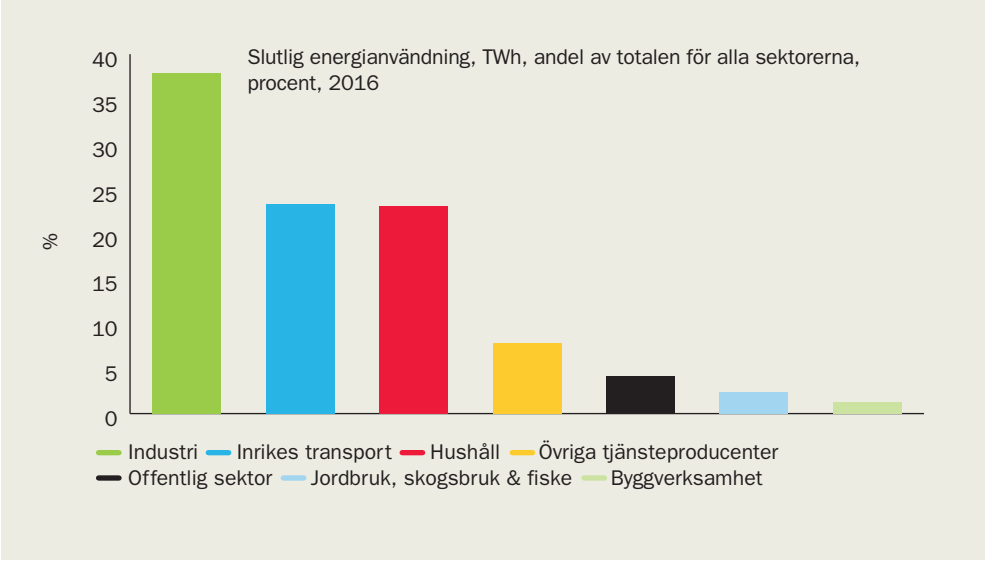
45 Realt förädlingsvärde till baspris från SCB har använts i beräkningarna av svenska energi- och växthusgasintensiteter.

Diagram 5.2 Industrins utsläpp och energianvändning
Industrin och transportsektorn har högsta utsläpp



Källa: SCB, Swedbank Analys & Macrobond

Industrin har störst energianvändning



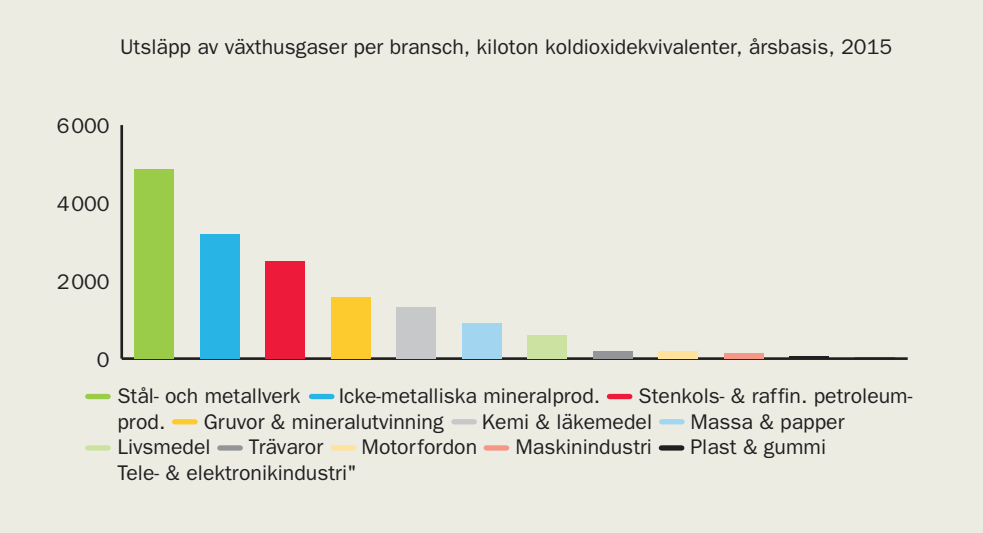
Källa: Energimyndigheten, Swedbank Analys & Macrobond
Anm. Följer Energimyndighetens sektorindelning

Enligt Naturvårdsverket (2017) har utsläppsminskningar hittills främst kommit från skiftet till mindre koldioxidintensiva energiformer i bränsleanvändningen, men även processutsläppen måste minska betydligt framöver, något som kräver nya tekniska lösningar. Dessutom finns det stora skillnader mellan industribranscher i hur de lyckats med övergången till mer hållbar verksamhet, och många halkar fortfarande efter de mer progressiva branscherna.

5.4.1 Svenska industribranscher – alla enkla lösningar är gjorda – utmaningar kvarstår

De största utsläppen inom svensk industri, cirka 31 procent av industrins totala utsläpp, produceras enligt SCB:s statistik av stål- och metallverk, vilket gör branschen till en betydande nationell utsläppskälla.[46] De höga utsläppen från branschen beror främst på en stor användning av kol i de industriella processerna.[47] Efter stål- och metallverk produceras de största utsläppen av industrin för icke-metalliska mineralprodukter[48], vilket bland annat beror på stora processutsläpp från cementproduktionen. Dessutom har raffinaderier mycket höga utsläpp, vilket syns i gruppen stenkols- och raffinerade petroleumprodukter. Bortsett från dessa tre utsläppskällor sticker gruvindustrin, massa och papper samt kemi och läkemedel ut som branscher med relativt höga totala utsläpp, medan plast- och gummiindustrin har relativt låga utsläpp.[49]

Diagram 5.3 **Stål och metall har haft klart högsta växthusgasutsläpp**



Källa: SCB, Swedbank Analys & Macrobond

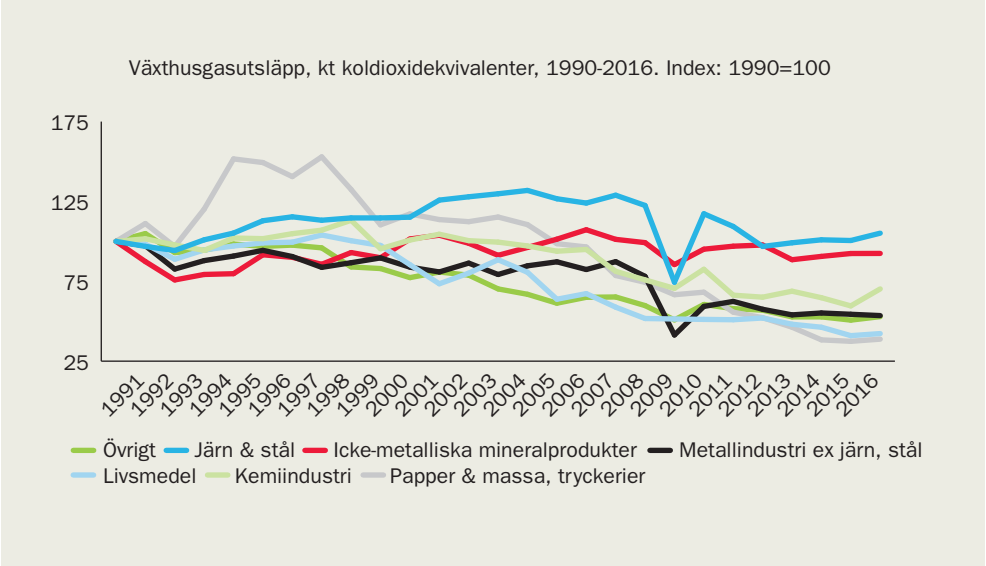
Ett gott exempel på en industribransch där omställningen kommit långt är t.ex. massa- och papperindustrin. Mellan 1990 och 2016 sjönk växthusgasutsläppen enligt Naturvårdverkets statistik med hela 61 procent inom massa, papper och tryckerier och 58 procent inom livsmedelsbranschen. Utsläppen minskade betydligt även inom metall-

46 Enligt Naturvårdverkets statistik, som använder en annan sektorindelning, står järn- och stålindustrin för 36 procent av industrins utsläpp.
47 Främst på grund av användning av kol som reduktionsmedel i masugnar och järnsvampverk, samt användningen av fossil energi i t.ex. värmnings- och värmebehandlingsugnar (Jernkontoret, 2018).
48 Avser icke-metalliska mineralprodukter förutom plast och gummi.
49 Branschgrupperna avser oftast (enligt SNI 2007): gruvor och mineralutveckling: B5-B9, livsmedelsindustri: C10-12, trävaruindustri: C16, massa och papper: C17, koks- och raffinerade oljeprodukter: C19, kemi och läkemedel: C20-21, plast och gummi: C22, icke-metalliska mineralprodukter: C23, stål- och metallverk: C24, tele- och elektronik-industri: C26, maskinindustri: C28, motorfordonsindustri: C29. Verkstadsindustrin avser grupper C25-30. Det kan dock finnas mindre skillnader i de olika datakällornas definitioner.

industri exklusive järn och stål samt inom kemiindustrin. Inom massa- och pappersindustrin har fossila bränslen till hög grad bytts ut mot biobränslen, vilket möjliggjort stora utsläppsminskningar trots att massa- och pappersindustrin har den klart högsta energianvändningen av industribranscherna i Sverige.

En betydligt sämre utveckling har skett inom järn-och stålindustrin. Utsläppen steg marginellt inom järn- och stålindustrin och sjönk endast lite inom icke-metalliska mineralindustrin, vilket är två branscher som har mycket höga utsläpp. Den långsamma utvecklingen i dessa sektorer kopplas till att en stor del av utsläppen består av sådana processutsläpp som är svårare att minska än utsläppen från bränsleanvändning. Stål- och metallverk har en mycket hög användning av fossila bränslen som har nästintill stått stilla sedan 90-talet.

Diagram 5.4 Stora utsläppsminskningar sedan 1990 i flera sektorer



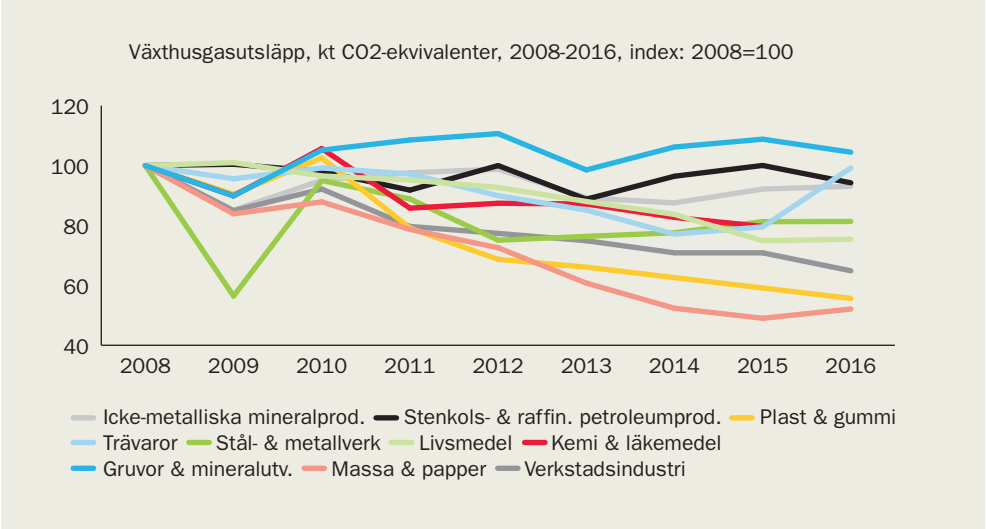
Källa: Naturvårdsverket, Swedbank Analys & Macrobond
Amn.: Följer Naturvårdsverkets sektorindelning som baseras på FN:s common reporting format (CRF)

En mer finfördelad statistik för industribranscherna med avseende på växthusgaser finns tillgänglig från och med 2008. Denna statistik från SCB visar ökade växthusgasutsläpp med 5 procent inom gruvindustrin mellan 2008 och 2016. Samtidigt minskade utsläppen med minst 40 procent inom massa och papper, plast och gummi samt motorfordonindustrin, och över 20 procent inom maskinindustri samt livsmedelsindustrin under samma period. För den totala verkstadsindustrin sjönk utsläppen med 35 procent. Utsläppen minskade betydligt även inom kemiindustrin och stål- och metallverk. Det är värt att notera att 2008 fortfarande var ett högkonjunktursår i Sverige, men att finanskrisen fick tillväxten att vända ner kraftigt i slutet av året. De kortsiktiga jämförelserna visar därför utvecklingen under och efter finanskrisen. Det är tydligt att konjunkturutvecklingen har påverkat utfallen. Den totala industrins förädlingsvärde sjönk med cirka 9 procent mellan 2008 och 2016, medan energianvändningen sjönk med cirka 8 procent och växthusgasutsläpp med 17 procent enligt statistik från SCB och Energimyndigheten.

SCB:s statistik på förädlingsvärdet i dessa branscher sedan 2008 visar att förädlingsvärdet sjunkit inom de flesta sektorerna förutom motorfordonsindustrin, kemisk industri, massa och papper samt livsmedelsindustrin. Förädlingsvärdet minskade dock mindre än växthusgasutsläppen i alla sektorer som såg stora nedgångar i växthusgasutsläpp, förutom stål- och metallverk. Förädlingsvärdets växthusgasintensitet minskade i alla sektorer förutom stål- och metallverk, icke-metalliska mineralprodukter och gruvindustrin.[50] Nedgångar i utsläpp styrdes därför åtminstone delvis av energieffektivisering och bytet av energikällor, och inte helt av nedgångar i aktivitet.

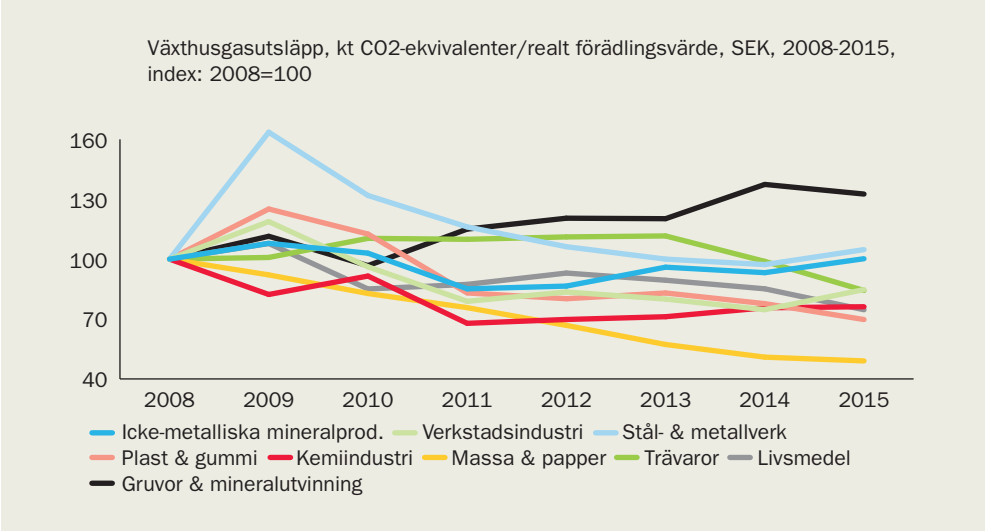
50 Stenkols- och raffinerade petroleumprodukter exkluderades i beräkningarna av växthusgas- och energiintensitet på grund av ett mycket volatilt försädlingsvärde.

Diagram 5.5 Växthusgasutsläpp och växthusgasintensitet per bransch
Växthusgasutsläpp har sjunkit i de flesta sektorerna



Källa: SCB, Swedbank Analys & Macrobond

Växthusgasintensiteten har fallit inom de flesta branscherna sedan 2008

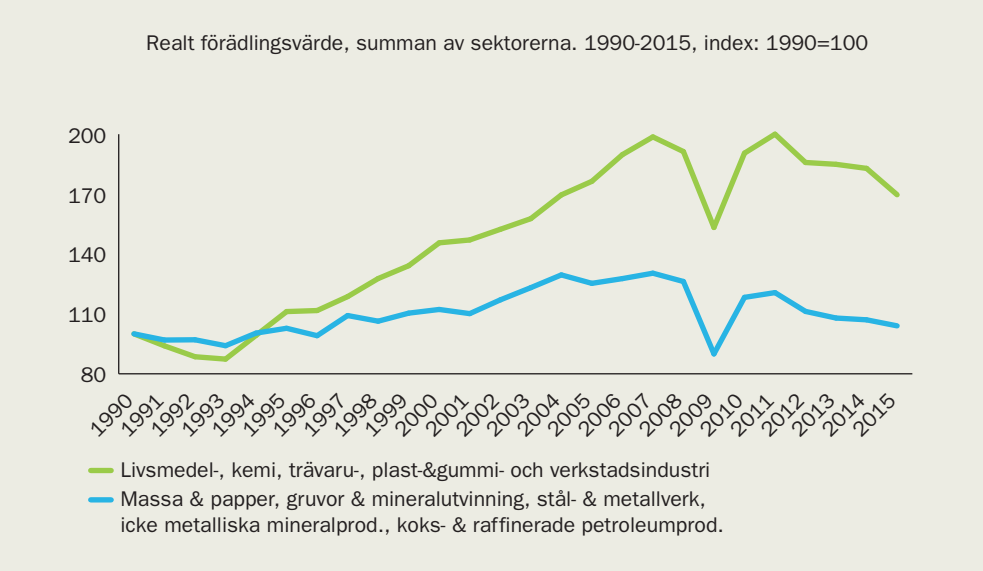


Källa: SCB, Swedbank Analys & Macrobond
Anm.: Stenkols- och raffinerade petroleumprodukter exkluderade p.g.a. mycket volatilt förädlingsvärde

Strukturella förändringar har bidragit till nedgången i växthusgasintensitet för den totala industrin i den meningen att de mindre växthusgasintensiva industrier totalt sett vuxit mer, även om de mer växthusgasintensiva industrierna totalt sett inte minskat. I en jämförelse av utvecklingen av förädlingsvärdet för de fem sektorerna med högst respektive lägst växthusgasintensitet, är det tydligt att det totala förädlingsvärdet i de

branscherna som hade lägst växthusgasintensitet både år 2008 och 2015 (livsmedels-, kemi-, trävaru-, plast- och gummi- och verkstadsindustri) vuxit med cirka 70 procent sedan 1990, medan det totala förädlingsvärdet för de fem sektorerna med högst växthusgasintensitet samma år (massa och papper, gruvor och mineralutvinning, stål- och metallverk, icke-metalliska mineralprodukter, koks- och raffinerade petroleumprodukter) endast vuxit med omkring 4 procent (enligt våra beräkningar från SCB:s statistik).

Diagram 5.6 De mindre växthusgasintensiva branscherna har vuxit mer sedan 90-talet



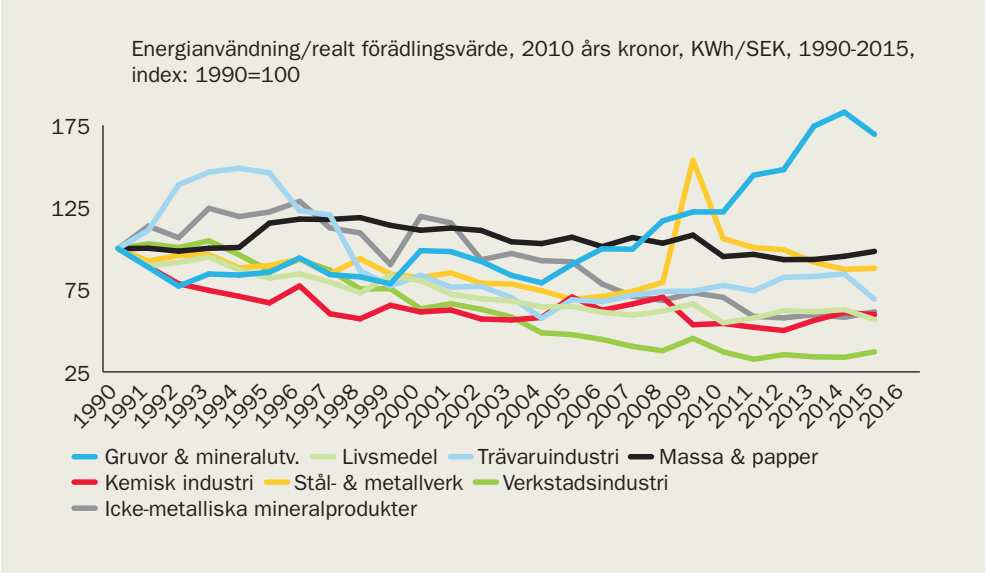
Källa: SCB, Swedbank Analys & Macrobond

Ur ett globalt perspektiv är lägre energiintensitet en viktig pusselbit för att industrin ska utvecklas mot en mer långsiktigt hållbar utveckling. I Sverige har denna process kommit långt. Energiintensiteten har sjunkit i majoriteten av industribranscherna. Mellan 1990 och 2015 sjönk energiintensiteten med 63 procent inom verkstadsindustrin, och över 30 procent inom såväl livsmedelsindustrin, kemiindustrin inklusive plast och gummi, icke-metalliska mineralprodukter och trävaruindustrin. Inom massa och papper är energiintensiteten nästintill oförändrad, medan den endast sjunkit med omkring 12 procent inom stål- och metallverk. Energiintensiteten har stigit inom gruvindustrin på grund av ökad produktion tillsammans med ett senare fall i de globala metallpriserna som fått förädlingsvärdet att sjunka. Generellt kan dock konstateras att de flesta branscherna sett betydande förbättringar i energiintensiteten sedan början av 90-talet.

Under de senaste åren har vi inte sett en likadan trend av energieffektivisering för den totala industrin, även om vissa branscher visat på positiv utveckling. Mellan 2008 och 2015 steg energiintensiteten marginellt med cirka en procent för industrin totalt. Energiintensiteten steg inom både gruvindustrin och stål- och metallverk och såg små nedgångar i de övriga branscherna. Energiintensiteten minskade med över tio procent

inom kemisk industri samt icke-metalliska mineralprodukter, medan den minskade med mindre än 10 procent inom de övriga branscherna. Nedgångar i förädlingsvärde sedan 2008 i flera branscher har påverkat utfallen.

Diagram 5.7 Energiintensiteten har sjunkit i de flesta branscherna sedan 1990



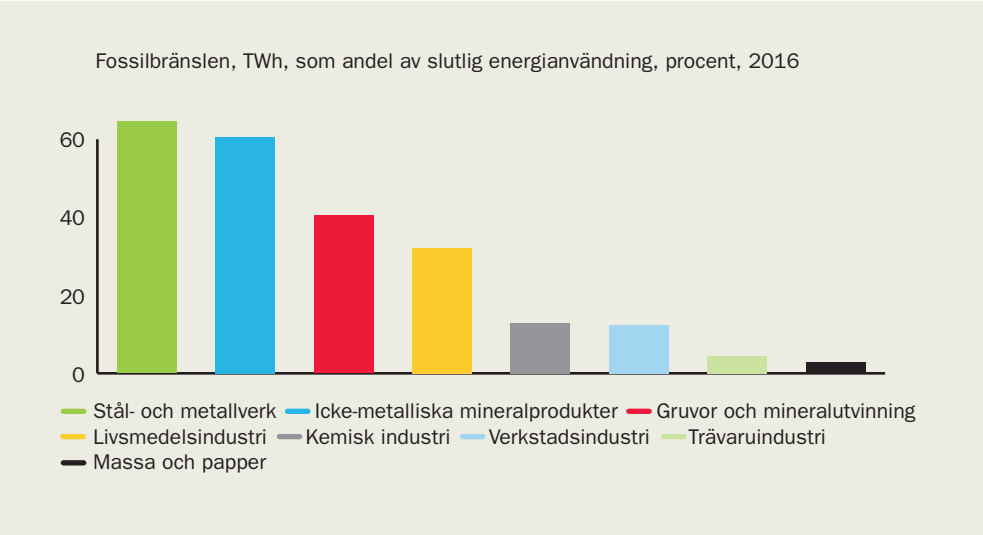
Källa: Energimyndigheten, SCB, Swedbank Analys & Macrobond
Anm.: Kemisk industri inkluderar plast och gummi, avser SNI 19-22 t.o.m. 2004 och 20-22 och fr.o.m. 2005. Stenkols- och raffinerade petroleumprodukter exkluderade p.g.a. mycket volatilt förädlingsvärde

Användningen av fossila bränslen har sjunkit i de flesta sektorerna sedan 90-talet enligt Energimyndighetens statistik, speciellt inom verkstadsindustrin och massa och papper. Den har endast stigit inom gruvindustrin som ökat sin produktion betydligt under 2000-talet, och är nästintill oförändrad inom stål- och metallverk. Inom kemiindustrin har fossilanvändningen gått ned men med endast 18 procent. Fossilbränslenas andel av total energianvändning är högst inom stål- och metallverk och icke-metalliska mineralprodukter, med över 60 procent. Även gruvindustrin och livsmedelsindustrin har relativt höga fossilanvändningsgrader, medan andelen av energianvändning inom trävaru- samt massa- och papperindustrin är mycket låg tack vare den höga användningen av biobränslen. Biobränslen täcker majoriteten av energianvändningen inom massa och papper och trävaruindustrin, medan de använts endast marginellt inom andra industribranscher. Livsmedelsindustrin hade dock en biobränsleanvändning på omkring 10 procent. Biobränsleanvändningen har stigit med omkring 42 procent sedan 1990 inom massa och papper, och förklarar därför en del av nedgången i växthusgasutsläpp inom branschen.

Elanvändningen har stigit betydligt inom gruvindustrin sedan början av 90-talet samt något inom stål- och metallverk medan den sjunkit betydligt inom verkstadsindustrin, kemiindustrin samt inom icke-metalliska mineralprodukter och visat mindre förändringar inom de övriga branscherna. Tittar man på andelen av el inom total energian-

vändning har elens andel stigit med över tio procent sedan 1990 inom livsmedelsindustrin, trävaruindustrin och verkstadsindustrin medan den sjunkit inom kemiindustrin samt inom massa och papper. Vissa branscher visar alltså tecken på en måttlig elektrifiering sedan 90-talet, men den har inte blivit ett brett eller starkt fenomen inom industrins energianvändning än så länge. Detta innebär även att förnybar energi, utöver biobränslen, inte sett någon större ökning inom industrins energianvändning, och att energieffektivisering varit en viktigare drivkraft i utsläppsminskningen.

Diagram 5.8 Fossilbränslenas andel högst för stål- och metallverk



Källa: Energimyndigheten, Swedbank Analys & Macrobond
Anm.: Kemisk industri inkluderar plast och gummi, avser SNI 20-22

5.5 SVENSK INDUSTRI I EU-JÄMFÖRELSE

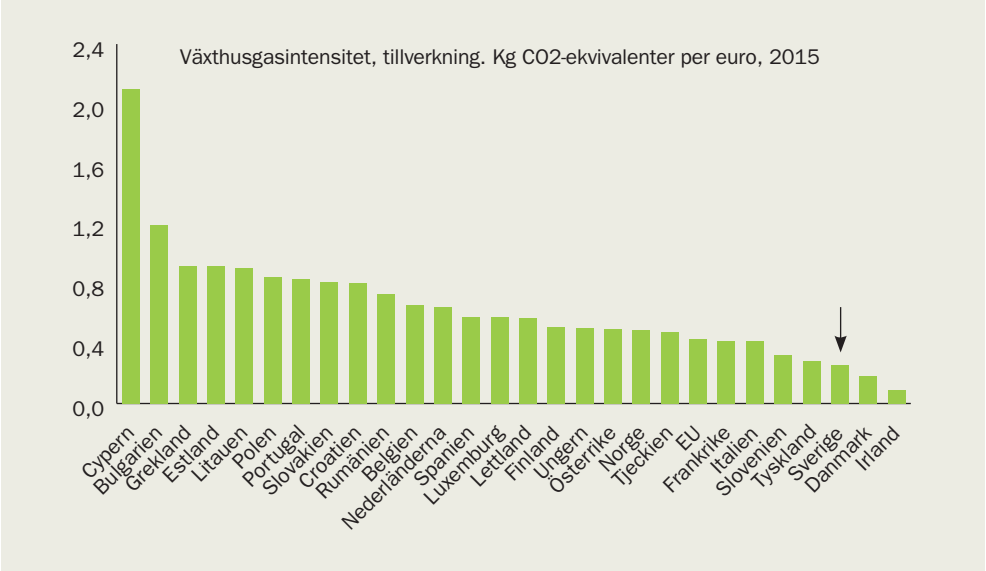
En omställning av svensk industrin är nödvändig för att nå klimatmålen om ett fossilfritt samhälle, men effektiviteten i omställningen på en global nivå beror på vilka effekter omställningen har på produktion i Sverige relativt utlandet. Om svensk industri är relativt effektiv kan det medföra risker för globala utsläpp om styrinstrumenten leder till att produktion flyttas till länder där motsvarande produktion medför högre utsläpp av växthusgaser. Detta avsnitt jämför därför olika svenska industrisektorer med andra europeiska länder i den mån statistik finns tillgänglig.

Jämfört med övriga EU-länder har Sveriges näringsliv en mycket låg växthusgasintensitet, på endast omkring 50 procent av EU-genomsnittet enligt Eurostats statistik. Detta förklaras dock delvis av skillnader i ekonomins struktur mellan medlemsländerna. Sverige är dock inte bäst i klassen inom alla branscher.

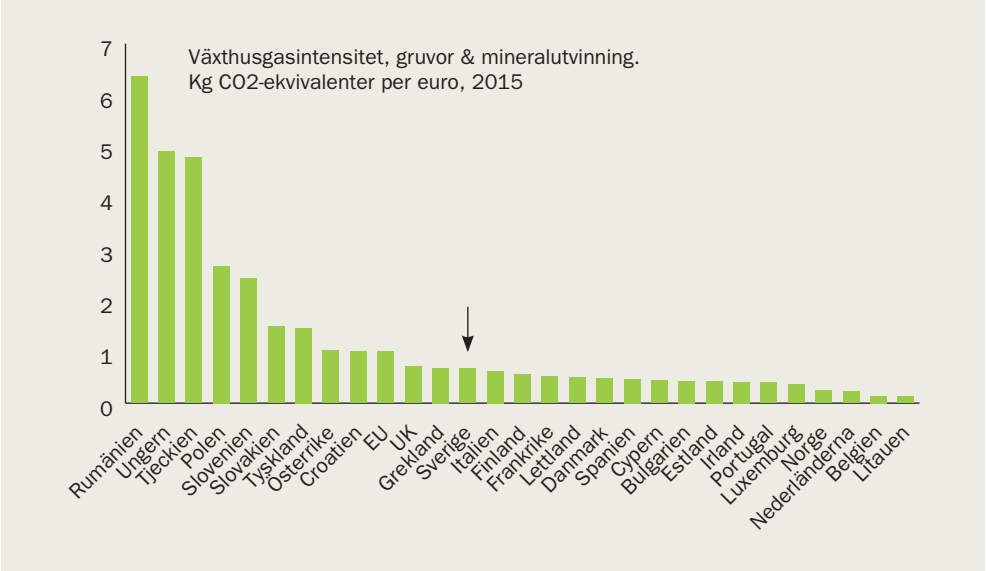
Tillverkningsindustrin och gruvindustrin i Sverige har en växthusgasintensitet betydligt under EU-snittet. Den svenska tillverkningsindustrin ligger lågt även jämfört med de viktigaste konkurrentländerna, där endast Danmark har en lägre växthusgasintensitet.

Den svenska gruvindustrin har också en högre växthusgasintensitet än flera av de viktiga konkurrenterna, bland annat gruvindustrin i Norge, Finland och Danmark.

Diagram 5.9 Växthusgasintensitet i tillverkningsindustrin och i gruvindustrin
Sveriges tillverkningsindustri presterar relativt bra



Gruvindustrins utsläppsintensitet över övriga Norden



Källor: Eurostat, Swedbank Analys & Macrobond[51]

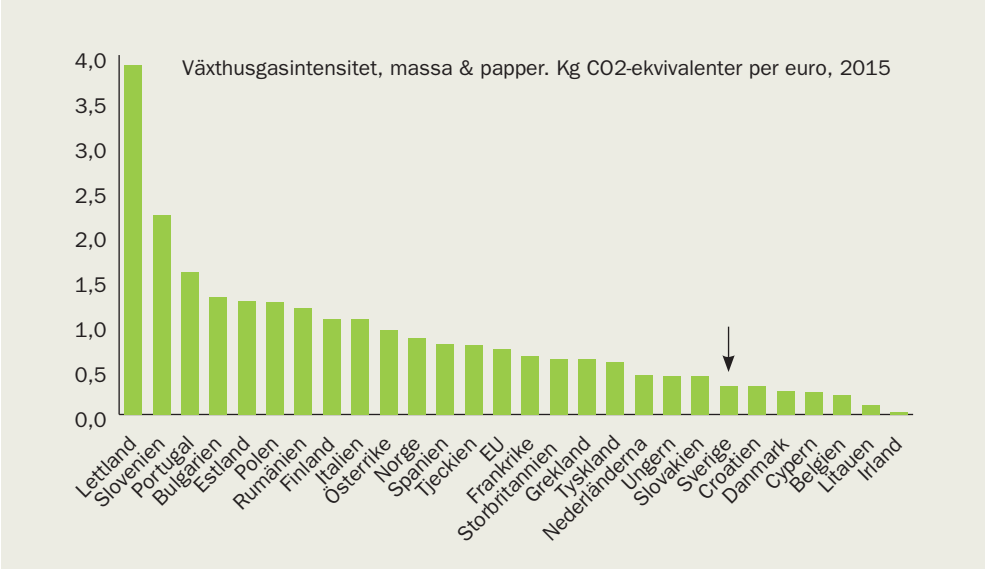
51 Växthusgasintensitet mäts som växthusgasutsläpp delad med realt förädlingsvärde (bruttoförädlingsvärde).

Såväl svensk massa- och pappersindustri, trävaruindustri som plast- och gummiindustri har en växthusgasintensitet som är klart under EU-genomsnittet och bland de lägsta bland länderna. Trävaruindustrins växthusgasintensitet är särskilt låg, medan svensk pappersindustri fortfarande har högre växthusgasintensitet än sina konkurrenter i till exempel Danmark och Litauen. För livsmedelsindustrin har bland annat Finland en lägre växthusgasintensitet än den svenska livsmedelssektorn. Växthusgasintensiteten inom svenska produktionen av icke-metalliska mineralprodukter (där cement ingår) är något lägre än EU-snittet, men högre än i vissa konkurrentländer inklusive Tjeckien, Tyskland, Finland och Norge. Växthusgasintensiteten av svensk koks- och petroleumproduktion är däremot högre än EU-snittet. Det är dock viktigt att notera att de olika industribranscherna även skiljer sig mellan länderna när det gäller de producerade produkterna.

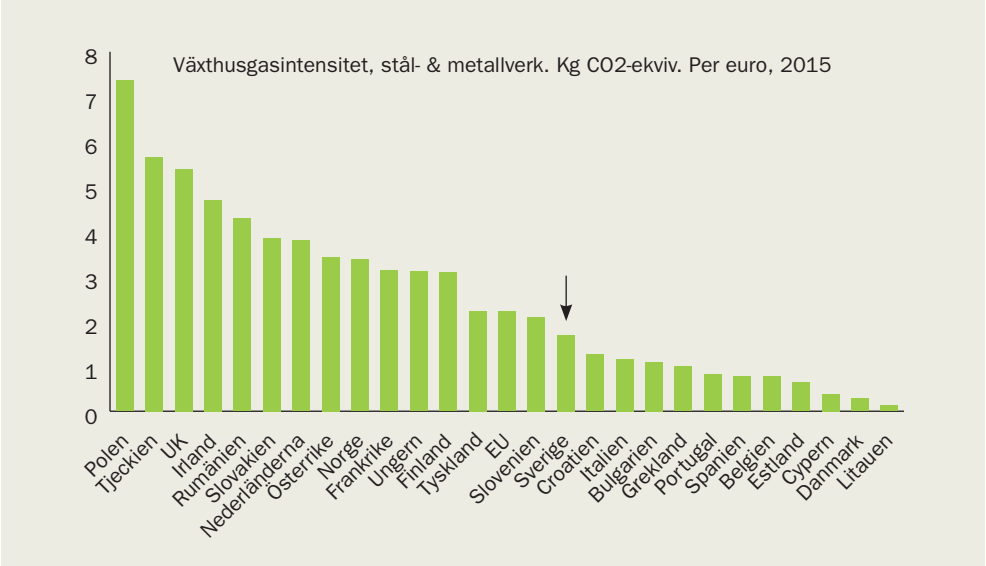
Växthusgasintensiteten av svenska stål- och metallverk är något lägre än EU-genomsnittet och lägre än i bland annat Norge, Finland, Tyskland och Storbritannien, men högre än i Danmark. Stål- och metallverk i Sverige producerade cirka 3 procent av EU:s totala utsläpp från branschen och stod samtidigt för cirka 5 procent av EU:s totala förädlingsvärde från branschen 2015. Detta innebär att sektorn är relativt utsläppseffektiv jämfört med övriga EU-länder. De största europeiska producentländerna i sektorn inkluderar dock även länder som befinner sig i en något tidigare tillväxtfas ekonomiskt och har sämre förutsättningar att minska utsläppen. Stål- och metallverk har stora utsläpp även på EU-nivå, vid cirka 5 procent av unionens totala utsläpp och 19 procent av EU:s totala industrins utsläpp, vilket gör den till en viktig bransch när det gäller utsläppen i hela EU. Att utveckla mer miljövänlig teknik inom branschen i Sverige kan både vara en viktig konkurrensfördel framöver och bidra till att minska utsläppen betydligt i hela EU genom teknologi- och kunskapsspridning.

Sammantaget kan vi konstatera att svensk industri presterar bra bland EU-länderna när det gäller utsläppsintensitet, men når inte toppen i alla branscher. Klimatambitionen måste öka inom hela EU framöver och Sveriges industri har både förutsättningar för och affärsnytta av att vara på framkant av att utveckla nya teknologiska lösningar för att klara omvandlingen.

Diagram 5.10 Växthusgasintensitet i basnäringarna
Svensk massa och papper bland minst intensiva



Svenska stål- och metallverk nära EU-genomsnittet



Källor: Eurostat, Swedbank Analys & Macrobond

5.6 STYRMEDEL FÖR OMSTÄLLNING MOT FOSSILFRI INDUSTRI

En omställning av svensk industri är förenad med ett antal svåra frågor om kostnadseffektivitet av att minska utsläppen i Sverige jämfört med att stödja utvecklingen utomlands. Som vår genomgång visar är det stora skillnader i hur mycket som återstår att göra mellan olika branscher. Styrmedel kan dessutom ha negativa bieffekter. Exempelvis

kan stigande kostnader för utsläpp i Sverige riskera att flytta industrins produktion till andra länder med lägre kostnader för utsläpp och sämre växthusgasinstensitet och således bidra till högre globala utsläpp. Samtidigt kan svensk industri och svensk ekonomi dra stor nytta av att vara ledande i teknikutveckling mot ett fossilfritt samhälle. Detta avslutade kapitel har inte svaren på dessa svåra avvägningar. Syftet är att ge en översikt av de svenska klimatmålen ur ett europeiskt perspektiv samt att redogöra för nuvarande regelverk och styrmedel.

EU:s nuvarande krav på EU:s medlemsländer för utsläppsminskningar är att till år 2030 minska utsläppen av växthusgaser med minst 40 procent jämfört med nivåerna år 1990. Sveriges plan för utsläppsminskningar, som hittas i det klimatpolitiska ramverket, är mer ambitiöst än EU-kravet. Enligt Konjunkturinstitutets årliga rapport Miljö, ekonomi och politik 2017, är en viktig klimatnytta med en ambitiös svensk klimatpolitik att Sverige framstår som en global förebild gällande utsläppsminskningar (Konjunkturinstitutet, 2017).

En del av det klimatpolitiska ramverket är klimatlagen som trädde ikraft vid årsskiftet (Regeringskansliet, 2017). Enligt klimatlagen är regeringen skyldig att presentera en klimatredovisning årsvis i budgetpropositionen. Var fjärde år ska regeringen ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som ska redovisa hur klimatmålen ska uppnås.

Enligt det klimatpolitiska ramverkets klimatmål är det långsiktiga målet, som ska vara uppfyllt år 2045, att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa nettoutsläpp. Kvarvarande utsläpp ska dock vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. För att nå detta mål krävs en bredare klimatpolitik som hanterar alla typer av växthusgasutsläpp och inbegriper framförallt jordbrukssektorn och skogsindustrin via markanvändningen. Fram till år 2030 är målet att utsläppen från ESR-sektorn (icke-handlade utsläpp bl.a. transportsektorn), bör vara minst 63 procent lägre än utsläppsnivåerna år 1990 varav 8 procent av reduktionerna får ske genom kompletterande åtgärder. År 2040 är målet på mindre än 75 procent av ESR-utsläppen år 1990 varav 2 procent får ske genom kompletterande åtgärder. För transportsektorn finns ett särskilt mål om att utsläppen år 2030 ska vara 70 procent mindre än utsläppsnivåerna år 2010.

Notera att dessa mål avser utsläppen från de sektorer som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, vilket främst inkluderar transporter, arbetsmaskiner, mindre industri- och energianläggningar, bostäder och jordbruk. EU:s system för handel med utsläppsrätter omfattar utsläppen från industrin, el- och fjärrvärmeproduktion samt flygningar med start och landning inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES.

Ett klimatpolitiskt råd har inrättats med uppgiften att bistå regeringen med en oberoende utvärdering av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen. Rådet ska bland annat utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden gynnar eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen.

5.6.1 Styrmedel – teoretiskt enkelt men praktiskt svårt

Ett teoretiskt effektivt styrmedel är att införa en enhetlig koldioxidskatt som innebär att man sätter ett enhetligt pris på utsläpp av växthusgaser. En förutsättning för att detta

ska vara kostnadseffektivt är dock att samtliga aktörer har samma marginalkostnad för koldioxidminskningar, vilket inte är fallet. En enhetlig skatt riskerar att leda till ett kolläckage, vilket innebär att viss produktion och därmed vissa utsläpp flyttar utomlands där möjligheten att reglera och minska utsläppen är mer begränsad (Konjunkturinstitutet, 2017). Diskrepansen i marginaler motiverar istället därför att sektorer kan beskattas olika. Dock råder informationsbrist kring marginalerna, vilket kan innebära att resursallokeringen blir ineffektiv likväl. Detta kan motivera att använda flera styrmedel gentemot samma sektor, vilket emellertid innebär större administrativa kostnader, överlappande styrning och därav försämrad kostnadseffektivitet. För att uppnå en kostnadseffektiv styrning av utsläppen krävs kunskap om olika sektorers marginalkostnad för utsläppsreduktioner.

I dagsläget skapar den svenska koldioxidbeskattningen breda incitament via uppmuntran till minskad aktivitet, bränslebyte, byte av transportslag och effektivisering (Konjunkturinstitutet, 2017). Andra styrmedel som nedsättning av energiskatter, miljöbilspremier, koldioxiddifferentierad fordonskatt och klimatklivet riktar sig mot de utsläpp som inte omfattas av EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Dessa styrmedel kompletterar dock inte koldioxidbeskattningen utan fungerar snarare som ett överlappande styrmedel. På grund av överlappningen ges större incitament till vissa typer av anpassningar som bränslebyte och effektivisering medan incitamenten till minskad aktivitet, exempelvis minskad bilanvändning, endast motiveras av koldioxidbeskattningen. Dessutom försämras internaliseringen av bränsleanvändningens externa kostnader av bränslebytet, vilket kan korrigeras via en kombination av reduktionsplikten och en uniform drivsmedelsbeskattning (Konjunkturinstitutet, 2017).

5.6.2 EU:s befintliga och föreslagna styrmedel

EU:s system för handel med utsläppsrätter, ETS, omfattar utsläppen från energiintensiv industri, el- och fjärrvärmeproduktion samt flygningar med start och landning inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES. Målet är att reducera utsläppen från aktörer och gaser som omfattas av EU ETS med 43 procent till 2030 jämfört med 2005. Övriga utsläppsaktörer, bl.a. transportsektorn, omfattas av EU:s system ESR (Effort Sharing Regulation). Det övergripande målet för detta system är en reduktion på 30 procent till 2030 jämfört med 2005 och för Sveriges del innebär målet ett krav på en reduktion på 40 procent. Ett tredje EU system, LULUCF, avser utsläpp och lagerändring vid mark- och skogsanvändning. Med tre olika system uppstår minst tre olika pris för växthusgasutsläpp, vilket medför högre samhällskostnader. För att adressera detta föreslår EU-kommissionen möjligheten att flytta utsläppsrätter från ETS till ESR och att låna av framtida utsläppstilldelningar. Inom ESR föreslås möjligheten för ett land att överlåta fem procent av sin årliga tilldelning till andra medlemsstater. Vidare ska ett underskott inom ESR kunna täckas upp av ett överskott inom LULUCF. (Konjunkturinstitutet, 2017)

ETS sätter ett tak för hur mycket utsläpp av växthusgaser som får göras av aktörerna som omfattas av systemet. Utsläppsrätterna blir antingen tilldelade eller köpta via auktion och kan sedan handlas fritt mellan aktörerna. Varje år sänks taket för att nå målet 2030. Stabiliseringsreserven, som ska träda i kraft i januari 2019, innebär att antalet utsläppsrätter i omlopp justeras för strukturella obalanser årsvis, genom att placeras i

en reserv, om antalet ligger utanför ett visst spann. Reserven är viktig för att undvika kraftiga prisfluktuationer på koldioxidmarknaden och att systemets kostnadseffektivitet i att uppfylla målet inte undermineras på lång sikt (Konjunkturinstitutet, 2017).

EU har även utsläppskrav för nya personbilar, vilket ska ge biltillverkarna incitament att utveckla personbilar med låga utsläpp. En tillverkare som säljer många utsläppstunga bilar i ett land behöver kompensera detta med att sälja fler bilar med låga utsläpp i ett annat land. Styrmedlet är inte kostnadseffektivt eftersom ett administrativt enhetligt krav inte tar hänsyn till att heterogena tillverkare har olika kostnader för att möta kravet. Därför kan biltillverkare gå samman och via poolning lättare nå kravet. De som inte uppnår kravet får betala en avgift för extra utsläpp per gram och fordon medan de som förser sina bilar med koldioxidreducerande teknik får utsläppskrediter (Konjunkturinstitutet, 2017).

EU har även hållbarhetskriterier för biobränslen. Hållbarhetskriterierna innebär bland annat att biodrivmedel och biobränslen måste ge upphov till utsläppsbesparingar (med en viss procent) relativt dess fossila motsvarigheter. För att detta ska vara korrekt ska enbart biobränslen med snabb kolcykel användas.[52] Svensk klimatpolitik sätter stor tilltro till en ökad användning av biobränslen för att möta framtida klimatmål. Detta kan kräva uttag av biomassa med relativt lång kolcykel.

5.6.3 Sveriges befintliga styrmedel

Den svenska utsläppsbromsen, som trädde i kraft 2016, syftar till att köpa in och annullera utsläppsrätter inom EU ETS utöver ordinarie köp och allokering av utsläppsrätter samt nationella mål om utsläpp. Regeringen har riktat kritik mot att utsläppsbromsen blir verkningslös då annullering av utsläppsrätter delvis kommer att ske via stabiliseringsreserven då denna träder i kraft i januari 2019 (Regeringen, 2017). Därför har regeringen föreslagit att utsläppsbromsen avskaffas i år. Kritiken är dock inte helt befogad i det fall då antalet utsläppsrätter i omlopp är litet och det inte sker en annullering utan endast en reservuppbyggnad via stabiliseringsreserven.

Klimatklivet[53], som trädde i kraft 2015, syftar till att stödja minskningar av växthusgaser på lokal och regional nivå via stöd till klimatinvesteringar i främst ESR-sektorn. Stödet ska gå till åtgärder som ger den största varaktiga minskningen av utsläpp av växthusgaser per investeringskrona. Biogasproduktionsteknik har fått mest stöd. Regeringen anger att åtgärder som hittills fått stöd via Klimatklivet kan väntas minska Sveriges totala utsläpp av växthusgaser med 652 000 ton koldioxidekvivalenter per år.

52 Avser kolets kretslopp. ”Kol är en central del av alla levande organismer, och cirkulerar runt i naturen på flera olika sätt. Kol kan finnas i en mängd olika former. Det finns i organiska molekyler som bygger upp allt liv, oorganiska föreningar som kalksten, och även luften som koldioxid. Kol förflyttar sig mellan olika ställen i naturen. Om vi tittar på koldioxid som utgångspunkt så kan det användas av bland annat växter för att skapa organiska molekyler via fotosyntes. De organiska molekylerna kan frisättas tillbaka till koldioxid via respiration (cellandning), nedbrytning eller förbränning. Om det organiska materialet inte bryts ned när organismen dör kan det istället begravas under marken i miljontals år för att vid specifika förhållanden bilda fossila bränslen. I vatten löses koldioxid upp och kan användas till fotosyntes under vattnet. Det kan också ombildas till olika karbonater, och lagras in som kalksten.” (Naturvetenskap.org, 2016)

53 www.naturvardsverket.se/klimatklivet

Koldioxidskatten ses fortsatt som det viktigaste styrmedlet för att nå Sveriges klimatmål till 2030 på ett kostnadseffektivt sätt. Skatten gäller ESR-sektorn, vilket omfattar transporter, lätt industri, bostäder och service och betalas per kg koldioxidutsläpp där beräkningen av skattesatsen baseras på innehållet av fossilt kol i bränslet. Nedsättningar påträffas i koldioxidskatten beroende på användare och användningsområde. Exempelvis är koldioxidskatten för dieselbränsle som används i arbetsmaskiner inom jordbruk, skogsbruk och vattenbruk nedsatt. Nedsättningarna ska fasas ut[54]. Hållbara biodrivmedel beviljas undantag från koldioxidskatten.

5.7 SLUTSATSER

Industrin har en viktig roll att spela i en omställning till ett långsiktigt hållbart samhälle. I detta kapitel har vi fokuserat på en aspekt för långsiktig hållbarhet; att minska klimatpåverkan från industrin. Svensk industri är energiintensiv och är den sektor i ekonomin som står för störst del av utsläppen av växthusgaser i Sverige. Om Sverige ska nå målet om ett fossilfritt samhälle krävs en omställning av industrin i Sverige för att minska utsläppen av växthusgaser. Samtidigt vill vi betona hur viktigt det är att styrmedel används på rätt sätt då risken finns att produktion flyttas till andra länder där motsvarande produktion har högre utsläpp.

Statistiken visar att svensk industri har en relativt låg växthusgasinstensitet jämfört med motsvarande industrisektorer i andra länder. Svensk industri är bra, men inte bäst, inom många sektorer. Vi har också visat att det är stor skillnad i hur långt olika branscher har kommit i omställningen. De relativt enkla förändringar som kan göras mot minskade utsläpp är redan gjorda. De branscher, som stål och cement, med processrelaterade utsläpp som står för en stor del av utsläppen från industrin, kan inte ställa om utan tekniska innovationer. Här finns dock intressanta initiativ som projektet HYBRIT som syftar till att framställa fossilfritt stål.

Regeringen introducerade 2017 *Industriklivet*[55], en satsning som syftar till att minska processindustrins utsläpp av växthusgaser via stöd till innovativa projekt och ny teknik. 300 miljoner kronor per år satsas under perioden 2018 - 2040 för att stödja svensk industri i omställningen mot netto noll-utsläpp av växthusgaser. Stödet kan bli en viktig katalysator för att utveckla ny teknik för industrier med processrelaterade utsläpp. Det bidrar dock inte automatiskt till minskade utsläpp av växthusgaser inom EU, givet rådande utformning av EU ETS, och givet att processindustrin ingår i systemet för EU:s utsläppshandelssystem. Vi delar dock konjunkturinstitutets bedömning (Konjunkturinstitutet 2017) att det är viktigt att processen för stödbeviljande är konsekvent, och innefattar regelbunden kontroll och uppföljning. Det kan öka kostnadseffektiviteten och de additiva effekterna. Det underlättar också utvärdering av styrmedlet.

54 SOU 2016:47
55 https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/08/langsiktig-satsning-for-att-minska-industrins-utslapp-av-vaxthusgaser/

REFERENSER

Acevedo Mejia, S., Mrkaic, M., Novta, N., Pugacheva, E. and Topalova, P. (2018). The Effects of Weather Shocks on Economic Activity: What are the Channels of Impact? International Monetary Fund, IMF, *Working Paper No. 18/144,* juni 2018.

Black-Samuelsson S, Eriksson H, Henning D, Janse G, Kaneryd L, Lundborg A och Niemi Hjulfors L. (2017). *Bioenergi på rätt sätt – om hållbar bioenergi i Sverige och andra länder.* Rapport av Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Rapport 10, Skogsstyrelsen, december 2017.

Energimyndigheten (2018). *Energiläget i siffror 2018.* Mars 2018. Tillgänglig: www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2018/nu-finns-energilaget-i-siffror-20182/

Energimyndigheten, Eurostat, Naturvårdsverket och SCB, statistik.

Global Commission on the Economy and Climate (2018). *Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times,* augusti 2018.

Hatfield, J. L., Antle, J., Garrett, K. A., Izaurralde, R. C., Mader, T., Marshall, E., ... & Ziska, L. (2018). Indicators of climate change in agricultural systems. *Climatic Change,* 1-14.

Internationella energirådet (IEA) (2018). *Industry: traking clean energy process,* juli 2018.

Jernkontoret, (2018). *HYBRIT – fossilfri stålproduktion.* Tillgänglig: https://www.jernkontoret.se/sv/vision-2050/koldioxidfri-stalproduktion/ [Hämtad 2018-09-01]

Jernkontoret, (2018). *Processernas miljöpåverkan.* Tillgänglig: https://www.jernkontoret.se/sv/stalindustrin/tillverkning-anvandning-atervinning/processernas-miljopaverkan/ [Hämtad 2018-09-01]

Konjunkturinstitutet (2017). *Miljö, ekonomi och politik,* december 2017.

Mercure, J.-F., Pollitt, H., Viñuales J.E., Edwards, N.R., Holden, P.B., Chewpreecha, U., Salas, P., Sognnaes, A., Lam, A. and Knobloch, F. (2018). Macroeconomic impact of stranded fossil fuel assets. *Nature Climate Change 8,* 588-593.

Naturvetenskap.org (2016). *Kolets kretslopp.* Tillgänglig: https://www.naturvetenskap.org/biologi/gymnasiebiologi/ekologi/kretslopp/kolets-kretslopp/ [Hämtad 2018-09-21]

Naturvårdsverket (2017). *Fördjupad analys av svensk klimatstatistik 2017,* Rapport 6782, november 2017.

Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (2017). *Investing in Climate, Investing in Growth,* OECD Publishing, Paris, juni 2017.

de Pee, A., Pinner, D., Roelofsen, O., Somers, K., Speelman, E. and Witteveen, M. (2018). *Decarbonization of industrial sectors: the next frontier,* McKinsey and Company, juni 2018.

Regeringen (2017). *Budgetpropositionen för 2018: Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor,* september, 2017.

Regeringskansliet (2017). *Det klimatpolitiska ramverket.* Tillgänglig: https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/ [Hämtad 2018-09-07]

Vattenfall (2018). HYBRIT: *Byggstart för världsunik pilotanläggning för fossilfri ståltillverkning.* Tillgänglig: https://corporate.vattenfall.se/press-och-media/pressmeddelanden/2018/hybrit-byggstart-for-varldsunik-pilotanlaggning-for-fossilfri-staltillverkning/ [Hämtad 2018-09-07]

Swedbank (2018). *The Nordic Sustainability League: Norway in the Lead*, juni 2018.

6. OMSTÄLLNINGSFÖRMÅGA OCH KONKURRENSKRAFT

De utmaningar som analyserats i föregående kapitel ställer krav på industrins förmåga till anpassning och omställning. I det här kapitlet analyserar vi i närmare detalj vilken typ av anpassningsbehov, som de utpekade utmaningarna ger upphov till och huruvida det finns anledning att överväga förändringar eller modifieringar i det nuvarande omställningssystemet. Med omställningssystem avses här de åtgärder och metoder som används för att understödja eller stimulera företagens anpassning och omställning. Kapitlet tar som utgångspunkt att omställningsförmåga är central för varje industris konkurrenskraft. Företagens omställning och anpassning till omvärldens förändrade villkor kan göras på olika sätt. I kapitlet diskuteras vilka olika typer av anpassnings- och omställningssystem som finns tillgängliga för att stimulera och möjliggöra företagens förändring i Sverige och i ett urval av konkurrentländer. Dessutom analyseras vilka krav på anpassning respektive omställning som ställs på industrins omställningssystem i ljuset av framtida utmaningar avseende globala värdekedjor, handelshinder, teknisk utveckling och klimatförändringar. Kapitlet avslutas med en diskussion om det finns anledning att komplettera det svenska omställningsstödet med ett utvecklat statligt stöd för korttidsarbete.

6.1 OMSTÄLLNINGSFÖRMÅGA ÄR CENTRALT FÖR INDUSTRINS KONKURRENSKRAFT

Traditionellt sett betraktas ett lands eller en industris konkurrenskraft som beroende av tillgång till centrala produktiva resurser. Ofta tolkas konkurrenskraften utifrån ekonomins relativa kostnadsläge gentemot andra länder, vilket påverkar hur lönsamt det är att bedriva näringsverksamhet i landet (Vartiainen, 2018). Ur ett sådant perspektiv har det land som har lägst arbetskraftskostnader högst konkurrenskraft. Men eftersom arbetskraften har olika produktivitet (beroende av deras kompetens, hur arbetet organiseras och hur teknologi används i produktionen), dvs hur mycket output som kan åstadkommas med en given arbetsinsats, blir arbetskraftskostnader ett allt för trubbigt mått på företagets, industrins och landets konkurrenskraft.

Sedan mitten av 1990-talet har ett nytt perspektiv uppkommit i den akademiska debatten, som bygger på kritik av tidigare förhållningssätt och menar att det är allt för statiskt att utgå från att företagets konkurrenskraft bygger på att resurser kan användas mer effektivt och sökandet efter låga kostnader. I globala marknader som karaktäriseras av snabb teknisk utveckling är det istället viktigt att se till företagets förmåga att identifiera förändringar, samt omvandla omgruppera och återanvända företagets resurser. I den moderna strategiforskningen talar man således inte längre om konkurrenskraft som en statisk företeelse definierat utifrån företagets tillgång till resurser. Istället letar man efter företagens dynamiska förmågor (Teece, et.al., 1997). I denna litteratur läggs större fokus på hur företaget skapar värde och hur företag hanterar snabba tekniska förändringar.

Företagens konkurrensfördelar betraktas som bestående av distinkta processer, deras sätt att koordinera och kombinera resurser, och dess utvecklingshistoria. Framförallt menar de att värdeskapande i samband med tekniska förändringar till stor del beror av företagets interna tekniska och organisatoriska processer och förmåga att identifiera nya affärsmöjligheter och förmåga att organisera dem effektivt. Kritiken bygger på att tidigare perspektiv i allt för hög utsträckning fokuserat på att reducera kostnader. Istället uppmärksammas betydelsen av att utveckla både intern och extern effektivitet. Det innebär ett ökat fokus på företagets utåtriktade verksamhet och förmåga att skapa värde, snarare än att enbart minimera och reducera kostnader för att uppnå lönsamhet. Det innebär också en större vikt vid företagets olika dynamiska förmågor, att lära, omvandla och ställa om verksamheten i förhållande till nya affärsmöjligheter. Detta ligger i linje med Schumpeteriansk tillväxtteori, som utgår från idén om att en framgångsrik ekonomi är i en kontinuerlig förändringsprocess. Med denna teori blir således förmågan till ökad produktivitet central för bedömningen av ett företags och en industris konkurrenskraft. Om ökad produktivitet är nyckeln till konkurrenskraft är det värt att diskutera i lite närmare detalj på vilket sätt produktiviteten kan ökas.

Schematiskt sett kan ökad produktivitet uppnås på minst två sätt. Å ena sidan genom att vid en given marknadsandel, försäljning eller värdeskapande finna nya sätt att producera med mindre arbetsinsats eller till lägre kostnader. Å andra sidan genom att vid en given arbetsinsats öka värdet på produktionen genom att sälja till ett högre värde. Vanligtvis sker dessa två formerna samtidigt. Sökandet efter mer effektiva produktionsmetoder och allt högre kundvärde är ett ständigt återkommande arbete för varje företag. Men företagens produktivitetssträvanden står inför ständiga hot, särskilt på globala marknader. Nya konkurrenter, som kan leverera liknande eller bättre produkter till lägre pris, hotar intäktssidan och ställer krav på mer effektiva produktionsmetoder eller att utveckla ännu bättre produkter som bidrar till ett högre värde för kunden. Utmaningen ligger i att hela tiden ligga före konkurrenterna för att undvika förlorade marknadsandelar. Ofta sker dessa anpassningar långsamt och successivt över tid. Men marknaden kan också drabbas av drastiska nedgångar, där efterfrågan plötsligt försvinner. Problemet är då att även om företaget har hög konkurrenskraft i termer av produktionskostnader (arbetskraftskostnader) i förhållande till värdet på de produkter som vanligtvis säljs och i förhållande till andra företag som producerar liknande produkter, står företaget kvar med en produktionsapparat som inte kan avsätta sina produkter till försäljning. I ett sådant läge kan konkurrenskraft inte enbart betraktas utifrån företagets kostnadsläge i förhållande till sina konkurrenter. Upprätthållandet av företagets konkurrenskraft är beroende av förmågan att anpassa verksamheten i förhållande till de nya förutsättningarna. I en globaliserad värld som karaktäriseras av ständiga marknadsförändringar, både volymmässigt och kvalitetsmässigt, ställs allt högre krav på sådan konkurrenskraft, definierad utifrån företagets anpassningsförmåga, både i termer av att rationalisera produktionen och att skapa nya produkter som skapar värde på nya marknader.

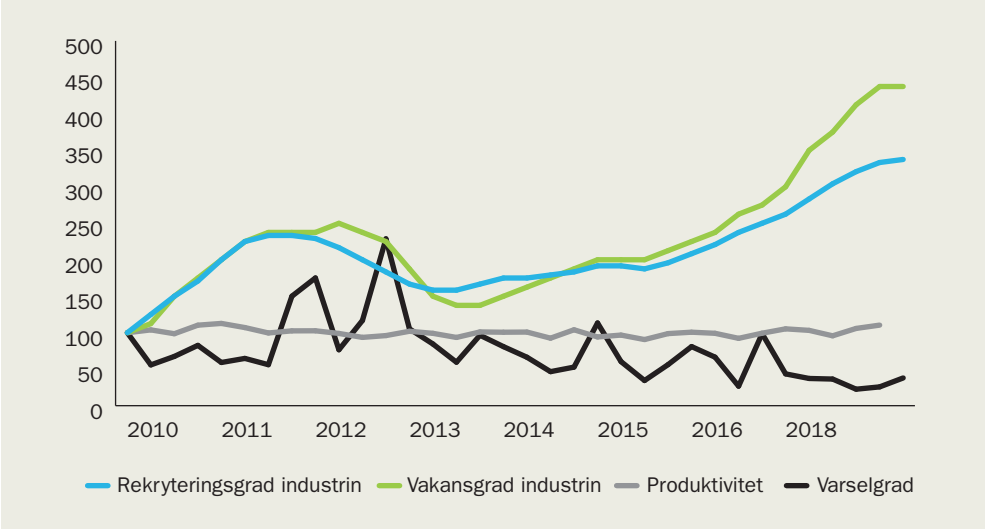
Förmågan att balansera och anpassa företagets resurser i förhållande till nya affärsmöjligheter och värdeskapande är således centralt för att öka produktivitet på företagsnivå. På aggregerad nivå, dvs för industrin som helhet, är det något mer komplicerat. Produktiviteten för en hel bransch är beroende av sammansättning av företag i branschen,

företagens storlek och branschens mognad. Nyetablerade företag har vanligtvis lägre produktivitet än äldre mer etablerade företag, eftersom de ännu inte funnit sätt att organisera verksamheten effektivt (Vartiainen, 2018). Om branschen karaktäriseras av flera nyetablerade verksamheter med lägre produktivitet sänks således den genomsnittliga produktiviteten i branschen. Men det kan också vara i de nyetablerade företagen som potential till nya former av värdeskapande återfinns, vilket kan bidra till att öka produktiviteten på längre sikt. Å andra sidan, om de företag som försvinner har lägre produktivitet än industrin i genomsnitt, ökar den genomsnittliga produktiviteten (ibid., 2018). Det är således begränsat att enbart se till det enskilda företagets förutsättningar. Sammansättningen av företag i en bransch eller sektor är således central för produktivitetsutvecklingen, vilket talar för att förutsättningarna för att skapa nya verksamheter och avveckla eller rationalisera icke-produktiva företag är central för långsiktig konkurrenskraft. Detta resonemang ligger i linje med den klassiska svenska modellen för strukturomvandling, men skiljer sig åt i meningen att det också är viktigt att uppmärksamma företagens behov av att omorientera verksamheten (genomföra strategiska förändringar) för att nå nya marknader och dra fördel av nya affärsmöjligheter. Omställning och anpassning handlar således inte enbart om att rationalisera och avveckla icke-produktiva verksamheter. Det handlar också om förmågan till strategisk förnyelse eller vad som traditionellt kallas extern effektivitet.

En problematik uppstår emellertid om högproduktiva företag som har potential att växa inte kan göra det eftersom de inte får tillgång till arbetskraft. Arbetskraftsbrist bidrar till att minska eller i alla fall hålla tillbaka den genomsnittliga produktiviteten i en bransch eller sektor (Haskel & Martin, 1993). Arbetskraftsbrist innebär att företagen inte kan producera i den utsträckning de skulle kunna göra. De har inte möjlighet att ta vara på den marknadspotential och det värdeskapande som de ser framför sig. Det skulle också kunna innebära att de nöjer sig med att producera med mindre produktiv arbetskraft (Haskel & Martin, 1993) eller att de måste höja lönerna (löneglidning) för att kunna få tag på den arbetskraft de behöver. Det finns således flera sätt på vilket produktiviteten minskar när det råder brist på arbetskraft och för det enskilda företaget kan det vara svårt att hantera arbetskraftsbrist utan minskad produktivitet som resultat.

På aggregerad nivå finns det därför ett behov av att omfördela arbetskraft från mindre produktiva verksamheter till verksamheter som har potential att öka produktivitet i framtiden. Detta ligger i linje med den svenska modellen á la Rhen-Meidner. Den genomsnittliga produktiviteten i branschen eller sektorn ökas, inte enbart för att de mer produktiva verksamheterna får tillgång till arbetskraft. Det handlar också om att omfördelningen innebär att icke produktiva företag ökar sin produktivitet genom rationalisering och minskade produktionskostnader. Av diagram 6.1 kan skönjas ett samband mellan rekryteringsgrad, vakansgrad och varselgrad. Varselgrad är andelen varslade om uppsägning i förhållande till antalet sysselsatta i industrin. När varselgraden ökar, minskar eller avmattas rekryteringsgraden och vakansgraden. När varselgraden är på en låg nivå ökar vakansgraden. Det finns således ett samband mellan utflödet och inflödet av industrins medarbetare. Diagrammet visar också produktivitetsutvecklingen, men här är eventuella samband svårare att uttyda. Industrins produktivitet är relativt konstant över den studerade perioden. Det kan bero på att varselgraden varit relativt låg under perioden, samtidigt som arbetskraftsbristen håller tillbaka möjliga produktivitetsökningar.

Diagram 6.1
Industrins arbetskraftsbrist, varselgrad och produktivitet, 2010-2018 (kvartalsdata) Index 2010=100



Källa: egna bearbetningar av statistik från SCB och Arbetsförmedlingen

Av diagrammet framgår också att de senare årens utveckling uppvisar en allt tydligare divergens mellan industrins efterfrågan på arbetskraft och utbud från rationaliserande verksamheter. Det betyder att den potential för produktivitetsökningar och tillväxt som finns inte utnyttjas, varken på utbuds eller på efterfrågesidan. I ljuset av detta något teoretiska resonemang är således omställnings- och anpassningsförmågan central för företagens och därmed också industrins konkurrenskraft.

6.2 OMSTÄLLNINGSFÖRMÅGA I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

Om vi definierar konkurrenskraft som omställnings- och anpassningsförmåga, hur står sig då Sverige i förhållande till viktiga konkurrentländer? För att besvara denna fråga behöver vi fundera på hur vi ska kunna mäta och bedöma förmågan till anpassning och omställning i andra länder.

Det är inte ovanligt att man i samband med internationella jämförelser diskuterar konkurrenskraft i termer av arbetsmarknadens flexibilitet (se t ex The Global Competitiveness Report (Schwab, 2018)). Sådana jämförelser handlar ofta om flexibilitet i termer av hur enkelt eller svårt det är att säga upp personal eller i vilken utsträckning det är möjligt för arbetsgivare att använda sig av så kallad flexibel arbetskraft. Denna typ av jämförelse är bland annat driven av OECDs arbetsrättsliga index, som utgår från att ju färre regler desto bättre. Länder där arbetsmarknaden är mer reglerad kommer ofta ut som förlorare i sådana jämförelser. Ett problem med sådana jämförelser är emellertid att den inte lyckas fånga reglering som förekommer i kollektivavtal. Den svenska möjligheten att avtala andra regler genom kollektivavtal än vad lagen föreskriver fångas t ex inte av OECDs index. Sverige kommer därför oförskyllt både sämre och bättre ut i jämförelsen

med andra länder. Jämförelsen fångar inte heller den praxis som sätts i arbetsdomstolar och de sanktioner som domstolar kan utverka. Den amerikanska arbetsmarknaden är t ex extremt liberal, men i de fall arbetsgivaren gör sig skyldig till brott mot de få regler som förekommer är konsekvenserna relativt kännbara. Det innebär att den reella flexibiliteten inte är så stor som jämförelsen av regelverken kan ge sken utav.

Diskussionen om flexibilitet leder också tanken till behovet av olika former av flexibel arbetskraft som betydelsefull för konkurrenskraft. En arbetsmarknad där arbetsgivaren relativt enkelt kan öka eller minska antalet anställda genom olika former av visstidskontrakt eller via bemanningsföretag betraktas inte sällan som ett ideal. Men i länder som har relativt hög andel visstidsanställa är det ofta också relativt stränga regler för uppsägningar. Den höga andelen visstidsanställda är därför ofta en följd av att arbetsgivare tenderar att anställa via tidsbegränsade kontrakt istället för att erbjuda tillsvidareanställningar eftersom det finns betydande risker och kostnader förknippade med det senare vid händelse av att efterfrågan skulle minska. Att jämföra konkurrentländers flexibilitet med utgångspunkt från användning av visstidsanställa är därför inte lämpligt som mått på konkurrenskraft. Det riskerar snarare att bli helt missvisande. En hög andel visstidsanställda i ett land är snarare uttryck för låg flexibilitet på arbetsmarknaden som helhet. Dessutom skapas i sådana länder en obalans där en grupp har hög trygghet på bekostnad av de som har mer kortsiktiga planeringshorisonter i sitt arbetsliv. Ett land med låg andel visstidsanställda kan däremot betraktas som mer flexibel och dynamisk eftersom arbetsgivare inte har samma incitament att visstidsanställa, men det förutsätter att det finns mekanismer att anpassa den tillsvidareanställda arbetskraften när behov uppstår.[57]

Att använda länders flexibilitet som mått på konkurrenskraft, med avseende på arbetsrättens utformning eller andelen ”flexibel” arbetskraft, är således problematiskt. En ytterligare komplicerande faktor är att arbetsgivare i länder med relativt svag arbetsrättslig reglering (eller relativt få begränsningar) inte nödvändigtvis väljer att säga upp personal i samband med konkurrenstryck eller ekonomiska kriser. Istället väljer arbetsgivare bland andra sätt att anpassa sina kostnader, beroende av en mängd olika institutionella förutsättningar, regleringar och tillgång till statliga stöd och policies. Enligt den franska nationalekonomen Bernard Gazier kan vi tala om olika omstruktureringsregimer, som karaktäriseras av kombinationen av olika anpassningsmetoder och konstellationer av aktörer i ett land. Gazier (2008) gör skillnad mellan anpassning av arbetskraftens **pris (löner), kvantitet** eller **kvalitet** och menar att staten och/eller arbetsmarknadens parter kan välja att stimulera olika typer av anpassningsmetoder för företagen i samband med konjunkturmässiga och eller strukturella förändringar.

57 Det bör i sammanhanget noteras att den svenska industrins genomsnittliga användning av visstidsanställda (ca 7,5%) inte är särskilt hög i förhållande till andra sektorer och branscher i Sverige. Det är delvis beroende av hur anställning av visstidsanställda är reglerade i kollektivavtal, som är något strängare än vad lagen föreskriver. Den relativt höga andelen visstidsanställningar i Sverige (cirka 16 % av sysselsättningen) är framförallt något som förekommer i offentlig sektor, vilket är beroende av att sysselsättningen påverkas av politisk osäkerhet och arbetsgivarens monopsonistiska position på arbetsmarknaden. Arbetsgivarmonopolet gör att arbetsgivaren kan externalisera den politiska osäkerheten till de anställda, som ofta inte har något annat val än att acceptera sämre anställningsvillkor om de ska få kompensation för sin i många fall långa och specialiserade utbildning. Eftersom det inte finns någon konkurrerande arbetsgivare som efterfrågar samma kompetens har den offentliga arbetsgivaren möjlighet att erbjuda sämre anställningsvillkor.

Länder skiljer sig åt med avseende på vilka aktörer som finansierar, reglerar eller organiserar anpassningsåtgärder. Schematiskt sett kan vi göra skillnad mellan statlig, partsgemensam och marknadsorienterad (dvs där det är upp till företag och anställd att komma överens om villkor för anpassning). Genom att ställa de tre anpassningstyperna mot de tre olika organisationsformerna bildas nio olika regimer (se tabell 6.1), som kan användas för att jämföra hur länders omställningsregimer skiljer sig åt. Modellen kan användas för att ställa frågor som, vad är det dominerande sättet att anpassa verksamheter i ett visst land? Är anpassningsmetoder främst inriktade mot att hantera förändringar genom lönesänkningar eller åtgärder som främst inriktas på att underlätta kvantitativ anpassning, genom att minska eller öka utbudet av arbetskraft?

Tabell 6.1 **Anpassnings- och omställningsregimer**

	Pris och löneanpassning	Kvantitativ	Kvalitativ
Marknad			
Partsgemensam			
Statlig			

Källa: anpassad från Gazier (2008)

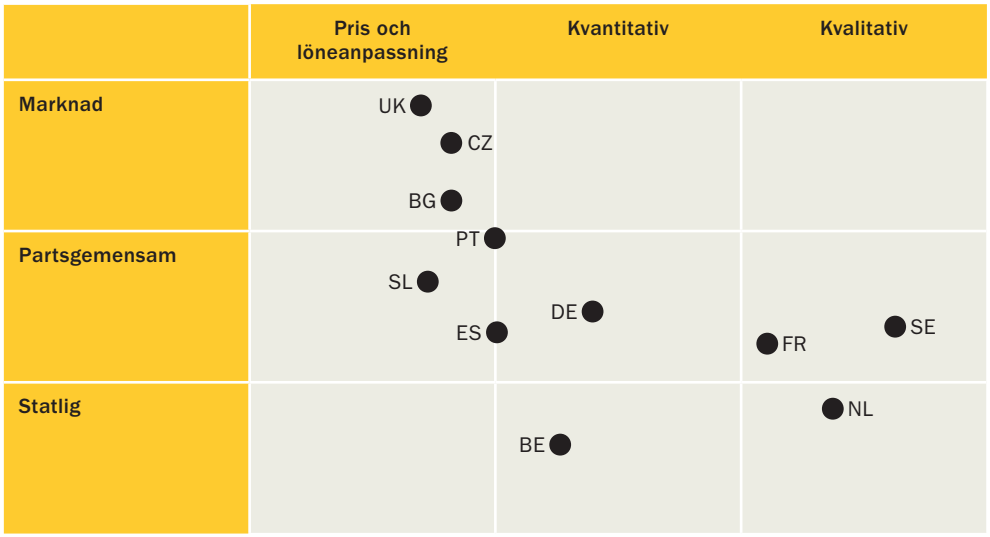
Förutom reglering av möjligheten att sänka lönenivåer kan företag stimuleras att reducera arbetskraften i kvantitativa termer genom statligt finansierad tidigarelagd pension eller att tillfälligt anpassa arbetstiden genom korttidsarbete. Man kan också understödja anpassning av arbetskraften i kvalitativa termer genom åtgärder som syftar till att öka arbetskraftens produktivitet, t ex genom utbildning eller genom att understödja omställning av företagets anställda internt eller uppsagdas övergång till nytt arbete (Bergström, 2018).

Det är viktigt att påpeka att ett sätt att anpassa alltid sker i förhållande till alternativa anpassningsmetoder. Här finns det således möjlighet att göra ett val. Staten eller parterna har möjlighet att begränsa och eller stimulera olika typer av anpassningsbeteende beroende av vad man finner lämpligt. Om man till exempel vill undvika att hantera ekonomiska chocker och finansiella kriser med hjälp av lönesänkningar är det nödvändigt att skapa förutsättningar för andra sätt att anpassa företaget. Här förekommer viktiga skillnader mellan länder.

I flera länder i Europa förekommer inga specifika åtgärder eller program som syftar till att stödja eller hantera företagens behov av att anpassa arbetskraften. Typexempel på sådana länder är Bulgarien, Rumänien, Slovenien och andra relativt nytillkomna medlemsstater. I dessa länder förekommer en mycket begränsad arsenal av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och program som syftar till att motverka arbetslöshet, inte heller något specifikt system för att stödja uppsagd personal att finna ny sysselsättning utöver

allmänna arbetsmarknadsprogram och arbetslöshetsunderstöd, som ofta har väldigt begränsad omfattning. Det innebär att arbetsgivare i samband med ekonomiska kriser inte har något annat alternativ än att reducera löner eller avskeda medarbetare.

Figur 6.1 Jämförelse av omställningsregimer



Källa: Bergström (2018)

Tyskland, Belgien och Frankrike är länder som traditionellt prioriterat kvantitativ anpassning, framförallt genom generösa statliga subventioner av tidigarelagd pensionering och stöd till korttidsarbete i samband med dramatiska konjunkturnedgångar. I dessa länder är uppsägning av medarbetare relativt strängt reglerat och statliga åtgärder har fokuserats på att erbjuda arbetsgivare alternativ som syftar till att undvika uppsägningar. I Sverige har vi däremot prioriterat åtgärder som understödjer kvalitativ anpassning. Huvudfokus har vilat på åtgärder som syftar till att hjälpa uppsagda till ny anställning så snart som möjligt efter uppsägning. Sådana åtgärder bidrar till att underlätta för företagen att genomföra produktivitetshöjande anpassningar. De bidrar också till att överföra produktiv arbetskraft till verksamheter med högre produktivitet. Omställningsstöd kan teoretiskt bidra till högre genomsnittlig produktivitet i ekonomin på flera olika sätt. Dels genom rationalisering och mer effektiv användning av existerande resurser, dels genom att företag som växer får tillgång till kvalificerad arbetskraft. Omställningsstöd bidrar också till bättre förmåga att genomföra förändringar som syftar till att uppnå högre extern effektivitet, dvs att genomföra strategiska förändringar som bidrar till att ta marknadsandelar och förse marknaden med nya produkter och tjänster.

Ett visst sätt att anpassa uppkommer således i avsaknad av reglering eller andra former av begränsningar av det samma. Men det kan också ske i förhållande till andra anpassningsalternativ, antingen för att kompensera för begränsningar av andra sätt att anpassa eller avsaknad av incitament för andra former av anpassning (t ex statligt stöd för

tidigarelagd pensionering eller korttidsarbete). I länder där det är relativt vanligt med lönesänkningar i samband med ekonomiska chocker sker det exempelvis främst för att det inte finns någon reglering eller socialt tryck som begränsar det.

Andra former av anpassning tillämpas för att det finns stöd eller incitament för att använda just den typ av anpassning eller för att andra alternativ är reglerade, förbjudna eller socialt illegitima. För att förstå en bransch eller ekonomis anpassningsförmåga kan man således inte se endast till hur man presterar inom en typ av anpassning. Man måste analysera olika sätt att anpassa verksamheten i förhållande till varandra. Ett aktuellt och tydligt exempel är relationen mellan uppsägning och korttidsarbete. I ett land där det inte finns tillgång till statligt stöd för korttidsarbete väljer arbetsgivare i större utsträckning att säga upp personal som ett sätt att anpassa verksamheten till snabbt uppkomna ekonomiska kriser. Om det däremot finns tillgång till stöd för korttidsarbete har företaget möjlighet att överväga andra alternativ för anpassning än att säga upp personal. Olika former av metoder för företagens anpassning bidrar till att bredda företagens handlingsrepertoar i samband med anpassningsbehov. Ur ett enskilt lands eller en branschs perspektiv kan det därför vara gynnsamt ur ett konkurrensperspektiv att erbjuda flera alternativ att anpassa verksamheten för att uppnå hållbar konkurrenskraft. I nästa avsnitt diskuteras vilka former av stöd och incitamentsstrukturer för anpassning som finns tillgängliga för företag i ett urval av europeiska länder.

6.3 OMSTÄLLNINGSÅTGÄRDER I KONKURRENTLÄNDER

I Sverige hanterar vi företagens behov av anpassning och omställning främst genom att erbjuda stöd till uppsagda för att hjälpa dem att finna nya jobb. Detta organiseras och finansieras till stor del genom partsgemensamma kollektivavtalsstiftelser, som finansieras genom avsättningar motsvarande 0,3 procent av företagens arbetskraftskostnader. Det svenska sättet att hantera omställning är unikt. Inte i något annat land förekommer ett liknande system där kollektivavtalsstiftelser understöder medarbetares omställning till nya jobb. Det förekommer däremot andra åtgärder och stödformer, som organiseras och finansieras på andra sätt. Nedan redogörs kortfattat för vilka metoder som används för att hantera anpassnings- och omställningsbehov i företag i andra länder och hur de förhåller sig med motsvarande åtgärder i Sverige.

6.3.1 Löneanpassning

Ett sätt att hantera företagens anpassningsbehov i samband med konjunkturförändringar är att sänka lönerna, frysa lönenivåer eller skjuta upp planerade löneökningar. När arbetsgivaren ser att försäljningen minskar diskuteras ofta behovet att reducera antalet anställda, men resultatet blir istället att medarbetare tvingas acceptera lönesänkningar. Det uppfattas ofta från arbetsgivarens perspektiv som ett relativt enkelt och effektivt sätt att minska arbetskraftskostnaderna. För de anställda uppfattas det ibland som ett bättre alternativ än att förlora jobbet. Det är däremot relativt ovanligt. En studie av företags anpassningsbeteende i samband med ekonomiska chocker visade att Litauen och Tjeckien var de länder i Europa som hade högst andel företag som någon gång sänkte lönen under perioden 2003-2008 (Caju, et.al., 2015). Det var emellertid inte mer än 8,3 procent av företagen i respektive land som sänkt lönen. Metoden tillämpades främst i

anglosaxiska länder, samt nya medlemsstaterna i Östeuropa (Bergström, 2018). Typiskt för dessa länder är att de sedan inträdet i EU har en relativt svag reglering av arbetsgivarens beslut att säga upp medarbetare. Lönesänkning tillämpas i större utsträckning i länder som har relativt få regleringar av arbetsmarknaden, begränsad kollektivavtalstäckningsgrad och framförallt där andra former av stöd för att hantera omställning saknas.

Men i vissa länder, Frankrike och Österrike, som har en mer sträng arbetsrättslig lagstiftning (i alla fall om man får tro OECD) förekom också en högre andel lönesänkningar i förhållande till länder med svagare arbetsrätt. En möjlig förklaring till detta är att arbetsgivare valde att sänka löner eftersom alternativet – att genomföra uppsägningar – är relativt starkt reglerat eller uppfattas som socialt illegitimt.

Lönesänkningar uppfattas i allmänhet som ett mindre attraktivt alternativ för att hantera ekonomiska chocker. Enligt Caju, et.al., (2015) kan lönesänkningar verka negativt på medarbetares arbetsmoral och motivation att utföra arbetet. Det kan också inverka negativt på företagets rykte och därmed möjlighet att rekrytera nya medarbetare. Dessutom kan det bidra till att de mest kompetenta och produktiva medarbetarna lämnar företaget och därmed bidra till att öka rekryteringskostnaderna. Det finns därför goda skäl, förutom regler och kollektivavtal, som gör lönesänkning till ett mindre attraktivt anpassningsalternativ. Istället är huvudorienteringen i många länder att verka för lönestabilitet oavsett konjunkturläge.

I Sverige är denna anpassningsmetod närmast tabu. En av grundförutsättningarna för den svenska modellen är ansvarsfulla löneförhandlingar, som förutsätter att löneavtalen hålls över konjunkturcykler. I den mån anpassningar måste ske, görs det genom att rationalisera verksamheten, alternativt säga upp personal och hjälpa dem att finna ny sysselsättning. Med utgångspunkt från den svenska modellen ska anpassning inte ske på bekostnad av sämre arbetsvillkor eller sänkta löner. Parollen – Rädda människor, inte jobb – är talande här. I andra länder har arbetsmarknadens parter inte samma inriktning. Där är parollen snarare – rädda jobben till varje pris!

I flera europeiska länder bidrar staten till att sänka arbetsgivarens lönekostnader genom att erbjuda tillfälliga statliga lönesubventioner eller rabatterade arbetsgivaravgifter i samband med konjunkturnedgångar eller efterfrågeminskningar. Det är ett sätt för staten att stimulera arbetsgivare att rekrytera särskilda grupper av medarbetare (t ex yngre, utlandsfödda eller långtidsarbetslösa), men det kan också betraktas som ett sätt att undvika uppsägningar. Det är förstås ett relativt kostsamt alternativ och dess effektivitet är ofta ifrågasatt. Risken är att företagen ändå måste säga upp personal när subventionerna dras tillbaka och att åtgärderna enbart fungerar som en form av doping, en tillfällig snedvridning av konkurrensförhållandena som skapar ett beroende som är svårt att komma ur. I t ex Ungern erbjöds under finanskrisen 2008-2009 statliga lönesubventioner till företag som kunde uppvisa att de hade ekonomiska svårigheter och närmade sig konkurs (Bergström, et.al., 2010). Den typen av åtgärder skapar ett incitamentsystem som belönar de företag som går dåligt istället för att stimulera de företag som går bra och har goda framtidsutsikter. I Sverige, liksom i flera andra europeiska länder, har staten experimenterat med reducerade arbetsgivaravgifter för företag som anställer arbetslösa ungdomar eller andra prioriterade grupper. Syftet med den typen av åtgärder är att skapa incitament för företag att anställa personer ur en särskild grupp.

Det ger inte samma effekter som lönesubventioner riktade till företag som genomgår ekonomiska svårigheter, men det kan skapa liknande inlåsningseffekter i meningen att det kan vara svårt att dra tillbaka en åtgärd som företagen kommit att bli beroende utav. Det bör också noteras att denna typ av åtgärder skiljer sig åt i förhållande till andra åtgärder som diskuteras här i meningen att de syftar till att lösa anpassningsproblem på arbetsmarknaden och inte företagens behov av att anpassa sig till exogena förändringar.

6.3.2 Korttidsarbete

Ett annat sätt att hantera företagens behov att anpassa arbetskraftskostnaderna i samband med en konjunkturnedgång är att tillfälligt reducera de anställdas arbetstid för att återgå till normal arbetstid när efterfrågan återvänder, så kallad permittering eller korttidsarbete, med inspiration från den tyska benämningen, Kürzarbeit.[58] Arbetskraftskostnaderna minskas genom det reducerade arbetstidsuttaget. För den anställde reduceras inkomsten, men inte i samma utsträckning som den reducerade arbetstiden. Tillämpningen av den här typen av åtgärder anses av flera experter vara ett av skälen till att Tyskland klarade av den senaste ekonomiska krisen relativt väl (se t ex Belleer, et.al., 2016). Det är viktigt att poängtera att anpassning genom korttidsarbete är en av flera möjliga förklaringar till den tyska krishanteringen. Som Eichhorst (2015) påpekar var statligt stöd för korttidsarbete enbart en av flera olika former av företagsinterna anpassningsmekanismer som bidrog till företagens anpassningsförmåga under krisen. Arbetstidsbanker, så kallade flexkonton, där medarbetarnas samlade övertid kunde betas av i samband med minskad försäljning, var ett av flera exempel tillsammans med en allmän försiktighet bland tyska arbetsgivare att säga upp kompetent arbetskraft i samband med tillfälliga drastiska förändringar eftersom de i tidigare kriser erfarit problem med att rekrytera nya kvalificerade medarbetare när efterfrågan återvänder. Enligt Eichhorst (2015) är denna faktor särskilt viktig att beakta när den mer allmänna demografiska utvecklingen pekar mot allt mindre kohorter av yngre arbetskraft som etablerar sig på arbetsmarknaden, vilket gör att arbetsgivare i allt större utsträckning behöver säkerställa stabil tillgång på kompetent arbetskraft. Eichhorst menar också att den utökade användningen av inhyrd arbetskraft kan ha haft stor betydelse för den tyska tillverkningsindustrins anpassningsförmåga under krisen. Det är således svårt att med säkerhet fastställa att det var just användningen av korttidsarbete som bidrog till den tyska ekonomins krishantering.[59]

Flera länder som inte använde sig av korttidsarbete klarade sig också bra. Det var också flera länder som använde sig av korttidsarbete, men ändå inte lyckades hantera krisen utan betydande arbetslöshet och budgetunderskott. Enligt Hijzen & Venn (2011) använde sig 24 av 33 OECD länder av någon form av korttidsarbete som ett sätt att hantera finanskrisen 2008-2009, men utformningen och finansieringen av program-

58 Benämningen korttidsarbete är egentligen olycklig eftersom det ibland sammanblandas med korta anställningar, visstidsanställningar eller deltidsarbete. Den äldre benämningen ”permittering” är egentligen bättre.

59 Boeri & Bruecker (2011) ställer sig frågande till om korttidsarbete verkligen bidrog till att ta Tyskland ur krisen och varför bidrog det i så fall inte till att hantera tidigare kriser i Tyskland? Dessutom, varför hjälpte det inte i andra länder som också har lång erfarenhet av korttidsarbete? Deras analys visar att antalet räddade jobb var färre än antalet personer som deltog i korttidsarbetsprogrammen. De menar att andra metoder kan vara mer effektiva för att hantera tillfälliga chocker. De menar också att korttidsarbete inte på ett enkelt sätt kan överföras till andra länder med andra institutionella förutsättningar, som t ex arbetsrätt och typ av lönebildningsmodell.

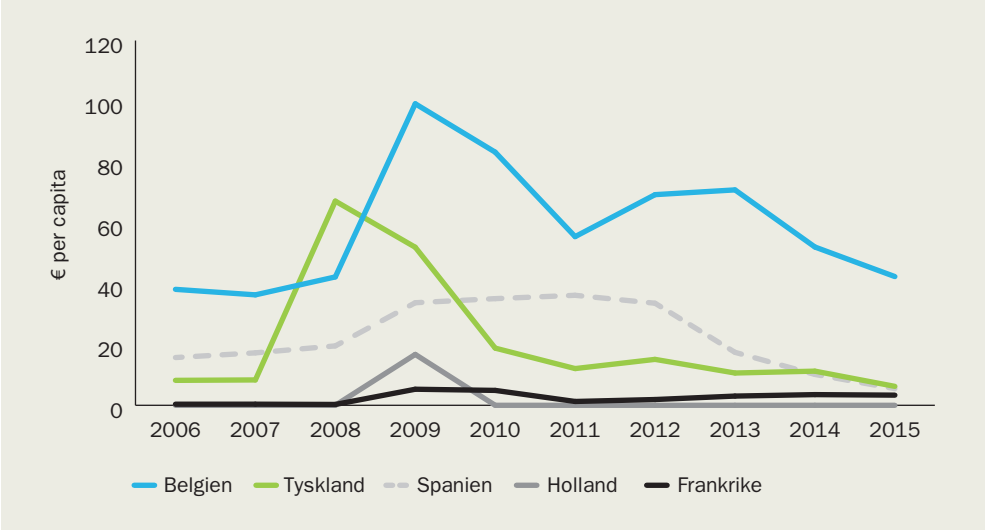
men varierar (Bergström, et.al., 2010). Det vanligaste är att ersättning till anställda som genomgår permittering finansieras med statliga medel. Det förekommer också system där stödet samfinansieras av arbetsmarknadens parter. Ersättningsnivån, tidsuttaget och tillämpningsperioden varierar. I vissa fall reduceras enbart arbetstiden med en eller flera dagar per vecka. I andra fall kan det handla om hel- eller deltids permittering under flera månader, så kallad deltidsarbetslöshet.

Effekterna av korttidsarbete beror delvis på hur regelverket är utformat och hur det tillämpas. En viktig erfarenhet är att länder som redan hade ett korttidsarbetssystem tillgängligt när krisen kom, hade lättare att tillämpa det snabbt och effektivt för att undvika uppsägningar och samtidigt minska arbetsgivarnas arbetskraftskostnader. En slutsats är således att det kan finnas en fördel att ha tillgång till ett system för korttidsarbete för att förbereda inför eventuella framtida globala kriser.

Korttidsarbete framställs ofta som ett alternativ till andra sätt att hantera omställning. Fördelen med permittering i förhållande till uppsägningar anses vara att företaget kan anpassa arbetskraftskostnaderna relativt snabbt och, när konjunkturen vänder, inte behöver rekrytera ny personal, eftersom anställningskontrakten fortfarande är giltiga (Bergström, et.al., 2010). Men det är också kostsamt. Enbart under åren 2008-2009 spenderade den tyska staten exempelvis mer än 10 miljarder Euro på stöd för korttidsarbete. Det motsvarar omkring 60 €per tysk medborgare.

Som framgår av diagram 6.2 ökade stödet för korttidsarbete i Tyskland markant 2008 och minskade redan 2009 för att sedan avstanna och minska till låga nivåer. Det tyska stödet är permanent och kan användas för olika former av kraftiga efterfrågeminskningar, inklusive säsongsvisa variationer i aktivitet inom vissa branscher. I Holland och Frankrike var stödet också tillfälligt, men på mycket lägre nivåer och liksom i flera andra länder initierades stödet senare än i Tyskland. I både Spanien och Belgien användes stödet också under en mer utsträckt tidsperiod men med relativt höga nivåer. Allra högst var Belgien där kostnaderna för korttidsarbete under 2009 motsvarade omkring 100€per belgisk medborgare. Mellan 2008 och 2014 spenderade den Belgiska staten sammanlagt över 5 miljarder €på stöd till korttidsarbete.

Diagram 6.2 **Statligt stöd för korttidsarbete under och efter finanskrisen, € per capita, 2006-2015**



Källa: Egna bearbetningar av data från Eurostat

De höga kostnaderna förknippat med korttidsarbete är ett av skälen till att begränsa användningen, samtidigt som det finns tydliga incitament för arbetsgivare att förlänga korttidsarbetsperioden så långt som möjligt. Huvudargumentet här torde vara att det inte är kostnaderna i sig som är problematiken, utan att ökade offentliga utgifter för krishantering riskerar att överföras till andra sektorer, t ex i form av krav på besparingar inom offentlig sektor. Allra värst var det för länder som redan innan krisen led av stort budgetunderskott. Stöd för korttidsarbete förutsätter således en statsbudget i balans. Men det finns också andra skäl att vara försiktig med korttidsarbete. Användningen av korttidsarbete förutsätter att efterfrågeminskningen är relativt kortvarig och att förändringen inte är av strukturell karaktär, dvs att arbetsgivaren när efterfrågan återkommer är i behov av samma arbetskraft, både med avseende på kvantitet och kvalitet. Korttidsarbete som anpassningsåtgärd har kritiserats just av den anledningen, dvs att det kan vara svårt att veta om anledningen till företagets ekonomiska svårigheter är enbart tillfälliga eller om de är strukturella. Användning av korttidsarbete i samband med strukturella kriser kan innebära att nödvändiga strukturrationaliseringar enbart skjuts på framtiden. I värsta fall kan det innebära att den permitterade arbetskraften ändå sägs upp i ett senare skede, vilket i sin tur kan leda till sämre förutsättningar för uppsagda att finna nytt jobb. Korttidsarbete förefaller inte heller vara en lämplig lösning när den externt drivna förändringen är av sådan karaktär att det finns behov av att radikalt omvandla företagets kompetensbas – kompetensväxling - t ex i samband med radikala teknikskiften.

Ett argument för korttidsarbete är att det kan kombineras med utbildning och kompetensutveckling. Under finanskrisen 2008-2009 förekom i flera länder försök med att kombinera permitteringstiden med kompetensutvecklingsinsatser, men resultaten var relativt begränsade (Bergström, et.al., 2010). I ett fåtal länder är utbildningsinsatser obligatoriska för att arbetsgivaren ska få tillgång till stöd för korttidsarbete och i de länder som inte ställt krav på utbildningsinsatser var det få (omkring 10%) som deltog i

utbildning under korttidsarbetsperioden (Hijzen & Venn, 2011). En möjlig förklaring är att utbildningsinsatser kan vara svåra att organisera i samband med hastigt uppkomna krissituationer. I flera fall är det redan planerade utbildningsinsatser som genomförs i samband med korttidsarbete. Det är också en fråga om vilken typ av utbildning som är lämplig och vad den syftar till. Man bör nog inte förvänta sig att korttidsarbete ska bidra till någon radikal omvandling av arbetskraftens kompetensbas. Det är rimligare att permitteringstiden kombineras med utbildning i mindre omfattning, i form av uppgradering av redan existerande kompetenser eller insatser som stärker förmåga till samverkan inom eller mellan delar av företaget.

I Sverige var statligt finansierad permittering relativt vanligt förekommande som anpassningsmetod fram till den stora finanskrisen 1992-1993. Formellt avvecklades permitteringslönesystemet 1995 av den dåvarande socialdemokratiska regeringen. Det stod däremot fritt för arbetsmarknadens parter att komma överens om permitteringsåtgärder genom kollektivavtal, men det var inte förrän under den föregående finanskrisen som denna möjlighet utnyttjades. Under hösten 2008 och vintern 2009 föreslog IF Metall den dåvarande Alliansregeringen flera åtgärder, som skulle kunna bidra till att bilindustrin och även andra verksamheter skulle kunna överleva krisen. Förslagen ledde däremot inte till några åtgärder från regeringens sida.

Den andra mars 2009 tecknade emellertid IF Metall och Teknikarbetsgivarna, Metallgruppen och Industri- och Kemigruppen ett tillfälligt ramavtal om permittering och utbildning. Avtalet var giltigt till den 31 mars 2010 och hade tre månaders uppsägningsperiod.

Krisavtalet betraktades som ett sätt att hantera den omfattande efterfrågenedgången i industrin. Avtalet innebar att anställdas arbetstid kunde reduceras tillfälligt, men att deras anställning skulle kvarstå och att deras månatliga ersättning skulle vara högre än arbetslöshetsersättningen. Under permitteringen skulle den anställde få åtminstone 80 procent av månadslönen, samt OB-tillägg.

Tecknandet av avtalet möttes av kritik från andra arbetstagarorganisationer, som var oroliga för att den här typen av avtal skulle överföras till andra sektorer. De menade att avtalet innebar löneminskning och lönedumpning och att det skulle skapa svårigheter i framtida löneförhandlingsprocesser (Ahlstrand, 2015). Representanter från IF Metall framhärdade däremot att avtalet var ett uttryck för det extrema hot som riktades mot förbundets medlemmar, där 25000 yrkesarbetare redan var arbetslösa och ytterligare 40000 medlemmar hade varslats om uppsägning. De menade också att det inte handlade om att sänka löner. Syftet med avtalet var att försöka erbjuda ett alternativ till uppsägning och minska antalet varsel för IF Metalls medlemmar.

I efterdyningarna av finanskrisen har ”krisavtalets” förtjänster och konsekvenser analyserats och debatterats. I en rapport som publicerades i augusti 2009 menade Teknikföretagen att mer än 10000 jobb hade räddats genom avtalet. Unionen, å andra sidan, menade att det var osäkert hur många jobb avtalet faktiskt hade räddat och att många av deras medlemmar var osäkra om avtalet skulle ha dess utlovade effekter. I en LO-rapport ställdes frågan huruvida staten inte borde återinföra det permitteringslönesystem som avvecklades under 1990-talet, se Larsson, et.al. (2011). I november 2013 införde Allians-

regeringen en Lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Lagen föreskriver att regeringen kan meddela stöd för korttidsarbete om det råder synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående och stödet inte bedöms (i beaktansvärd omfattning) hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar. Stödet kan erbjudas under tolv kalendermånader med möjlighet till förlängning. Lagen fastställer också villkor för arbetstagares arbetstidsminskning och ersättningsnivåer, samt krav på tecknande av centralt kollektivavtal för att arbetsgivaren ska få tillgång till stödet. För en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal gäller istället att arbetstagarens deltagande i korttidsarbete ska ha stöd i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Dessutom krävs att minst 70 procent av arbetstagarna inom en driftsenhet ska delta i korttidsarbete och att den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara densamma för alla deltagande arbetstagare inom driftsenheten. Arbetsgivaren ansöker om stödet till Skatteverket och hanteras genom avräkning på arbetsgivarens skattekonto. Men sedan lagen infördes har något stöd ännu inte utbetalats, eftersom någon regering ännu inte meddelat, dvs gjort bedömningen att det föreligger synnerligen djup risk för lågkonjunktur.

I februari 2018 tillsatte emellertid regeringen en utredning med syfte att undersöka hur det nuvarande korttidsarbetssystemet kan utvecklas så att det blir konkurrensneutralt i förhållande till viktiga konkurrentländer. Dessutom fick utredaren till uppgift att utreda huruvida stödet kan kompletteras med validering, utbildning eller annan kompetensutveckling. Ett delbetänkande för utredningen presenterades i augusti 2018 där utredaren föreslog en förändring av det existerande korttidsarbetssystemet. Utredaren föreslår att regeringens roll att sätta igång systemet vid allvarliga kriser tas bort. Istället ska företag, med stöd av kollektivavtal, kunna ansöka om stöd till korttidsarbete kontinuerligt under förutsättning att företaget kan motivera åtgärden med ekonomiska svårigheter som är uppkomna utöver möjlighet att påverka, samt att åtgärder redan prövats för att hantera den kortsiktiga försäljningsnedgången. Utredningens slutrapport presenteras i december 2018. Där ska även förslag om utbildningsinsatser i samband med korttidsarbete behandlas.

En del av utredarens förslag är att skapa möjlighet för arbetsgivare att ansöka om stöd för korttidsarbete kontinuerligt. Det finns många fördelar med detta i förhållande till det existerande systemet där regeringen har ansvar för att ”trycka på knappen” när man bedömer att det är risk för kris som kan ha betydande konsekvenser för ekonomin. Med all respekt för regeringens (oavsett vilken) förmåga att bedöma ekonomiska risker finns flera problem förknippade just detta förfarande. För det första finns det risk att beslutet (att trycka på knappen) blir förknippat med politisk osäkerhet och långdragna beslutsprocesser, vilket motverkar syftet med stöd till korttidsarbete. Poängen är just att snabbt kunna anpassa arbetskraften till hastigt uppkomna konjunkturnedgångar. Poängen med ett kontinuerligt stöd är att det skapar möjlighet att utnyttja stödet i perioder där det inte är en genomgripande kris för hela ekonomin. Kriser uppstår inte alltid för hela ekonomin samtidigt, på så sätt som skedde under finanskrisen 2008-2009. Kriser och dramatiska nedgångar kan drabba enskilda branscher och företag, vilket i existerande system inte skulle motivera regeringen att ”trycka på knappen”, utan risk att skapa incitament för användning av stödet för företag som inte är direkt drabbade av samma typ av förändring.

Ett annat problem med det nuvarande korttidsarbetssystemet har att göra med vilket underlag en regering skulle kunna tänkas ha för sin bedömning av krisläget. I existerande system är tanken att regeringen ska använda sig av Konjunkturinstitutets konjunkturbarometerindikator för att bedöma om tillstånd till stöd ska utfärdas. Med all respekt för konjunkturinstitutet och deras barometer, finns det risk för att denna korrumperas. Eftersom barometern baseras på uppgifter från företag om deras bedömningar om konjunkturen, kan det finnas risk att man tenderar att redovisa sämre konjunkturutsikter än vad som faktiskt är fallet för att få tillgång till korttidsarbetssystemet. En invändning mot detta resonemang är givetvis att det är svårt för enstaka företag att manipulera konjunkturbarometern, men enbart misstanken bör leda till försiktighet. Det existerande systemet bygger således på ett överdrivet förtroende för konjunkturbarometern och möjligheten att göra bedömningar om framtida kriser. Det skapar också större risk för överutnyttjande av systemet eftersom det i mindre utsträckning bygger på en bedömning av det enskilda företagets ekonomiska utsikter och mer på den allmänna uppfattningen om att det råder ekonomisk kris. Det är därför en fördel med ett korttidsarbetssystem, som gör det möjligt för enskilda företag att ansöka om stöd kontinuerligt.

Det finns emellertid också problem med ett sådant ansökningsförfarande, som inte ska underskattas. Det är gediget svårt att avgöra stabiliteten i tillfälliga ordernedgångar. Det är också svårt att avgöra om och när återgången till ”normalitet” kan ske. Det kan också vara svårt att avgöra huruvida det ansökande företaget verkligen har gjort allt för att undvika användningen av korttidsarbete. Risken finns att företag i vetskap om att det finns möjlighet att få stöd för korttidsarbete, inte maximerar sina insatser att behålla eller stärka försäljningen. Det finns således risk för att tillgången till stöd skapar ett förvridet incitamentssystem, som reducerar företagens ansträngningar. Det vilar därför ett betydande ansvar på arbetsmarknadens parter att säkerställa att stödet enbart används som en sista utväg och vid extrema situationer.

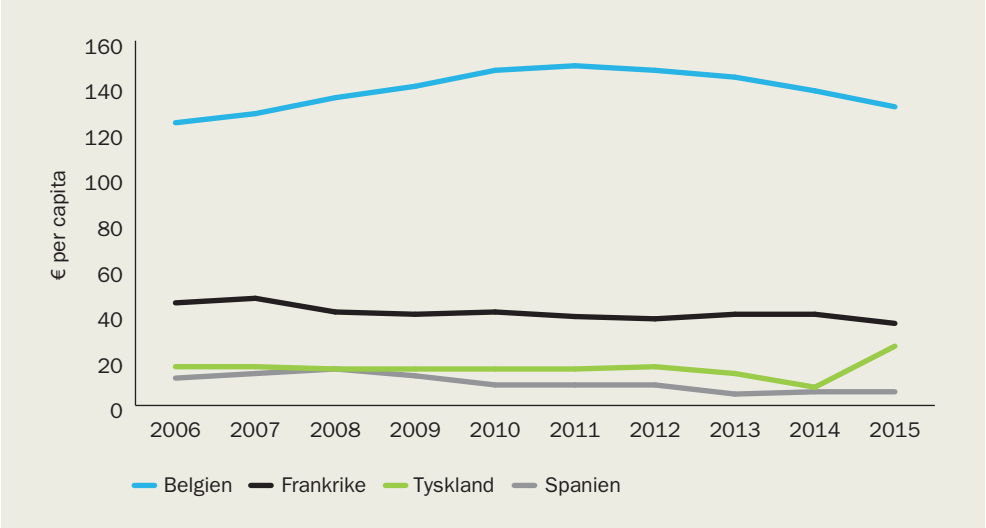
6.3.3 Tidigarelagd pensionering

Tidigarelagd pensionering är en annan form av kvantitativ anpassning, dvs att medarbetare erbjuds möjlighet att dra sig tillbaka från arbetsmarknaden tidigare än den stipulerade pensionsåldern. Tidigare lagd pensionering har varit ett vanligt sätt att hantera anpassningsbehov och strukturomvandling i flera länder (Ebbinghaus, 2006). Det är ett relativt snabbt och enkelt sätt att reducera företagets arbetskraftskostnader. Det är också relativt konfliktfritt. I förhållande till uppsägningar är det enkelt att räkna ut vem som ska få lämna arbetsplatsen i samband med övertalighet. Det kan dessutom uppfattas som rättvist med tanke på att man har möjlighet att erbjuda äldre medarbetare kompensation för ett långt arbetsliv. Det är också en fördel för arbetsgivaren att kostnaderna för anpassningen subventioneras av staten. Tidigarelagd pensionering har därför varit en populär åtgärd i många länder.

Att låta äldre medarbetare lämna arbetsmarknaden har däremot betydande negativa samhällsekonomiska konsekvenser. I tider av åldrande befolkning bör medarbetare stimuleras att arbeta längre istället för att lämna arbetsmarknaden. De höga kostnaderna för tidigarelagd pensionering riskerar att urholka pensionssystemet. Användningen av tidigarelagd pensionering som omställningsmetod har därför minskat som en del av reformering av offentliga pensionssystem (se Ebbinghaus 2006). I flera länder, t ex

Frankrike, Nederländerna, Spanien och Tyskland, har användningen av tidigarelagd pensionering därför begränsats, bland annat på grund av de höga kostnaderna och med hänvisning till belastningen på pensionssystemet.

Diagram 6.3 **Statliga utgifter för tidigarelagd pensionering, 2006-2015, € per capita**



Källa: Egna bearbetningar av data från Eurostat

Belgien är det land i Europa som spenderar mest på tidigarelagd pensionering. Som diagram 6.3 visar spenderade de årligen 1,5 miljarder euro från statsbudgeten på att låta äldre medarbetare lämna arbetskraften under perioden 2006-2015, vilket motsvarar en kostnad på mellan 120-150 €per medborgare. Det kan jämföras med Tyskland som endast spenderar strax över 1 miljard €varje år, samtidigt som de har åtta gånger fler medborgare. Det Belgiska systemet fungerar på så vis att om de lokala parterna i samband med övertalighet kommer överens om att man vill anpassa arbetskraften genom tidigarelagd pensionering, erbjuder staten ersättning under vissa villkor. En ledande tanke är att skapa utrymme för unga att etablera sig på arbetsmarknaden genom att låta äldre medarbetare gå i pension tidigare. Men tidigarelagd pensionering är också en attraktiv åtgärd på grund av de lägre anpassningskostnaderna det innebär i förhållande till att säga upp personal, vilket är omgärdat av ett relativt komplicerat regelverk i Belgien. Arbetsgivare har därför tydliga incitament att tillsammans med fackliga företrädare ansöka om stöd för pensionering av de äldre istället för att säga upp personal, så till den grad att de i flera fall är beredda att betala fackföreningsavgiften för sina medarbetare. Den Belgiska regeringen har i flera omgångar försökt att reformera och begränsa användningen av tidigarelagd pensionering, t ex genom att kräva ytterligare medfinansiering av arbetsgivarna och höja åldersgränsen. Tidigare kunde anställda gå i tidigarelagd pension vid 50 års ålder. Denna åldersgräns har successivt höjts till 56 år, samtidigt som pensionsåldern höjts från 58 till 60. Men reformeringsambitionerna har varit svåra att genomföra, framförallt på grund av att varken medarbetare, arbetsgivare

eller arbetstagarorganisationer har intresse av att ta bort de generösa subventionerna. Den osäkra politiska situationen i Belgien har inte hjälpt i detta avseende. Svårigheterna att begränsa användningen av tidigarelagd pensionering har gjort att regeringen har försökt utveckla andra åtgärder för att stimulera anpassning på andra sätt, t ex genom korttidsarbete, investering i utbildning och utökat stöd till uppsagda att hitta nytt jobb. Dessutom reducerades arbetsgivaravgifterna för att hålla sysselsättningen uppe. Men dessa åtgärder har inte ändrat företagens efterfrågan på tidigarelagd pensionering i någon större utsträckning.

I Sverige förekommer inte längre någon form av statligt subventionerad tidigarelagd pensionering. Om arbetsgivare är intresserade av att tidigarelägga medarbetares pensionering som ett sätt att anpassa verksamheten måste de finansiera det på egen hand. Det är svårt att säga i vilken utsträckning det sker. I en studie av Handelns Utredningsinstitut (Fölster, et.al., 2001) på uppdrag av Pensionsforum uppskattades antalet avgångspensionärer till cirka 47000 under 1997. Enligt deras bedömning fanns det ett tillflöde av omkring 12000 personer som fick avgångspension årligen. Det finns inga sammanställningar som kan visa om motsvarande volymer gäller idag. Det är troligt att antalet avgångspensioner per år har ökat sedan 1997. Avgångspensioner är framförallt vanligt i större företag som en alternativ utväg för äldre medarbetare i samband med större varsel. Enligt Fölster, et.al., (2001) kan avgångspension också vara ett sätt att ”bli av med personer som inte fungerar i organisationen”, istället för uppsägning av personliga skäl, vilket är mer kringgärdat av arbetsrättsliga regler, osäkerhet och höga kostnader. Det kan också användas som ett sätt att undvika turordningsförhandlingar i samband med neddragningar (Fölster, et.al., 2001). Ofta framhävs den enskilda medarbetarens motiv och intresse av att lämna arbetslivet tidigt, men det finns också ekonomiska incitament för arbetsgivare att erbjuda tidigarelagd pension till sina medarbetare (Hallberg, 2011). Arbetskraftskostnader är ofta högre för äldre än för yngre. Det handlar inte enbart om att mer seniora har högre lön som en följd av längre anställningstid. Äldre medarbetare medför också ytterligare kostnader för extra pensionsinbetalningar via deras pensionsavtal, stipulerat av kollektivavtal, vilket innebär att arbetsgivare har ett indirekt incitament att reducera kostnader genom att minska antalet äldre medarbetare. Enligt Hallberg (2011) är denna effekt relativt hög.

Men avgångspensionering kan också ha negativa effekter. Avgångspension erbjuds ofta som ett frivilligt alternativ, men frivilligheten gör att arbetsgivaren blir beroende av vem som kan tänka sig att lämna, snarare än den arbetsgivaren helst vill ska stanna kvar. Arbetsgivaren har således mindre möjlighet att påverka sammansättningen av medarbetare i verksamheten. Ofta är sådana erbjudanden förknippade med reducerad inkomst för den enskilde, t ex att den anställde behöver gå ned till 80 % av sin tidigare lön. För de flesta löntagare är det inte ett särskilt attraktivt alternativ. För de grupper av anställda som har högre lön kan det däremot uppfattas som positivt. Det innebär att företaget dräneras på höginkomsttagare, med i många fall mycket gångbara kunskaper och erfarenheter, medan de som inte upplever att de har råd att lämna stannar kvar. Tidigarelagd pensionering är således inte en positiv åtgärd för alla medarbetare. Det är inte heller alltid positivt för verksamheten om det inte går att hitta sätt att undanta vissa grupper från erbjudandet. Det finns tyvärr inga uppdaterade studier om hur vanligt det är med avgångspensionering inom industrin. Framtida studier bör undersöka omfatt-

ningen och konsekvenserna av avgångspensionering som en del av industrins omställningsförmåga och kompetensförsörjning, särskilt med tanke på industrins ålderssammansättning och behovet av att stimulera medarbetare att arbeta längre (se IER, 2017). Cirka 45000 medarbetare inom industrin går i pension inom fem år. Det innebär att det finns ett betydande rekryteringsbehov de närmaste åren, men om flera av dessa erbjuds avgångspension innebär det inte enbart höga kostnader. Det innebär också ett ytterligare tryck på att hitta ny kompetens.

Ett vanligt argument i sammanhanget är att äldre medarbetare inte har den kompetens som krävs i samband med förändrade arbetssätt och ny teknologi. Den typen av uppfattningar ligger ofta till grund för erbjudande om avgångspension. Det är i det här sammanhanget viktigt att göra skillnad mellan medarbetares reella kompetens och viljan att investera i och ta till sig ny kompetens. I många fall är det säkert så att både medarbetare och arbetsgivare inte finner det värt mödan att investera i utveckling av ny kompetens för äldre medarbetare eftersom de inte kommer att kunna dra nytta av den nya kompetensen på lite längre sikt. Men det betyder inte att äldre medarbetare inte är kompetenta att utföra varken sitt nuvarande arbete eller andra arbeten. Det betyder inte heller att de inte kan lära sig nya saker. Det betyder snarare att investeringshorisonten för utveckling av nya kunskaper är begränsad. Det är därför olyckligt om tillfälliga kriser eller strukturomvandling rutinmässigt hanteras genom att avveckla äldre medarbetare genom avgångspension. Istället för att dra tillbaka dem från arbetsmarknaden bör äldre medarbetare stimuleras att söka nytt arbete i andra företag. Det är en myt att det är svårt för äldre att hitta nytt arbete. I en studie av uppsagdas öde efter nedläggning av arbetsställen fann Henning, et.al., (2017) att äldre uppsagda fann ny anställning i högre utsträckning och snabbare än deras yngre kollegor. Ett möjligt skäl till detta resultat är att äldre medarbetare ofta har ett väl utvecklat nätverk och dessutom att de har erfarenhet och kompetenser som värderas på arbetsmarknaden. Även om denna effekt avtog över tid, visar det på att vi måste modifiera våra uppfattningar om vilka metoder som används för att anpassa verksamheten i samband med strukturomvandling och inte nödvändigtvis avtala bort äldre medarbetare för att det är ett enkelt sätt att kringgå andra begränsningar.

6.3.4 Omställningsstöd till uppsagda

Som tidigare nämnts är det svenska systemet med omställningsavtal unikt. Motsvarande system förekommer inte i något annat land och som vi har sett ovan är det inte ovanligt att andra åtgärder och anpassningsmetoder tillämpas istället. I flera länder erbjuds stöd till uppsagda och hjälp till nytt jobb. Men de skiljer sig från Sverige framförallt i flera viktiga avseenden.

I Frankrike är t ex arbetsgivaren skyldig enligt lag att vid större uppsägningar upprätta vad man kallar en social plan. Det innebär att man föreskriver vilka åtgärder som de uppsagda skall erbjudas för att hjälpa dem att finna nytt jobb, men arbetsgivaren medverkar endast i begränsad utsträckning till genomförandet av planen och nästan inte alls till finansieringen av den samma. I den mån omställningsstöd och aktiviteter organiseras, finansieras dessa av den franska motsvarigheten till arbetsförmedlingen. Liknande system förekommer i Tyskland, men där upprättas en särskild juridisk enhet, Transferaußnemen, som tar över ansvaret för de uppsagda medarbetarna via ett

visstidskontrakt. Under kontraktets löptid skall de uppsagda aktiveras och finna ny anställning. Verksamheten är egentligen ett sätt att kringgå rätten till återanställning i den tyska arbetsrätten. Genom att överföra de uppsagda till en särskild juridisk enhet, upphävs kravet på arbetsgivaren att återanställa de uppsagda vid händelse att anställningsbehov skulle uppstå igen. Den här typen av omställningsenheter finansieras delvis av arbetsgivaren och delvis av arbetsförmedlingen och upprättas endast i samband med nedläggning av verksamheter eller i samband med uppsägningar i mycket stora företag. Resultaten av de tyska omställningsverksamheterna är däremot inte i närheten av de som rapporteras från de svenska omställningsorganisationerna. Det är inte ovanligt att endast omkring 30 % av de uppsagda någonsin finner ny sysselsättning under den stipulerade omställningsperioden. Framförallt är dessa åtgärder temporära, vilket innebär att uppsagda medarbetare inte alltid kan få tillgång till stöd omedelbart. De är inte heller heltäckande, vilket innebär att de upprättas enbart i samband med större varsel och inte för alla verksamheter som har behov av att säga upp medarbetare. Den viktigaste skillnaden mellan omställningsstöd som erbjuds i andra länder och det svenska är att stödet främst organiseras och finansieras av staten. I vissa länder förekommer samfinansiering av åtgärderna från arbetsgivare.

Jämförelsen uppmärksammar ett antal särdrag och fördelar med det svenska systemet för omställning.

1. **Automatiskt.** En viktig del av omställningsavtalen är att de skapar stabila förutsättningar och förutsägbarhet. Behov av omställning kommer ofta plötsligt, i alla fall för de som drabbas. Det är då viktigt att åtgärder redan finns planerade och resurser finns tillgängliga att stödja både arbetsgivare och medarbetare och deras representanter att hantera krisen. Tillsättning av åtgärder behöver inte föregås av administrativa politiska beslut. Tillgången till ett stabilt system, genom omställningsavtal och etablerade omställningsorganisationer, är i detta sammanhang en viktig fördel i förhållande till andra länder, där motsvarande system inte finns tillgängligt. Det innebär att omställning, som alltid är förknippat med umbäranden, oro och konflikter, för alla inblandade, blir mindre konfliktfyllt och osäkert.

2. **Kontinuerligt:** De svenska omställningsavtalen erbjuder kontinuitet. Omställningsorganisationernas verksamhet är permanent. Till skillnad från de tyska omställningsorganisationerna upprättas de inte enbart i samband med varslet eller nedläggningen. Omställningsorganisationerna är ständigt närvarande och kan relativt snabbt, ofta redan innan varslet, upprätta och förbereda åtgärder. Snabbheten och avsaknaden av administrativa processer och beslutsfattande är en viktig fördel. Snabbheten är framförallt viktig för de enskilda medarbetarna, som på ett tidigt stadie kan få tillgång till samtalsstöd, coachning och andra insatser för att inte bara bearbeta chocken och oron över att förlora sitt jobb, utan på ett tidigt stadium börja hitta vägen mot ett nytt jobb.

3. **Heltäckande:** En annan viktig skillnad mellan det svenska omställningssystemet i förhållande till andra länder är att det är universellt. Det gäller alla företag oavsett storlek. I de fall det förekommer någon form av omställningsstöd i andra länder gäller det främst anställda som blir uppsagda i större företag. En möjlig förklaring till detta är att de arbetsrättsliga regler för uppsägningar i de flesta länder, till skill-

nad från Sverige, inte är universella, dvs regelverket är enbart giltigt för företag av en viss storlek eller arbetsgivare som säger upp ett visst antal personer under en viss tidsperiod. Det innebär att stora delar av arbetskraften inte täcks av något regelverk som reglerar hur uppsägningar ska gå till.

4. **Självständigt:** Ett särdrag med de svenska omställningsavtalen är att de finansieras och organiseras av parterna utan inblandning från statliga myndigheter. De får inte heller någon form av statligt stöd, utöver momsfrihet för de kostnader som avsätts för att stödja medarbetare att finna ny sysselsättning. Det är en fördel att systemet är självständigt utan allt för stor involvering av myndigheter och offentliga aktörer. Fördelen är att beslut att inrätta åtgärder inte är förknippade med offentliga beslut, som skapar osäkerhet för de inblandade aktörerna. En annan fördel är att globala kriser och konjunkturförändringar inte sprids till offentlig sektor. Självständigheten i det svenska ”omställningssystemet” gör att exogena förändringar buffras inom ramen för industrin med begränsad störning av den offentliga ekonomin. I alla fall på kort sikt.

Omställningsstöd i form av kollektivavtalsstiftelser har funnits i Sverige sedan mitten av 1970-talet. Det har av allt att döma varit ett framgångsrikt koncept. Enligt omställningsorganisationerna TSL och TRR finner omkring 80-90 procent av de uppsagda ett nytt jobb inom 7 – 8 månader. Inom ett år har 90 procent av de uppsagda ett nytt jobb. I andra länder är omställningsgraden mycket lägre. I Frankrike finner till exempel endast 30 procent av uppsagda nytt jobb inom ett år (OECD, 2018), trots omfattande investeringar i omställningsstöd och utbildning.

I en alldeles färsk rapport (OECD, 2018) tillskriver OECD Sveriges framstående resultat de svenska omställningsorganisationerna. En viktig funktion av omställningsorganisationerna är att medarbetare kan övergå till ett nytt jobb med relativt begränsad inkomstförlust, både på kort och lite längre sikt. Det innebär att för de flesta medarbetare behöver omställning inte vara förknippat med omfattande negativa konsekvenser, vilket kan vara till fördel för industrin som helhet. Eftersom uppsägning inte nödvändigtvis får allt för negativa konsekvenser för medarbetare skapas en dynamik i industrin. Medarbetare kan vara mer benägna att anamma förändringar och arbetsgivare har bättre möjlighet att genomföra strategiska förändringar. Den kanske enskilt viktigaste fördelen är att omställningsavtalen bidrar till att förändringar i verksamheten kan genomföras utan större konflikter. I andra länder är förändringar ofta förknippade med utdragna och ibland våldsamma konflikter. Mycket energi och resurser läggs på åtgärder för att undvika och eller förhala förändringar av verksamheten, vilket kan leda till att företaget misslyckas med att ta marknadspositioner och dra fördel av nya möjligheter. Framförallt förhalas nödvändig strukturomvandling. Genom omställningsavtalen har parterna istället skapat grundförutsättningar för att förändringar skall kunna genomföras med en relativt god trygghet för medarbetarna. Omställningsstödet innebär också att industrins medarbetare kan erbjudas ny sysselsättning i andra delar av industrin. Det förenklar tillsättning av nya tjänster och skapar bättre förutsättningar för företag som är i behov av ny arbetskraft, vilket i sin tur kan bidra till högre produktivitet för industrin som helhet. Omställning genom stöd till nytt jobb kan således betraktas som centralt för den svenska industrins konkurrenskraft. I nästa avsnitt diskuterar vi huruvida det finns anledning att förändra eller modifiera det nuvarande omställningssystemet i förhållande till pågående förändringar i industrins ramvillkor.

6.4 OMSTÄLLNING OCH ANPASSNING I LJUSET AV FRAMTIDA UTMANINGAR

Vi kan konstatera att svenska åtgärder och metoder för att hantera företagens behov av anpassning till exogena förändringar i en internationell jämförelse har varit relativt ensidigt fokuserat till att erbjuda omställningsstöd till anställda som blivit uppsagda. Andra metoder som t ex korttidsarbete lyser med sin frånvaro. I det här avsnittet analyserar vi vilken typ av anpassnings- och omställningsbehov som genereras av de mer generella utvecklingstendenser (ramvillkor) som diskuteras i tidigare kapitel. Vi har valt att diskutera med utgångspunkt från fyra huvudsakliga ramvillkor: 1) den ökade betydelsen av globala värdekedjor, 2) protektionism och handelshinder, 3) radikala tekniska förändringar och 4) klimatförändringar. Vi diskuterar vilken typ av anpassnings- och omställningsåtgärder som är aktuella för att hantera dessa anpassningsbehov för industrin, framförallt med avseende på om det krävs mer kortsiktiga anpassningar eller om det rör sig om mer långsiktig strukturomvandling.

6.4.1 Globala värdekedjor

Den svenska industrins inbäddning i globala värdekedjor skapar särskilda förutsättningar för industrins anpassningsförmåga. Globala värdekedjor innebär att verksamheter i Sverige är en del av ett produktionsflöde över landsgränser. Den ökade sammanflätningen ökar risken för att störningar i produktionsstrukturen kan fortplanta sig snabbt över geografiska gränser (Tillväxtanalys, 2014). Det innebär att förändringar i värdekedjan skapar behov av anpassning tämligen snabbt, både upp och ned.

Den kanske mest diskuterade frågan vad gäller globala värdekedjor är hur globala företag resonerar när det gäller lokalisering av investeringar. I det sammanhanget framhävs gärna att globala företag förlägger investeringar i länder där det råder bäst förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, framförallt med avseende på tillgång på högutbildad arbetskraft, lönenivåer och skattevillkor, förutom andra mer materiella faktorer såsom infrastruktur, energitillgång och närhet till marknaden (jfr IER, 2016).

Det är tveksamt om omställningsförmågan i ett land kan betraktas som avgörande för multinationella företags lokalisering av verksamheter. En studie av amerikanska företags direktinvesteringar i utlandet (Cooke, 1997) visar däremot att amerikanska företag tenderar att investera mer i länder med hög utbildningsnivå, men tenderar att minimera investeringar i länder med hög fackföreningsanslutningsgrad och där det finns begränsningar i möjligheten att kontrollera anställningsvillkor, som t ex uppsägningar, oavsett om det gäller statliga arbetsrättsliga regleringar eller genom kollektivavtal.
Men studien var begränsad till amerikanska företags investeringspreferenser och vägde inte dessa arbetsrelaterade villkor i förhållande till andra faktorer som är viktiga vid investeringsbeslut. Det kan vara andra förutsättningar som är mer avgörande för beslutet att investera i ett specifikt land. I den mån omställningsvillkor vägs in i investeringsbeslut handlar det främst om arbetsrättsliga regleringar och facklig organisering. Med stöd av sina resultat föreslog exempelvis Cooke (1997) att länder som vill attrahera mer investeringar från amerikanska investerare gör bäst i att, å ena sidan, öka tillgången på utbildad arbetskraft och, å andra sidan, decentralisera lönebildningen och avveckla regler som begränsar uppsägningar. Om man ska tro den dominerande anglosaxiska fackföreningsfientliga litteraturen på området, framstår således Sverige som relativt avskräckande med tanke på att Sverige är ett land med relativt hög fackföreningsanslutningsgrad och relativt

omfattande arbetsrättslig reglering. Det är därför möjligt att Sverige, för den som inte har kunskap om de faktiska förhållandena, framstår som innehavande en konkurrensnackdel med avseende på förmågan att attrahera utländska investeringar.

Men omställningsförmåga är inte enbart betydelsefullt för att attrahera nya investeringar. Det handlar också om vilka beslut företag, som är inbäddade i globala värdekedjor, fattar i samband med konjunkturnedgångar och ekonomiska kriser. Särskilt avgörande är detta när företag har liknande verksamheter i flera länder inom ramen för samma koncern. Företag har då möjlighet att välja i vilket land verksamheter ska anpassas i förhållande till nya förutsättningar. Goda förutsättningar för omställning i Sverige, i meningen relativt låga kostnader för anpassning av arbetskraften genom uppsägning, kan innebära att globala företag väljer att lägga ned eller minska antalet anställda i Sverige istället för i andra länder. Det handlar inte enbart om att anpassa sig till tillfälliga konjunktursvängningar. Det handlar också om att kunna genomföra strategiska förändringar för att skapa långsiktigt hållbara konkurrenskraftiga strategier. Det finns exempel på globala företag som bedriver påtryckningar på enskilda länder för att förhandla fram bättre villkor i samband med att produktionsenheter skall läggas ned. (jämför t ex hur GM försökte spela ut fabriken i Trollhättan mot Rüsselsheim för att få statliga myndigheter att erbjuda bättre villkor för verksamheten i framtiden mot att verksamheten skulle få vara kvar. Det finns således utrymme för en form av ”regime shopping” (Streek, 1992), där globala företag söker efter de bästa villkoren för att lägga ned eller anpassa verksamheter.

I detta sammanhang är det viktigt att enskilda länder inte böjer sig för de globala företagens påtryckningar och ägnar sig åt social dumping, dvs sänker villkoren, eller så kallad ”arrested development”(Alber & Standing, 2000), där man undviker eller skjuter upp planerade förbättringar för att attrahera investeringar eller undvika nedläggningar. Istället bör länder gemensamt verka för likvärdiga villkor i samband med hantering av ekonomiska kriser och strukturella förändringar. I avsaknad av sådan internationell samordning finns det således en risk att en optimering av omställning i Sverige kan leda till långsiktig urholkning av den industriella basen.

Men ovanstående resonemang bygger på antagandet att globala företag känner till och tar hänsyn till omställningsförmågan i samband med de-investeringsbeslut. Det finns anledning att tro att så inte alltid är fallet. Kunskapen om omställning är inte alltid särskilt väl spridd. Ofta utvecklas den först efter det att företag genomgår en större neddragning. För svenskägda företag eller utlandsägda företag som verkat i Sverige under en längre tid är det troligt att kunskapen om och erfarenheten av omställning i Sverige är relativt hög. I denna kategori av företag är det således större risk att anpassning sker i Sverige snarare än i andra länder om det råder betydande skillnader i förutsättningarna för omställning mellan länderna till Sveriges nackdel. Det kan vara ett potentiellt hot mot svensk industri. Men det finns goda skäl att anta att alternativet är sämre. Att begränsa industrins omställningsförmåga kan minska intresset av att investera i Sverige, vilket får andra betydligt mer svårhanterliga negativa konsekvenser.

Utlandsägda företag, som är relativt nyetablerade, är troligtvis mindre benägna att anpassa verksamheten i Sverige på bekostnad av verksamheter i andra länder. Man kan inte förutsätta att alla globala företag agerar på samma sätt. Företag tenderar att agera

på samma sätt som de gör i sitt hemland. Det kan finnas en så kallad ”country of origin effect”, dvs att företag helst bedriver sin utländska verksamhet på det sätt som man gör i hemlandet. Det är inte ovanligt att företag tar med sig sitt sätt att anpassa verksamheten vid neddragningar till sina dotterbolag i andra länder. Ett tyskt företag vill gärna anpassa sin utländska verksamhet på samma sätt som i Tyskland. Medan amerikanska företag vill göra så som man gör i USA (se t ex hur GM försökte genomföra lönesänkningar i sina australiensiska dotterbolag (Clibborn, 2018))[60]. Vad globala värdekedjor betyder för den svenska industrins omställning beror således på de globala företagens ägarstruktur och i vilka länder de globala värdekedjorna har sin tyngdpunkt. Det förefaller som om globala värdekedjor är svårast för svenskägda företag att hantera. Svenskägda multinationella företag, som upplever det svårt att säga upp utomlands, riskerar att anpassa verksamhet Sverige istället för i sina utländska dotterbolag (jfr. Bergström, 2017).

Men förekomsten av omställningsregimer, med olika typer av anpassningsmetoder med olika grad av statlig inblandning (Bergström, 2018), försvårar förutsättningarna för multinationella företag att genomföra anpassning av sina verksamheter i olika länder. Den komplexa sammansättningen av olika regler, stöd och incitamentsstrukturer för anpassning, innebär att företagen måste acceptera att samma sätt att anpassa verksamheten inte går att tillämpa i alla länder. Men det innebär i sin tur att det är svårt att upprätthålla likartade villkor för alla medarbetare inom ramen för samma globala koncern. Det kan t ex vara svårt att försvara att medarbetare i ett land sägs upp, medan medarbetare i ett annat land får behålla sina jobb eftersom de har möjlighet att utnyttja statligt stöd för korttidsarbete, samtidigt som medarbetare i ett tredje land får acceptera lägre löner för att undvika uppsägningar eller nedläggning.

6.4.2 Statsstödda kinesiska investeringar i svensk industri

En ytterligare del av den globala ekonomiska integrationen är ökningen av utländska direktinvesteringar i Sverige. Sverige har sedan 1980 talet en relativt generös hållning till utländska direktinvesteringar. Med anledning av den tilltagande (om än i begränsad omfattning) strömmen av investeringar från kinesiska företag, har denna öppenhet ifrågasatts. Avsaknaden av begränsningar för utländskt ägande gör Sverige till ett attraktivt mål för kinesiska investeringar i svenska företag med hög teknknivå och med väl inarbetade varumärken. Öppenheten ger svenska industriföretag en fördel. Kinesiskt ägande i svenska industriföretag kan bidra till expansion av svenska företag, som de annars inte hade haft möjlighet till, framförallt genom tillgång till kinesiska marknader och kapital.

Men det finns också farhågor för denna utveckling. Det finns de som hävdar att det finns en risk att långsiktigt förlora kontrollen över svenska industriföretag. Beroendet till kinesiska investeringar påverkar insyn i företagen och det förekommer en allmän

60 Det är också möjligt att företag väljer att investera i länder som har liknande förutsättningar som sitt hemland, jfr Cooke, 1997. Amerikanska företag var först med att expandera utomlands och bilda globala koncerner. Mycket av forskningen om globala företag bygger på studier av amerikanska företags beteende och preferenser. Att utgå från att alla globala företag alltid agerar som amerikanska företag är ett misstag. Studier av amerikanska företags investeringsbeteende ska betraktas som just det, amerikanska företags beteende. Det innebär inte att alla globala och internationella företag försöker minimera facklig samverkan och arbetsrättsliga regleringar. Amerikanska företag, liksom företag från andra länder, vill gärna agera under samma eller liknande förutsättningar som råder i hemlandet.

oro att demokratiska värderingar och medbestämmande urholkas. Vissa hävdar till och med att Sverige riskerar att bli en kinesisk lydstat.

Motsvarande diskussion förekommer i andra länder, t ex Tyskland, där regeringen överväger att begränsa utrymmet för utländskt ägande i inhemska företag. Denna typ av åtgärder baseras på den obalans som kommer av det faktum att det är svårt för utländska företag att investera i Kina, se kapitel 3. Det är inte baserat på erfarenheter av kinesiska företags agerande i samband med investeringar i Europeiska företag.

Till viss del är farhågorna överdrivna och delvis märkta av erfarenheter av västerländska företags investeringsbeteende, t ex uppköp och nedläggning med syfte att motverka eller förhindra konkurrens. Det senaste exemplet på denna övning är riskkapitalbolaget Nomad Foods stängning av den lönsamma ärtfabriken i Bjuv. Det är värt att notera att vi ännu inte sett exempel på fientliga kinesiska investeringar som resulterat i nedläggning av verksamheter eller omfattande personalneddragningar. Det framstår hitintills som om investeringarna är strategiskt långsiktiga, med syfte att utveckla verksamheten, snarare än att kortsiktigt undanröja konkurrens eller maximera den nya ägarens vinst. Det handlar således om att väga risken för negativa långsiktiga effekter mot kortsiktiga fördelar. Det kan vara en fördel för den svenska industrin om andra länder går mot mer industriell protektionism. Det blir då tydligare att Sverige är öppet för utländska investeringar och blir ett sätt för kinesiska företag att etablera sig på den europeiska marknaden.

Om Sverige väljer att fortsatt ställa sig positiv till utländska investeringar förefaller utökad satsning på utbildning och innovationsförmåga vara centralt. Tillgång till kvalificerad och innovativ arbetskraft är ett av de få konkurrensmedel som Sverige har att erbjuda. Sverige har potential att bli en utvecklingsplattform för utomeuropeisk industri i Europa. Stabila och förutsägbara omställningsvillkor blir en viktig konkurrensfördel i förhållande till andra europeiska länder.

6.4.3 Protektionism, handelskrig och ”ekonomiska sanktioner”

Som vi diskuterat i kapitel 3 möts vi dagligen av nyheter om nya utspel om handelsavtal, ekonomiska sanktioner och företag som utrycker sin oro över hur tullarna kommer att påverka deras verksamhet. Ökande protektionism skapar anpassningsbehov hos företagen. På kort sikt drabbar tullarna inte nödvändigtvis hela industrin. Det är först och främst enskilda företag och delbranscher som riskerar att förlora intäkter. Men risken för handelskrig skapar betydande osäkerhet om framtida investeringar, vilket kan bidra till negativ utveckling av den globala konjunkturen på lite längre sikt (jfr Business Sweden (2017). Om protektionismen blir omfattande och långvarig kan det innebära omfattande strukturella förändringar inom den svenska industrin. Det finns således ett accentuerat behov av omställningsförmåga för att hantera förskjutna konkurrensvillkor. I detta sammanhang är det viktigt att upprätthålla industrins konkurrenskraft och ständigt driva utvecklingen mot ökad produktivitet. Det pekar på betydelsen av kontinuerliga omställningssystem, som inte är beroende av offentligt beslutsfattande.

Man skulle däremot kunna tänka sig att protektionistiska strömningar och handelskrig ökar behovet av tillfällig och kortsiktig anpassning av arbetskraften, t ex genom stöd för korttidsarbete under kortare perioder för att anpassa produktionsvolymer i samband med införandet av tullar. *Vår bedömning är emellertid att stöd för korttidsarbete inte bör användas för att hantera företagens minskade efterfrågan om den uppstår som en följd av ökade tullar eller hot om införandet av tullar.* Här det är viktigt att särskilja minskad efterfrågan som en följd av tullar och dito som en följd av tillfälliga konjunkturförändringar. Även om tullar kan uppfattas som oväntade och kan ha betydande kortsiktiga effekter är det oklart hur länge sådana förändringar håller i sig. Att i ett sådant läge erbjuda företag stöd för korttidsarbete riskerar att förhala en strukturell förändring som ändå är nödvändig på längre sikt. Det är också osäkert om införda tullar faktiskt får någon effekt på företagets eller delbranschens försäljning, även om syftet från den som inrättar tullarna är att främja den inhemska industrin. Dessutom, med tanke på globala värdekedjor och världshandelns tilltagande tjänsteinnehåll, finns det ofta möjligheter att kringgå tullarna. Den som inför handelshinder riskerar således inte enbart att skjuta sig själv i foten. Hen riskerar också att skjuta med lösa skott. Att erbjuda statliga stöd för korttidsarbete som ett sätt att hantera förändringar drivna av handelsbegränsningar är således problematiskt. Det innebär också att man accepterar principen att politiska hot och påtryckningar snarare än ekonomiska realiteter kan utgöra grund för anpassning av verksamheten och utbetalning av statligt stöd.

Ett liknande resonemang kan föras när det gäller andra typer av ekonomiska sanktioner mot länder som den svenska industrin har handelsrelationer med. Det kan också handla om företag i Sverige som har ägare från länder som är föremål för ekonomiska sanktioner. Även om ekonomiska sanktioner kan införas med kort varsel och bidra till betydande ekonomiska förluster, är det tveksamt om intäktsförluster mot denna bakgrund ska betraktas som giltiga skäl till stöd för korttidsarbete, särskilt om sanktioner införs av stater utanför den europeiska unionen. Förluster genererade av ekonomiska sanktioner bör betraktas som en del av den politiska risk som handel med tveksamma handelspartner innebär. Att erbjuda subventioner till företag som tagit sådana risker kan bidra till risktagande som inte ligger i linje med sunda affärsrelationer och socialt ansvarstagande.

Det är möjligt att den allt tätare globala ekonomiska integrationen gör att ekonomiska sanktioner får ökad betydelse för att hantera geopolitiska konflikter och därmed blir mer frekventa. Det kan därför vara värdefullt för parterna att kartlägga de ekonomiska konsekvenserna av sådana sanktioner historiskt och klarlägga hur anpassning i förhållande till sanktioner skall hanteras i framtiden. Det bör emellertid påpekas att anpassningsbehov som orsakas av handelskonflikter och andra globaliseringsrelaterade utmaningar ger svenska företag behörighet till stödåtgärder från Europeiska globaliseringsfonden (EGF) i form av utbildningsinsatser och hjälp till nytt jobb (se European Commission, 2018).

Tabell 6.2 **Anpassningsbehov och krav på omställning**

Ramvillkor	Risker och anpassningsbehov	Krav på omställning
Globala värdekedjor	- Risk för nedläggning av verksamheter eller urholkning av sysselsättning i Sverige istället för andra länder. - Expansion utomlands istället för i Sverige	- Ställer krav på lika förutsättningar som i andra länder - Omställningsstöd bör kompletteras med system för stöd vid korttidsarbete
Statsstödda investeringar	- Kortsiktig expansion - Långsiktig förlust av kontroll	- Inga specifika krav på omställning - Innovations- och omställningsförmåga centralt för långsiktig konkurrenskraft
Protektionism och handelshinder	- Risk för tillfälliga nedgångar på kort sikt. - Kan bidra till långsiktig konjunkturnedgång	- Ej korttidsarbete - Ställer krav på fortsatt omställningsstöd
Radikala tekniska förändringar	- Skapar stora omställningsbehov - Risk att behålla obsolet kunskap och teknologi och inte klara av strukturomvandling	- Viktigt att kunna att rationalisera (intern effektivitet) och att kunna ställa om företagens strategier (extern effektivitet) - Fortsatt omställningsstöd - Korttidsarbete ej tillämpbart - Utbildning för bred kompetens
Klimat och hållbarhet	- Oförutsedda tillfälliga produktionsförluster i enskilda branscher pga extrema väderförhållanden, stormar, översvämningar, torka och bränder. - Långsiktiga strukturella förändringar av klimatet	- Stöd vid korttidsarbete kan bidra till anpassning vid extrema väderförhållanden

6.4.4 Radikala tekniska förändringar

Den svenska industrin står inför radikala teknikskiften. Det rör sig inte enbart om en ny teknologi. Flera radikala eller disruptiva teknologier utvecklas samtidigt. Ny material, artificiell intelligens, robotar och additiv tillverkning ligger till grund för flera nya produkter och tjänster. Teknisk utveckling har alltid och kommer fortsättningsvis att leda till omställning. Men det är som vi pekat på i tidigare rapporter svårt och närmast omöjligt (och kanske inte ens intressant) att utreda hur dessa förändringar slår mot industrin (IER, 2016). Den tekniska utvecklingen kan både bidra till ökad och minskad sysselsättning. Den kan leda till behov av både högre och lägre kompetens. Det är inte heller enkelt att urskilja vilken typ av kompetens som kommer efterfrågas i framtiden. Den tekniska utvecklingen betyder däremot med största säkerhet att betydelsen av företagens och industrins omställningsförmåga accentueras.

Även om den tekniska utvecklingen kan bidra till en positiv sysselsättningsutveckling för industrin som helhet, kan den skapa rejäla utmaningar för det enskilda företaget. Investering i ny teknologi kräver resurser, både vad gäller kompetens och kapital. Men även om företaget har tillgång till resurser uppstår interna utmaningar. Harward-forskarna Clayton Christensen och Michael Overdorf studerade hur företag hanterar radikala teknikskiften under 1990-talet. Enligt deras studier kräver radikala teknik-skiften helt nya utvecklings- och produktionsprocesser och framförallt förmåga att hantera balansen mellan gamla och nya processer (Christensen & Overdorf, 2000). Utvecklingen av den nya teknologin måste ske samtidigt som det är viktigt att bevara den verksamhet som fortfarande är basen för företagets intäkter. Det är svårt att reformera den existerande verksamheten och göra helt nya saker, samtidigt som man inte kan göra sig av med ”cash cows” innan de nya produkterna utvecklats och genererat intäkter. Utvecklingen av nya produkter tar tid och det råder också ofta osäkerhet om de nya produkterna någonsin kommer att löna sig och ta fart. Detta dilemma är, enligt Harwardforskarna, särskilt kännbart i större företag som har investerat mycket i sina gamla processer och därför har mycket att förlora om nya teknologier ersätter de gamla. Stora företag har svårt att reformera sig själva. Det är därför innovationer ofta utvecklas i nya konstellationer eller i sidoordnade verksamheter, som kan utveckla nya processer och produktionssystem som sedan kan successivt kan ersätta den gamla teknologin. Den tekniska utvecklingen med flera radikala eller disruptiva teknologier samtidigt kan således vara särskilt kännbart för den svenska industrin med relativt stor andel storföretag, som bygger sin verksamhet på etablerad teknologi. Även om de investerar i utveckling och innovation riskerar de att raderas när nya radikala tekniska innovationer tar fäste på marknaden. I detta sammanhang blir företagets förmåga att ställa om verksamheten central. Det handlar inte enbart om att hantera omställning genom omstöpning av företagets kompetensbas. Det handlar också om att kombinera det nya med det gamla, till exempel genom att stimulera medarbetare att ta till sig den nya teknologin och bredda sina arbetsuppgifter.

Ur ett systemperspektiv (eller för industrin som helhet) är det viktigt att tänka i termer av återanvändning av erfaren kompetens. I samband med tekniska förändringar är det inte ovanligt att företag behöver ändra sammansättningen av kompetens genom att, dels avveckla medarbetare som inte har de kompetenser som företaget behöver i framtiden, dels genom att rekrytera ny kompetens som kan bidra till utvecklingen av verksamheten i framtiden. Ofta sker inte detta på samma arbetsplats, utan kan vara fördelat på skilda enheter inom ramen för företaget. Vissa affärsområden växer medan andra minskar. Det är viktigt att tänka på att medarbetare som arbetar inom krympande verksamheter har viktig kompetens att ta vara på. Ofta har dessa medarbetare betydande yrkeserfarenheter som är värdefulla antingen inom företaget eller i andra företag som har behov av liknande kompetens. Medarbetare som förlorar arbetet som en följd av tekniska förändringar är inte inkompetenta. Det är snarare så att det företaget inte har behov av just den typ av kompetens som medarbetaren besitter. Det finns ofta många andra arbetsgivare som har behov av den typen av kompetens och dessutom har svårighet att få tag på den, kanske för att de inte har ett känt varumärke eller för att de har en mindre attraktiv lokalisering. Tekniska förändringar skapar således behov av att hantera arbetskraftens rörlighet, både inom och mellan företag. Det nuvarande omställningsstödet

är således särskilt väl lämpat för att hantera det omställningsbehov som genereras av tekniska förändringar. Det är möjligt att utökade möjligheter för att i ett tidigt stadium förbereda medarbetare att ta till sig nya arbetsuppgifter och ny teknologi kan stärkas.

Den kanske enskilt vanligast uttryckta konsekvensen av tekniska förändringar, som till exempel digitalisering, är att det krävs mer utbildning, utbildning i annan form och inom nya ämnesområden. Men det är svårt och närmast omöjligt att identifiera vilken typ av kunskaper som behövs i framtiden och därmed också vilken typ av utbildning som ska premieras. Ofta framställs behovet av specifika kompetenser, t ex kunskap om olika typer av programmeringsspråk eller nya teknologier, och att utbildningsaktörer måste vara mer flexibla för att möta framtidens krav. Det bör poängteras att utbildningsinsatser inte är någon bra metod för att hantera snabba och plötsligt uppkomna anpassningsbehov. Utbildningsinsatser förutsätter att det finns någon form av systematisk kunskap som kan förmedlas och utbildningsinstitutioner som har förmåga att sammanställa och förmedla den kunskap som krävs. Att förvänta sig att de kortsiktiga anpassningsbehov som krävs som en följd av tekniska förändringar ska tillfredsställas genom formella utbildningsinsatser är att överskatta utbildningsinstitutionernas förmåga att på kort sikt införliva och generera relevant kunskap. Föreställningen om utbildningsinstitutionerna som en del av det kortsiktiga anpassningssystemet bygger på en missuppfattning av kunskapsutvecklingens produktionsprocess. Även om pågående tekniska förändringar kan uppfattas som radikala och ställa krav på snabb anpassning, är förändringarnas karaktär av sådan art att de bättre hanteras genom stöd till medarbetares rörlighet inom och utom företaget, snarare än anpassning genom hastigt påkomna utbildningsinsatser. Därmed inte sagt att utbildningsinstitutioner, oavsett nivå, inte kan bidra med utbildning och kunskapsutveckling. Kunskapsutveckling är en långsiktig process och utvecklas successivt över tid. Här är det viktigt att tänka i termer av bredd snarare än specialisering. I tider av snabb teknisk förändring är det viktigt att skapa hög bred kompetens, som gör det möjligt att hantera och integrera de tekniska förändringarna, snarare än att söka identifiera specialiserad och specifik kompetens, som tillfälligt framstår som central för att hantera enskilda tekniska förändringar, som eventuellt inte håller i längden.

6.4.5 Klimatförändringar och extrema väderförhållanden

I kapitel 5 diskuterade vi industrins energianvändning och klimatpåverkan i form av koldioxidutsläpp. Det förefaller otvetydigt att de globala klimatmålen ställer krav på betydande förändring för industriell verksamhet inte bara i Sverige utan i hela världen. Krav på minskade koldioxidutsläpp och användning av förnyelsebara bränslen är en del av de nya ramvillkoren för industrins verksamhet i många år framöver. Det kan skapa ändrade konkurrensförhållanden för den svenska industrin och strukturella förändringar. Som vi påpekade i föregående års rapport bidrar också strukturomvandling (i termer av förändrad sammansättning av industriell verksamhet) till att öka eller minska industrins klimatpåverkan. Klimatpolitiken sätter således ramarna för industrins långsiktiga strukturomvandling samtidigt som industrin är avgörande för att uppnå klimatmålen.

Klimatpolitiken och de globala klimatmålen syftar till att minska den globala uppvärmningen, men den globala uppvärmningen är redan ett faktum och klimatförändringarna har också konsekvenser för industrin och skapar nya och andra behov av anpassning

och omställning. Klimatförändringar kan driva fram en strukturomvandling som har industriell betydelse, både vad gäller produktionsförhållanden och marknadsförhållanden. På senare år har ekonomer börjat inkludera klimatförändringar i sina ekonomiska modeller. En studie av relationen mellan extrema väderförhållanden och produktionsvolymen i ett urval av amerikanska bilfabriker visade att extremt väder minskar produktionen med i genomsnitt 1,5 procent (Cachon, et.al., 2012) och en studie av indiska produktionsanläggningar (Sudarshan & Tewari, 2014) visade att produktionen minskade vid höga temperaturer med 1-3 procent per grad celsius. Forskarna menade att minskningen föreföll driven av minskande arbetstagarproduktivitet, en effekt som ofta bortses ifrån i existerande klimatekonomiska modeller. Dell, et.al., (2012) visade samband mellan temperaturökningar och industrins output och förädlingsvärde i låginkomstländer, men studien visade inget sådant samband i rikare länder. Förändrade temperaturer kan således påverka både produktion och produktivitet negativt och bidra till en global omställning av ekonomin (Burke, et.al, 2015). Förutsättningarna för industriella grenar som baseras på råvaror förändras, framförallt inom livsmedelsindustrin, men också inom skogsindustrin och gruvindustrin. Större uppmärksamhet behöver därför läggas till hur klimatförändringarna skapar behov av anpassning av och inom industrin (Marshall & Stokes, 2014).

Klimatförändringar kan också påverka klimatpolitiken, t ex strängare krav på minskade utsläpp och förändring av energisystemet med ökade inslag av fossilfria alternativ. Ett aktuellt exempel är EU parlamentets krav på att utsläppen från bilar skall minska med 45 % 2030 i förhållande till värdena 2021. 40 procent av alla nya bilar som säljs i Europa ska ha någon form av elektrifiering, eldrift eller hybriddrift. Om en tillverkare inte klarar kraven väntar höga böter. Den europeiska bilindustrin har motsatt sig allt för tuffa krav och försökt att påverka EU-parlamentet att rösta för lite snällare förslag. Enligt bilindustrins företrädare kommer alltför hårda krav att bli svåra att möta och att tuffa regler kan betyda dyrare bilar. Bilindustrin hävdar ofta också att om det säljs färre bilar i unionen så blir det fler arbetslösa bilarbetare. Förändrade regelverk kan således bidra till betydande omställningsbehov.

Den globala uppvärmningen innebär också att det finns ökad risk för extrema väderförhållanden. Enligt WMO (World Meteorological Organisation) har antalet rapporterade naturkatastrofer, stormar översvämningar och värmeböljor i världen femdubblats sedan 1970-talet. Naturkatastrofer och extrema väderförhållanden har ekonomiska konsekvenser. Stormar och översvämningar kan leda till tillfälliga produktionsstopp. Medarbetare förhindras att ta sig till arbetet och produktionsanläggningar kan förstöras. Enligt ILO (2018) beräknas 23 miljoner årsverken förloras årligen på grund av olika miljöbetingade risker, som t ex naturkatastrofer och extremt väder runt om i världen. Värmeböljor kan leda till torka och missväxt, vilket skapar svårigheter för livsmedels- och skogsindustrin. Brandfaran under sommaren 2018 innebar att flera skogsföretag tvingades begränsa avverkningen. Vattenbrist kan påverka tillverkningsprocesser som är beroende av vatten för kylning eller tvättning i produktionen. Klimatförändringarna är globala. Den globala ekonomiska integrationen och etableringen av globala värdekedjor innebär att industrin påverkas av extrema väderförhållanden inte bara i Sverige utan i andra delar av världen. Orkaner, översvämningar och torka på avlägsna platser kan skapa anpassningsbehov även för svenska företag.

Extrema väderförhållanden driver framförallt tillfälliga industriella anpassningsbehov, som kan vara kännbara på kort och medellång sikt. I nuläget finns inget systematiskt sätt att hantera stöd för tillfälliga anpassningsbehov orsakade av naturkatastrofer. I andra länder, t ex Frankrike, Tyskland och Belgien, finns det möjlighet för företag som drabbas av produktionsstopp i samband med olika former av naturkatastrofer att få stöd vid korttidsarbete. Det är rimligt att ett reformerat stöd vid korttidsarbete i Sverige omfattar även produktionsbortfall som orsakas av extrema väderförhållanden.

6.5 FÖRÄNDRING AV OMSTÄLLNINGSSYSTEMET?

Frågan är om det nuvarande omställningssystemet, som egentligen inte är något sammanhängande system (Walter, 2014), är rätt utformat för att hantera industrins framtida anpassnings- och omställningsbehov? Med utgångspunkten att anpassning och omställning är centralt för företagens och därmed industrins konkurrenskraft blir frågeställningen eventuellt något annorlunda. Vi kan börja med att resonera om vad som inte behöver förändras.

Ägandeformen: att organisera omställningsstöd genom kollektivavtal har många fördelar. En fördel i förhållande till ett omställningsstöd med mer statlig inblandning är att det minimerar offentliga insatser att administrera och övervaka systemet. Parterna tar gemensamt ansvar för att organisera, genomföra och följa upp verksamheten. En annan fördel har att göra med utformningen och anpassningen av systemet till förändrade förutsättningar. I ett statligt finansierat och administrerat system blir förändringen av systemet föremål för politiska prioriteringar och beslutsfattande, vilket kan motverka snabb anpassning till nya förutsättningar och behov. Genom omställningsavtalen har parterna ansvar för att själva utveckla och anpassa omställningsverksamheten för att motsvara de behov som uppkommer. Den nuvarande styrformen är också fördelaktig i ett utvecklingsperspektiv. Omställningsorganisationer kan anpassa metoder och arbetssätt som stämmer bra överens med den specifika yrkesgruppen och de förutsättningar som råder inom det aktuella området. Enskilda omställningsorganisationer kan gå före och prova nya metoder, utan att villkoren för alla företag och uppsagda förändras samtidigt. På så sätt bildas ett lärande bland omställningsorganisationer och mellan parter. I länder där omställningsstödet finansieras och organiseras av statliga myndigheter är det svårare att anpassa omställningsstödet till aktuella förändringar, samtidigt som alla förändringar måste genomföras på samma sätt för alla inblandade parter. Därmed avgränsas både den lokala anpassningen av villkor och arbetssätt. Ett alternativ är att, som i flera andra länder, enbart förlita sig på en privat outplacement industri som erbjuder omställningsstöd på arbetsmarknaden. Det finns däremot flera argument som talar för att behålla den nuvarande partsgemensamma försäkringslösningen där företagen och arbetstagarna gemensamt delar på risken och därmed också kostnaderna.

Finansieringen: att gemensamt bidra till finansieringen (både arbetsgivare, som en del av arbetskraftskostnaderna, och arbetstagare, i termer av minskad löneökningsutrymme) och skapa möjligheter för stöd vid händelse av omställningsbehov är en viktig fördel. Kollektivavtalsstiftelserna fungerar som en form av försäkring där anställda och arbetsgivare delar på kostnaden och riskerna. Så länge kostnaderna kan fördelas mellan

företagen och över tid utan att få allt för betungande konsekvenser för företagens långsiktiga lönsamhet, utgör det nuvarande systemet en fördel. En viktig fördel med det nuvarande systemet är att även små och medelstora företag har möjlighet att erbjuda omställningsstöd till medarbetare som varslats om uppsägning. Motsvarande system finns, som sagt, inte i något annat land. Det bidrar till en mer dynamisk industri och trygga övergångar i samband med strukturomvandling och ekonomiska kriser.

Det har funnits och kommer troligtvis alltid finnas diskussioner om huruvida omställningsavtalen bör kunna utvecklas genom kompletterande statlig finansiering, t ex genom att inkludera ytterligare satsningar på utbildning, etc. Det finns emellertid betydande risker förknippade med ökad statlig involvering och finansiering av omställningsstödet. Statlig finansiering innebär ökat behov av insyn och kontroll. Kollektivavtalsstiftelserna behöver då tydligare redovisa vilka åtgärder som finansierats till vem, med vilket syfte och med vilken effekt. Detta är en naturlig följd av ansvaret att förvalta skattemedel. Men det kan inverka betydligt på kollektivavtalsstiftelsernas frihet att fördela resurser och stöd till dem som bäst behöver det och möjligheten att pröva på och utveckla metoder som är bäst lämpade för parternas gemensamma syften. Därmed inte sagt att kollektivavtalsstiftelserna har något att dölja. Tvärtom. Kunskapen om vad som utgör effektiva och lämpliga omställningsåtgärder är fortfarande relativt vag och osystematisk. Av existerande forskning att döma finns det god grund att säga att resultatet av kollektivavtalsstiftelsernas aktiviteter är bra, men det är fortfarande svårt att säga med exakthet vad som gör att det fungerar så bra. Det kan vara den snabba handläggningen, det kan bero på att alla uppsagda får ett individuellt bemötande, det kan bero på åtgärdernas utformning och det kan bero på rådgivarnas kompetens och professionalitet. Det kan också bero på förutsättningar som ligger utanför omställningsorganisationernas område, t ex a-kassans villkor, företagsspecifika avtal med förlängda uppsägningsperioder, förekomsten av frivilliga uppsägningar, etc. Troligtvis är det en kombination av flera faktorer som påverkar omställningsorganisationernas resultat. Den kanske viktigaste faktorn är däremot parternas gemensamma stöd och förhållningssätt till omställningsstödet, som skapar en trygg miljö för uppsagda att hantera den ofta mödosamma omvandlingen till en ny livssituation. Att förändra den nuvarande modellen med starkt partsengagemang kan således få negativa konsekvenser.

Därmed inte sagt att omställningsstödet inte kan utvecklas. I ljuset av globalisering, ny teknologi, klimatförändringar och kommande finansiella kriser finns det anledning att överväga vilken typ av förändringar av omställningssystemet som kan vara nödvändiga att beakta.

Genomgången av industrins utmaningar ovan, handlar inte främst om att det finns ett ökat behov av omställning i kvantitativa termer. Vi vet sedan tidigare att antalet personer som genomgår omställning varierar starkt över tid. Under finanskrisen 2008-2009 varslades omkring 200 000 personer i landet. Det kan jämföras med de cirka 35 000 personer varslades om uppsägning i Sverige under 2017 och som diagram 6.1 visar noterar varselstatistiken inom industrin återigen rekordlåga siffror med omkring 500 varslade per månad. Det är troligt att handelskrig, nya teknologier och klimatförändringar fortsätter att ställa krav på omställning och att fler kommer att varslas om uppsägning i framtiden i förhållande till nuläget. Men det går inte att utsäga med

någon form av precision hur många som kan tänkas varslas om uppsägning av just den anledningen i förhållande till andra anledningar. Här handlar det främst om förmågan till **uppskalning av existerande omställningsorganisationer,** hur omfattande stödet ska vara och vem som ska ha tillgång till omställningsstöd.

Frågan är snarare om teknisk utveckling, globalisering, klimatförändringar och handelskrig skapar behov att anpassa industrin på något annat sätt? Vi kan konstatera att svenska åtgärder och metoder för att hantera företagens behov av anpassning till exogena förändringar har varit relativt ensidigt fokuserat till att erbjuda omställningsstöd till anställda som blivit uppsagda. Andra metoder och system för att hantera företagens anpassningsbehov lyser mer eller mindre med sin frånvaro. Uppsägning och omställningsstöd passar inte nödvändigtvis alla företag och branscher som är i behov av att anpassa verksamheten. Det täcker inte heller alla typer av anpassningsbehov, t ex radikala tillfälliga efterfrågekriser eller anpassning i förhållande till extrema väderförhållanden. Det kan därför finnas anledning att överväga att komplettera det svenska omställningssystemet med fler ”verktyg”.

6.5.1 Behöver industrin stöd vid korttidsarbete?

Som nämnts tidigare i kapitlet föreslår en statlig utredning (SOU, 2018:66) att det nuvarande systemet för stöd vid korttidsarbete bör utvecklas så att det blir ”konkurrensneutralt i förhållande till viktiga konkurrentländer”. Den svenska industrins inbäddning i globala värde- och produktionskedjor talar enligt vår uppfattning för ett utvecklat stöd för korttidsarbete. Tillgången till stöd för korttidsarbete kan vara avgörande för att erbjuda ett alternativ till uppsägningar i samband med plötsligt uppkomna efterfrågekriser. Det är framförallt avgörande för företag som verkar i nära samverkan med företag i viktiga konkurrentländer där motsvarande system finns tillgängliga. Medarbetare i svenska företag riskerar annars att förlora sina jobb medan deras kollegor i andra länder är lediga och kan gå tillbaka till arbetet när krisen är över. På lång sikt riskerar den begränsade tillgängligheten till andra anpassningsalternativ underminera svensk industrins konkurrenskraft.

Klimatförändringar där förutsättningarna för enskilda verksamheter eller hela branscher tillfälligt kan raderas bort på grund av stormar, översvämningar, torka eller bränder talar också för utvecklandet av stöd för korttidsarbete. I andra länder, t ex Tyskland, Frankrike och Belgien, förekommer möjlighet för företag att erhålla statligt stöd för korttidsarbete i samband med produktionsuppehållande naturkatastrofer. Det kan vara viktigt att överväga om sådana möjligheter också ska finnas tillgängliga för svenska företag.

Stöd för korttidsarbete löser däremot inte alla anpassningsbehov. Korttidsarbete är begränsat till att hantera kortsiktiga finansiella och efterfrågechocker, där företagens efterfrågan sjunker dramatiskt och riskerar företagets överlevnad. Det lämpar sig sämre för att hantera omställning som har att göra med mer långsiktiga strukturella förändringar, som t ex drivs av förändrad användning av ny teknologi, som ställer krav på att förändra företagens kompetensbas eller förändringar som drivs av ny konkurrens på marknaden. Stöd vid korttidsarbete bör inte heller erbjudas till företag eller branscher som upplever försämrade förutsättningar på grund av hot om eller införande av tullar eller andra handelshinder. Det är möjligt att den allt tätare globala ekonomiska inte-

grationen gör att ekonomiska sanktioner får ökad betydelse för att hantera geopolitiska konflikter. Det kan därför vara värdefullt för parterna att klarlägga hur anpassning till de ekonomiska konsekvenserna av sådana sanktioner skall hanteras i framtiden. Det bör emellertid påpekas att anpassningsbehov som orsakas av handelskonflikter och andra globaliseringsrelaterade utmaningar ger svenska företag behörighet till stödåtgärder från Europeiska globaliseringsfonden (EGF) i form av utbildningsinsatser och hjälp till nytt jobb (European Commission, 2018).

Det är inte säkert att stöd vid korttidsarbete är användbart för alla typer av verksamheter och inte heller alla kategorier av anställda. Korttidsarbete kan vara mindre lämpligt i företag som verkar i branscher med stark utvecklingstakt och har stor andel högkvalificerad arbetskraft. I sådana verksamheter riskerar anställdas kompetens att stagnera och bli obsolet om medarbetare ställs utanför arbetsplatsen även under kortare tidsperioder. Korttidsarbete kan tänkas fungera bättre i verksamheter där anställda har relativt stabila arbetsuppgifter och mindre utvecklingsdynamik. En utveckling mot en allt mer kvalificerad industri, teknisk förändring med högre kompetensnivå och värdeskapande arbete innebär således att korttidsarbete får allt mindre relevans som anpassningsmetod.

Korttidsarbete är förknippat med relativt höga kostnader för staten. Statens kostnader kan dessutom skapa behov av besparingar i den offentliga sektorn, vilket kan få långsiktiga negativa effekter på konjunkturutvecklingen. Det är svårt att bedöma risken för och omfattningen av sådana spridningseffekter. Restriktiv tillämpning i linje med den tyska modellen är därför att förorda. En viktig förutsättning är att det går att utveckla tydliga kriterier för hur och när verktyget ska användas och att dessa villkor övervakas, kontrolleras och följs upp. Det är också viktigt att arbetsgivare och arbetstagarorganisationer som avser att använda sig av korttidsarbete tar ansvar för att systemet inte missbrukas. Risken är uppenbar att korttidsarbete kan motverka nödvändig och kontinuerlig strukturomvandling i industrin.

Det kan däremot vara värt att överväga stöd vid korttidsarbete som ett komplement till det nuvarande omställningsstödet. Omställningsorganisationernas resultat har varit relativt konstant över åren. Variationerna är inte särskilt stora och de beror framförallt på konjunkturen. I extrem lågkonjunktur tar det lite längre tid för uppsagda att finna nytt jobb än under högkonjunktur. Det kan också variera något för vissa specifika yrkes- och åldersgrupper. Omställningsperioderna varierar dessutom något mellan olika regioner. Generellt sett är det kortare omställningstid i storstadsregioner och något längre omställningstid på landsbygden (Andersson, et.al., 2018). Anledningen till de relativt konstanta resultaten kan vara beroende av den så kallade insider-outsider effekten. Arbetsgivare tenderar att prioritera att anställa personer som redan har haft ett jobb. I lågkonjunktur blir det därför svårare för den som har begränsad eller ringa arbetslivserfarenhet eller den som är på väg att träda in på arbetsmarknaden. Det är också svårare för den som har varit arbetslös länge. Givet vad vi vet om det nuvarande omställningsstödets utformning och funktionssätt finns det således inte någon större anledning till oro. Det är relativt väl utformat för att hantera en ökad tillströmning av uppsagda och på marginalen är metoderna väl anpassade till att säkerställa uppsagdas sökande efter ny sysselsättning. Insider-outsider effekten innebär däremot att vid händelse av en djupare ekonomisk kris blir det allt svårare för de som redan är arbetslösa eller är på väg in på

arbetsmarknaden att få jobb, vilket kan få betydande samhällsekonomiska effekter på sikt. Det talar för att det finns ett samhälleligt intresse av att begränsa uppsägning av medarbetare genom att stimulera användningen av korttidsarbete. Genom att företagen får möjlighet att reducera arbetsinsatsen och därmed även kostnaderna tillfälligt begränsas konkurrensen på arbetsmarknaden till gagn för de som redan är arbetslösa eller de som är på väg in på arbetsmarknaden. En slutsats är således att det trots viktiga invändningar finns goda skäl **att skapa ett statligt finansierat system för stöd vid korttidsarbete** för att förbereda inför eventuella framtida globala kriser och klimatförändringar.

6.6 SLUTSATSER

En viktig förutsättning för uppkomsten av det svenska omställningssystem är arbetsrättens understöd av partsgemensamma lösningar, vilket i sin tur är en följd av Saltsjöbadsavtalets principer och erkännande av att Sverige är en liten öppen exportberoende ekonomi, med stora företag som har behov att anpassa sig till globala förändringar. Jämförelsen av hur omställning hanteras i andra Europeiska länder visar att det system som vuxit fram i Sverige är unikt, inte bara i dess omfattning, finansiering och dess inriktning, utan också i dess sammansättning, som ett system som utvecklats som en följd av parternas successiva överenskommelser. Om förmåga att anpassa verksamheten till nya behov är en viktig konkurrensfördel, framstår Sverige således som en föregångare i förhållande till sina Europeiska konkurrenter. Omställningssystemet kan betraktas som ett bidrag till företagens dynamiska förmåga, vad Teece, et.al., (1997) kallar för dynamic capability.

Med hänsyn till den svenska industrins allt tätare inbäddning i globala värdekedjor finns det däremot en risk att den dynamiska förmågan blir till en nackdel för den svenska delen av multinationella företags verksamhet. Om det är relativt enkelt att säga upp medarbetare i Sverige i förhållande till andra länder finns det risk att MNFs därför väljer att säga upp och lägga ned i Sverige istället för att göra det i andra länder. Men det som kan uppfattas som en nackdel kan också uppfattas som en fördel. Den dynamiska förmågan kan bidra till att fler företag väljer att investera i Sverige. Men det är nog snarare så att det är vanligare att utländska investerare tror att det är svårt att hantera omställning i Sverige än tvärt om. Det är först efter att man verkat en tid i Sverige som man förstår hur systemet med omställningsavtal fungerar.

Det är emellertid relativt liten risk att stora delar av den svenska industrin skulle gå förlorad på grund av allt för goda förutsättningar att ställa om verksamheten i förhållande till andra länder. Nackdelarna med att inte ha tillräcklig omställningsförmåga förefaller värre (långsiktigt underminerande av konkurrenskraft, återkommande konflikter, höga kostnader och statlig intervention, osäkra arbetsvillkor och lönesänkningar). Med tanke på att ambitionen är att ha relativt stabila villkor för anställda och arbetsgivare i övrigt, är det viktigt att ha förmågan att förändra under ordnade former. Omställning är något som vi måste leva med och det är därför något som man kan förbereda sig för.

Inbäddning i globala värdekedjor innebär också att det kan vara värdefullt att ha ett väl genomtänkt och konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete i samband med plötsligt uppkommande finansiella kriser och dramatiska händelser. Det kan stärka

svenska industriföretags förmåga att snabbt anpassa sig till och absorbera oväntade och tillfälliga förändringar. Det kan vara särskilt viktigt för underleverantörer till industriföretag i andra länder som har tillgång till statligt stöd vid korttidsarbete. Om det enda sättet för svenska underleverantörer är att anpassa sig genom att säga upp medarbetare, riskerar en tillfällig konjunkturnedgång att försämra konkurrenskraften på sikt. Det finns en risk att t ex tyska företag hellre vänder sig till andra underleverantörer som verkar under samma regim, eller ställer krav på att det svenska industriföretaget ska lokalisera produktion någonstans där det finns motsvarande system eller andra typer av flexibilitet.

Betydelsen av den svenska industrins dynamiska förmåga ska inte överdrivas. Risken är snarare att andra länder också utvecklar samma typ av konkurrensfördel. Det finns flera tecken på att flera länder är på väg att utveckla omställningssystem som liknar det svenska. För det första, innebär den minskade användningen av tidigarelagd pensionering att fler företag måste börja säga upp personal. När man har tillgång till den enkla lösningen att ”ta bort” de äldre, behöver parterna inte förhandla om någon form av turordning. Det är därför troligt att man, i avsaknad av pensioneringsverktyget, måste genomföra reformer som skapar utrymme för andra sätt att anpassa verksamheten. Dessutom när det blir enklare för arbetsgivare att säga upp personal ställs parterna inför urvalsproblemet, dvs vem ska gå och vem ska stanna kvar, i större utsträckning än tidigare? I det sammanhanget utvecklas behov av lösningar för att stödja de uppsagda till ny anställning. Denna utveckling har redan börjats i Nederländerna, som var tidigt ute med att avveckla tidigarelagd pensionering. 2008 infördes turordningsregler, som liknar de svenska, med den skillnaden att arbetskraften delas in i åldersgruppen och den som senast kom in i respektive åldersgrupp får lämna. På samma sätt har arbetsrätten i Frankrike genomgått en mängd förändringar där man t ex inrättat nya former av anställningskontrakt, som syftar till att stödja mobilitet inom eller ut ur företaget. I Frankrike har man också utvecklat ett statligt stöd för utbildning, så kallade individuella utbildningskonton. Det kanske tydligaste ”hotet” mot den svenska konkurrensfördelen vad gäller omställningsförmåga är EU-parlamentets förslag på reformering av EU:s Globaliseringsfond, vars nya inriktning syftar till att erbjuda stöd till uppsagda till nytt jobb (se European Commission, 2018).

Det svenska omställningssystemet är däremot svårt att kopiera. Det tog över 40 år att utveckla det svenska systemet med omställningsavtal som täcker majoriteten av svenska företag och offentliga organisationer (Walter, 2015). Sannolikheten för att arbetsmarknadens parter i andra länder ska på bred front finna överenskommelser kring dessa frågor är närmast minimal. Antalet konflikter mellan arbetsmarknadens parter i andra länder befinner sig på en helt annan nivå och det finns få mekanismer som skapar incitament till samverkan och förhandling mellan parterna. En viktig förklaring till den svenska anpassningsförmågan är den pragmatiska attityden till strukturomvandling som delas av arbetsmarknadens parter, en attityd som i de flesta Europeiska länder är otänkbar. Istället för att förhandla om förutsättningar för att hjälpa de uppsagda att söka ny anställning är de Tyska, Franska och Spanska fackföreningarna mer inställda på att jobben ska räddas till varje pris. Det finns således anledning att tro att industrins omställningsförmåga kommer att vara viktig för industrins konkurrenskraft även fortsättningsvis.

REFERENSER

Ahlstrand, R. (2015). Integrative strategy, competitiveness and employment: A case study of the transition at the Swedish truck manufacturing company Scania during the economic downturn in 2008–2010. *Economic and Industrial Democracy,* 36(3), 457-477.

Alber, J. & Standing, G. (2000) Social dumping, catch-up or convergence? Europe in a comparative global context, *Journal of European Social Policy,* 10:99.

Andersson, L. F., Danley, T., Eriksson, R., & Henning, M. (2018). Workers' participation in regional economic change following establishment closure. *Small Business Economics,* 1-16.

Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., & Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review,* 84, 99-122.

Bergström, O. (2017). Workforce reduction across borders: The role of legal frameworks. *Journal of Industrial Relations,* 60(2), 224-245.

Bergström, O. (2018). Changing restructuring regimes in 11 European countries during and after the financial crisis. *European Journal of Industrial Relations,* 0959680118770747.

Bergström, O., Broughton, A., & Triomphe, C. E. (2010). EU Synthesis Report, 27 National Seminars. *Anticipating and Managing Restructuring, European Commission, Brussels.*

Boeri, T., & Bruecker, H. (2011). Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. *Economic Policy,* 26(68), 697-765.

Burke, M., Hsiang, S. M., & Miguel, E. (2015). Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature, 527*(7577), 235.

Business Sweden (2017) *Om krisen kommer – Så påverkas svenska företag av en internationell konflikt,* Business Sweden Communications, Stockholm.

Cachon, G. P., Gallino, S., & Olivares, M. (2012). *Severe weather and automobile assembly productivity,* Colombia Business School Research Paper, 12/37.

Christensen, C. M., & Overdorf, M. (2000). Meeting the challenge of disruptive change. *Harvard business review, 78*(2), 66-77.

Clibborn, S. (2018). The politics of employment relations in a multinational corporation during crisis. *Economic and Industrial Democracy,* 0143831X17748198.

Cooke, W. N. (1997). The influence of industrial relations factors on US foreign direct investment abroad. *ILR Review,* 51(1), 3-17.

Du Caju, P., Kosma, T., Lawless, M., Messina, J., & Rõõm, T. (2015). Why Firms Avoid Cutting Wages: Survey Evidence from European Firms, *ILR Review,* 68(4), 862-888.

Dell, M., Jones, B. F., & Olken, B. A. (2012). Temperature shocks and economic growth: Evidence from the last half century. *American Economic Journal: Macroeconomics, 4*(3), 66-95.

Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA.* Oxford: Oxford University Press.

Eichhorst, W. (2015). The Unexpected Appearance of a New German Model. *British Journal of Industrial Relations,* 53(1), 49-69.

European Commission (2018) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Globalization Adjustment Fund,* Brussels, 2018/0202.

Fölster, S., Larsson, S., & Lund, J. (2001) *Avtalspension dagens ättestupa?,* Stockholm: Handelns Utredningsinstitut (HUI).

Gazier, B (2008) Comparing processes across Europe in: Gazier, B and Brüggeman, F (eds) *Restructuring work and employment in Europe.* Cheltenham: Edward Elgar, 11-31.

Hallberg, D. (2011). *Is Early Retirement Encouraged by the Employer,* Institute for Futures Studies, Working Paper, 6.

Haskel, J., & Martin, C. (1993). Do skill shortages reduce productivity? Theory and evidence from the United Kingdom. *The Economic Journal,* 103(417), 386-394.

Hatfield, J. L., Antle, J., Garrett, K. A., Izaurralde, R. C., Mader, T., Marshall, E., ... & Ziska, L. (2018). Indicators of climate change in agricultural systems. *Climatic Change,* 1-14.

Hijzen, A. and D. Venn (2011), *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 115, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/

ILO (2018) *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs,* Geneva: International Labour Office.

IER (2016) *Industrins förutsättningar – i tider av lågräntemiljö, globalisering och digitalisering,* Industrins Ekonomiska Råd, Industrirådet, Stockholm.

Larsson, G., Carlén, T., Fransson, A., Hagnefur, T., Morin, M., & Rehnström, S. (2011) *Som en bro över mörka vatten – en LO-rapport om permittering,* Stockholm, LO, Arbetsmarknadsenheten.

Marshall, N. & Stokes, C.J. (2014) Identifying thresholds and barriers to adaptation through measuring climate sensitivity and capacity to change in an Australian primary industry, *Climatic Change,* 126 (3-4) 399-411.

Schwab, K. (2018) *The Global Competttitiveness Report,* 2017-2018, World Economic Forum, Geneva.

SOU (2018:66) *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete,* Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Sudarshan, A., & Tewari, M. (2014). *The economic impacts of temperature on industrial productivity: Evidence from indian manufacturing* (No. 278). Working paper.

Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic management journal,* 18(7), 509-533.

Tillväxtanalys (2014) *Sverige i Globala värdekedjor – förändringar i företagens roll i en allt mer sammanflätad världsekonomi,* Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Rapport 2014:12, Östersund.

Vartiainen, J. (2018) *Lönens inverkan på Sveriges internationella konkurrenskraft,* Stockholm, Svenskt näringsliv.

Walter, L. (2015). *Mellan jobb: omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige,* Stockholm: SNS Förlag.

WMO (2017) *WMO statement on the state of the global climate in 2017,* World Meteorological Organisation, No. 1212, Geneva.

Streeck,W (1992). National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System. *Journal of Public Policy,* 12, pp 301-330.

www.industriradet.se