

INFÖR 2023 ÅRS AVTALSÖREELSE:

SVENSK INDUSTRI I EN NY VÄRLDSORDNING

EN RAPPORT AV
INDUSTRINS EKONOMISKA RÅD
OKTOBER 2022

INDUSTRINS EKONOMISKA RÅD

Industrin spelar en avgörande roll för det svenska samhällets utveckling och välbefinnande. I Sverige är lönebildningen parternas ansvar. Industrins parter samarbetar för att säkerställa en stabil lönebildning i Sverige och beaktar därvid lönebildningens konsekvenser på inflation, sysselsättning och konkurrenskraft. Industrins utsatthet för internationell konkurrens innebär att arbetskraftskostnadsökningar långsiktigt måste stå i överensstämmelse med den internationella utvecklingen, främst i våra viktigaste konkurrentländer, för att inte underminera tillväxt och sysselsättning. Formerna för samarbetet mellan industrins parter fastställs i Industriavtalet, som är ett samarbetsavtal mellan arbetsgivarna och facken inom industrin.

Ett nytt Industriavtal gäller från den 13 juni 2016. Avtalet ersatte det tidigare Industriavtalet från 2011 som i sin tur ersatte avtalet från 1997 som varit en hörnsten för lönebildningen i Sverige. Avtalets syfte är att förena industrins parter i en strävan att förstärka industrins konkurrenskraft och skapa goda villkor för företagets anställda. Avtalet har undertecknats av medlemmarna i Industrirådet som består av ledande företrädare för svenska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom industri-sektorn. Industrirådets uppgift är att följa och främja tillämpningen av Industriavtalet. Industrirådet utser Industrins Ekonomiska Råd, som är ett ekonomiskt expertråd bestående av normalt 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:

Ola Bergström, professor, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet (Ordförande)

Lena Sellgren, Chefekonom och analyschef, Business Sweden.

INNEHÅLL

Förord	2
Sammanfattning	3
1. Ovanligt osäkert ekonomiskt läge	7
1.1 Stagflation som på 70-talet?	11
1.2 Jämförelsen med 1970-talet haltar	12
1.3 Oljeprisets betydelse	17
1.4 Vad kan vi lära oss av oljekrisen?.....	18
1.5 Inflation på kort och lång sikt	19
1.6 Avslutande reflektioner	20
2. Det globala industrilandskapet förändras	22
2.1. Från globalisering till ökad regionalisering	22
2.2 Globaliseringseran 1990–2008.....	23
2.3 Global avmattning och pandemi 2009–2022	25
2.4 Post-pandemin 2022–	29
2.5 Produktionens och leverantörskedjans lokalisering	34
2.6 Omlokalisering av svenska industriföretags leverantörsnätverk.....	38
2.7 Avslutande reflektioner	39
3. Omvandling av den inre marknaden	41
3.1 Mer statliga stödåtgärder.....	41
3.2 Statliga interventioner utifrån ekonomisk teori.....	44
3.3 Förändring av EU:s finansiering	46
3.4 Lättnader i regelverket	49
3.5 Slutsatser.....	53
4. Europas roll i en ny världsordning	54
4.1 Det kinesiska hotet	54
4.2 Multilateral samverkan	55
4.3 En europeisk granskningsmekanism.....	55
4.4 Rysslands invasion av Ukraina	60
4.5 Den geopolitiska kartan ritas om	63
4.6 Slutsatser: ett vägval för Europa och Sverige	64
5. Rekommendationer till arbetsmarknadens parter	67
6. Referenser	68

FÖRORD

Industrins Ekonomiska Råd (IER) utses av Industriavtalets parter och består av fristående ekonomer. Varje år tar IER fram en rapport på uppdrag av parterna. I föregående års rapport analyserade rådet de långsiktiga effekterna av EU:s nya industripolitik med fokus på grön och digital omställning. Årets uppdrag är att analysera förändringar av globala värdekedjor, konsekvenserna av EU:s industripolitik för svensk industri, dess konkurrenskraft och de anställda, i ljuset av pandemin, geopolitisk osäkerhet och kriget i Ukraina.

Rapporten inleds med en kortfattad analys av den pågående ekonomiska krisen som är ovanligt svårtolkad och uppvisar mycket divergerande signaler om framtiden. Vi diskuterar möjligheten att jämföra med tidigare ekonomiska kriser på 1970-talet och pekar ut de faktorer som kan vara av betydelse för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen – globalisering och globala värdekedjor, den europeiska industripolitiken och geopolitikens återkomst. Dessa områden är sedan huvudfokus för de följande tre kapitlen, som var för sig diskuterar och analyserar utmaningar och risker. Rapporten avslutas med rådets rekommendationer till industriavtalets parter inför avtalsrörelsen.

Göteborg och Stockholm den 12 oktober 2022

Industrins Ekonomiska Råd

Ola Bergström och Lena Sellgren

SAMMANFATTNING

OVANLIGT OSÄKERT EKONOMISKT LÄGE MEN RISKEN FÖR STAGFLATION SKA INTE ÖVERDRIVAS

- Såväl den globala som den svenska ekonomin inklusive industrins avtalsrörelse står inför en ovanligt osäker ekonomisk situation, med både tilltagande och ihållande inflation, stigande räntor och risk för lågkonjunktur och i värsta fall stagflation. Kriget i Ukraina har ökat risken för stagflation i Europa. Industrin har ännu inte tappat humöret medan hushållen blir allt mer dystra.
- Centralbankerna höjer styrräntorna i syfte att upprätthålla trovärdighet för inflationsmålen och att säkerställa att de långsiktiga inflationsförväntningarna inte tappar förankring med målen utan att äventyra tillväxten. En svår balansakt för centralbankerna, men mycket talar för att penningpolitiken lyckas begränsa inflationen på kort sikt.
- Flera har talat om risken för stagflation, liksom efter oljekrisen på 1970-talet. Men förutsättningarna ser annorlunda ut idag, vilket gör att jämförelsen med 1970-talet haltar. Riskerna för en inflationsdrivande löne-pris-spiral och stagflation är betydligt lägre nu än då.
- Industriavtalet minskar risken för utvecklingen av en löne-pris-spiral. Genom att lönebildningen formeras utifrån den exportorienterade industrins produktivitet utveckling och förutsättningar att konkurrera på internationella marknader, minskar risken att lönerna enbart sätts utifrån ekonomiska förutsättningar på hemmamarknaden.
- Industriavtalet och den svenska lönebildningsmodellen har tjänat anställda och arbetsgivare väl. Det gäller inte enbart anställda och arbetsgivare som omfattas av industriavtalet. Industriavtalet gagnar också långsiktigt hela den svenska arbetsmarknaden.
- Trots lönebildningens stabiliserande effekter finns det ändå en risk för inflationsdrivande löneutveckling. *Löneglidning* har historiskt inte varit särskilt vanligt förekommande på den svenska arbetsmarknaden. Men inflationsdrivande löneökningar kan också uppstå som en följd av ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Sådan löneglidning kan framför allt uppstå i perioder med arbetskraftsbrist eller arbetskraftens förändrade utbud.
- En viktig lärdom som man kan dra av 70-talskrisen är betydelsen av att hålla fast vid och ha förtroende för centralbankernas förmåga att upprätthålla inflationsmålet. Men det är också viktigt att se till den långsiktiga utvecklingen inom de områden som tidigare bidragit till att hålla tillbaka inflationen.

FÖRUTSÄTTNINGARNA PÅ DEN GLOBALA MARKNADEN HAR FÖRÄNDRATS

- Industriföretagen har länge varit motorn i svensk ekonomi och den svenska industrin är sedan lång tid tillbaka högt internationaliserad. Men förutsättningarna för Sverige och svensk industri i det globala industrilandskapet har förändrats de senaste åren. Det har lett till att företag har börjat se över sina leverantörskedjor och strategier för lokalisering av sin produktion.
- Den pågående regionaliseringen är ingen ny trend men den har åter hamnat i blickfånget i och med pandemin och Rysslands invasion av Ukraina. Globaliseringen har inte upphört men "globaliseringseran" från 1990-talets början fram till finanskrisens utbrott 2008 har ändrat karaktär och gått in i en ny fas med ökat inslag av regionalisering. Ökad protektionism, pandemin och geopolitisk osäkerhet har visat på sårbarhet i de globala värdekedjorna.
- Det är framför allt handeln med insatsvaror, som varit globaliserad under lång tid, som har blivit mer regionaliserad. Samtidigt fortsätter handeln med tjänster att globaliseras, pådriven av digitalisering och uppkoppling. Potentialen att utnyttja skillnader i arbetskraftskostnader för tjänsteproduktion är stor. En digital världsmarknad för tjänster med möjligheter till skal ekonomi skulle kunna öka produktivitet och välbefinnande påtagligt, men det ställer krav på globala gemensamma standarder.
- Teknikskifte, industripolitiska program och klimatomställningen bidrar till den ökade regionaliseringen. Samtidigt finns det flera faktorer som håller tillbaka regionalisering av tillverkningsindustri, vilket gör att globalisering fortfarande kommer att vara en viktig drivkraft framöver. Vilken riktning utvecklingen tar är däremot beroende av enskilda företags strategier och beslut.
- Motståndskraft i leveranskedjan kan byggas upp genom att diversifiera insatsvaror mellan länder och en större utbytbarhet för insatsvaror. Ökad diversifiering (fler leverantörer) minskar globala ekonomiska förluster till följd av utbudsstörningar.
- Ett alternativ till diversifiering kan vara att korta ner sin leverantörskedja. Förändrade förutsättningar på världsmarknaden har ökat möjligheterna till konkurrenskraftig marknadsnära tillverkning i traditionella industrinationer i Europa och Nordamerika. Dessutom innebär en kortare väg från tillverkning till marknad mindre risk för störningar i företagets leverantörskedjor samtidigt som utsläppen av växthusgaser kan minskas.
- Trenden bland internationellt verksamma företag är ökad orientering mot marknadsnära och kundanpassad tillverkning. Det påverkar leverantörskedjornas utformning och inriktningen av exporten från bland annat Sverige. Svenska industriföretag med tillverkning i Sverige ökar sin exponering mot utländska leverantörer där inköpen från Europa ökar medan Kina tappar. Klimat och miljö blir allt viktigare i valet av leverantörer.
- Svenska industriföretag har en fortsatt stark inblandning i globala värdekedjor där leverantörer i Kina spelar en viktig roll, samtidigt som det pågår en tydlig fokusering mot ökad handel med och inköp av varor från europeiska leverantörer. Vad som händer i Europa blir således allt viktigare för svensk industri.

OMVANDLING AV DEN INRE MARKNADEN

- För svensk industri innebär regionalisering av globala värdekedjor att utvecklingen på den europeiska marknaden blir allt viktigare. EU:s Industripolitik kan betraktas som en framväxande process, där nya utmaningar i omvärlden successivt motiverar insatser som tillsammans formar en mer eller mindre sammanhållen helhet. Gemensamt för varje steg är identifiering av behovet av att på olika sätt understödja eller skydda europeisk industri. Pandemin och Rysslands fördjupade invasion av Ukraina har förstärkt EU-kommissionens övertygelse om satsningar på en ny industripolitik.
- Det finns goda skäl att med statliga medel understödja och skydda framväxande sektorer, som till exempel batteriproduktion. Riskerna med ökad statlig intervention är välkända. Statliga stöd kan bidra till att konservera existerande strukturer och politisk inblandning i fördelningen av resurser riskerar att snedvrider konkurrens och motverka utvecklingen av samhällsekonomisk välfärd. Var för sig kan insatserna vara motiverade, men finansieringen av industripolitiken, samt införandet av nya egna medel bidrar också till en ökad centralisering av EU och kan betraktas som ett steg mot en ökad fiskal integration.
- Sammanfattningsvis innebär den europeiska industripolitiken att EU inte längre med samma kraft försvarar principen om en öppen inre marknad med fri konkurrens. Fokus ligger i stället på att understödja och förnya europeisk industri med gemensamma offentliga medel. EU-kommissionen aviserar också flera lättnader i det generella förbudet mot statsstöd. Tillfälliga undantag för statliga stödåtgärder förlängs och riktlinjer för statsstöd breddas, görs mer flexibla och vissa administrativa restriktioner avvecklas.
- Kortsiktigt är inflationen i Europa den mest akuta frågan. En av de huvudsakliga målsättningarna med EU:s inre marknad är att skapa likvärdig konkurrens i Europa. Konkurrensen bidrar till att pressa ned priser, vilket håller tillbaka inflationen. EU:s finansiella åtaganden, statliga stödåtgärder och lättnader i konkurrenslagstiftningen innebär att den interna marknadens inflationsdämpande kraft riskerar att bidra till ökat inflationstryck och försämrade konkurrenskraft på längre sikt.

EUROPAS ROLL I EN NY VÄRLDSORDNING

- EU:s nya industripolitik består också av defensiva åtgärder för att skydda den inre marknaden mot utländsk konkurrens. Bakgrunden är ökad konkurrens från Kina och en tilltagande investeringsvåg från kinesiska företag, som misstänks vara subventionerade av den kinesiska staten. För att råda bot på detta problem vill EU-kommissionen först och främst skapa likvärdiga villkor i internationella handelsavtal.
- EU-kommissionen föreslår också ett nytt system för att granska utländska direktinvesteringar för att på så sätt avstyra investeringar som anses grundas i statligt stöd. Förslaget utgör en betydande förändring av EU:s tidigare generösa hållning och öppenhet i förhållande till utländskt kapital. Det finns flera skäl att ifrågasätta om det verkligen är lämpligt, genomförbart och nödvändigt att införa en sådan begränsning. Men förslaget kan också betraktas som ett förhandlingsutspel, där Europa intar en mer offensiv hållning i förhållande till Kina. Rysslands invasion av Ukraina förändrar den geopolitiska spelplanen, där det blir allt viktigare för Europa att inte försämma relationen med Kina.

- Rysslands fördjupade invasion av Ukraina är inte enbart en mänsklig tragedi och en säkerhetspolitisk mardröm. Invasionen är också en offensiv attack mot Europas ekonomiska stabilitet och framtida utveckling. För att möta denna oacceptabla aggression har EU tillsammans med totalt 40 länder infört omfattande ekonomiska sanktioner mot Ryssland.
- På kort sikt får avsaknaden av Ryssland i världsekonomin inte så stor direkt betydelse för Sverige. Men en ekonomisk nedgång i Tyskland, som är svensk industris viktigaste handelspartner, kommer att få betydande konsekvenser för den mer långsiktiga ekonomiska utvecklingen.
- Den geopolitiska kartan ritas om. Ryssland kommer sannolikt förbli isolerat under lång tid framöver. Det finns risk för en långsiktig uppdelning av världen i ekonomiska block med allt mindre ömsesidigt beroende och förtroende sinsemellan. Europa blir mer beroende av samarbete med Kina. Europa står nu inför ett svårt vägval mellan globalt samarbete och misstänksamhet. Det är möjligt att ökad protektionism kan erbjuda fördelar på kort sikt, men på längre sikt finns det risk att förlora konkurrenskraft och långsiktiga utvecklingsmöjligheter.
- Med hänsyn till den svenska industris framtida utveckling och konkurrenskraft, finns det all anledning för Sverige att fortsatt verka för europeisk öppenhet och deltagande i internationell handel. Alternativet riskerar att motverka långsiktig ekonomisk tillväxt. Europas offensiva hållning kan enbart vara en tillfällig lösning på det mer övergripande problemet – att det saknas fungerande globala mekanismer för handel och konfliktlösning. Rysslands invasion av Ukraina skapar ytterligare utmaningar för Europa och Sverige i det geopolitiska spelet, men det ändrar inte i grunden vad som är mest gynnsamt för svensk industri – att värna öppenhet och frihandel.

REKOMMENDATIONER TILL ARBETSMARKNADENS PARTER

- 2023-års avtalsrörelse är enligt flera den svåraste i modern historia. Pandemin, kriget i Ukraina, inflationen, energipriserna och risken för en lågkonjunktur skapar ovanligt osäkra förutsättningar som ställer parterna på prov. Vi är inte lika oroliga. Våra råd till parterna på arbetsmarknaden inför avtalsrörelsen sammanfattas i kapitel fem.

1. OVANLIGT OSÄKERT EKONOMISKT LÄGE

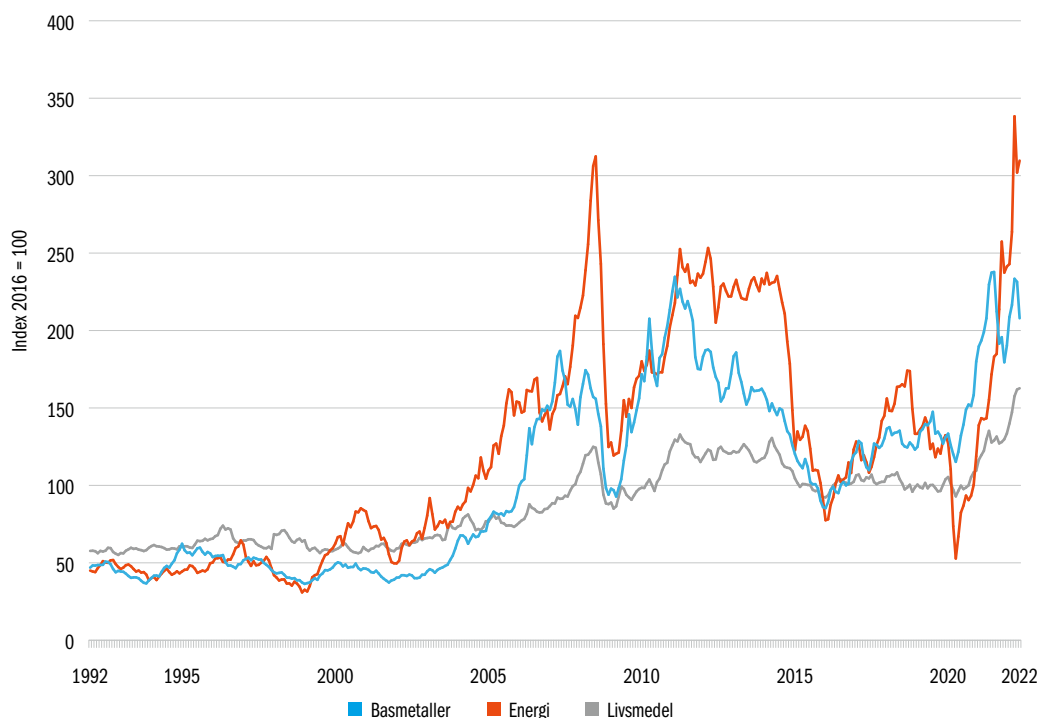
Den världsomfattande covid-19-pandemin innebar att världsekonomin drabbades av en simultan negativ utbuds- och efterfrågechock. Stora delar av världsekonomin stängdes ner och omfattande störningar i leverantörskedjorna uppstod, samtidigt som efterfrågan på tjänster som kräver fysisk närvaro föll kraftigt. Pandemin har haft påtagliga konsekvenser för den globala ekonomiska utvecklingen, såväl inom tillverksindustrin som tjänstesektorn. Världshandeln återhämtade sig dock förvånansvärt snabbt och var tillbaka på 2019 års nivå redan hösten 2020. Utan vaccin på plats på mindre än ett år och de omfattande stödåtgärderna till företag och hushåll hade sannolikt effekterna på den globala ekonomin varit betydligt mer omfattande.

När pandemin lagt sig och ekonomier åter öppnades upp påbörjades en intensiv ekonomisk aktivitet med tilltagande inflation som följd, framför allt i Europa och USA. Inflationen ansågs drivas av brist på insatsvaror, störningar i leveranskedjorna och frakt- och containertrafiken, samt ökade livsmedels- och energipriser, framför allt elektricitet, som påverkades av extrema väderförhållanden i Europa (Riksbanken, 2021). Inflationen kan också delvis vara ett resultat av ekonomiska stödåtgärder, som syftat till att hantera den nedgång som orsakades av nedstängningen under pandemin. Energipriserna ökade redan i september 2021. Den torra sommaren samma år ledde till låga nivåer i vattenmagasinen, vilket bidrog till högre elpriser även i Sverige.

Redan i oktober 2021 diskuterade flera internationella institut risken för stagflation, det vill säga när inflation sammanfaller med försvagad ekonomisk tillväxt och ökad arbetslöshet. Men stagflationsscenarioet ansågs osannolikt och man förväntade sig snarare en mer eller mindre snabb återgång till pre-pandemisk ekonomisk situation med en inflation på omkring 2 procent, samtidigt som den europeiska ekonomin skulle uppleva fortsatt god ekonomisk tillväxt (Grzegorzcyk, et.al., 2021). Men sedan kom kriget i Ukraina och oron för stagflation tilltog.

Den 24 februari 2022 invaderade ryska trupper Ukraina. Västvärlden införde i snabb takt ekonomiska sanktioner mot Ryssland i flera steg. Sanktionerna innebar en nästan fullständig ekonomisk blockad mot Ryssland. Invasionen skapade förväntningar om försvårade olje- och gasleveranser, framför allt till Europa, vilket bidrog till ökade olje- och gaspriser. Under våren 2022 steg energipriserna till en nivå som inte uppnåtts under de senaste 30 åren (se diagram 1.1).

Diagram 1:1 Internationella råvarupriser, USD, index 2016=100, månadsvärden



Källor: IMF och Macrobond via Konjunkturinstitutet.

I mars och april 2022 varnade allt fler internationella experter för att kriget i Ukraina skulle kunna leda till stagflation i Europa.¹ Kriget ansågs riskera att slå särskilt hårt mot Tyskland, som är beroende av import av olja och gas från Ryssland. Stigande råvarupriser, framför allt olja och gas men även livsmedelspriser (spannmål), ansågs pressa upp den redan höga inflationen ytterligare.

Samtidigt kom signaler om att pandemin inte var över och Kinas nolltolerans mot covid-19 innebar omfattande restriktioner och nedstängningar av större städer, vilket innebar nya störningar i frakt- och containertrafiken och brist på insatsvaror, inte minst halvledare. Kinas tillväxt har reviderats ned markant i år och den kinesiska centralbanken sänker styrräntan för att stimulera ekonomin. Den svagare efterfrågan i Kina håller tillbaka den globala inflationen.

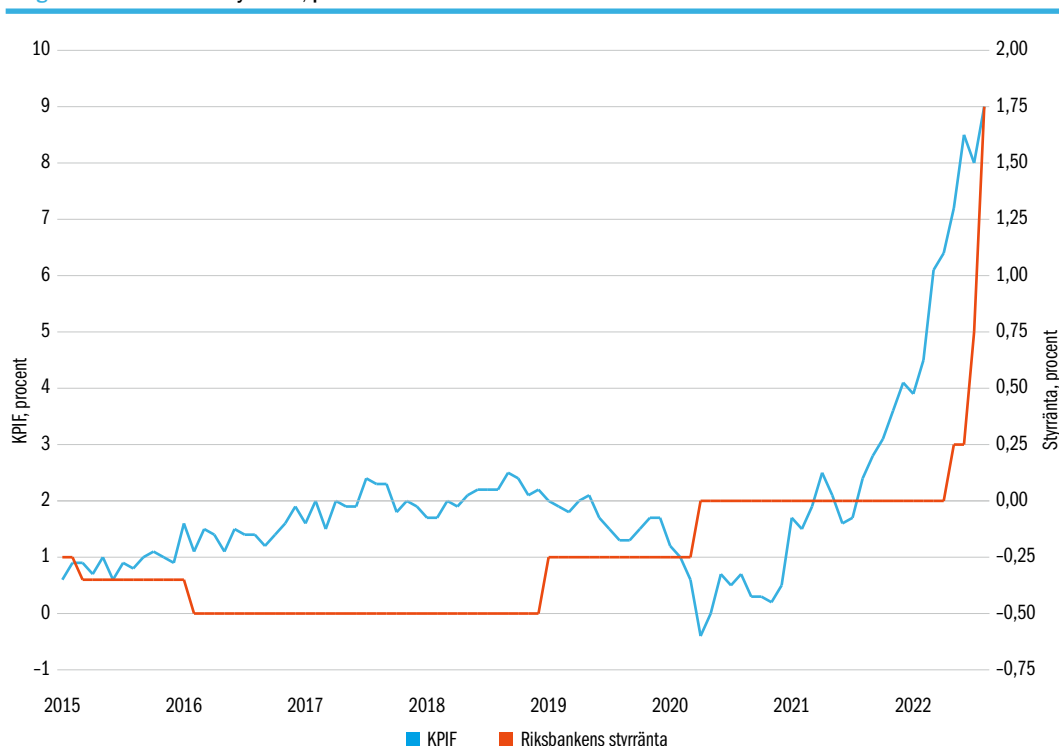
Under våren 2022 uppmärksammades risken för stagflation även i Sverige och flera centralbanker i västvärlden höjde styrräntan för att stävja den eskalerande inflationen. Den 15 juni höjde den amerikanska centralbanken, Federal Reserve (Fed), styrräntan med 75 punkter, vilket var den största höjningen på 28 år. Den brittiska centralbanken, Bank of England, var dock först ut av världens större ekonomier att höja styrräntan efter pandemin då de oväntat höjde styrräntan till 0,25 procent i december 2021.

I juni 2022 varnar Konjunkturinstitutet (KI) för att den höga inflationen kan leda till lågkonjunktur i Sverige (Konjunkturinstitutet, 2022a) och i augusti konstaterar KI att utsikterna för framtiden har blivit dystrare under sommaren. Enligt KI:s septemberprognos riskerar bristen på gas i Europa att energipriserna blir rekordhöga under hösten och vintern och att KPIF-inflationen i Sverige väntas toppa på drygt 11 procent i januari 2023, vilket tillsammans med stigande räntor pressar hushållen som förväntas dra ned på konsumtionen. Konjunkturinstitutets slutsats är att svensk ekonomi går in i en lågkonjunktur 2023 (Konjunkturinstitutet, 2022b).

1 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-23/german-minister-flags-stagflation-risk-as-ukraine-strains-build>

Centralbankerna har överraskats av en allt högre och mer ihållande inflation och agerar nu skyndsamt. Den 30 juni meddelade den svenska centralbanken, Riksbanken, att direktionen beslutat att höja styrräntan med 50 punkter till 0,75 procent för att säkerställa att inflationen återgår till inflationsmålet om 2 procent och motverka att den höga inflationen biter sig fast i pris- och lönebildningen.² Den 8 september höjde den europeiska centralbanken (ECB) styrräntan med 75 punkter till 1,25 procent och den 21 september höjde den amerikanska centralbanken styrräntan med ytterligare 75 punkter till intervallet 3,0-3,25 procent. Även Bank of England har fortsatt att höja styrräntan och höjde med ytterligare 50 punkter till 1,75 procent den 3 augusti. Den 20 september höjde Riksbanken återigen styrräntan. Den här gången med 100 punkter. Ytterligare räntehöjningar förväntas i november.

Diagram 1.2: KPIF och styrränta, procent



Anm. Konsumentprisindex med fast ränta (KPIF), 12-månadersförändring, 1987=100 efter månad
Källor: SCB och Riksbanken

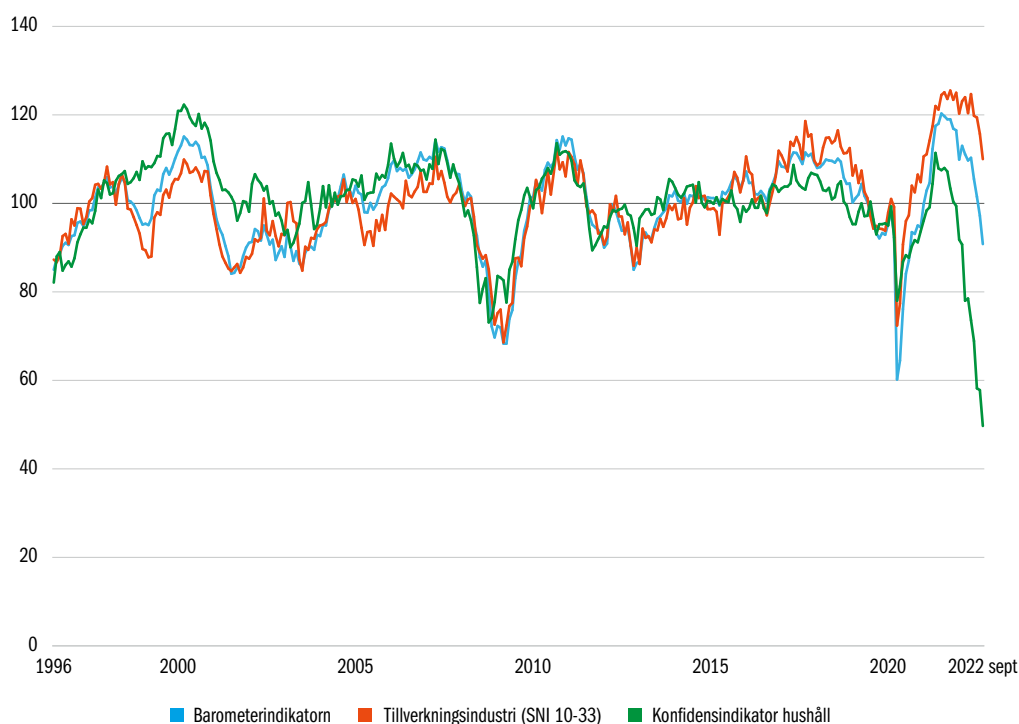
Ett viktigt skäl till att centralbankerna höjer styrräntorna skyndsamt är att upprätthålla trovärdighet för inflationsmålet och att säkerställa att de långsiktiga inflationsförväntningarna inte tappar förankring med målet. Enligt Riksbankens Penningpolitiska rapport som presenterades i september 2022 är det kombinationen av kraftiga internationella kostnadsökningar, effekter av höga energipriser på andra priser och en förhållandevis stark svensk konjunktur som ligger bakom inflationsuppgången (Riksbanken, 2022). Centralbankerna kan dock inte påverka energi och livsmedelspriserna. Vid det penningpolitiska mötet i september prognostiserade Riksbanken att styrräntan kommer att höjas ytterligare det kommande halvåret och ligga på 2,5 procent i början av 2023.

² Se <https://www.riksbank.se/sv/press-och-publicerat/nyheter-och-pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022/styrrantanhajs-med-05-procentenheter-till-075-procent/>

I september föll Konjunkturinstitutets barometerindikator (Konjunkturinstitutet, 2022b) tillbaka något men den visar att tillverkningsindustrin fortfarande har en mer positiv syn än normalt på den ekonomiska utvecklingen, medan hushållens konfidensindikator ligger kvar på historiskt låga nivåer. Det indikerar att hushållen är mycket nedstämda. Enligt KI rapporterar industriföretagen om en ökad produktionsvolym men i lägre utsträckning än i augustimätningen, samtidigt som indikatorn för produktionsplanerna i industrin föll tillbaka under tredje kvartalet och den är nu nere på sitt historiska medelvärde. Företagen rapporterar avtagande ordergång men samtidigt har de välfyllda orderböcker. Det finns alltså en orderstock att arbeta av och den vikande ordergången slår igenom med viss fördröjning på produktionen.

Aldrig tidigare, sedan Konjunkturinstitutet började med sin barometerundersökning under mitten av 1990-talet, har indikatorerna visat så divergerande signaler mellan industrin och hushållen (se diagram 1.3).

Diagram 1.3: Tillverkningsindustrins indikator, barometerindikatorn och hushållens konfidensindikator (juli 1996 – september 2022).



Källa: Konjunkturinstitutet

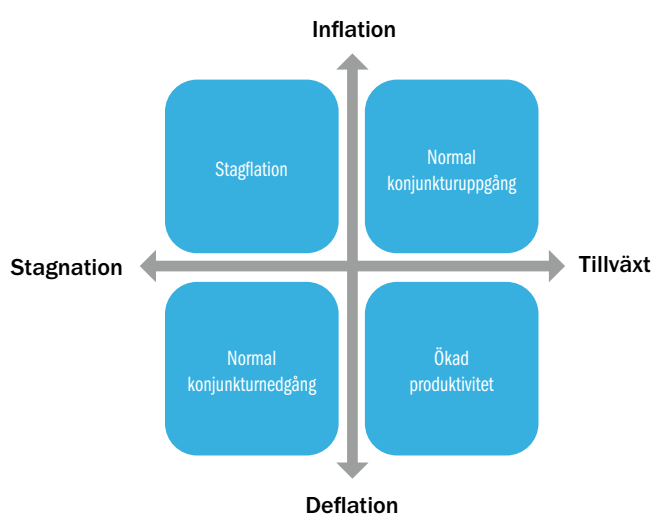
I september prognostiserade KI att Sverige är på väg in i en lågkonjunktur under hösten och vintern, framför allt som en följd av hushållens minskade konsumtion som grundas i stigande energipriser och ökade räntekostnader (Konjunkturinstitutet, 2022b). I september prognostiserade KI att Sverige går in i en lågkonjunktur nästa år.

Den svenska ekonomin står således inför ett ovanligt osäkert läge, med både tilltagande och ihållande inflation, stigande räntor och risk för lågkonjunktur och i värsta fall stagflation. Men ekonomiska prognoser visar också på motsatta signaler. Medan industrin upplever fortsatt tillväxt är hushållen alltmer dystra. Arbetslösheten är förhållandevis hög, men ökar inte nämnvärt. Hushåll-

len uppger dock i Konjunkturinstitutets barometerundersökning att de i större utsträckning än normalt tror att arbetslösheten i Sverige kommer att öka de kommande tolv månaderna. Däremot bedömer hushållen att den egna arbetslöshetsrisken har minskat. Samtidigt signalerar företag att de har svårt att fylla sina vakanser. Enligt Konjunkturinstitutets (2022b) bedömning kommer inflationen fortsatt vara hög under hösten och vintern men bedöms sedan minska snabbt under loppet av nästa år när bland annat energipriserna faller tillbaka och prisökningarna på framför allt varor och livsmedel dämpas så att Riksbanken kan uppnå inflationsmålet under 2023.

Det finns redan signaler om att centralbankernas räntehöjningar ger effekt. De långsiktiga inflationsförväntningarna förefaller vika nedåt. Samtidigt riskerar ökade energipriser och ränteeökningar att begränsa hushållens konsumtion och föra landet mot en lågkonjunktur (men sannolikt en mild lågkonjunktur i ett historiskt perspektiv). Det finns emellertid en risk att centralbankernas inflationsbekämpande räntehöjningar motverkas av en alltför stimulerande finanspolitik.

Figur 1.1: Utvecklingen pekar åt olika håll



Källa: IER

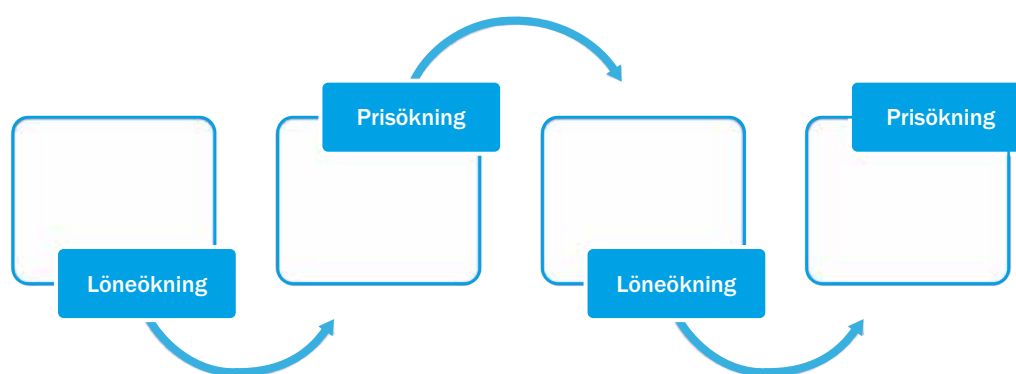
Arbetsmarknadens parter står således inför en ovanligt osäker och svårtolkad situation. De ekonomiska signalerna går åt olika håll. Å ena sidan en fortsatt tillväxt och aktivitet i tillverkningsindustrin och industriproduktionen, som om det vore en normal konjunkturuppång. Å andra sidan finns signaler som pekar mot en stundande lågkonjunktur, som grundas i dystra hushåll och minskad konsumtion och ökade energipriser som hotar den energiintensiva delen av tillverkningsindustrin. Om en stagnerande ekonomisk tillväxt kombineras med fortsatt hög inflation finns det risk för stagflation.

1.1 STAGFLATION SOM PÅ 70-TALET?

För att förstå det svåra ekonomiska läget har flera ekonomer gjort jämförelser med oljekrisen på 1970-talet. Den uppenbara likheten med 1970-talet är att de ökande oljepriserna sammanfaller med eskalerande inflation. Kombinationen med utbudschock och leveransproblem kan, enligt flera, på samma sätt som på 1970-talet, leda till en löne-pris-spiral (eg. Boissay, et.al., 2022). Löneprispiral uppstår, enligt ekonomisk teori, när hushållen förväntar sig att inflationen skall vara bestående och anställda börjar kräva kompensation i form av lönehöjningar, vilket sedan leder till ökade arbetskraftskostnader för företagen, samtidigt som hushållens högre inkomster gör det

möjligt för företagen att ta ut högre priser, vilket återigen skapar krav på högre löner. Resultaten av en sådan löne-pris-spiral är att inflationen blir bestående och att industrins konkurrenskraft urholkas. Investeringar minskar och tillväxten dämpas. Därmed skapas en situation där inflationen fortgår, samtidigt som ekonomin genomgår en lågkonjunktur. De ökade arbetskraftskostnaderna innebär att företagen tvingas till uppsägningar och arbetslösheten ökar.

Figur 1.2: Löne-pris-spiral



Källa: IER

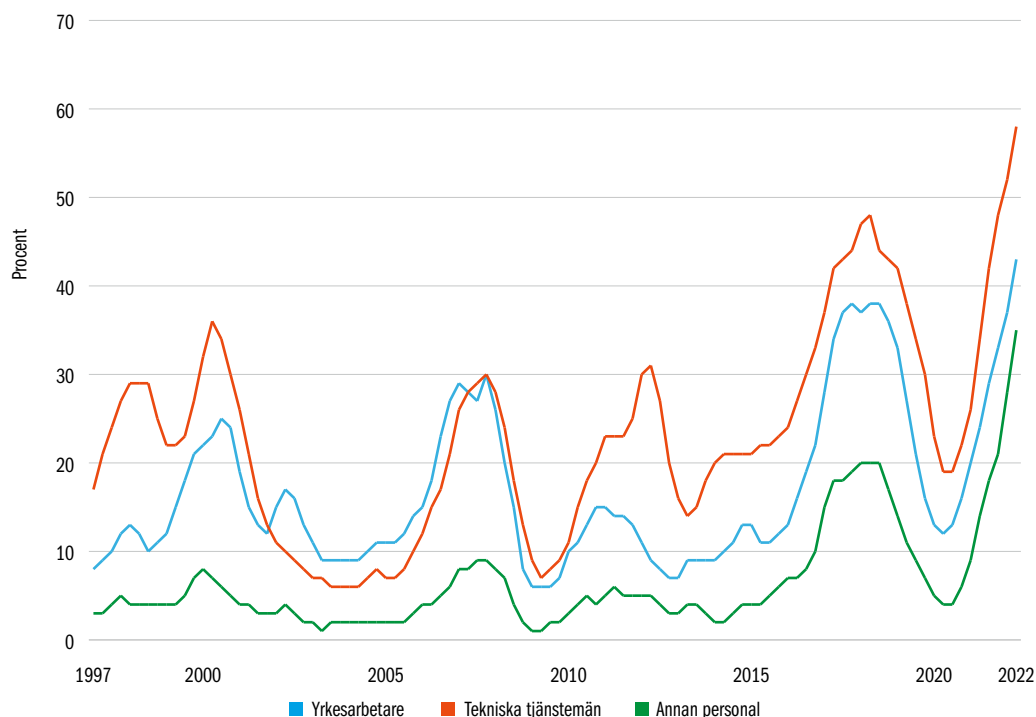
Stagflationen under 1970-talet utgör ett skolboksexempel på ett klassiskt policydilemma. Problemet med stagflation är att den anses vara svår att göra något åt. Penningpolitiska åtgärder, som exempelvis centralbankernas styrränthöjningar, som syftar till att dämpa inflationen riskerar att minska efterfrågan och därmed produktion och investeringar, vilket dämpar tillväxten och skapar arbetslöshet (Enders, et.al., 2022). Om politiken i stället inriktas mot att minska arbetslösheten riskerar man att föda inflationen. Penningpolitisk stimulans, som syftar till att öka aktiviteten i ekonomin, minska arbetslösheten och motverka recessionen, riskerar att öka inflationen och därmed förvärra en redan ogynnsam ekonomisk situation. Det gäller, framförallt, att inte skapa en inflationsdrivande löne-pris-spiral, som på 1970-80 talet. I ett sådant läge tvingas centralbankerna höja sina styrräntor ytterligare. Under 1970-talet bidrog ökade löner till ökade arbetskraftskostnader, vilket urholkade industrins konkurrenskraft. Problemet var att de ökade lönerna inte grundades i motsvarande produktivitetstillväxt i ekonomin. Produktivitetstillväxt i ekonomin är avgörande för att arbetskraftskostnaderna (lön inklusive sociala avgifter) ska kunna öka på ett hållbart sätt och inte urholka konkurrenskraften. För att förbättra industrins konkurrenskraft devalverade Riksbanken den svenska kronan i flera steg. Sedan Sveriges EU-inträde 1995 finns inte längre denna åtgärd med i den svenska verktygslådan.

1.2 JÄMFÖRELSEN MED 1970-TALET HALTAR

Även om det nuvarande ekonomiska läget i många avseenden liknar den utveckling som skedde under 1970-talet skiljer sig de båda perioderna också åt i flera avseenden. Arbetslösheten i världens ekonomier ligger fortfarande på relativt låga nivåer. Inte heller i Sverige finns än så länge några signaler som talar för en stigande arbetslöshet (Arbetsförmedlingen, 2022a). Arbetslösheten är förvisso relativt hög, vilket framför allt hänger ihop med strukturella orsaker där utbudet av arbetskraft inte fullt ut matchar efterfrågan. I stället uppger företagen historiskt hög arbetskraftsbrist. Under andra kvartalet 2022 uppmätte Konjunkturinstitutet den högsta arbetskraftsbristen vad gäller tekniska tjänstemän på två decennier, se diagram 1.4. Mer än hälften av de tillfrågade arbetsgivarna uppgav att de upplever brist på tekniska tjänstemän. Den

ökade arbetskraftsbristen gäller även yrkesarbetare, men inte i lika hög grad. Det gällde även kategorin, annan personal, som inte tidigare varit lika svårt att rekrytera, vilket kan tyda på ett förändrat arbetskraftsbehov. Den nuvarande situationen på arbetsmarknaden skiljer sig således, än så länge, från 1970-talets stigande arbetslöshet.

Diagram 1.4: Arbetskraftsbrist på tekniska tjänstemän, yrkesarbetare och annan personal i svensk tillverkningsindustri, 1997–2022, kvartalsdata



Källa: Egen bearbetning av statistik från Konjunkturinstitutet

En annan viktig skillnad i förhållande till 1970-talet är att arbetsmarknadens funktionssätt och att formerna för lönebildning har förändrats. En orsak till 1970-talets löne-pris-spiral anses av många vara förekomsten av centrala löneförhandlingar och arbetarkollektivets starka ställning, som möjliggjorde att krav på kompensatoriska lönehöjningar kunde genomföras, vilket ansågs bidra till högre kostnader och ytterligare höjda priser. 1970-talets arbetsmarknad var mer rigid och trögriktig, samtidigt som statliga interventioner gjorde att anpassning till förändrade förutsättningar förhalades, vilket i sin tur inverkar negativt på produktiviteten och industrins konkurrenskraft. Men sedan dess har förutsättningarna på den svenska arbetsmarknaden förändrats på flera sätt.

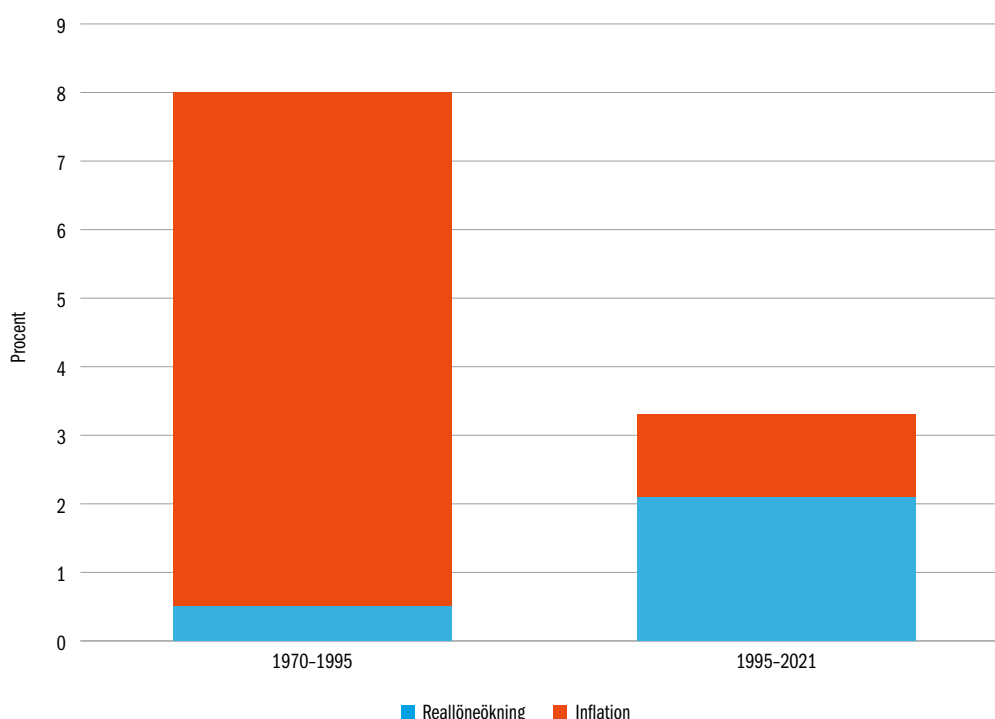
Industriavtalet motverkar löne-pris-spiral

En viktig skillnad är att statliga interventioner numera är mer begränsade. Under 1970-talet drog sig inte den svenska regeringen, oavsett politisk färg, för att intervensera och försöka återuppväcka krisande industriföretag, vilket förhalade strukturomvandlingen. Det var först i slutet av 1980-talet som den socialdemokratiska regeringen satte stopp för 1970-talets överbrygningspolitik (se Tillväxtnalys, 2020). Finanskrisen under inledningen av 1990-talet lade också grunden för en ny lönebildningsmodell i Sverige – Industriavtalet – som är mer känslig för för-

ändrade villkor på exportmarknader, vilket gör att anpassningen och strukturomvandlingen sker kontinuerligt, snarare än i mer eller mindre dramatiska steg.

Industriavtalet minskar risken för utvecklingen av en löne-pris-spiral. Genom att lönebildningen formeras utifrån den exportorienterade industrins produktivitsutveckling och förutsättningar att konkurrera på internationella marknader, minskar risken att lönerna enbart sätts utifrån ekonomiska förutsättningar på hemmamarknaden. Därmed skapas förutsättningar för att kortsluta eventuella löne-pris-spiraler. Sedan industriavtalet inrättades 1997 har anställda i Sverige åtnjutit reallöneökningar på i genomsnitt 2 procent per år, vilket är betydligt högre än perioden innan (1970–1995) då det mesta av de nominella löneökningarna på omkring 8 procent om året försvann i inflation (se diagram 1.5.)

Diagram 1.5: Löneutveckling och inflation, procent



Källa: Ekonomifakta

Industriavtalet och den svenska lönebildningsmodellen har således tjänat anställda och arbetsgivare väl. Det gäller inte enbart anställda och arbetsgivare som omfattas av industriavtalet. Industriavtalet gagnar också långsiktigt hela den svenska arbetsmarknaden.

Risken för löne-pris-spiral och därmed stagflation är större i länder som Storbritannien och USA, där lönebildningen är mer decentraliserad. När konjunkturen går ned anpassas lönerna nedåt och när den går upp anpassas den också snabbare uppåt i dessa ekonomier. I länder, som exempelvis Sverige, där lönebildningen är mer centraliserad, och därmed mer oelastisk, är risken för löne-pris-spiral mindre. Den svenska lönebildningsmodellen, där en stor del av arbetskraften täcks av kollektivavtal, har i det här sammanhanget en viktig stabiliserande effekt (jämför Babecký, et.al., 2010). Prisförändringar översätts inte lika snabbt till löneökningar och löneökningar översätts inte lika snabbt till förändrade prishållanden på marknaden. En annan

faktor som bidrar till att kortsluta löne-pris-spiraler är graden av internationell konkurrens. Importkonkurrens minskar risken för att företagen skall höja sina priser när lönerna ökar (Heise, et.al., 2022). En lönebildning som följer utvecklingen på internationella marknader och grundas i produktivitet är således en viktig mekanism för att minska risken för en löne-pris-spiral.

Kollektivavtalens stabiliserande effekt kommer också med ett pris. Om lönerna sätts för högt, samtidigt som konjunkturen vänder ner, behöver företagen anpassa sina kostnader. Eftersom anpassningen inte kan ske genom att sänka lönerna, har företagen inte något annat alternativ än att anpassa sina kostnader genom uppsägning av personal. Det partsgemensamma omställningsstödet, som understödjer övertaligas omställning till ny sysselsättning, spelar härvidlag en viktig roll för att undvika konsekvenserna av en motsvarande löne-pris-spiral som uppstod under 1970-talet. Omställningsstödet hjälper inte enbart uppsagda att finna ny sysselsättning och därmed undvika perioder av arbetslöshet och förlorad inkomst. Omställningsstödet underlättar också för företag med vakanser att snabbt få tag på erfaren kompetens, vilket minskar arbetsgivarens sökkostnader, som kan vara inflationsdrivande (Moscarini & Postel-Vinay, 2017a). På så sätt bidrar omställningsstödet till en gynnsam produktivitetsutveckling i ekonomin som helhet (se Industrins ekonomiska råd, 2018). Det reformerade omställningsstödet, som möjliggör utökade möjligheter för företag och anställda att uppgradera sin kompetens, förefaller därför vara synnerligen väl tajmat. I skrivande stund är antalet personer som varslas om uppsägning på den svenska arbetsmarknaden mycket få, men det finns en risk för en våg av uppsägningar om konjunkturen vänder.

Andra risker för inflationsdrivande löneökningar

Den svenska lönebildningsmodellen bidrar således till att risken för en inflationsdrivande löne-pris-spiral minskar. Men det finns ändå en risk för inflationsdrivande löneutveckling. Löneglidning, det vill säga lokala löneökningar utöver avtal, har historiskt inte varit särskilt vanligt förekommande på den svenska arbetsmarknaden (Medlingsinstitutet, 2021). Men inflationsdrivande löneökningar kan också uppstå som en följd av ökad rörlighet på arbetsmarknaden (Moscarini & Postel-Vinay, 2017b). Arbetstagare kan få högre lön genom att byta jobb. Om många gör det samtidigt kan det bidra till att den genomsnittliga lönenivån ökar. Sådan löneglidning kan framför allt uppstå i perioder av arbetskraftsbrist. När arbetsgivare har svårt att fylla sina vakanser kan de vara villiga att öka utbudet genom att höja lönerna, vilket driver på inflationen. Sådan inflationsdrivande löneökning kan uppstå även i situationer då arbetslösheten är hög, framförallt om de som är arbetslösa inte har de kompetenser som efterfrågas (Haskel & Martin, 1996).

Den nu tilltagande arbetskraftsbristen (jfr diagram 1.4) kan vara ett uttryck för kompetensgap, dvs att utbudet av arbetskraft inte matchar de kompetenser som efterfrågas. Men det kan också vara en effekt av pandemin, som skapar en ny form av gap mellan arbetstagares utbud och arbetsgivarens efterfrågan på arbetskraft, som har mer att göra med arbetsvillkoren än arbetstagarens kompetens. Pandemin kan ha betydelse för arbetskraftsbristen på åtminstone två olika sätt. Å ena sidan, en stark efterfrågan på arbetskraft driven av en förväntad konjunkturuppgång eller en ökad efterfrågan som en följd av tidigare osäkerhet och uppskjutna nyrekryteringar under pandemin. Det finns, å andra sidan, också möjlighet att pandemin inneburit förändrat arbetskraftsutbud från arbetstagarnas sida. Pandemin har inneburit att anställda har fått smak på att arbeta hemifrån och förändra sina arbetsrutiner (Jobbland, 2021). Återgången till arbetsplatsen har inte alltid varit enkel. Men HR ansvariga vid större företag uppger att medarbetare i stor utsträckning vill fortsätta arbeta på distans (Jobbland, 2021), vilket också kan bidra till ökad rörlighet där fler väljer att byta jobb till fördel för arbeten som tillåter större grad av distansarbete. En ökad rörlighet kan innebära att anställda väljer att byta till ett arbete med större möjlighet till hemarbete mot en lägre lön. Rörligheten kan också leda till att arbetsgivare i större utsträckning finner sig tvungna att locka med högre löner för att fylla sina vakanser. För vissa kan emellertid

bytet av jobb innebära både högre lön och hemarbete. Pandemin kan således ha bidragit till ökad rörlighet på arbetsmarknaden, som i sin tur kan vara inflationsdrivande.

Enligt en studie genomförd av Trygghetsrådet TRR (2022) trivs fler än 7 av 10 privata tjänstemän ganska bra eller mycket bra i sin anställning idag. Bäst trivs tjänstemän som arbetar i norra Sverige och minst bra på sin arbetsplats trivs de som arbetar i Stockholm. Drygt 4 av 10 tjänstemän svarar samtidigt att de är intresserade av att byta jobb och/eller arbetsgivare. Kvinnor är mer intresserade av att byta jobb än män, och personer i åldern 18–30 år är mer intresserade än personer i andra åldersgrupper. Enligt studien tror fler än varannan privatanställd tjänsteman att det kommer bli mer vanligt att byta jobb de kommande åren. Det är främst tjänstemän i åldern 46 år och uppåt som tror att de kommer byta arbetsgivare oftare de närmaste 3–5 åren.

Inom industrin har tjänstemän i större utsträckning möjlighet att välja var arbetet ska ske. För arbetarkollektivet är arbetet i högre grad bundet till arbetsplatsen. En undersökning visar att 99 procent av de industriarbetare som tillfrågats inte haft möjlighet att arbeta hemma under pandemin (Bergold, et.al., 2021). Om förändrade preferenser för hemarbete också bidrar till löneglidning gäller det således främst tjänstemän, som kan ha större benägenhet att söka sig till arbeten där det finns möjlighet till hemarbete. Om fler väljer att byta jobb för att kunna arbeta på distans blir det svårare för arbetsgivare att fylla vakanser, givet att det erbjudna arbetet förutsätter att anställda är på plats. Arbetsgivare behöver då locka med högre lön för att kunna fylla sina vakanser. Det uppstår således en ny form av mismatch på arbetsmarknaden, som inte grundar sig i kompetens utan arbetstagarens preferens för vissa typer av arbetsvillkor i förhållande till arbetsgivarens erbjudande. Arbetsgivare som erbjuder platsbundna arbetstillfällen, till exempel monteringsarbete eller arbete i detaljhandeln, får därmed svårare att fylla sina vakanser.

Det är däremot inte troligt att en ökad rörlighet och arbetskraftsbrist sätter i gång någon omfattande löne-pris-spiral på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden är, trots allt, relativt stabil över tid. Rörligheten berör en relativt liten andel av alla anställda på arbetsmarknaden och omkring 85 procent av de sysselsatta har en fast anställning. När arbetsgivare upplever svårigheter att fylla vakanser som följd av kompetensbrist finns det också, i de flesta fall, möjlighet att hyra in personal, vilket innebär att de ökade lönerna avgränsas till en mindre grupp (se Industrins ekonomiska råd (2015)). I stället för att höja lönerna för alla kan arbetsgivaren höja lönerna för vissa. Användningen av denna mekanism bekräftas av expansionen av antalet anställda inom bemanningsföretag, som under det andra kvartalet 2022 ökade antalet anställda med 16 procent. Bemanningsbranschens etablering på den svenska arbetsmarknaden sedan inledningen av 1990-talet bidrar således med ytterligare en mekanism som motverkar löne-pris-spiraler på den svenska arbetsmarknaden. Ökade möjligheter att engagera arbetskraft från andra länder har samma effekt.

Centralbankens förändrade roll

Det är också viktigt att komma ihåg att förutsättningarna skiljer sig åt i förhållande till 1970-talets institutionella förhållanden. Under 1970-talet fram till 1990-talet var centralbankens roll anorlunda. Då hade centralbankerna ofta multipla målsättningar, dvs inte enbart att stabilisera ekonomin genom att uppnå ett inflationsmål (prisstabilitet). De hade också som målsättning att upprätthålla produktionsnivåer och minimera arbetslösheten, vilket innebar att centralbankerna kunde växla målsättning över tid (Ha, et.al., 2022). Dagens centralbanker har nu mer tydliga mandat att upprätthålla prisstabilitet (Enders, et.al., 2022). I praktiken innebär det att inflationsmålet är överordnat. Centralbankerna är också mer oberoende i förhållande till det politiska systemet än vad de var under 1970-talet. Sveriges riksbank har sedan den 1 januari 1999 en självständig ställning gentemot riksdag och regering i syfte att ge penningpolitiken en långsiktighet som förbättrar trovärdigheten för politikens prisstabilitetsmål.

En annan skillnad är att den ekonomiska strukturen är mer sammanlänkad och integrerad idag. Under 1970-talet var den globala handeln mer begränsad och marknader mindre integrerade. Det ökade samarbetet inom EU och skapandet av en gemensam inre marknad var delvis en konsekvens av erfarenheterna från 1970-talets strukturkriser. Under 70-talet var det mindre vanligt att företag var nära integrerade i globala värdekedjor. Globala värdekedjor skapar, trots allt, en viss stabilitet. Produktionen är inte alltid helt beroende av vad som händer i enskilda länder. Men kriget i Ukraina och pandemin skapar andra problem för globala värdekedjor, såsom brist på komponenter och störningar i logistiska flöden, vilket skapar produktionsstopp och försenade leveranser, vilket gör att de stabiliserande effekterna riskerar att minska (för en fördjupning, se kapitel 2 i denna rapport).

Det finns således flera förutsättningar som gör att en löne-pris-spiral ter sig mindre trolig idag än på 1970-talet. Dessa skilda förutsättningar hindrar emellertid inte ekonomer att göra jämförelser med oljekrisen på 1970-talet.

1.3 OLJEPRISETS BETYDELSE

Det främsta skälet till att jämförelser görs med krisen på 1970-talet är att den nuvarande krisen sammanfaller med ökade oljepriser. Det är en vanlig uppfattning att det var just de dramatiskt ökade oljepriserna som bidrog till stagflationen på 1970-talet. Därav uttrycket, oljekrisen. Uppfattningen grundar sig i analyser av ledande ekonomer, som visade sambandet mellan oljeprisökningen och stagflationen, vilket har kommit att bli den dominerande förklaringen till krisen, se till exempel Blinder (1979). Den israeliska ekonomen Michael Bruno, som senare blev chefsekonom på Världsbanken, och Harvardprofessorn Jeffery Sachs, visade senare med ekonomiska modeller hur en stor del av den världsomfattande recessionen kunde förklaras av den relativa oljeprisökningen sedan 1973 (Bruno & Sachs, 1979). Enligt ekonomisk teori innebär ökat oljepris att producenters kostnader ökar (framför allt transportkostnader), vilket innebär att de ökar priset på sina produkter, vilket leder till inflation och att produktionen minskar. Senare visade James D. Hamilton (1983) i sin avhandling hur tidigare perioder av stagnation sammanfallit med perioder av starkt ökande energipriser och återkommande störningar i utbudet av olja och drivmedel. Vi kan notera att liknande analyser har använts av Riksbanken för att bringa klarhet i oljeprisets påverkan på inflationen under 2000-talet (se Riksbanken, 2008).

Senare forskning ifrågasätter emellertid om oljepriset verkligen var avgörande för stagflationen under 1970-talet. I en övertygande, om än kontroversiell, artikel argumenterar Barsky & Kilian (2001) för att oljepriset endast hade en begränsad betydelse för stagflationen. Enligt dem var det den amerikanska centralbankens expansiva penningpolitik och den osäkerhet som uppkom efter avvecklingen av Bretton Woods systemet, som bidrog till att stagflationen blev bestående under en längre tidsperiod (Barsky & Kilian, 2001)³. Barsky & Kilian (2001) menar att oljeprisökningarna på 1970-talet inte nödvändigtvis kan betraktas som en exogen faktor. De var snarare en respons i förhållande till USA:s expansiva penningpolitik. Flera ekonomer menar att observerbara sambandet mellan OPEC-ländernas oljeprisökningar, ökad arbetslöshet och längre perioder av stagflation, som kan kvantifieras i ekonomiska modeller, gör att vi förleds att ge oljeprischocken, som en dramatisk exogen faktor, förklaringsvärde till den ekonomiska situation som uppstod (se exempelvis Schön, 2007:439).

3 Barsky & Kilian menar att oljeprischockerna hade tillfälliga effekter, men förklarar inte den bestående stagflationen över tid. Det fanns tydliga ökning av varupriserna redan innan oljeprischockerna på 1970-talet. Dessa prisökningar var inte nödvändigtvis relaterade till varuspecifika utbudshöjningar. Författarna menar att det snarare var monetär expansion som genererade bestående stagflation under en längre period.

Enligt Kilian (2009) spelar störningar i råoljaproduktionen vanligtvis mindre roll för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Han menar att det traditionella tillvägagångssättet, att koppla stora oljeprishöjningar till brister i råoljaproduktionen, måste tänkas om. När exogena politiska händelser påverkar oljepriser, som efter den iranska revolutionen och under Gulfkriget, tyder det på att oljepriset drivs mindre av de fysiska försörjningsstörningarna än ökande efterfrågan på olja som utlösts av ökad osäkerhet om framtida oljeförsörjningsbrister (Kilian, 2009). En ökning av oljepriset kan därmed vara inflationsdrivande, men enbart tillfälligt. Berthold & Gründler (2012) menar att stagflation i världens ekonomier är allt mindre vanligt förekommande och att hot om stagflation inte skall överdrivas. Det viktiga, menar de, är att göra skillnad på förekomsten av stagflation och dess magnitud. Det är framför allt viktigt att säkerställa att stagflatoriska tendenser, om de uppkommer, inte blir bestående. Men som Kilian (2009) påpekar är det viktigt att komma ihåg att stagflatoriska perioder i historien inte följer ett entydigt mönster. Varje stagflatorisk period är mer eller mindre unik, vilket innebär att man inte enkelt kan jämföra förutsättningar under en ekonomisk kris med en annan.

Kilian & Zhou (2021) menar att oron för bestående inflation som en följd av ökade oljepriser är överdriven. Kilian & Zhou (2021) visar att en ökning av oljepriset under 2022 kan bidra till en betydande ökning av inflationen. Eftersom oljepriset påverkar bensinpriset påverkas också konsumenters inflationsförväntningar, men enligt författarna är effekterna inte så stora och framför allt inte så långvariga. Oljepriset har också fallit tillbaka efter den starka ökningen under våren och, som Ha, et.al., (2022) påpekar, är de nuvarande oljeprisökningarna betydligt lägre än de prisökningar som uppstod under 1970-talet. De kan därför förväntas ha mindre betydelse för den ekonomiska utvecklingen på längre sikt. Men de nuvarande prisökningarna gäller också gas, vilket gör att situationen blir annorlunda.

Ökade gaspriser påverkar inte på samma sätt som ökade oljepriser (Kalkuhl, et.al., 2022). En viktig skillnad är att företagets produktions- och transportkostnader inte påverkas på samma sätt. Enbart ett fåtal industriella sektorer är beroende av gas i produktionsprocessen, till exempel stål, bagerier och gödningsmedel. I länder där naturgas används för uppvärmning, som exempelvis Tyskland, påverkas däremot det allmänna elpriset, vilket kan få negativa effekter framför allt för energiintensiva industrier. Ökade gaspriser får störst effekt för hushållen eftersom det både påverkar hushållens uppvärmningskostnader och elpriset. En viktig fråga är om de nu höjda gas- och elpriserna blir bestående eller om de, liksom tillfälliga oljeprishöjningar, tenderar att gå tillbaka efter en tid. Men det beror på vad som händer med utbudet och hur effektiva de åtgärder är som syftar till att reducera efterfrågan och styra om energianvändningen till andra energikällor. Fredagen den 2 september meddelade den ryska gasjätten Gazprom att de stoppar gasleveranserna från Nordstream 1 till Europa på obestämd tid. Det får enorma konsekvenser, särskilt för Tyskland men även för övriga Europa och Sverige. En total avstängning av gasleveranser till Europa är en extrem situation som kan få allvarliga konsekvenser. De statliga stöd som syftar till att skydda hushåll och industri mot skenande elpriser riskerar dessutom att förlänga inflationen ytterligare. Det finns risk för en pris-statsbidrags-spiral, där ökade priser möts med offentliga stödåtgärder, som i sin tur driver på priserna, som möts med ytterligare stödåtgärder inom andra områden.

1.4 VAD KAN VI LÄRA OSS AV OLJEKRISEN?

Även om det finns anledning att inte överdriva betydelsen av de stigande oljepriserna, finns det ändå lärdomar att dra av krisen på 1970-talet. En lärdom är kopplad till vad som var orsaken till inflationen och vilka åtgärder som kan bidra till att balansera den osäkra situation som nu uppkommit. En likhet består i att de åtgärder som införts för att häva de ekonomiska konsekvenser-

na av pandemin motsvarar den expansiva penningpolitik som fördes i USA under 1970-talet som en följd av Vietnamkriget, vilket då påverkade efterfrågan positivt, samtidigt som den offentliga skuldsättningsgraden var mycket hög. Det betyder att det finns anledning att förlita sig på att penningpolitiska interventioner kan begränsa den inflation som uppkommer. Men som tidigare nämnts kan centralbankerna inte påverka olje- och gaspriserna. Däremot kan de påverka inflationsförväntningarna. Erfarenheterna från 1970- och 1980-talet visar, enligt Enders, et.al., (2022), att centralbankerna inte borde ge något utrymme för tveksamhet om att de kommer att respondera kraftigt och beslutsamt mot inflatoriska tendenser för att undvika att inflationen etablerar sig på en högre nivå.

En annan lärdom handlar om att inte lägga allt för stor vikt vid tillfälliga dramatiska händelser, utan i stället uppmärksamma de långsiktiga strukturella tendenser som styr ekonomins utveckling. Enligt Schön (2007) utlöste oljeprischocken på 1970-talet en strukturkris, som utvecklats under en längre tid och som förr eller senare hade kommit till ytan. Bakgrunden till 70-talskrisens dramatiska utveckling i Sverige var, enligt Schön (2007), de massiva investeringar som gjorts i inledningen av 1970-talet, framför allt storskaliga satsningar inom stålindustrin. De byggde på prognoser om fortsatt tillväxt och var till stor del en fortsatt satsning på de sektorer som haft stark tillväxt under efterkrigstiden. Det bidrog till skapandet av en överkapacitet som var svår att hantera när efterfrågan föll. Politiska interventioner riktades mot att försöka behålla dessa sektorer till dess att efterfrågan återkom, vilket var en del av statens överbyggningspolitik under 70-talet och inledningen av 80-talet. Men dessa sektorer påverkades av konkurrens från nya tillväxtekonomier, exempelvis Japan, som kunde producera motsvarande produkter till ett lägre pris. Tillväxten uppkom i andra sektorer, till exempel elektronik och den begynnande IT-sektorn. Om dåtidens politiker varit förutseende (och haft en kristallkula) hade de satsat på elektronik, och inte de sektorer som stått för tillväxtundret under 1950- och 1960-talen.

På samma sätt som på 1970-talet finns för närvarande liknande utmaningar och risker, framför allt om investeringar enbart fokuserar på redan etablerade industristrukturer utan att bidra till förnyelse och innovation. Den tilltagande konkurrensen kommer den här gången från kinesiska producenter, som tar allt större marknadsandelar på världsmarknaden. Men det handlar inte enbart om industrivaror. Det handlar i allt större utsträckning om avancerade tjänster från tillväxtekonomier. En viktig fråga att ställa sig är vilken underliggande strukturkris vi nu står inför. Är det den fossilbaserade ekonomins strukturkris? Vilka är de nya tillväxtsektorerna i ekonomin?

1.5 INFLATION PÅ KORT OCH LÅNG SIKT

Även om risken för stagflation inte ska överdrivas förfaller risken för bestående inflation vara det som påverkar den globala ekonomiska utvecklingen mest. Det finns på flera håll en oro för att den senaste tidens historiskt höga inflationstakt kommer att fortsätta genom ytterligare efterfråge- och utbudsschocker, som påverkar prissättningen, särskilt om Ryssland stoppar leveranser av olja och gas och Europa inte tillräckligt snabbt kan ställa om till andra energislag eller kompensera behovet med andra leverantörer av gas och olja. Men det finns, enligt världsbanks-ekonomerna Ha, et.al., (2022), skäl att förvänta sig att inverkan av dessa faktorer kommer att visa sig vara tillfälliga. Till skillnad från situationen på 1970-talet har centralbankerna nu väletablerade inflationsmål, stärkt autonomi och, i många fall, en betydande trovärdighet som byggts upp under flera decennier. Det är därför mer sannolikt att inflationsförväntningarna förblir väl förankrade, särskilt om centralbanker signalerar sin beslutsamhet att begränsa prispresen. När centralbankerna stramar åt penningpolitiken och pandemirelaterade finanspolitiska stimulanser avvecklas kommer efterfrågetrycket att dämpas. Dessutom, eftersom utbudsstörningarna orsakade av Rysslands invasion av Ukraina räknas in i prissättningen, kommer råvarupriserna att

stabiliseras, om än på höga nivåer; och när de globala produktionslinjerna och logistiken anpassas kommer flaskhalsar i utbudet att minska (ibid.).

Erfarenheterna från 1970-talet är dock, enligt Ha, et.al., (2022), en påminnelse om att det fortfarande finns en betydande risk för att inflationen förblir hög eller fortsätter att stiga. För det första kan det uppstå ytterligare utbudschocker som kan orsaka upprepade inflationstendenser som så småningom kan öka inflationsförväntningarna. För det andra kan centralbanker misslyckas med att nå sina inflationsmål, eller i alla fall tillräckligt länge för att marknadens aktörer förlorar förtroendet för centralbankernas engagemang eller förmåga att upprätthålla prisstabilitet. Även om lönetillväxten begränsas, kan högre inflationsförväntningar så småningom förankras i institutionella arrangemang, som till exempel automatisk indexering och sociala förmåner (Ha, et.al., 2022).

1.6 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Industrins avtalsrörelse står således inför ett utomordentligt svårt läge. Den tilltagande och ihållande inflationen riskerar att underminera hushållens köpkraft, samtidigt som ökade kostnader för företagen är ett hot mot långsiktig konkurrenskraft. Den svenska exportindustrin visar fortfarande tillväxt, men hushållens ökade kostnader riskerar att driva ekonomin mot en lågkonjunktur. Det finns tecken på att världsekonomin återhämtar sig väl efter pandemin, men det finns också signaler som pekar mot en lågkonjunktur men sannolikt en mild sådan. Om den ekonomiska tillväxten avtar påtagligt, och världsekonomin går mot lågkonjunktur, samtidigt som inflationen blir bestående finns det risk för stagflation, på samma sätt som under 1970 och 1980-talet. Men mycket talar för att dagens ekonomiska situation skiljer sig från 1970-talets kriser.

I det här kapitlet har vi diskuterat de skilda förutsättningar som gör att jämförelsen med oljekrisen på 1970-talet haltar och att riskerna för en inflationsdrivande löne-pris-spiral och stagflation är betydligt lägre nu än då. Vi har också visat på de lärdomar som man kan dra av 70-tals krisen, framför allt betydelsen av att hålla fast vid och ha förtroende för centralbankernas förmåga att upprätthålla inflationsmålet.

Dessa motstridiga signaler skapar ändå osäkerhet om hur djup och långvarig svackan i världsekonomin kommer att bli och därmed också osäkra förutsättningarna för den svenska lönebildningen. I ett sådant läge är det viktigt att försöka se till den långsiktiga utvecklingen. Vår utgångspunkt är att penningpolitiken lyckas begränsa inflationen på kort sikt. Men det finns också andra faktorer som riskerar att sätta världsekonomin i en långsiktig period av högre inflation. Enligt Ha, et.al., (2022) har demografiska förändringar, teknologisk utveckling, globalisering, sektorsskiften och förändrad ekonomisk politik varit avgörande för att hålla inflationen låg under de senaste tre decennierna. Om inverkan av dessa deflatoriska krafter avtar kan, enligt författarna, den kortsiktiga inflationen bli mer ihållande och därmed hota förankringen av långsiktiga inflationsförväntningar.

I följande kapitel gör vi därför en djupare analys av två av de långsiktiga faktorer som bidragit till att hålla tillbaka inflationen under de senaste decennierna: Globaliseringen, inklusive utvecklingen av globala värdekedjor och den ekonomiska politiken i Europa.

Globaliseringen, och framför allt Kinas inträde på den globala marknaden, har fungerat som en inflationsdämpande mekanism. Genom att allt fler lågkostnadsländer integrerats i den globala handeln med varor och tjänster har konkurrensen ökat och kostnaderna minskat, vilket gör att inflationen hållits tillbaka (Ha, et.al., 2022). Globaliseringen har också inneburit att tillverkande

företag har outsourcat många aktiviteter som tidigare producerats i hemlandet och produktionsflöden delas upp i alltmer komplexa globala värdekedjor, vilket bidrar till ökad produktivitet (Houseman, 2018). Minskad globalisering, i form av regionalisering av globala värdekedjor, kan leda till att de deflatoriska effekterna avmattas. I kapitel 2 diskuterar och analyserar vi globalisering, störningar i globala värdekedjor och i vilken utsträckning det sker en strukturell förändring av globala värdekedjor mot ökad regionalisering.

Förändrad ekonomisk politik: Under de senaste fyra decennierna har, enligt Ha., et.al., (2022), många avancerade ekonomier och tillväxtekonomier genomfört makroekonomiska stabiliseringsprogram och strukturella reformer, etablerat och/eller förbättrat finanspolitiska ramverk och gett sina centralbanker tydliga mandat att kontrollera inflationen. Formerandet av EU:s inre marknad är typexempel på en sådan strukturell förändring som skapat förutsättningar för ökad handel, begränsning av skadliga statliga interventioner och konkurrens på lika villkor, vilket bidragit till att dämpa inflationen. Inrättandet av en gemensam valuta och en mer kraftfull europeisk centralbank har också skapat bättre förutsättningar att upprätthålla gemensamma inflationsmål och ekonomisk stabilitet inom Europa. I kapitel 3 diskuterar vi huruvida EU:s nya industripolitik, med fokus på ökad strategisk självständighet och grön och digital omställning, kan bidra till att den finans- och penningpolitiska disciplinen luckras upp, vilket kan få negativa effekter för förmågan att dämpa inflationen på längre sikt.

Geopolitikens återkomst: Fram till finanskrisens utbrott 2008 präglades världen av öppenhet och frihandel och en liberal världsordning. Men de senaste decennierna har fått ett allt ökat inslag av protektionism och geopolitisk osäkerhet. Den underliggande stormaktskonflikten mellan USA och Kina hamnade i skymundan under pandemin men seglade åter upp i kulisserna bakom Rysslands invasion av Ukraina. Kraftmätningen mellan Väst och Öst, eller annorlunda uttryckt, mellan den liberala världsordningen så som vi känner den och en ny världsordning där auktoritära stater dikterar villkoren skapar nya förutsättningar. Att den geopolitiska kartan håller på att ritas om är det ingen tvekan om. I kapitel 4 tar vi upp dessa frågor och diskuterar Europas och Sveriges roll i en ny världsordning.

Rapporten avslutas med Industrins ekonomiska råds sammanfattande rekommendationer till arbetsmarknadens parter inför 2023 års avtalsrörelse.

2. DET GLOBALA INDUSTRILANDSKAPET FÖRÄNDRAS⁴

Sverige har byggt sitt välstånd på sina naturtillgångar och sin tillverkningsindustri tillsammans med en högt utbildad arbetskraft och framgångsrikt entreprenörskap. Industriföretagen har länge varit motorn i den svenska ekonomin och den svenska industrin är sedan lång tid tillbaka högt internationaliserad. Detta har medfört att många svenska företag idag har nyckelpositioner i globala värdekedjor och industriella ekosystem. Sverige och svenska företag är också högt digitaliserade och har många av de klimatsmarta, hållbara lösningar som världen behöver för att ställa om till en fossilfri ekonomi. Förutsättningarna för Sverige och svensk industri i det globala industrilandskapet har emellertid förändrats de senaste åren.

Det här kapitlet syftar till att undersöka hur det globala industrilandskapet har förändrats och vilka drivkrafter som ligger bakom samt konsekvenser för svensk industri, konkurrenskraft och de anställda. Kapitlet inleds med ett avsnitt som beskriver en tidslinje över globaliseringens olika faser och dess bakomliggande drivkrafter och konsekvenser. Därefter följer ett avsnitt som lyfter fram viktiga faktorer som påverkar företagens beslut om lokalisering av produktionen och leverantörskedjan. I ett avslutande avsnitt ges en aktuell bild av hur industriföretag med tillverkning i Sverige har förändrat sina leverantörsnätverk de senaste tre åren och hur de planerar att förändra dem de kommande tre åren.

2.1. FRÅN GLOBALISERING TILL ÖKAD REGIONALISERING

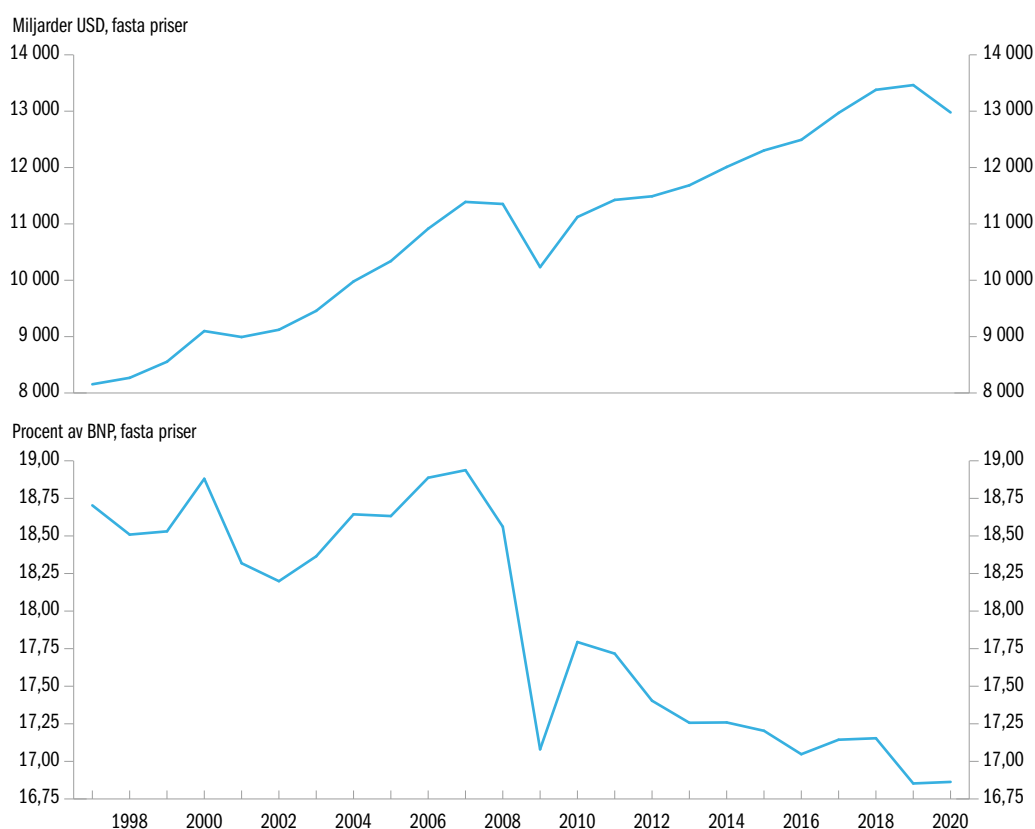
Den pågående regionaliseringen är ingen ny trend men den har åter hamnat i blickfånget i och med pandemin och Rysslands invasion av Ukraina. Globaliseringen är inte död men den har ändrat karaktär och gått in i en ny fas med ökat inslag av regionalisering. Begreppet globalisering brukar användas för att beskriva det ökade ömsesidiga beroendet mellan världsekonomier, kulturer och människor. Här avgränsar vi oss till internationell handel och direktinvesteringar. För att förstå den nuvarande utvecklingen mot en alltmer regionaliserad handel med industrivaror är det viktigt att först förstå vad som har drivit utvecklingen av globala värdekedjor fram till nu.

Tillverkningsindustrin och handeln med industrivaror har varit globaliserad under en lång tid, vilket internationellt verksamma företag har kunnat dra nytta av. Många industriföretag genomförde med början på 1990-talet en storskalig omlokalisering av tillverkning från industriländerna till lågkostnadsländer i Asien, och då främst till Kina. Ett språng i denna utveckling togs med Kinas inträde i Världshandelsorganisationen, WTO, 2001. Samtidigt styrde företagen om sina inköp av insatsvaror, så kallad sourcing, från underleverantörer i industriländer till underleverantörer i utvecklingsländer och tillväxtmarknader. Västeuropeiska företag diversifierade sina inköpskanaler med leverantörer i Central- och Östeuropa medan amerikanska företag styrde inköpen mot Mexiko, detta i hård konkurrens från leverantörer i Asien som inte sällan var huvudspåret i företagens sourcing-strategier. Under denna period tappade industriländerna också i konkurrens om lokaliseringen av företagens nya tillverkningsanläggningar.

⁴ Ett stort tack för värdefulla inspel under intervjuer med Erik Frohm, ekonom, OECD, Pär Hansson, professor i internationell ekonomi, Örebro Universitet och Tillväxtanalys, Per Hillentoft, professor i industriell ekonomi, Gävle högskola, Christian Ketels, Harvard Business School och Joakim Wernberg, forskningsledare, digitalisering och teknikutveckling, Entreprenörskapsforum.

Många talar om avindustrialisering och lyfter fram att tillverkningsindustrins andel av sysselsättningen har minskat i avancerade ekonomier (WTO, 2019). I själva verket är den globala tillverkningsindustrin större än någonsin. Global industriproduktion⁵ ökar, men dess andel av BNP minskar (se diagram 2.1). Att andelen minskar beror på att industrialiseringen har spridits till allt fler länder som deltar i internationell handel. Dessutom ökar tjänstesektorns andel av BNP. I inledningen av globaliseringseran var det framför allt arbetsintensiv tillverkning som förflyttades till länder med relativt lägre arbetskraftskostnader, medan det senaste decenniet har sett närheten till växande marknader som den viktigaste drivkraften i omflyttningen av företagets produktion.

Diagram 2.1. Global industriproduktion respektive global industriproduktion som andel av BNP, miljarder USD resp procent



Källa: Macrobond

En annan viktig drivkraft för ökad globalisering är teknisk utveckling och innovation. Teknisk utveckling minskar den relativa efterfrågan på lägre utbildad arbetskraft i förhållande till högutbildad arbetskraft (WTO, 2019). De negativa effekterna av förändrad produktionsteknologi och effektivitetsvinster på sysselsättningen uppvägs däremot av ökad konsumentefterfrågan, varvid inhemska konsumtionsutgifter i stora tillväxtekonomier som Kina och Indien skapar ny efterfrågan på arbetskraft för den globala ekonomin (WTO, 2019). Utan tvekan kommer den tekniska utvecklingen att fortsätta och starka globaliseringskrafter kommer därför att finnas kvar även efter att pandemin ebbat ut och kriget i Ukraina är över. Om trenden kommer vara lika stark

⁵ Mätt i förädlingsvärde i global tillverkningsindustri.

som under 1990-talet fram till finanskrisen är svårt att svara på – det beror på de teknologiska framstegen och den geopolitiska spelplanen.

I tabellen nedan ges en tidslinje över globaliseringens olika faser med början på 1990-talet och dess bakomliggande drivkrafter och konsekvenser. I följande avsnitt går vi närmare in på de tre olika faserna: Globaliseringseran 1990–2008, Global avmattning och pandemi 2009–2022 samt Post-pandemin från 2022.

Tabell 2.1: Globaliseringens olika faser – ett skifte

	Globaliseringseran 1990–2008	Global avmattning och pandemi 2009–2022	Post-pandemin 2022–
Produktionens lokalisering	<ul style="list-style-type: none"> – Utflyttning av produktion till lågkostnadsländer – Etablering av globala värdekedjor 	<ul style="list-style-type: none"> – Sårbarhet i globala värdekedjor uppmärksammas 	<ul style="list-style-type: none"> – Reducera sårbarhet i globala värdekedjor – Omställning mot fossilfri ekonomi
Handelns utveckling	<ul style="list-style-type: none"> – Expansion av handel med varor – Begynnande handel med tjänster 	<ul style="list-style-type: none"> – Tillväxt i varuhandeln avtar – Ökad handel med tjänster 	<ul style="list-style-type: none"> – Regionalisering av handel med varor – Tilltagande globalisering av tjänsteproduktion
Utländskt ägande i näringslivet	<ul style="list-style-type: none"> – Ägandet internationaliseras 	<ul style="list-style-type: none"> – Utländskt ägande under granskning 	<ul style="list-style-type: none"> – Viss begränsning av utländskt ägande (ägare med hemvist i auktoritära stater, utländskt ägande i strategiskt viktiga sektorer)
Drivkrafter	<ul style="list-style-type: none"> – Frihandelsavtal – Kinas inträde i WTO – Avreglering av kapitalmarknader – Fallande transportkostnader – Utnyttjande av skillnader i arbetskraftskostnader 	<ul style="list-style-type: none"> – Protektionism – Geopolitisk osäkerhet/kriget i Ukraina – Arbetskraftskostnader för tillverkning jämnas ut – Digitalisering/plattformar/molntjänster – Klimatavtal – Pandemin 	<ul style="list-style-type: none"> – Industripolitik/ strategisk autonomi – Ökande transportkostnader – Utnyttjande av skillnader i arbetskraftskostnader för tjänsteproduktion
Konsekvenser	<ul style="list-style-type: none"> – Tilltagande global konkurrens 	<ul style="list-style-type: none"> – Störningar i global konkurrens 	<ul style="list-style-type: none"> – "Friendshoring"/ öppna allianser – Risk för multipolär värld, fragmenterad världsmarknad

Källa: IER

2.2 GLOBALISERINGSERAN 1990–2008

Företagens omlokalisering av tillverkning till lågkostnadsländer med början på 1990-talet och etableringen av globala värdekedjor, den så kallade globaliseringseran, drevs på av ett antal faktorer. Marknader öppnades upp och finansmarknader internationaliserades, vilket underlättade företagens nyetableringar i utlandet och gränsöverskridande företagsförvärv. Framsteg inom informations- och kommunikationsteknologin (ICT) gav företagen utökade möjligheter att hantera en global verksamhet. Transportkostnader föll och kvaliteten på infrastrukturen i många utvecklingsländer förbättrades påtagligt. Dessutom slöts många frihandelsavtal vilket underlättade för handel och investeringar.

Internationell handel och direktinvesteringar tog ordentlig fart under denna period. Efter det kalla krigets slut rådde det närmast global konsensus om vikten av öppna marknader, frihandel och ett attraktivt globalt företagsklimat. Det var en gynnsam period för handel och direktinvesteringar. Världshandeln ökade snabbt med i genomsnitt 6,9 procent per år från början av 1990-talet fram till finanskrisens utbrott 2008. Kinas medlemskap i WTO var en bidragande faktor till den snabba ökningen. Med sin enorma marknad och befolkning stod Kina för en stor del av volymökningen och idag är landet världens största exportör av varor och står för drygt 15 procent av den globala varuhandeln. Kinas andel av den globala industriproduktionen uppgår till 30 procent.

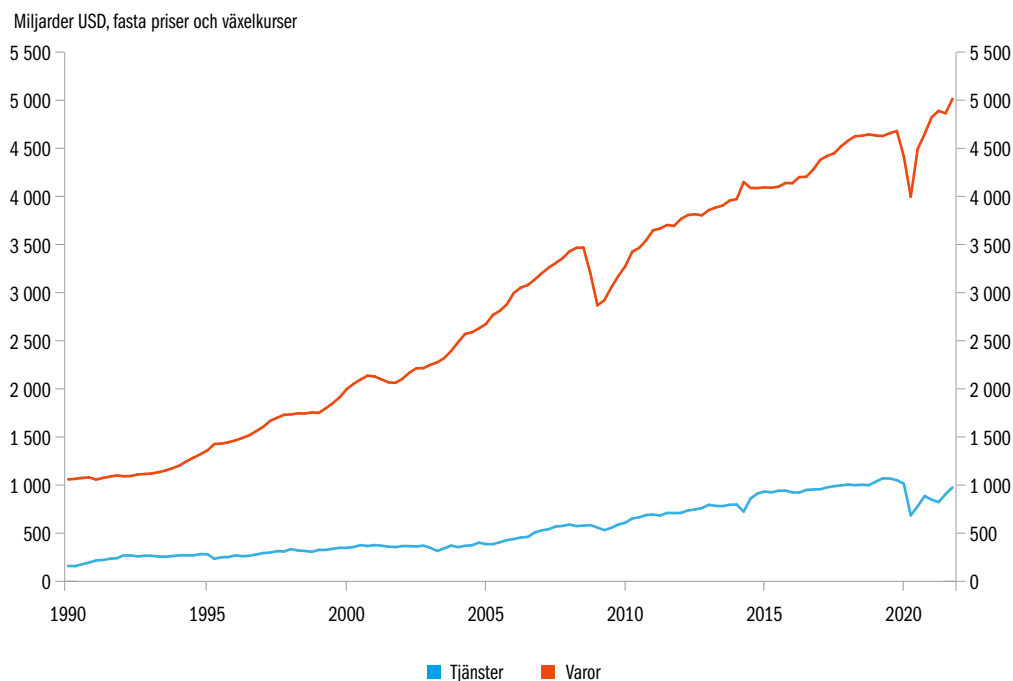
Under globaliseringseran ersattes produktion inriktad mot hemmamarknaden i många utvecklade ekonomier, inte minst i USA, av billigare import från Kina och andra tillväxtekonomier. Samtidigt behövde ett snabbväxande Kina och andra tillväxtmarknader enorma mängder material för den egna exporten och produktionen inriktad för hemmamarknaden. Ny teknik, transporter, kommunikation och handelsavtal underlättade utvecklingen.

Under globaliseringseran expanderade företagens globala värdekedjor till allt större nätverk i en tilltagande global konkurrens. Detta alltmer komplexa nätverk gör det svårt att överblicka hur värdekedjorna fungerar och vilken motståndskraft de har mot olika typer av störningar, till exempel naturkatastrofer eller ekonomiska sanktioner mot något land.

2.3 GLOBAL AVMATTNING OCH PANDEMI 2009 – 2022

Sedan finanskrisen har tillväxten i världshandeln bromsat in och ändrat karaktär. Inbromsningen i tillväxttakten är särskilt tydlig för handeln med varor, medan handeln med tjänster fortsätter att växa i snabb takt. Men den globala tjänstehandeln är fortfarande på en relativt låg nivå i förhållande till handeln med varor. Till viss del beror inbromsningen på dämpad efterfrågan i spåren av finanskrisen, men den viktigaste förklaringen är snarare strukturella faktorer, där Kinas pågående omvandling från en export- och investeringsdriven utvecklingsekonomi till en mognare marknad med tjänsteorientering och robust inhemsk konsumtion som kännetecken kanske är den viktigaste enskilda faktorn. Till detta kommer ökad protektionism, geopolitisk osäkerhet och kriget i Ukraina, pandemin liksom klimatavtal som innebär en ökad riskpremie för internationellt verksamma företag. Sårbarheten i de globala värdekedjorna har uppmärksamats, särskilt i och med pandemin och kriget i Ukraina. Man skulle kunna se perioden från finanskrisen fram till idag som ett stresstest av robustheten i de globala värdekedjorna som byggdes upp under globaliseringserans expansiva fas.

Diagram 2.2. Inbromsning i tillväxttakten i världshandeln efter finanskrisen



Källa: Macrobond

Fragmenteringen av industriföretagens produktion fördelad på olika geografier fortgår, men har saktat in eller till och med stannat av. Regionaliseringen av handeln med särskilt insatsvaror är påtaglig. Insatsvaror – interna i företaget och koncernen eller externa, från leverantörer – skickas inte längre över hela världen i ökande takt. Skälen till det är förstås flera men några är särskilt viktiga att lyfta fram. Kinesiska och andra tillväxtländerns produkter gör inte längre inbrott på utlandsmarknaden lika lätt då automatisering och viss utjämnning av arbetskraftskostnader har skapat en ny jämvikt i handeln med främst insatsvaror mellan låg- och högkostnadsländer. Den kinesiska ekonomin växer inte lika snabbt och kräver mindre varuimport. Dessutom bidrar ökade krav från kunder om marknadsnära produktion och hållbarhet. Även ökad protektionism och geopolitisk osäkerhet påverkar.

Världshandeln har ändrat karaktär sedan finanskrisens utbrott där handeln med industrivaror, som har varit globaliserad under en lång tid, har blivit mer regionaliserad.⁶ Detta har tolkats som att globaliseringen har mer eller mindre fullbordats för handeln med industrivaror. Men det finns också de som menar att de faktorer som begränsar globaliseringen endast är tillfälliga och att de fördelar som kommer av ökad handel gör att globaliseringen kommer att fortsätta (Contractor, 2022).

Viktiga faktorer som ekonomer anser har bidragit till att tillväxten i världshandeln med varor har bromsat in och ändrat karaktär är följande:

- Arbetskraftskostnader för tillverkning har delvis utjämnats mellan länder.
- Ny teknologi med ökad automatisering och uppkoppling av tillverkningsprocesser har medfört att lokalisering av produktion till lågkostnadsländer är mindre attraktivt. I vissa fall resulterar detta i företagets hemtagning av produktion, så kallad reshoring.
- Handel sker i allt större utsträckning genom utbyte av idéer, teknologi, data och tjänster snarare än varor.
- En våg av ekonomisk nationalism och geopolitiska spänningar har lett till tilltagande protektionism i form av ökad användning av straffullar, exportrestriktioner, krav på lokalt innehåll i företagets produkter, sanktioner och marknadspåverkan.

Tilltagande internationalisering av tjänsteproduktion och handel med tjänster

Samtidigt som tillväxten i den globala varuhandeln bromsar in växer den internationella tjänstehandeln i snabb takt. I en alltmer digitaliserad och uppkopplad värld blir tjänstesektorn allt viktigare för tillväxten. Handeln med tjänster befinner sig dock i en relativt tidig fas av internationalisering. Ett illustrerande exempel är svårigheterna förknippade med att skapa en inre marknad för tjänster inom EU. Medan regelverken för varor har utvecklats under lång tid, nationellt, regionalt och multilateralt, är stora delar av tjänstesektorn fortfarande en legal gråzon när det kommer till internationella leveranser, garantier, ansvar osv. Sannolikt kan vi dra lärdomar av globaliseringen av varuhandeln för att förstå utvecklingen av tjänstehandeln.

Det finns en stor potential att utnyttja skillnader i arbetskraftskostnader för tjänsteproduktion. Många av tjänsterna som vi behöver och vill ha, som konsumenter eller i yrkeslivet, utgår emellertid från en fysisk produkt. Tillverkningsindustrin står inför en omdaning i den fjärde industriella revolutionen. Omställningen mot en tjänsteorienterad tillverkningsindustri har påbörjats – industrin tar fram ett allt större tjänsteinnehåll och tjänsteförsäljningen inom industrin ökar snabbt. Tjänsteproducenterna får därmed en allt större betydelse för industriproduktionen och varu- och tjänsteproduktionen är idag tätt sammankopplade i värdekedjor med ett ömsesidigt beroende av varandra. Betydande delar av tjänsteproduktionen är dessutom internationellt kon-

⁶ Se t.ex. Baldwin & Freeman (2022), Gong et.al. (2022) och World Economic Forum (2021).

kurrensutsatt på samma sätt som industrin. Teknikföretagen (2022) lyfter fram företagstjänster och information, media och utgivning av programvara som sektorer som utmärker sig som internationellt konkurrensutsatta. Digitalisering och uppkoppling driver på tjänsteproduktionen och handeln med tjänster då många tjänster som exempelvis design, teknik och programvara kan överföras digitalt. Men det förefaller vara relativt lång tid kvar till dess att internationell tjänstehandel uppnår samma volymer som varuhandeln (om det ens är möjligt).

Baldwin & Freeman (2022) konstaterar att utvecklingen av digital teknik kommer att sänka både handels- och arbetskraftskostnader i tjänstesektorn. De påtalar dock att det inte kommer att ske i samma takt som inom industrin. Kostnaden för handel med tjänster faller snabbt men arbetskraftskostnaderna faller inte i lika snabb takt, till följd av att automatisering och robotisering än så länge har fokuserat på industrin. En annan orsak är att relativa arbetskraftskostnader mellan länder har skapat incitament att flytta ut varuproduktion till lågkostnadsländer. Samma incitament har inte funnits inom tjänster eftersom det än så länge inte har funnits tillgång till högutbildad arbetskraft som kan utveckla avancerade tjänster. Men i takt med att tillväxtmarknader har utvecklats och rört sig uppåt i värdekedjan finns det nu en ökad tillgång till högutbildad arbetskraft även på dessa marknader. Det ökar möjligheten att också flytta tjänsteproduktion till andra länder. Samtidigt har tekniken utvecklats, förenklats och standardiserats, vilket gör att allt fler kan delta i produktionen av tjänster. Dessa skillnader gör att den framtida tjänstehandeln kommer se väldigt annorlunda ut jämfört med varuhandeln. Att tjänstehandeln fortsätter att globaliseras medan varuhandeln blir mer regionaliserad är det emellertid få som tvivlar på.

Trenden mot mer högkvalitativ tjänsteproduktion, som kräver högkvalificerad arbetskraft, som exempelvis ingenjörer och IT-specialister, går mot ökad fragmentering utmed globala värdekedjor. De globala värdekedjorna har över tid blivit alltmer kunskapsintensiva, vilket kan komma att ställa krav på nya kompetenser. Den tekniska utvecklingen tillsammans med digitaliseringen gör att det är enkelt att leverera företagstjänster till kunder över hela världen. Samtidigt visar Teknikföretagens analys att svensk exportindustri i allt större utsträckning importerar IT-tjänster och att även datakonsulter importerar alltmer IT-tjänster för sin egen produktion i Sverige (Teknikföretagen, 2022). De tolkar det som ett tecken på att tillgången på arbetskraft i Sverige för denna produktion är för liten. Enligt Eurostat har Sverige den högsta andelen ICT-specialister i hela Europa, 8 procent av de sysselsatta jämfört med ett europeiskt genomsnitt på drygt 4 procent. Här bör dock påtalas att IT-sektorn globalt har brist på arbetskraft. Det tycks snarare handla om utbyte av kompetenser. Hur denna globala högkvalificerade arbetsmarknad kommer att utvecklas i framtiden är däremot svårt att säga något om. En digital världsmarknad för tjänster med möjligheter till skalekonomi skulle kunna öka produktivitet och välbefinnande påtagligt, men det ställer krav på globala gemensamma standarder. Det finns en risk att de ökade geopolitiska spänningarna och den ömsesidiga misstänksamheten mellan demokratier i västvärlden och auktoritärt styrda länder leder till olika digitala standarder och att kommande teknikgenerationer utvecklas separat.

Teknikskifte driver på regionaliseringen

Teknikskiften och klimatanpassning när världen ska ställa om till en fossilfri ekonomi bidrar också till ökad regionalisering. De stora utsläppen av växthusgaser finns inom industri, transport och uppvärmning och många har förhoppningar om att den fjärde industriella revolutionen ska leda vägen in i en fossilfri ekonomi. Möjliggörande teknologier så som robotisering, artificiell intelligens (AI), additiv tillverkning (3D printing) och Internet of Things (IOT) förväntas driva teknikskiftet i industrin och förändra den globala spelplanen för företagens lokalisering av tillverkning.

ECB (2022) har nyligen analyserat utvecklingen av de globala värdekedjorna och konstaterar att vi än så länge vet väldigt lite om effekterna av de möjliggörande teknologierna på de globala värdekedjorna. Å ena sidan har de potential att lyfta produktiviteten och kapacitetsutnyttjandet i av-

ancerade höginkomstländer, vilket gör det mindre attraktivt att förlägga produktion till lågkostnadsländer. Det talar för hemflyttning av produktion till fördel för utvecklade ekonomier. Å andra sidan kommer de teknologier som associeras med ökande digitalisering och utveckling av digitalt drivna plattformar att pressa ner kostnaderna för gränsöverskridande kommunikation och transaktioner, vilket bidrar till att främja en fragmentering av produktionen.

Förutsättningarna förändras i takt med att världsmarknaden utvecklas och ny teknologi kommer ut på marknaden. Sedan finanskrisen har globaliseringen planat ut vad gäller handeln med industrivaror. Industriföretagens globala värdekedjor har kortats ned och produktion och handel med industrivaror har blivit mer regionaliserad. Idag har många internationellt verksamma industriföretag närvaro i de tre stora produktionsregionerna Nordamerika, Europa och Asien. ECB har analyserat utvecklingen av de globala värdekedjorna och kommit fram till att det har bildats en tydlig ”nav och ekerstruktur”, med USA, Tyskland och Kina som huvudsakliga nav inom respektive region. Samtidigt är dessa nav centrala i sammankopplingen av de olika regionerna. Frihandelsavtal underlättar för regional integration, men de påverkar inte i grunden företagets internationaliseringsstrategier.⁷ Däremot är det rimligt att anta att handels- och investeringsavtal till följd av den ökade osäkerheten på världsmarknaden kommer att få en ökad betydelse och förstärka beslut som går ut på ett närmande av produktionen till marknad och kund.

Det finns flera olika sätt att beskriva den tilltagande regionaliseringen och trenden mot marknadsnära tillverkning. Ett sätt är att analysera handelsintensitet mellan länder i en region, så kallad intraregional handel.⁸ En analys av Business Sweden (2022) visar att handeln med industrivaror har ökat i intensitet mellan länder i samma region sedan 1990-talet. Mest påtaglig är ökningen i intraregional handel i Asien, där den har ökat till omkring 50 procent 2020, från knappt 25 procent 1990. Det innebär att industrivaror som tillverkas i Asien i allt högre grad är ämnade för den asiatiska marknaden. Nordamerika och Europa har historiskt haft en större andel handel inom respektive region och motsvarande andelar i dessa regioner uppgår till 59 respektive 64 procent. Även i dessa regioner syns de senaste åren en tendens till ökad åter-regionalisering av industrins produktion.

Kina liksom flera av de asiatiska marknaderna har rört sig snabbt uppåt i värdekedjan med ett större inslag av avancerad tillverkning. Detta har bidragit till att lönerna för kvalificerade industriarbetare och ingenjörer har stigit kraftigt i många utvecklingsekonomier (ILO, 2020). Samtidigt har den ökade automatiseringen och nya möjliggörande teknologier i tillverkningsprocessen minskat lönernas andel av produktionskostnaderna. Därmed har det skett en utjämning av förutsättningarna för tillverkning i lågkostnadsländer respektive högkostnadsländer. Skillnaderna mellan de tre stora produktionsregionerna håller således på att suddas ut.

McKinsey Global Institute (2019) menar att företagen idag behöver ställa sig en rad nya frågor, som exempelvis var de hittar kompetens och var de till exempel hittar ingenjörerna och teknikerna som ska sköta maskinerna i fabriken. De måste även beakta andra faktorer så som energikostnader och tillgången till förnybar energi, kvaliteten på infrastrukturen (fysisk och digital) och logistiken liksom snabbheten till marknaden. Större krav ställs på att hela leverantörskedjan ska vara hållbar, vilket har medfört att företagen lägger större vikt vid samarbete med sina leverantörer. McKinsey ser en stor potential för de företag som lyckas sätta upp en integrerad digital plattform för att öka effektiviteten mellan leverantören och användaren av insatsvaran. För att lyckas med det måste företaget lära känna sin leverantör och de måste komma överens

7 Se rapporten ”En osäker omvärld: Så påverkas svenska företags internationella strategier av växande protektionism” (2020), Kommerskollegium och Business Sweden.

8 Om man är intresserad av att mer ingående analysera och följa hur de globala värdekedjorna utvecklas är det lämpligt att använda sig av så kallade input/output-tabeller. De ger en mer rättvisande bild av hela ekonomin och man får en uppfattning om hur varu- och tjänsteproduktionen samspelar. Såväl direkta som indirekta effekter i de globala värdekedjorna fångas upp i en sådan analys.

om att investera tillsammans och dela risk. Då är det en fördel att ha närvaro i samma region och i samma tidszon.

Störningar i den globala konkurrensen och nya förutsättningar gör att företag världen över måste tänka om kring sin globala strategi och sina leverantörsnätverk. Klimatomställningen och den tekniska utvecklingen har således betydelse för en tilltagande regionalisering av värdekedjor.

2.4 POST-PANDEMIN 2022 –

Den pågående regionaliseringen av produktion och handel med industrivaror drivs precis som under globaliseringseran av både affärer och politik. Till skillnad från globaliseringseran då politiken trodde på handel, öppenhet och samarbete har den senare tiden perioden karaktäriserats av diskussioner om ökad ekonomisk nationalism och offensiv industripolitik. En central fråga är om och i så fall hur pandemin, ökad geopolitisk osäkerhet och Rysslands invasion av Ukraina påverkar formeringen av globala värdekedjor framöver. Gorynia, et.al., (2022) menar att utvecklingen kan gå i olika riktningar och pekar ut tre möjliga scenarier för globaliseringen efter pandemin. I ett första scenario – avbruten globalisering – beskrivs en utveckling där pandemin bidrar till att trenden mot ökad globalisering tillfälligt avbryts, för att sedan snabbt återgå i sin utvecklingsbana. Ett andra scenario – avglobalisering – innebär en utveckling där globaliseringen avstannar. Den internationella handeln minskar och företagen fokuserar på hemmamarknaden, värdekedjorna kortas ned och stater fokuserar insatser på att skydda inhemska sektorer mot utländsk konkurrens. I ett tredje scenario – balanserad globalisering – stabiliseras handels- och kapitalströmmar. Företagen diversifierar sina leverantörsnätverk, samtidigt som stater blir mer interventionistiska och skyddar enskilda sektorer med hänvisning till säkerhetspolitiska målsättningar. I det följande avsnittet diskuterar vi därför hur pandemin påverkat globala värdekedjor, med närmare fokus på betydelsen av geopolitiska spänningar och ökad statlig intervention för utvecklingen av värdekedjor på längre sikt.

Coronapandemin har belyst det omfattande beroendet av vissa typer av insatsvaror i olika branscher och sårbarheten i de globala värdekedjorna. IMF:s ekonomer konstaterar i rapporten World Economic Outlook (2022) att effekterna av pandemin var större i de industrier som förlitar sig tungt på globala värdekedjor och ligger längre nedströms i produktionsprocessen så som fordon och elektronik. IMF-ekonomerna pekar också på att effekterna av pandemin var kortlivade, vilket indikerar att de globala leveranskedjorna var uthålliga och mer robusta än väntat.

Trots det skapades det en debatt kring ”hemflyttning” av produktion för att öka säkerheten och motståndskraften – resiliensen – i leverantörskedjorna. IMF-ekonomernas analys visar dock att en nedmontering av globala värdekedjor inte är lösningen för att minska sårbarheten. I stället konstaterar de att mer diversifiering, inte mindre, förbättrar uthålligheten och ökar motståndskraften i leverantörskedjorna.

Även om störningarna i leverantörskedjorna från pandemin och kriget i Ukraina har avtagit kvarstår stora utbudsstörningar i vissa industrier, särskilt inom fordonsindustrin. Den stigande inflationen kan också innebära svåra lönebildningsprocesser i Europa och USA när anställda vill få kompensation för prisökningarna, vilket kan bidra till nya störningar i leverantörskedjorna. Det pekar på behov av förstärkt uthållighet och motståndskraft i leverantörskedjorna. Enligt IMF-ekonomerna kan motståndskraft i leveranskedjan byggas upp genom att diversifiera insatsvaror mellan länder och en större utbytbarhet för insatsvaror. Deras analys visar att ökad diversifiering, det vill säga fler leverantörer, signifikant reducerar globala ekonomiska förluster till följd av utbudsstörningar. Högre diversifiering reducerar också volatiliteten när flera länder drabbas av utbudsschocker simultant.

IMF-ekonomerna drar slutsatsen att länder kan diversifiera genom att importera mer insatsvaror. Idag finns en signifikant "home bias" vid inköp av insatsvaror. Exempelvis köper företagen i västvärlden över 80 procent av sina insatsvaror på den inhemska marknaden. Därmed skulle "hemflyttning" minska diversifieringen ytterligare. Utbytbarhet kan uppnås genom större flexibilitet i produktionen eller genom internationell standardisering av insatsvaror.

Den insatsvara som kanske har fått mest uppmärksamhet under pandemin är tillgången på halvledare. Fordons- och elektronikindustrin sticker ut med sitt beroende av import av halvledare för sin produktion. Halvledare är också kritiska komponenter för den gröna omställningen inom områden som digitalisering, elektrifiering, batteritillverkning och koldioxidneutral tillverkning. Den initiala neddragningen av halvledarproduktionen under pandemin när efterfrågan dalade håller nu, med den dramatiskt stigande efterfrågan, på att "arbetas i kapp" av de halvledarproducerande företagen.

Produktionen av halvledare är koncentrerad till ett fåtal länder. Flertalet av halvledarfabrikerna i världen finns i Asien och USA. Ny kapacitet håller på att byggas i Europa, vilket på sikt kommer att balansera utbud och efterfrågan. Men det finns flera svårigheter förknippade med att plocka hem och starta ny halvledarproduktion. En studie av japanska myndigheters försök att återföra produktion av halvledare till Japan (Kamakura, 2022), visar svårigheter att bryta marknadskrafternas dynamik. Trots omfattande kapitalinvesteringar för att stimulera inhemsk produktion, har de japanska företagens roll som underleverantörer av utrustning och material till halvledarproducerande företag i andra asiatiska länder förstärkts (Kamakura, 2022). Enligt Kamakura är det orealistiskt att förvänta sig en storskalig återföring av halvledarproduktion till Japan. För att säkerställa försörjningen av halvledare till japans fordons- och elektronikindustri är det, enligt författaren, mer rimligt med insatser för att stärka stabilitet i globala produktionsnätverk på regional nivå. Trots insatser för att stimulera ytterligare produktion av halvledare finns det således risk att denna brist att bestå över en lång tid framöver även om den sannolikt mildras. Det kan innebära att omställningen försenas. Det kan i sin tur leda till att de globala värdekedjorna av denna typ av insatsvaror på längre sikt kortas ned.

När länder under pandemin införde restriktioner för att hindra smittspridningen hade många internationellt verksamma industriföretag en fördel av samtidig närvaro i de tre stora produktionsregionerna Europa, Nordamerika och Asien. Det bidrog till att störningarna i leverantörskedjorna begränsades och att världshandeln återhämtade sig redan under hösten 2020. Små öppna ekonomier som Sverige med ett stort utlandsberoende är särskilt känsliga för störningar i de globala värdekedjorna.

Under pandemin har flera pågående globala trender så som den gröna omställningen och regionaliseringen av värdekedjorna accelererat. Kriget i Ukraina accelererar sannolikt ytterligare den gröna omställningen, åtminstone i Europa som nu försöker frigöra sig från sitt beroende av import av olja och gas från Ryssland. Även om Ryssland och Ukraina står för en försvinnande liten andel av världsekonomin är de viktiga leverantörer av flera kritiska råvaror, exempelvis olja, naturgas, konstgödsel, vete och majs samt metaller och grundämnen som palladium, nickel och neon. Kortsiktigt blir det en enorm utmaning för Europa när gastillförseln från Ryssland stängs av.

Geopolitiska spänningar

Rysslands invasion av Ukraina har påmint oss om hur sårbar världen är. Därtill har vi den pågående geopolitiska kraftmätningen mellan USA och Kina som har hamnat i skymundan under de två senaste årens tätt duggande kriser. Företagen har i stället haft fullt upp med att hantera akuta utmaningar för verksamheten. De har kämpat med stora svängningar i efterfrågan, ned-

stängningar till följd av smittspridning, störningar i leverantörskedjor, komponentbrist – särskilt halvledare – och fraktproblem. Att den pågående stormaktskonflikten mellan USA och Kina trappas upp är fullt tänkbart, kanske till och med sannolikt. Samtidigt är effekterna för näringslivet och den globala handeln svåra att förutspå.

Att geopolitiken tar ett allt hårdare grepp om näringslivet är det dock ingen tvekan om. Särskilt utsatta är högteknologiska produkter och produkter med dubbla användningsområden (dual use), det vill säga produkter som kan användas för både civila och militära ändamål. Det hårdare greppet tar sig uttryck genom olika geoekonomiska maktmedel som handelspolitik, industripolitik, sanktioner och marknadspåverkan.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Business Sweden identifierat sju teknologier som står i fokus för kraftmätningen mellan stormakterna. De prioriterade teknologierna omfattar kommunikation, robotar och autonoma system, flyg och rymd, halvledare, material, energi och bioteknologi.⁹ Sverige och svenska företag ligger i framkant inom samtliga uppräknade teknologiområden som de båda stormakterna ser som sina prioriterade teknologiområden och inom vilka båda har målsättningen att bli världsledande. En upptrappning av konflikten mellan USA och Kina där teknologin står i fokus riskerar därför att drabba svenska högteknologiska företag hårt.

Stormaktsrivaliteten mellan USA och Kina och den snabba utvecklingen av nya disruptiva teknologier har fått USA att initiera ett antal regionala och bilaterala samarbeten inom teknologiområdet. Sedan 2020 har det från flera håll argumenterats för att samarbetsformer mellan ett fåtal tekniskt avancerade demokratier skulle vara fruktbart för att stärka demokratierna på teknologiområdet (se t.ex Goodman and Robert, 2021). En annan åtgärd som lyfts fram för att göra försörjningskedjorna mindre sårbara är att likasinnade länder ingår allianser. Det är emellertid inte entydigt positivt med allianser av olika slag då detta bland annat hämmar konkurrens och innovation och det slår särskilt hårt mot tillväxtmarknader som behöver global handel för att öka sitt välbefinnande. Bildandet av allianser riskerar också att förstärka blockbildning och försvåra en fredlig lösning på handelskriget mellan USA och Kina på längre sikt. Det pågående kriget i Ukraina visar att det finns en överhängande risk att världsmarknaden delas upp mellan en koalition av demokratier som leds av USA och en allians av auktoritärt styrda länder som leds av Kina, där Ryssland har en viktig roll. Även om det inte skulle uppstå formella block, kan internationellt verksamma företag tvingas navigera på en alltmer tudelad världsmarknad och sannolikt välja att minimera risken för olika typer av statliga sanktioner och marknadspåverkan genom att omlokalisera sina leverantörskedjor. I ett värsta fall skulle det innebära att högteknologiska företag tvingas att välja mellan den amerikanska och kinesiska marknaden. De ökade geopolitiska spänningarna mellan de båda stormakterna har medfört ett ökat intresse för "hemflyttning" av produktion bland internationellt verksamma företag. I vilket utsträckning det sker och om det skapar nya jobb är oklart då tillgången till data är mycket begränsad och få studier än så har länge genomförts (Dikler, 2021).

Världshandelsorganisationen WTO (2022) har i en nyligen publicerad rapport uppskattat att en uppdelning av världsmarknaden i två block skulle medföra att global BNP blir 5 procent lägre på lång sikt, främst genom att konkurrensen och innovationsmöjligheterna begränsas. Detta skulle vara kostsamt för alla länder men särskilt för tillväxtmarknader som är relativt sett mer beroende av teknologiöverföring. Det illustreras tydligt i kartan nedan där det framgår att export av tillverkade varor främst kommer från de tre stora produktionsregionerna Nordamerika, Europa och Asien. WTO påtalar att vägen framåt är att fortsatt verka för öppna marknader och frihandel.

⁹ Se Business Swedens rapport "Teknologi och terrorbalans: Svenska företag i korselden mellan USA och Kina" (2022).

De geopolitiska spänningarna kommer sannolikt inte avta utan om något snarare tillta, inte minst den pågående teknologikappningen mellan USA och Kina. Det finns en stor oro bland industriföretagen när det gäller beroendet av insatsvaror från Kina, särskilt vad gäller högteknologiska produkter och produkter med dubbla användningsområden. Rysslands invasion av Ukraina och risken för en allians mellan Kina och Ryssland, innebär däremot att USA:s intresse för att driva en aggressiv politik gentemot Kina minskar.

Ökad statlig inblandning

På 1990-talet, efter Sovjetunionens kollaps, lämnade politiken i många länder över mycket av ansvaret för marknaden till näringslivet. I spåren av 2000-talets kriser börjar nu staten återta initiativet i en återkomst för industripolitiken, med fler regleringar och högre skatter. Skapandet av EU:s inre marknad innebär också en form av intervention i marknaden för att motverka sammanslagningar som skapar monopol och begränsar möjligheten för stater att stödja enskilda företag. Men det som dyker upp i spåren av pandemin, kriget i Ukraina och ökad geopolitisk osäkerhet är frågan om statligt stöd till investeringar i Europa från företag från andra länder utanför Europa, exempelvis kinesiska företag, som etablerar sig i Europa.

Bristen på medicinsk skyddsutrustning under inledningen av coronapandemin och de senare störningarna i distributionen av vaccin har stärkt de politiska argumenten för nationell produktion av samhällskritiska varor. EU har lanserat en ny industripolitik som tillsammans med en reviderad handelspolitik ska ge Unionen "öppen strategisk autonomi". EU-kommissionen kallar resiliens för "ett nytt riktmärke för EU:s politik" men än så länge har utspelen om att stärka försörjningskedjorna varit mest retorik och få åtgärder har vidtagits. Typiska kritiska försörjningskedjor som EU-kommissionen liksom Biden-administrationen lyfter fram är elfordon, aktiva läkemedelssubstanser, halvledare och råvaror inklusive sällsynta jordartsmetaller och molntjänster.

Regionalisering av värdekedjorna drivs alltså inte enbart av marknadskrafter. Industripolitiska program bidrar också till ökad regionalisering av värdekedjorna. Kina har höga ambitioner med sitt industripolitiska program "Made in China 2025" där man bland annat har målsättningen att utveckla underleverantörsstrukturer i det egna landet och därmed minska beroendet av utländska insatsvaror.¹⁰ Hela den asiatiska regionen har gjort en positionsförflyttning från sammansättningsfabrik för världen till en regional produktionsapparat för den egna marknaden och, i relativt minskad utsträckning, icke-asiatiska marknader. EU:s nya industripolitik har liknande ambitioner, vilket vi går närmare in på i nästa kapitel. Det tydligaste exemplet på industripolitisk satsning är skapandet av en helt ny regional värdekedja för batteritillverkning i Europa (Schade, et.al., 2022). För att motverka den europeiska bilindustrins beroende till asiatiska och amerikanska batteritillverkare genomförs omfattande investeringar i batteriproduktion och även gruvor för att säkerställa leverans av centrala råvaror, men denna utveckling är inte utan utmaningar. I ETUCs rapport (Schade, et.al., 2022) pekas Sverige ut som det land som har mest gynnsamma förutsättningar för batteriproduktion i Europa, framförallt beroende av den goda tillgången till ren energi. Avståndet till marknaden och den begränsade bilproduktionen i Sverige beskrivs däremot som en utmaning. Industripolitiska satsningar för att hantera den gröna omställningen kan således bidra till en ökad regionalisering av värdekedjorna.

Men klimatomställning kan också driva utvecklingen av regionala värdekedjor på andra sätt. Införandet av EU:s system för handel med utsläppsrätter inom transportsektorn innebär att kostnader för transporter ökar. Det innebär att transportkostnaden i större utsträckning behöver ingå i

¹⁰ Se exempelvis Zenglein & Holzmann (2019).

kalkylen när företag väljer sina underleverantörer och lokalisering av produktion. Införandet av en gränsjusteringsmekanism (koldioxidtull), för att undvika konkurrens från länder med lägre krav på begränsning av koldioxidutsläpp, har liknande konsekvenser. Det blir dyrare att importera insatsvaror från länder utanför Europa, men eftersom den planerade koldioxidtullen endast omfattar ett fåtal utpekade råvaror (stål, aluminium, elektricitet, konstgödsel, papper och cement) blir effekten på globala värdekedjor inte lika omfattande som om den också omfattat produkter med mer förädlingsvärde (se IER, 2021). Den kanske viktigaste drivkraften regionalisering av värdekedjor kopplat till grön omställning är EU:s taxonomi och företagets behov av att visa hållbarhet för att säkerställa finansiering.

IMF (2022) konstaterar att ökad diversifiering och utbytbarhet kan förstärka uthålligheten och motståndskraften i leverantörskedjorna men påpekar samtidigt att det i första hand är företagets beslut som formar framtiden. Statliga policyåtgärder kan dock hjälpa till genom att skapa en stödjande miljö och sänka kostnaderna för företagen. IMF-ekonomerna konstaterar även att det finns ett antal andra områden där politiken kan stötta för att mildra leverantörstörningar. De nämner förbättringar inom infrastruktur som exempelvis uppgraderad och moderniserad hamn- och infrastruktur och en bättre digital infrastruktur som underlättar för hemarbete.

Baldwin & Freeman (2022) lyfter fram att det endast är ett fåtal sektorer där statlig intervention kan vara motiverad. De nämner livsmedel och försvar som självklara men anser att listan kan vidgas till att omfatta även nödvändig medicinsk utrustning och ett fåtal andra kritiska sektorer som exempelvis halvledare. Skälet är att dessa sektorer kan ses som en del av nationell säkerhet och försvar. Det är sannolikt att det kommer att ske en omstrukturering av dessa produktionsstrukturer.

Regionaliseringen ska inte överdrivas

Geopolitiska spänningar och ökad statlig inblandning kan således bidra till ökad regionalisering av både handel och värdekedjor. Den pågående regionaliseringen av tillverkningsindustrin och handeln med industrivaror ska däremot inte överdrivas. En stor del av världshandeln är redan regional. Global handel utgör endast liten andel av världshandeln. Det finns också en tendens att överdriva betydelsen av globalisering, som om världen var helt öppen och alla länder handlade med varandra i lika stor utsträckning. I själva verket är de flesta länderna nära kopplade till och bedriver handel med enbart ett fåtal länder (Altman & Bastian, 2021). Trots diskussion om tilltagande regionalisering av handel och värdekedjor finns det än så länge inga tecken på en tydlig trend mot mer regionaliserade handelsmönster (Altman & Bastian, 2021). Det finns flera faktorer som håller tillbaka regionalisering av tillverkningsindustri, vilket gör att globalisering fortfarande kommer att vara en viktig drivkraft framöver.

För *det första* är typ av produkt och bransch av betydelse. Många standardiserade produkter med låga transportkostnader produceras med fördel fortsatt i lågkostnadsländer, för att sedan exporteras globalt. Löner är fortsatt en stor kostnadspost för många företag trots ökad automatisering av produktionen. För *det andra* innebär uppförandet av en tillverkningsanläggning i en annan region risker, och kostnaderna som detta för med sig är fortfarande alldeles för höga för de flesta företag. Endast de stora multinationella företagen har tillräckliga finansiella muskler och resurser för att bygga en produktionsapparat i en annan världsdel. För *det tredje* går det att på goda grunder ifrågasätta om en parallell infrastruktur för tillverkning i utlandet kan bli effektiv och lönsam i drift, åtminstone på kort sikt. Många gånger överväger fördelarna med lokala säljkanaler och en närvaro som kan anpassas efter den ekonomiska och politiska utvecklingen. För *det fjärde* kan riskerna för kopiering eller stöld av företagets immateriella tillgångar och know-how avhålla en del företag från tillverkning nära en kund eller marknad, om marknaden – till exempel Kina – erbjuder ett svagt legalt skydd.

Vissa industrier som fordon och ståttillverkning har omfattande stordriftsfördelar och kommer sannolikt fortsatt att utgöra en global värdekedja. Detta får stöd i bland annat professor Per Hillenstofts forskning kring leverantörskedjor, som visar att stora multinationella företag vill ha produktion och montering nära kund och marknad samtidigt som de vill kvarstå som globala leverantörer som levererar till alla regioner. Pandemin och kriget i Ukraina har dock medfört att företag i allt större utsträckning vill bygga upp resiliens. I praktiken betyder detta fler leverantörer och för de multinationella företagen åtminstone en leverantör kopplad till varje region för att minska sårbarheten.

Contractor (2022) menar, bland annat, att fördelarna med att lokalisera produktion där kostnaderna är lägst fortgår och att riskerna i leverantörskedjor kommer att hanteras och endast ha marginella effekter. Enligt Contractor är världsekonomin i behov av mer globalisering post-pandemin, snarare än mindre. Det gäller framför allt små ekonomier som Sverige, som är beroende av fri handel och öppenhet. Det finns således tendenser och argument som talar både för ökad regionalisering och globalisering på samma gång. Vilken riktning utvecklingen tar är däremot beroende av enskilda företags strategier och beslut. I följande avsnitt ska vi därför titta närmare på hur svenska industriföretag hanterar dessa motstridiga förutsättningar.

2.5 PRODUKTIONENS OCH LEVERANTÖRSKEDJANS LOKALISERING

Industriföretag i Sverige och Europa hade länge som strategi att säkra kvalitet och innovationsförmåga i sina produkter genom förankring på en högt utvecklad hemmamarknad och samtidigt minimera kostnader i produktionen genom tillverkning och inköp av insatsvaror i låglöneländer. Men under det senaste decenniet har bestämningsfaktorerna för företagens lokalisering av tillverkningsanläggningar och inköp från leverantörer successivt förändrats. I takt med att många låglöneländer har utvecklats till tillväxtekonomier med en intressant hemmamarknad har försäljningen av industriföretagens lokala produktion helt eller delvis styrts om mot kunder i landet och den aktuella regionen. Regionaliseringen av industriproduktionen är tydlig och idag har multinationella företag en närvaro åtminstone i de tre stora produktionsregionerna Nordamerika, Europa och Asien (se avsnitt 2.3). Av ett flertal analyser och intervjuer som Business Sweden över tid har genomfört med ledande företrädare för svenska och utländska industriföretag framgår det att marknadsnära tillverkning idag ofta är ett starkt önskemål från kunder, framför allt i affärer och leveranser mellan företag.¹¹ För det producerande företaget kan resultatet bli en fördjupad kundrelation och därmed ett försteg framför konkurrenter. Marknadsnära tillverkning kan bidra till snabbare och mer träffsäker anpassning till den lokala marknaden. Den kan också ge fördelar i ökad leveranssäkerhet och bättre samordning med lokala och regionala underleverantörer. Samtidigt förenklas logistiken och lagerhållningen kan minska. Leveranserna snabbas på och transportkostnaderna kan hållas nere samtidigt som företaget minskar sitt klimatavtryck och bidrar till den gröna omställningen.

Industriföretagens ökade orientering mot marknadsnära tillverkning har understötts av en tilltagande automatisering av produktionen, som resulterat i ett minskat behov av arbetskraft. I flera branscher har tidigare skillnader i produktionskostnader mellan låglöne- och höglöneländer minskat eller till och med utjämnats. Samtidigt har vissa tidigare lågkostnadsländer genom prisstegringar blivit successivt dyrare som plattformar för industriföretagens tillverkning och export. Bland annat har lönerna för kvalificerade industriarbetare som maskiningenjörer, drifttekniker och systemoperatörer stigit kraftigt.

Dessa förändrade förutsättningar på världsmarknaden har ökat möjligheterna till konkurrenskraftig marknadsnära tillverkning i traditionella industrinationer i Europa och Nordamerika. Dessutom innebär en kortare väg från tillverkning till marknad mindre risk för störningar i före-

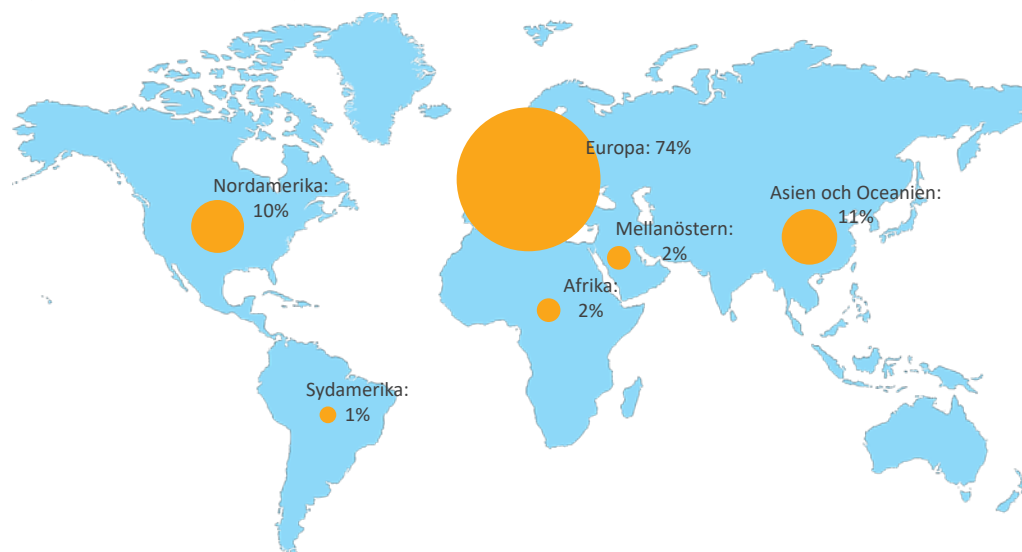
¹¹ Se Business Sweden (2019 och 2021).

tagens leverantörskedjor samtidigt som utsläppen av växthusgaser kan minskas. Det är rimligt att anta att priset på transporter i framtiden kommer att inbegripa hela eller större delen av miljö- och klimatkostnaden, och att transportkostnaderna därför kommer att stiga. Rätt utformad kan marknadsnära tillverkning innebära betydande fördelar med avseende på miljöpåverkan och klimatavtryck.

Europa är svenska exportföretagens hemmamarknad och hela 74 procent av den svenska exporten går till Europa. Exporten till Asien har gått om exporten till Nordamerika sedan några år tillbaka. Men många svenska företag har även närvaro och försäljning på utlandsmarknaden och om man i stället ser till företagens totala globala försäljning ser bilden lite annorlunda ut. Andelen av svenska företags försäljning i Europa uppgår till 62 procent, Nordamerika 20 procent och Asien 13 procent. USA är den enskilt största marknaden för svenska företags globala försäljning.

Figur 2.1: Svensk export inriktad mot Europa

Sveriges export av varor, fördelning per region i procent, 2021



Källa: SCB och Business Sweden (2022)

För de flesta industriföretag ger tillverkning och export från Sverige tillräckliga förutsättningar för att öka försäljningen i regioner bortom Europa. Men en del företag uppger att de behöver kompletterande produktion på plats, nära kunder och marknader i den aktuella utlandsregionen. Företagens val av region för den ökade produktionen, genom antingen en utbyggnad av kapaciteten i de befintliga anläggningarna i Sverige och Europa eller genom en ny anläggning i till exempel Asien eller Nordamerika, görs generellt utifrån hur väl alternativen uppfyller tre målsättningar: ökade intäkter, minskade kostnader eller åtminstone lägre kostnadsökningar, samt hantering av affärsrisker.¹² Industriföretagen ställer sig frågor som exempelvis: Kommer marknadsnära tillverkning i Asien eller Nordamerika att generera större försäljning än fortsatt export från Europa? Blir det billigare för företaget att bygga och underhålla en tillverkningsanläggning i Asien eller Nordamerika än att skala upp produktionen i den befintliga svenska och europeiska verksamheten? Vilket av alternativen är bäst för att hantera risker? Kommer företagets export från Europa till Asien eller Nordamerika att fördyras och försvåras av nya handelshinder?

¹² För en djupare analys av kritiska faktorer och förbättringsområden för konkurrenskraftig tillverkning i etablerade industriländer se Ascic, Hilletoft m.fl. (2022). Deras analys - som bygger på en fallstudie som omfattar tre tillverkande företag som är lokaliserade i Sverige - identifierar femton kritiska förmågor och sexton förbättringsområden för konkurrenskraftig tillverkning i utvecklade länder. Forskarna drar slutsatsen att konkurrenskraftig produktion i utvecklade länder ställer krav på att företagen förbättrar sina förmågor relaterade till tid, flexibilitet, innovation och hållbarhet och det måste bidra till kostnadseffektivitet.

I ett nästa steg behöver företaget identifiera det lämpligaste landet för den nya tillverkningsanläggningen, med dess försäljningsstrategi för den regionala marknaden som viktigaste förutsättning. Sannolikt kan flera länder i den valda utlandsregionen primärt vara aktuella för etableringen. Bestämningsfaktorerna som ligger till grund för företagets val av land kan enligt Business Sweden (2019) struktureras på nedanstående fem områden.

1. *Närhet till kunder och marknader* är ofta den huvudsakliga anledningen bakom företagsledningens överväganden att etablera en tillverkningsanläggning i en ny region. Inför valet av land är denna bestämningsfaktor därför styrande. Om företaget är en underleverantör kan närvaro i ett specifikt land till och med vara ett krav från kunden. Ett kandidatland kan få en hävstång om det erbjuder tillgång till en större regional marknad inom ramen för ett frihandelsavtal.
2. Kandidatländerna behöver bedömas utifrån deras *utbud av kompetenser*. Företaget vill ha god tillgång till potentiella ledningspersoner, expertis och kvalificerad arbetskraft, liksom närvaro av lämpliga leverantörer. Företag kan ha incitament att bygga upp sina tillverkningsanläggningar i närheten av branschledarnas etableringar, då dessa drar till sig ett kvalificerat nätverk av underleverantörer. Vissa länder kan erbjuda världsledande industrikluster för etableringen, som till exempel elektronikklustret i Shenzhen-provinsen i Kina.
3. *Nivån på kostnader* i kandidatlandet är naturligtvis en viktig bestämningsfaktor. Kostnader för bland annat mark, transporter, arbetskraft och elektricitet kan användas i en jämförelse mellan kandidatländer av totalkostnaderna för uppförande och drift av tillverkningsanläggningen. Beräkningen bör också ta hänsyn till ländernas inflationstakt och valutakurser. Kostnader för material och andra insatsvaror är en stor post i produktionen och kräver en särskild granskning. Företaget bör utreda vilka tullsats och andra handelskostnader som gäller för de aktuella insatsvarorna i kandidatlandet. Företaget bör också analysera vilka möjligheter som kandidatlandets eventuella medlemskap i regionala eller bilaterala frihandelsavtal innebär för handelskostnaderna.
4. *Särskilda incitament eller erbjudanden* som lämnas med statligt eller annat stöd i kandidatlandet bör uppmärksammas och kartläggas av företaget. Det kan handla om olika typer av skattelättnader och etableringsstöd, till exempel gratis mark eller nedsättning av hyror. Stöden kan vara betydande, men inte sällan tidsbegränsade och behäftade med åtaganden för företaget, till exempel krav på en viss andel lokalt innehåll i företagets produkter.
5. Företaget behöver analysera *vilka risker som finns med en etablering i kandidatlandet*. Den planerade anläggningen kan exponeras för naturkatastrofer som jordbävningar eller översvämningar. Landet kan vara politiskt oroligt och då och då lamslås av demonstrationer och strejker. Företaget kan komma i kläm i landets konflikt med andra länder, till exempel i en handelskonflikt som innebär att företagets export beläggs med strafftullar. Förekomsten av korruption och bristande arbetsrättsliga barnarbete kan oförskyllt kopplas till företaget och skada dess varumärke. Den personliga säkerheten kan vara låg, som i till exempel Mexiko eller Filippinerna. Kan de sammantagna riskerna vägas upp av andra bestämningsfaktorer för att motivera en etablering i landet? Att etablera en väl fungerande produktionsstruktur som är lönsam och effektiv i drift kräver stora resurser och tar tid. I intervjuer med svenska företagsledare som Business Sweden nyligen har genomfört lyfter företagen fram ett antal nyckelfaktorer som är avgörande för företagets alltmer komplexa lokaliseringsbeslut: Tillgång till lokal kompetens, uppkoppling, hållbarhet och resiliens i produktionsmiljön.

En ny anläggning behöver en bra ledning, så företaget bör ha en plan för rekryteringen av kvalificerad ledning (management). Samtidigt är kompetensförsörjningen med arbetskraft avgörande för långsiktig framgång i projektet. Företaget behöver göra en kartläggning av den aktuella och framtida lokala tillgången till kvalificerade industriarbetare som maskiningenjörer, drifttekniker och systemoperatörer, IT-personal och andra yrkeskategorier som är viktiga i produktionen.

Nya fabriker kännetecknas idag av en hög grad av automatisering. Industrirobotar och maskiner utrustade med sensorer kräver snabb uppkoppling och kapacitet för överföring av stora data-mängder. Även om detta kan tillgodoses i en sluten IT-miljö på fabriksområdet behöver platsen vara knuten till ett modernt telekommunikationsnät. En extern telekom-infrastruktur som erbjuder hög överföringskapacitet och digitala tjänster är en förutsättning för att anläggningen ska kunna integreras i företagets produktionsnätverk. Uppkoppling (*connectivity*) är ett kriterium som väger allt tyngre i ett lokaliseringsbeslut för en ny tillverkningsanläggning.

Platsens hållbarhet är ett kriterium som snabbt ökar i aktualitet. Många företag har egna uppförandekoder som tar sin utgångspunkt i FN-initiativet Global Compact's tio principer för hållbart företagande, OECD:s riktlinjer för multinationella företag och andra internationellt vedertagna normer. I sin verksamhet måste företagen kunna hantera frågor som uppkommer om mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö och korruption, såväl i den egna verksamheten som i nätverket av underleverantörer och andra intressenter som har en relation till företaget.

Även platsens resiliens (motståndskraft) är ett kriterium som har fått ökad uppmärksamhet, inte minst i inledningen av coronapandemin, kriget i Ukraina och ökad geopolitisk osäkerhet liksom den senaste tidens hårdare tonläge från Kina mot utländska företag som är verksamma på den kinesiska marknaden. Industriföretagen har fått förnyad anledning att se över resiliensen i hela produktionsnätverket och möjligheten att knyta till sig alternativa leverantörer som snabbt kan ta över om någon faller bort. Platsen behöver bedömas utifrån dess förmåga att fungera när det uppstår problem i den egna eller omgivande miljön. Resiliensen beror i stor utsträckning på företagets lokala beredskap att möta ett krisläge, kvaliteten på den omgivande infrastrukturen samt hur regering och myndigheter i ett land hanterar och prioriterar den aktuella platsen.

Till följd av ökad osäkerhet och en alltmer komplex världsmarknad har riskpremien för internationellt verksamma företag stigit påtagligt. Efter finanskrisen har sårbarheten i de globala värdekedjorna uppmärksammats och det blev väldigt tydligt i samband med pandemin. Det innebär att företagen i allt större utsträckning diversifierar sina leverantörskedjor för att vara mer motståndskraftiga i händelse av en ny kris. Ett alternativ till diversifiering kan vara att korta ned sin globala leverantörskedja och göra den mer nationell genom att ta hem produktion (*reshoring*). Detta kan leda till mer eller mindre handel. I dagsläget är det oklart hur utvecklingen kommer att se ut.

Enligt Eriksson, et.al., (2021) lyfter svenska företag fram samma faktorer för "hemflyttning" som finns i litteraturen. Hållbarhet är dock en nyttillkommen faktor även om företagen redan 2015 påtalade att hållbarhet kommer vara centralt. Men 2015 vann företagen ingen order på det. Vissa företag överväger idag att gå över till att bli tjänsteleverantörer och sälja en tjänst snarare än varan i sig och att gå över till en cirkulär affärsmodell. Eriksson m.fl. påtalar att resursbrist kräver cirkularitet för att vi ska klara klimatutmaningarna.

Att ha kontroll över hela sin värdekedja gör att anpassning kan ske både snabbare och mer effektivt. Det underlättar, eller är kanske till och med en förutsättning, för att kunna följa företagets totala klimatutsläpp och andra hållbarhetsfaktorer. Det är rimligt att förvänta sig att krav på kvalitet och hållbarhet kommer att öka framöver när vi ska ställa om mot en fossilfri ekonomi.

Även om det är tydligt att industriproduktionen och handeln med industrivaror regionaliseras alltmer går utvecklingen således inte i en enda riktning. I företagens val mellan tillverkning och export för den globala marknaden respektive marknadsnära tillverkning kommer företagens beslut att variera såväl individuellt som för olika branscher och verksamheter.

2.6 OMLOKALISERING AV SVENSKA INDUSTRIFÖRETAGS LEVERANTÖRSNÄTVERK

Trenden bland internationellt verksamma företag är att de ökar sin orientering mot marknadsnära och kundanpassad tillverkning. Detta påverkar leverantörskedjornas utformning och inriktningen av exporten från bland annat Sverige. Business Sweden (2022) har nyligen genomfört en intervjuundersökning om hur industriföretag med tillverkning i Sverige har omlokalisert sina leverantörsnätverk i utlandet de senaste tre åren, samt hur de planerar att omlokalisera dem de kommande tre åren. Undersökningen baserat på ett begränsat urval av företag¹³, men visar ändå på ett antal viktiga tendenser. Resultaten redovisas i korthet nedan.

Industriföretagens exponering mot utländska leverantörer ökar

- Industriföretagens inköp av insatsvaror i utlandet ökar som andel av de totala inköpen av insatsvaror för verksamheten i Sverige. Undersökningen visar att 39 procent av företagen har ökat inköpen av insatsvaror från leverantörer i utlandet de senaste tre åren, medan endast 11 procent av företagen har minskat sina inköp därifrån. Samtidigt uppger 47 procent av företagen att balansen mellan inköp i utlandet och i Sverige varit oförändrad de senaste tre åren. Det är viktigt att påpeka att undersökningen inte säger någonting om företagens inköpsvolym, utan respondenterna besvarar enbart frågan om inköpen ökar, minskar eller är oförändrade.
- Takten i förskjutningen mot utländska leverantörer saktar in de närmaste tre åren. En dryg tredjedel av företagen, 36 procent, uppger att inköpen i utlandet kommer att öka. Andelen företag som uppger att inköpen i utlandet kommer att minska stiger till 18 procent, medan 39 procent av företagen väntas ha oförändrad balans mellan inköp i utlandet och i Sverige.
- De medelstora företagen väntas fortsätta att öka sina inköp från utlandet i större utsträckning än storföretagen. För samtliga storleksklasser ökar andelen företag som väntas minska sina inköp från utlandet. Av storföretagen uppger 23 procent att de kommer att minska inköpen från utländska leverantörer de närmaste tre åren.

Europeiska leverantörer dominerar i svensk industri

- En mycket stor andel av de svenska industriföretagen, 76 procent, har leverantörer av insatsvaror i Västeuropa. En nästan lika stor andel av företagen har leverantörer i Central- och Östeuropa. Hela 50 procent av företagen har underleverantörer i Kina, medan 30 procent av företagen har leverantörer i övriga Asien. En fjärdedel av företagen har leverantörer i USA.
- För företag med leverantörer i tre regioner är det vanligast att leverantörerna finns i Västeuropa samt i Central- och Östeuropa och Kina. Nästan hälften av företagen med leverantörer i tre regioner har denna kombination av leverantörsmarknader. Kombinationen är särskilt vanlig i fordonsindustrin, samt inom elapparatur och elektronik.

13 Business Swedens intervjuundersökning omfattar drygt 300 svenska och utlandsägda industriföretag med tillverkning eller sammansättning av produkter i Sverige och med underleverantörer i utlandet. Företagen har dessutom minst 50 anställda i Sverige, vilket innebär att småföretag inte ingår i undersökningen.

Inköp från Europa ökar medan Kina tappar

- Många svenska industriföretag har ökat inköpen från leverantörer i Europa de senaste tre åren, samtidigt som man dragit ned inköpen från Kina. Tappet för Kina kommer enligt de svenska industriföretagens bedömning att bli än mer markant de närmaste tre åren, då över 40 procent av företagen med underleverantörer i landet planerar att minska sina inköp av insatsvaror därifrån. Central- och Östeuropa kommer att bli ett ännu tydligare förstahandsval före Västeuropa i denna förflyttning av företagets leverantörsnätverk. Endast en mindre andel av företagen som minskar i Kina planerar att omdirigera inköpen till övriga Asien eller USA.

Klimat och miljö allt viktigare i valet av leverantörer

- Undersökningen identifierar även flera faktorer som, enligt företagen, kommer att få större genomslag i valet av leverantörer i utlandet de närmaste tre åren. Nästan 80 procent av företagen uppger att leverantörens påverkan på klimat och miljö får ökad betydelse. Omkring 70 procent av företagen ser att kortare leveransavstånd till Sverige blir allt viktigare, medan knappt hälften av företagen tillmäter frihandelsavtal med Sverige och EU en ökad betydelse i framtiden.

Sammanfattningsvis, visar undersökningen att de svenska industriföretagen har tyngdpunkten i sina leverantörsnätverk i Västeuropa, med Central- och Östeuropa som en nästan jämnstark geografi. Så mycket som hälften av företagen har underleverantörer i Kina, som uppenbarligen är en oerhört stark leverantörsmarknad och stör den annars tydliga bilden av europeisk regionalisering inom produktion och handel med insatsvaror. USA har en mer perifer roll i leveranserna av insatsvaror för industriföretagens tillverkning i Sverige.

Undersökningen visar också att det pågår en betydande omlokalisering av leverantörsnätverken från Kina och övriga Asien med inriktning mot Europa. Leverantörer i Central- och Östeuropa är det klara förstahandsvalet för svenska industriföretag som drar ned inköpen av insatsvaror i Kina och i stället ökar inköpen någon annanstans. Västeuropa kommer in på en stark andraplats. Utvecklingen av svenska företags leverantörsnätverk och därmed formeringen av värdekedjor går således åt olika håll. Svenska industriföretag har en fortsatt stark inblandning i globala värdekedjor där leverantörer i Kina spelar en viktig roll, samtidigt som det pågår en tydlig fokusering mot ökad handel med och inköp av varor från europeiska leverantörer. Vad som händer i Europa blir således allt viktigare för svensk industri.

2.7 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Till följd av ökad osäkerhet i omvärlden har riskpremien för internationellt verksamma företag stigit påtagligt. Efter finanskrisen har sårbarheten i de globala värdekedjorna uppmärksamats och det blev väldigt tydligt i samband med pandemin och kriget i Ukraina. Man skulle kunna se perioden från finanskrisen fram till idag som ett stresstest av robustheten i de globala värdekedjorna som byggdes upp under globaliseringserans expansiva fas. Störningar i den globala konkurrensen och nya förutsättningar gör att företag världen över måste tänka om kring sin globala strategi och sina leverantörsnätverk. En ökad riskpremie innebär att företagen i allt större utsträckning diversifierar sina leverantörskedjor för att vara mer motståndskraftiga i händelse av en ny kris. Ett alternativ till diversifiering kan vara att korta ned sin globala leverantörskedja och göra den mer nationell genom att ta hem produktion (reshoring). Detta kan leda till både mer och mindre handel. I dagsläget är det oklart hur utvecklingen kommer att se ut.

Hur den ökade osäkerheten i omvärlden påverkar formeringen av globala värdekedjor framöver "post-pandemin" är oklart. Tre tänkbara scenarier har lyfts upp i detta kapitel; avbruten globali-

sering, avglobalisering och balanserad globalisering. Mycket talar för en mer balanserad globalisering där handels- och kapitalströmmar på sikt stabiliseras. Företagen ökar sin diversifiering av sina leverantörsnätverk, samtidigt som stater blir mer interventionistiska och skyddar enskilda sektorer med hänvisning till säkerhetspolitiska målsättningar. Riskpremien för internationellt verksamma företag har ökat och det medför ökade kostnader för företagen. Det bidrar i sin tur sannolikt till att de deflationistiska krafterna minskar framöver.

I kommande två kapitel går vi närmare in på utvecklingen av Europas nya industripolitik, som innebär både ökad statlig intervention på den inre marknaden och ökad strategisk självständighet i förhållande till globala handelspartners.

3. OMVANDLING AV DEN INRE MARKNADEN

Som vi har sett i föregående kapitel är Europa, trots en lång period av tilltagande globalisering, fortfarande den viktigaste handelspartnern för svensk industri. Tendenser mot regionalisering av globala värdekedjor gör att utvecklingen av den europeiska inre marknaden blir allt viktigare. Pandemin och Rysslands fördjupade invasion av Ukraina har skapat betydande påfrestningar på den ekonomiska utvecklingen, vilket har förstärkt EU-kommissionens övertygelse om satsningar på en ny industripolitik, med fokus på grön och digital omställning, samt ökat strategiskt oberoende i förhållande till globala handelspartners. I föregående års rapport analyserade vi den nya europeiska industripolitikens betydelse för svensk industri med betoning på digital och grön omställning (Industrins Ekonomiska Råd, 2021). I årets rapport tittar vi närmare på andra delar av EU-kommissionens nya industripolitik i ljuset av pandemin, kriget i Ukraina och den skenande inflationen.

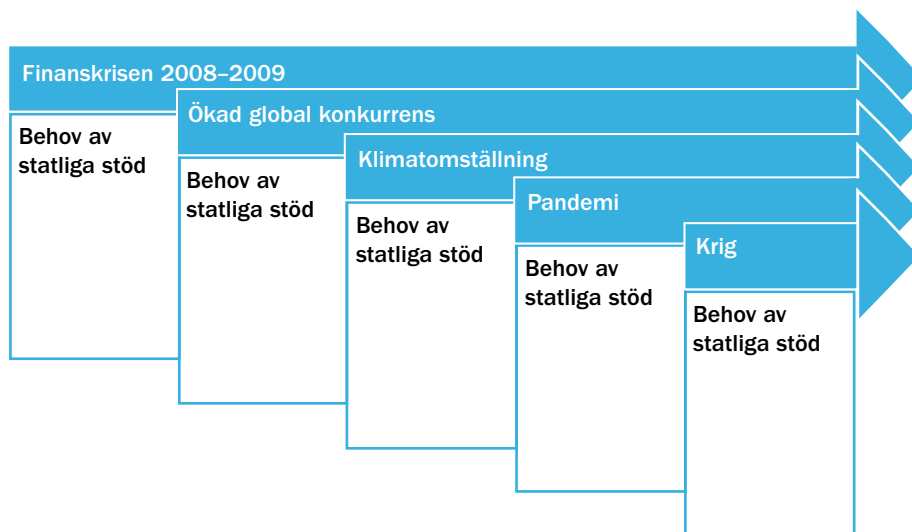
Kapitlet är upplagt enligt följande. I första avsnittet redogör vi för industripolitikens utveckling med fokus på behovet att ge offentliga stöd för att hantera de utmaningar som europeisk industri står inför. I avsnitt två redogör vi för hur EU-kommissionen planerar att finansiera de offensiva satsningarna och i avsnitt tre redogör vi för de förändringar i det regelverk som styr den inre marknaden som kommissionen anser är nödvändiga för att göra det möjligt att stimulera privata investeringar och satsningar på forskning och utveckling med hjälp av statliga stöd. Kapitlet avslutas med en diskussion om EU:s finansiella åtaganden och lättnader i konkurrenslagstiftningen innebär att den interna marknadens inflationsdämpande kraft riskerar att bidra till ökat inflationstryck och försämrade konkurrenskraft på längre sikt.

3.1 MER STATLIGA STÖDÅTGÄRDER

EU-kommissionen presenterade den nya industripolitiken i mars 2021 (Europeiska kommissionen, 2021a). EU:s industripolitik kan betraktas som en sammanhållen politik som syftar till att åstadkomma digital och grön omställning och öka Europas strategiska självständighet. Men i praktiken är EU:s Industripolitik en framväxande process, där nya utmaningar i omvärlden successivt motiverar insatser som tillsammans formar en mer eller mindre sammanhållen helhet, se Figur 3.1 som är tänkt som en illustration av hur nya externa utmaningar översätts till och motiverar behov av nya statliga stödåtgärder i flera steg.

Diskussionen om behovet att föra en mer offensiv industripolitik var först och främst en respons på finanskrisen 2008–2009 (Bulfone, 2022), som ansågs frilägga behov av att öka den europeiska industrins konkurrenskraft och öka investeringar inom tillverkningsindustrin, och därmed öka industrins andel av EU:s BNP från 15 procent till 20 procent (Wigger, 2019). Utgångspunkten var att EU:s framtida välbefinnande är beroende av exportdriven tillväxt, vilket i sin tur förutsätter att EU blir mer attraktivt för investeringar och att Europas avindustrialisering motverkas. Under 2014 lanserade därför EU-kommissionen sin strategi för en industriell renässans med fokus på att stimulera investeringar i innovation och ny teknik (Europeiska Kommissionen, 2014).

Figur 3.1: Externa utmaningar motiverar behov av statliga stöd



Källa: IER

Den europeiska industripolitiken motiveras också av att andra länder initierat omfattande program för att stödja den inhemska industrin (Mosconi, 2015). Som en respons på finanskrisen, lanserade Obama redan 2011 ett program för Advanced Manufacturing Partnership och under 2015 lanserades Kinas industristrategi – Made in China 2025 – vilken utgjorde ytterligare ett centralt motiv till att EU måste agera offensivt för att inte hamna efter i den globala konkurrensen (se Wübbeke, et.al., (2016) för en fördjupad analys).

Industripolitiken motiveras också av EU:s och medlemsstaternas åtaganden i Parisavtalet (Nils-son, et.al., 2020). I december 2019 presenterade Ursula van der Leyen den så kallade gröna given, som beskrivs som en färdplan för att göra EU:s ekonomi hållbar (Europeiska Kommissionen, 2019). Förutom målsättningar om klimatneutralitet 2050 innehåller den gröna given också beskrivningar av behov av omfattande investeringar för att uppnå klimatmålen, bland annat inom energiintensiva industrier som cement, stål och kemi, samt satsningar på forskning och utveckling. I januari 2020 presenterade EU-kommissionen en investeringsplan som syftade till att skapa incitament för hållbara privata och offentliga investeringar, samt verktyg för hållbar finansiering (Europeiska Kommissionen, 2020a).

Det första sammanhängande industripolitiska manifestet presenterades i mars 2020 (Europeiska Kommissionen, 2020b). Fokus var då på skapandet av en globalt konkurrenskraftig och världsledande industri genom digital och grön omställning. Redan ett år efter att det industripolitiska manifestet lanserats, presenterades en ny version (Europeiska Kommissionen, 2021a), motiverad av erfarenheterna från pandemin, som visade på sårbarhet i de internationella leverantörskedjorna, framför allt inom medicinsk teknologi, men också halvledare. Den nya versionen lanserades med förstärkt betoning på strategisk självständighet och betydelsen av att minska handelsberoende till globala konkurrenter. Det motiverar ytterligare stöd till sektorer som anses vara avgörande för den gröna omställningen, till exempel halvledare och jordartsmetaller, eller diversifiering av handeln för att göra Europa mindre beroende av enskilda handelspartner (Europeiska Kommissionen, 2021b).

Med Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022, som EU enhälligt besvarade med ekonomiska sanktioner och som i princip utesluter Ryssland från handel med Europa, stärks EU:s ambition om strategisk självständighet ytterligare. Sanktionerna utesluter i princip Ryssland från all handel med Europa, förutom import av olja och gas. Under sommaren 2022 har Ryssland som motrespons begränsat leveransen av olja och gas med hänvisning till tekniska problem och i september meddelade den ryska gasjätten Gazprom att de stoppar gasleveranserna från Nordstream 1 till Europa på obestämd tid. Det får stora konsekvenser för särskilt Tyskland men även för övriga Europa och Sverige och flera länder har aviserat sparåtgärder, omfattande stödåtgärder och investeringar för att göra sig oberoende av rysk olja och gas. Rysslands invasion av Ukraina skapar således ytterligare skäl till att erbjuda möjligheter för medlemsstater att stödja industri- och infrastruktursatsningar, den här gången i form av investeringar i fossilfri energiproduktion, vilket inte enbart bidrar till att göra Europa mindre beroende av rysk olja och gas. Det kan också anses ligga i linje med den redan utstakade vägen mot en fossilfri ekonomi med målet att EU ska vara klimatneutralt 2050.

EU:s industripolitik kan således betraktas som en process där nya externa utmaningar, som skapar olika problem, kontinuerligt översätts till samma lösning, ökade behov att erbjuda statliga stöd till industrin.

Tabell 3.1: Externa utmaningar skapar olika problem men översätts till samma lösning

	Problem	Lösning	Exempel på relevanta sektorer/ teknologier
Finanskrisen	Avindustrialisering. Låg produktivitet och tillväxt	Ökade investeringar i forskning och innovation	Digital teknologi, automatisering
Ökad global konkurrens	Kinas expansiva industripolitik	Ökade investeringar i forskning och innovation	Digital teknologi
Klimatförändringar	Uppnå klimatmål, klimatomställning och utfasning av fossilberoende industri	Ökade investeringar i innovation och investeringar i grön omställning	Batterier, fossilfritt stål
Pandemin	Störningar i globala värdekedjor, strategiska beroenden.	Investering i områden med starka beroenden till tredje part	Medicinsk teknologi Halvledare, jordartsmetaller
Rysslands invasion av Ukraina	Minska beroende av rysk energi	Ökade investeringar i fossilfri energi	Fossilfri energi

Källa: IER

Den gemensamma nämnaren i varje steg i denna process är att statliga interventioner rättfärdigas med grund i externa, mer eller mindre, akuta omständigheter. Akuta omständigheter motiverar i sin tur tillfälliga förändringar och undantag, som tenderar att förlängas, eller omvandlas i ny form. Ett tydligt exempel är hur de tillfälliga undantag och stöd som motiverades av pandemin, successivt avvecklas men omvandlas till nya stöd för att hantera behovet av stöd som en följd av Rysslands invasion av Ukraina. Vad som framstår som tillfälliga lösningar på akuta omständigheter, blir i stället en struktur, som successivt etableras och blir en permanent del av Europas ekonomi och styrning.

Varje initiativ för också med sig ytterligare förändringar av regelverk inom andra områden. Låt oss illustrera resonemanget med ett exempel. För att kunna hantera klimatomställningen behövs investeringar i batteriproduktion, som kan stimuleras med statliga stöd. För att producera batterier krävs litium¹⁴. Litium utvinns framför allt i Chile, Australien och Kina. Litium utvinns

¹⁴ För batterier till elektriska fordon och energilagring skulle EU behöva upp till 18 gånger mer litium och fem gånger mer kobolt 2030, och nästan 60 gånger mer litium och 15 gånger mer kobolt 2050, jämfört med den nuvarande försörjningen till EU:s hela ekonomi (Europeiska Kommissionen, 2020c).

också i Europa, men för att bearbeta råvaran måste litiumet lämna Europa. Tekniken, kapaciteten och kompetensen inom raffinering och metallurgi är en mycket viktig del av värdekedjan (Europeiska kommissionen, 2020c). För att minska beroendet av icke-europeiska producenter vill EU-kommissionen öka utvinning och bearbetning av litium inom Europa. Genom den europeiska batterialliansen, ett nationsövergripande europeiskt innovationsprogram som initierades 2017, har offentliga och privata investeringar satts igång i stor skala och förväntas exempelvis leda till att 80 procent av EU:s efterfrågan på litium anskaffas från europeiska källor 2025 (Europeiska Kommissionen, 2020c). Litium finns bland annat i Sverige, men liksom i andra europeiska medlemsstater är mineralutvinning begränsat av omfattande tillståndsprocesser. För att kunna utvinna mineraler krävs därför lättnader i regelverket och snabbare tillståndsprocesser för gruvor. EU-kommissionen arbetar för att kartlägga hinder för stora infrastrukturprojekt, i syfte att påskynda och underlätta förfaranden i medlemsstaterna (Europeiska Kommissionen, 2020c). Men för att kunna investera i produktion av batterier och utvinning av mineraler krävs förändring av regelverket för statsstöd inom EU. Det krävs också forskning och utveckling i samarbete mellan flertalet aktörer, vilket i sin tur kräver förändring av anti-trustregelverket. För att få resurser till gemensamma investeringar krävs nya intäktskällor, vid sidan av EU budgeten. För att få nya "egna medel" krävs förändrade regelverk och ytterligare åtgärder, t ex införandet av gränsjusteringsmekanismer, nya skatter eller förändrade regelverk för EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS.

EU:s industripolitik sätter således igång en kedja av åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för att erbjuda mer av statligt stöd till företag och ekosystem inom Europa. I nästa avsnitt diskuteras industripolitik med ökad statlig intervention utifrån ekonomisk teori och några färskas empiriska studier.

3.2 STATLIGA INTERVENTIONER UTIFRÅN EKONOMISK TEORI

Det finns ingen vedertagen definition av industripolitik, men i grunden handlar industripolitik om att det i en ekonomi finns sektorer som är mer önskvärda än andra och att staten bör göra en aktiv insats att försöka understödja produktion i den riktningen (Terzi, 2022). Vilken sektor som är mer önskvärd att understödja kan variera från ett land till ett annat. Det beror på landets konkurrensförutsättningar och marknadens efterfrågan. Generellt sett är det däremot önskvärt att staten understödjer eller skyddar framväxande sektorer, som i sin etableringsfas har högre kostnader, som gör att de har svårt att konkurrera på fria marknader (se Aghion, 2011). Som nämnts i föregående kapitel, pekas Sverige exempelvis ut som det land som har mest gynnsamma förutsättningar för batteriproduktion i Europa (Schade, et.al., 2022).

Statliga ingripanden som syftar till att ge nettovinster till ekonomin via olika former av företagsstöd ställs däremot ofta inför flera problem. Två välkända problem med statlig intervention är vad som i ekonomisk teori kallas "dödviktsförluster" och "substitutionseffekter". Statligt stöd till företag kan leda till dödviktsförlust. Det innebär att skattebetalarnas pengar spenderas på investeringar som skulle ha genomförts ändå, utan statligt stöd. Det finns också en risk för substitutionseffekter, dvs att icke livskraftiga företag fortsätter att leva på bekostnad av i grunden livskraftiga företag (Groenewegen, et.al., 2021). Dödviktsförluster och substitutionseffekter hindrar en effektiv omfördelning av produktionsfaktorer i ekonomin. Frågan är i vilken utsträckning utökat statligt stöd verkligen når företag som verkligen behöver det (ingen dödviktsförlust) och även bidrar till ekonomins produktivitet på längre sikt (ingen substitutionseffekt). En viktig aspekt när det gäller statliga interventioner är således hur de statliga stöden fördelas, till vem de fördelas och om fördelningen bidrar till en positiv utveckling på längre sikt.

En vanlig kritik mot statliga stöd är att de bidrar till att konservera existerande strukturer, i stället för att förnya och skapa långsiktig konkurrenskraft. Enligt ekonomisk teori fördelas resurser inom ekonomin bäst genom marknadskrafternas inverkan, där de verksamheter som har bäst förutsättningar att överleva får tillgång till resurser, medan de som har sämre konkurrenskraft successivt avvecklas och försvinner. På så sätt skapas välfärd i samhället. Ur detta perspektiv finns det en risk att politisk inblandning i fördelningen av resurser inte bidrar till utvecklingen av samhällsekonomisk välfärd. Det finns exempelvis en risk att politiker fördelar offentliga resurser för att optimera sin egen politiska framtid, eller signalera till väljarna att de har varit flitiga (Dewatripont & Seabright, 2006). I en studie av fördelningen av statliga subventioner inom den europeiska fordonsindustrin fann Schito, (2021) att tilldelning av stöd sällan bestäms av en regerings uttalade målsättningar. I stället, påverkas fördelningen av stöd av landets valregler, enskilda politikernas drivkrafter att odla ett personligt rykte genom att fördela riktade förmåner till en valkrets, vilket kan öka politikernas chanser att bli omvalda. Ökade möjligheter för politiker att fördela offentliga resurser kan således leda till att de företag och branscher som har möjlighet att mobilisera politikernas uppmärksamhet och intresse får mer resurser i förhållande till de verksamheter som har bäst förutsättningar utifrån marknadens perspektiv. Det finns också en risk att företag väljer att anpassa sina strategier för att kortsiktigt maximera möjligheten att erhålla statliga stöd och subventioner, i stället för att utveckla strategier för att konkurrera på marknaden på längre sikt.

En risk med statliga stöd är således att stöd fördelas utifrån enskilda politikernas prioriteringar och intresse av att bli omvalda, snarare än vad som är gynnsamt för ekonomin och marknadens utveckling eller uppnåendet av generella policy mål, till exempel att minska användningen av fossil energi.

I ett europeiskt sammanhang är det inte bara relevant att ta hänsyn till hur offentliga resurser fördelas till enskilda företag eller sektorer. Det är också relevant att överväga vilka medlemsstater som erhåller stöd. Dödviktsförluster och substitutionseffekter kan också förekomma på medlemsstatsnivå. I det fallet handlar det om EU-stöd går till länder som ändå hade kunnat genomföra investeringarna och huruvida stödet snedvrider konkurrensen mellan länder, dvs att stöd fördelas till länder som inte har gynnsamma förutsättningar att utveckla verksamhet inom det aktuella området på bekostnad av andra medlemsstater som hade kunnat utvecklas bättre.

Ett sätt att bilda sig en uppfattning om risken för sådan snedfördelning är att undersöka hur resurser fördelats historiskt inom EU:s olika program. Armingeon, et.al., (2022) menar att EU:s framtidsprogram Next Generation EU (NGEU), som är en central del av den nya industripolitiken, främst är ett svar på de ekonomiska och politiska obalanser som kvarstått sedan krisen i euroområdet. Författarna menar att programmet är en förebyggande intervention, särskilt inriktat på strukturellt svaga ekonomier med ökande euroskepsis, för att undvika kostsamma räddningsaktioner i efterhand, som efter finanskrisen 2008–2009. Författarna visar att existerande sårbarheter, snarare än effekterna av pandemin, drev tilldelningen av NGEU-resurser. Länder med starkt negativa attityder till EU bland befolkningen fick också större NGEU-anslag per capita. Däremot var tilldelningen av stöd inte korrelerat till hur allvarlig hälsokrisen var. Författarnas slutsats är att, trots sina innovativa egenskaper, är NGEU en politiskt begränsad lösning för att ta itu med röran från det föregående decenniet. Enligt författarna lovar programmet "en nystart, men är hemsökt av det förflutna" (Armingeon, et.al., 2022).

Det finns således en risk att statliga stödåtgärder riskerar att snedvrider konkurrensen mellan länder på den inre marknaden. Men om medlemsstater inte får möjlighet att erbjuda statligt stöd till företag finns det risk att kommissionen förlorar medlemsstaternas och dess medborgares stöd.

EU-kommissionen står därför inför ett dilemma. Van Druenen & Zwaan (2022) undersöker förekomsten av detta dilemma genom att studera i vilken utsträckning egenskaper hos medlemsstaternas ansökningsärenden och egenskaper hos medlemsländernas institutionella förhållanden påverkar kommissionens beslut att godkänna medlemsstaters ansökan om att erbjuda olika former av statsstöd. Kommissionens godkännande föregås av en formell utredning. Författarna studerar alla formella utredningar som initierats och beslutats av kommissionen mellan 2004 och 2018 och finner att medlemsstater som kännetecknas av en större administrativ kapacitet är mindre benägna att möta negativa beslut (van Druenen & Zwaan, 2022). För att få tillgång till stöd är det således viktigt att enskilda medlemsstater har relevant administrativ kapacitet, till exempel personal som har erfarenhet och kompetens för att hantera statsstödsfrågor. Den medlemsstat som investerar resurser i att söka stöd har bättre förutsättningar att få möjlighet att erbjuda stöd, snarare än den medlemsstat som har störst behov eller godtagbara skäl. Enligt Lindstrom (2021) finns det också risk för vad hon kallar för "kreativ efterlevnad". Det innebär att enskilda medlemsstater kan anpassa sin politik (och sina åtgärder) så att det finns större möjligheter att erhålla stöd, även om det grundläggande syftet med politiken är annorlunda än vad som avsetts med den ansökan som ligger till grund för Kommissionens beslut. Det handlar således inte enbart om respektive medlemsstats kapacitet att söka stöd. Det handlar också vilken typ av åtgärder medlemsstater ansöker om och hur ansökan anpassas till möjligheten att erhålla stöd. Resultatet är däremot det samma, dvs att fördelningen av offentliga medel riskerar att snedvrida och motverka fri konkurrens på den interna marknaden. Sammantaget innebär det att det finns flera risker att låta politiska prioriteringar snarare än marknadens mekanismer styra fördelningen av resurser i ekonomin.

3.3 FÖRÄNDRING AV EU:S FINANSIERING

Som vi har sett i föregående avsnitt finns det både möjligheter och farhågor med EU-kommissionens ambitiösa framtidsprogram, men den kanske viktigaste konsekvensen av industripolitiken är att EU:s budget utökas avsevärt och bryter ny mark när det gäller både finansiering och utgifter.

För att hantera pandemin enades EU:s medlemsstater 2020 om ett tillfälligt stimulanspaket på mer än 2 000 miljarder euro, vilket också omfattade ett tillskott till den långsiktiga budgeten för perioden 2021–2027 på mer än 800 miljarder euro för det tillfälliga återhämtningsprogrammet NextGenerationEU (NGEU) (Europeiska Kommissionen, 2021c). Det är ett relativt omfattande tillskott i jämförelse med den normala budgeten, som uppgår till 1 074 miljarder euro för perioden (Wasserfallen, 2022). Ungefär hälften av medlen kommer att fördelas som bidrag. Den andra hälften erbjuds som lån till respektive medlemsstat¹⁵.

För att finansiera åtgärdsprogrammet har EU tagit upp lån på internationella kapitalmarknader, bland annat genom att ge ut särskilda gröna obligationer. Under 2021 genererade emissionen av långsiktiga obligationer motsvarande 71 miljarder euro till EU:s budget. Dessutom ytterligare 20 miljarder euro i kortfristiga EU-obligationer. Återbetalningen planeras att ske fram till 2058. Enligt EU-kommissionen bidrar långsiktigheten i detta åtagande till att undvika att sätta omedelbar press på medlemsstaternas nationella finanser och i stället göra det möjligt för dem att fokusera sina ansträngningar på återhämtningen. I klartext innebär det att unionen har förändrat sin finansieringsstrategi, från att främst finansiera sin verksamhet genom medlemsstaternas bidrag (förutom tullavgifter, EU-moms och plastskatt) till att, på samma sätt som varje medlemsstat, ta på sig skulder. Även om NGEU är tillfälligt gör flera experter bedömningen att EU kommer att fortsätta att ge ut obligationer under en lång tid framöver (Hinsche, 2021).

¹⁵ En del av de medel som samlats ihop för att hantera konsekvenserna av pandemin har inte använts. Dessa medel kommer i stället användas för att hantera krisen i Ukraina. Det kan konstateras att vissa länder, däribland Sverige, inte använde sig av lånedelen. Sverige har, än så länge, enbart tagit emot bidragsdelen.

Konsekvenserna av denna utökade finansiella ambition är svår att överblicka. Enligt Wasserfallen (2022) innebär NGEU en fördjupad fiskal integration, som möjliggjordes politiskt genom att NGEU programmet skulle vara ett tillfälligt undantag och därmed inte förväntades att bli ett permanent verktyg för finanspolitisk styrning. Men om det verkligen är ett tillfälligt undantag återstår att se. En viktig utmaning för finanspolitisk integration inom EU är, enligt Wasserfallen (2020), gränsdragningen mellan länder som ingår i den europeiska och monetära unionen, EMU, och de länder som inte ingår i eurosamarbetet. NGEU programmet är utformat för EU-27, inte eurozonen med dess 19 medlemsländer, och var framför allt ett sätt att hantera de ekonomiska och sociala konsekvenserna av pandemin. Jämförelsen mellan euroområdet reformer och NGEU illustrerar, enligt Wasserfallen (2020) att EU:s medlemsländer är fiskalt och skattemässigt integrerade i olika utsträckning i den inre marknaden, bankunionen och EMU, vilket riskerar att leda till konflikter mellan EU:s medlemsstater.

Nya intäktskällor

För att kunna återbetala upplåningen har EU-institutionerna enats om att införa "nya egna medel", dvs nya intäktskällor till EU:s verksamhet. Ett skäl för kommissionen att ta in "nya egna medel" är att undvika att återbetalningen av de skulder som EU tagit på sig ska påverka EU:s reguljära budget, till exempel genom nedskärningar i existerande EU-program. Ett alternativ hade förstås varit att öka medlemsstaternas bidrag till unionens gemensamma verksamhet.

En viktig utgångspunkt i EU-kommissionens diversifierade finansieringsstrategi är att de "nya egna medlen" skall motiveras genom industripolitikens gemensamma politiska prioriteringar (grön omställning, digital omställning och strategisk självständighet). Det betyder att kommissionen inte avser att införa vilka avgifter eller skatter som helst, utan det skall vara intäktskällor som också har styreffekter som ligger i linje med kommissionens övergripande målsättningar. Tanken är således att den finansiella strategin skall gå hand i hand med den övriga industripolitiken, dvs främja digital, grön omställning och strategisk självständighet, samtidigt som den bidrar till att skapa intäkter för att betala satsningarna.

Enligt den diversifierade finansieringsstrategin förväntar sig EU-kommissionen framförallt att ta in intäkter inom tre områden - utsläppsrätter, gränsjusteringsmekanism och nya former för beskattning - som beskrivs närmare nedan. Det bör noteras att de formella beslutsprocesserna som krävs för att införa dessa olika intäktformer ännu inte slutförts. För att införliva dessa nya "egna medel" i EU:s budget behöver EU, enligt EU-kommissionen (2021c), ändra delar av EU:s lagstiftning, t ex regler som begränsar vilka former av "egna medel" som EU kan ta in. Dessutom behöver beslut fattas om införandet av respektive intäktskälla. Det kan således ta tid innan EU har förutsättningarna klara för att kunna finansiera sina åtaganden. De tre intäktskällorna beskrivs kortfattat nedan.

Försäljning av utsläppsrätter

Enligt kommissionens program för klimatomställning, Fit for 55, ska EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) revideras, vilket bland annat innebär att gratis utsläppsrätter successivt avvecklas. Systemet för handel med utsläppsrätter är EU:s koldioxidmarknad, genom vilken företag köper eller tar emot utsläppsrätter. För att få släppa ut koldioxid behöver företaget köpa utsläppsrätter. Utsläppsrätten tillåter företaget att släppa ut en viss mängd växthusgaser under ett fastställt tak som minskar med tiden, vilket innebär att priset på varje utsläppsrätt ökar. Handeln med utsläppsrätter omfattar idag företag och verksamheter inom energi (produktion av el och värme), industri och flygtrafik, men skall expanderas till nya sektorer. Handel med utsläppsrätter kommer att gälla även för sjöfartssektorn, auktionering av flygrätter kommer att

öka och ett nytt system för byggnader och vägtransporter kommer att etableras. Enligt EU:s nuvarande system för handel med utsläppsrätter överförs de flesta intäkterna från auktionering av utsläppsrätter till nationella budgetar. EU kommissionens förslag innebär att 25 procent av intäkterna från EU:s handel med utsläppsrätter i framtiden går in i EU:s budget. Intäkterna för EU:s budget beräknas till cirka 12 miljarder euro per år i genomsnitt under 2026–2030 (9 miljarder euro i genomsnitt mellan 2023–2030) (Europeiska Kommissionen, 2021c). Med hjälp av EU ETS har EU-kommissionen således möjlighet att både utöka sina intäkter och samtidigt skapa incitament för företag att minska sina koldioxidutsläpp.

Gränsjusteringsmekanism

Kommissionen föreslår också införandet av en gränsjusteringsmekanism, (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), en form av koldioxidtull som syftar till att motverka att företag från länder utanför EU med lägre krav på att minska koldioxidutsläpp skall konkurrera på EU:s inre marknad. Förslaget motiveras av att skilda regelverk för koldioxidutsläpp mellan EU och omvärlden kan leda till, så kallat koldioxidläckage, att företag väljer att flytta utsläppsintensiv produktion utanför EU för att undgå restriktionerna, vilket därmed ökar utsläppen i stället för att minska dem. I samband med import av varor från tredje land med svagare krav på koldioxidutsläpp planerar EU kommissionen därför att ut en avgift/koldioxidtull. Det sker genom att den aktör som skall importera får köpa ett certifikat, vars pris motsvarar det genomsnittliga auktionspriset för utsläppsrätter för den mängd koldioxid som släpps ut som en följd av produktion av den importerade varan.

Kommissionen räknar med att gränsjusteringsmekanismen skall bidra med cirka 1 miljard euro per år i genomsnitt under 2026–2030 (Europeiska Kommissionen, 2021c). 75 procent av intäkterna, som genereras av en denna mekanism, skall gå till EU:s budget. CBAM förväntas emellertid inte generera några intäkter under övergångsperioden från 2023 till 2025. Det bör noteras att införandet av en gränsjusteringsmekanism ännu inte godkänts av EU-parlamentet. Det råder därmed osäkerhet om EU-kommissionen kommer att kunna få in några medel genom denna mekanism. Dessutom, vilket vi konstaterade i föregående års rapport (Industrins ekonomiska råd, 2021), finns det en risk att EU-kommissionens föreslagna koldioxidtullar inte enbart har begränsad effekt på de globala koldioxidutsläppen. De riskerar också att skapa sämre konkurrenskraft för de delar av industrin som har högst förädlingsvärde, vilket i sin tur minskar deras möjlighet att minska de globala utsläppen i den mån de har lägre utsläppsintensitet än sina icke-europeiska konkurrenter.

Nya former av beskattning

EU-kommissionen har förhoppningar om att ett nytt förslag om företagsbeskattning skall bidra till att få in intäkter till industripolitikens olika satsningar. Förslaget kommer att bygga på "Företag i Europa: ram för inkomstbeskattning (BEFIT)" som planeras att läggas fram under 2023. Utgångspunkten är ett internationellt samarbete, som syftar till att ta itu med skatteflykt och som bygger på principen att företagets vinster ska beskattas där ekonomisk verksamhet och värdeskapande sker. Än så länge finns enbart en uppförandekod för företagsbeskattning och en lista på länder som inte följer uppförandekoden, icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner, eller vad som i folkmun kallas för skatteparadis (till exempel Bahrain, Macao). Avsaknaden av ett gemensamt bolagsskattesystem på den inre marknaden verkar, enligt Kommissionen (2021e), hämmande på konkurrenskraften. Detta är ett resultat av snedvridning av investerings- och finansieringsbeslut (där dessa drivs av skatteoptimeringsstrategier snarare än andra överväganden) och högre efterlevnadskostnader för företag som är verksamma i mer än en EU-medlemsstat. Detta skapar, enligt Kommissionen, en konkurrensnackdel jämfört med tredjelandsmarknader (Europeiska Kommissionen, 2021e).

Gemensamma regler för fastställande av bolagsskattebasen kommer, enligt Kommissionen, att innebära en avsevärd förenkling för större företag som verkar på den inre marknaden. I stället för att behöva följa 27 olika uppsättningar av bolagsskatte regler kommer en koncern att kunna fastställa sin skatteskuld i varje EU-medlemsstat enligt en enda uppsättning regler. Detta kommer också att bana väg för ytterligare administrativa förenklingar, såsom möjligheten till en enda EU-bolagsskattedeklaration för en koncern.

Tanken är att vinsterna i en multinationell koncern inom EU kommer att sammanföras till en enda skattebas, som sedan kommer att tilldelas medlemsstaterna med hjälp av en formel, för att beskattas med nationella bolagsskattesatser. Det kvarstår dock för EU-kommissionen att räkna ut hur man ger lämplig vikt åt försäljning per destination, för att återspegla betydelsen av marknaden där en multinationell koncern gör affärer, samt hur tillgångar (inklusive immateriella tillgångar) och arbetskraft (personal och löner) ska återspeglas för att säkerställa en balanserad fördelning av bolagsskatteintäkter mellan EU:s medlemsstater med olika ekonomiska profiler.

Det förefaller uppenbart att en sådan mekanism för fördelning av beskattningsunderlaget inte är bra för Sverige, som är ett litet land med mycket export till större länder (för en fördjupning av förslagets innebörd och konsekvenser se Dahlberg (2019)). Den svenska staten tjänar på att kunna ta ut skatt på företag som säljer sina produkter utomlands. Med förslaget finns det risk att de länder som Sverige säljer till, får del av dessa skatter. För svensk industri spelar det kanske mindre roll eftersom skattesatsen troligtvis blir likvärdig oavsett hur det inhämtade skatteunderlaget fördelas till respektive medlemsstat. Fördelen för större koncerner är att företagens kostnader för att hantera de olika skattesatserna förväntas minska. Men för den svenska staten är förstås en sådan överföring av skatter problematisk.

EU-kommissionen aviserar att man kommer att föreslå ytterligare nya former av "egna medel" i slutet av 2023. Dessutom aviserar man att ytterligare egna resurser kommer att föreslås i juni 2024, till exempel beskattning av finansiella transaktioner (Europeiska Kommissionen, 2021f).

För att kunna stimulera och stödja investeringar i europeisk industri lånar således EU upp medel på internationella kapitalmarknader. För att kunna återbetala lånen initierar EU nya intäktskällor, som samtidigt skall bidra till styreffekter som ligger i linje med den övergripande inriktningen, till exempel att skapa incitament för företag att minska sina koldioxidutsläpp, samtidigt som konkurrens från tredje land begränsas. Men för att kunna stödja industrin krävs också lättnader i det regelverk som styr den inre marknaden.

3.4 LÄTTNADER I REGELVERKET

På samma sätt som inrättandet av nya intäktsformer och regelförändringar krävs för att kunna finansiera industripolitikens stödåtgärder, aviserar också EU-kommissionen förändringar av det regelverk som styr den inre marknaden. Det rör sig om ett stort antal förändringsinitiativ inom flera och ibland överlappande områden. Förändringarna kan var för sig framstå som marginella, men visar på en tydlig riktning. Tillsammans utgör de lättnader som syftar till att göra det möjligt att fördela statliga och europeiska medel till företag i Europa, samtidigt som de innebär ett tydligare skydd mot eller begränsning av konkurrens från icke-europeiska företag och länder utanför EU.

I det här avsnittet väljer vi att ta upp två områden som har särskild betydelse för svensk industri¹⁶. Det handlar bland annat om lättnader i det generella förbudet mot statsstöd och införandet av kriterier för innovation och grön omställning i riktlinjerna för offentlig upphandling.

¹⁶ Utöver de förändringar som tas upp här avser EU kommissionen också att genomföra översyn av:

a) Tillkännagivandet om marknadsdefinition, b) Insatser för förstärkt kontroll av den inre marknaden, c) Antitrustregler

Ökade möjligheter att erbjuda statsstöd

En central del av skapandet av EU:s inre marknad var att skapa regler för att undvika att enskilda medlemsstater motverkar konkurrens genom att erbjuda statliga stöd till branscher och företag. För att göra det möjligt att hantera digital och grön omställning, vilket omfattar omfattande investeringar i forskning, infrastruktur och framför allt fossilfri energiproduktion, har EU-kommissionen emellertid sett behovet att lätta på restriktionerna. Ett exempel på sådant stöd är det som kallas IPCEI (Important Project of Common European Interest), som är en del av NextGenerationEU som, enligt kommissionen, handlar om gränsöverskridande investeringar i "banbrytande innovationer, där marknaden ensam inte skulle ta risken, och endast där de positiva effekterna av att ta itu med ett tydligt marknadsmisslyckande överväger risken för snedvridning av marknaden på den inre marknaden" (Europeiska Kommissionen, 2022a). Ett exempel på en sådan satsning är allokeringen av 2,9 miljarder euro på forskning om batterier. Northvolt var det enda svenska företaget som var med i satsningen. De reviderade reglerna om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse gäller från och med den 1 januari 2022 (Europeiska kommissionen, 2022a).

De nuvarande reglerna förbjuder statsstöd generellt, såvida det inte förekommer särskilda omständigheter. Enligt regelverket måste en medlemsstat som avser att införa någon form av statligt stöd¹⁷ vänta på EU-kommissionens beslut innan de kan genomföra åtgärden. Det finns några undantag från obligatorisk anmälan, till exempel:

- stöd som omfattas av ett gruppundantag (som ger automatiskt godkännande av en rad stödåtgärder som definieras av kommissionen),
- stöd av mindre betydelse som inte överstiger 200 000 euro per företag under en period på tre räkenskapsår (100 000 euro inom vägtransportsektorn) eller
- stöd som beviljats inom ramen för en stödordning som redan godkänts av kommissionen.

I samband med pandemin införde EU-kommissionen ett tillfälligt undantag för statliga stödåtgärder, som syftat till att hantera krisens sociala och ekonomiska konsekvenser. Tanken var att dessa undantag enbart skulle vara tillfälliga, men de har förlängts för att hantera svårigheter i vissa medlemsstater, t ex Italien och Spanien, som drabbades särskilt hårt av pandemin. Kommissionen meddelade i juli 2022 att man "stakat ut vägen mot en successiv utfasning av pandemirelaterade krisåtgärder enligt den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder, tillsammans med åtgärder för att snabbstarta och locka privata investeringar" (Europeiska kommissionen, 2022a).

Ett viktigt steg togs i januari 2022 då nya riktlinjer för statsstöd för att hantera klimatomställning, minska utsläpp av växthusgaser och användning av fossilfri energi, infördes. Det innebär en breddning av vilka kategorier av investeringar och tekniker som medlemsstaterna kan stödja. Riktlinjerna omfattar också ändringar i nuvarande regler om nedsättning av vissa elavgifter för energiintensiva användare. Förändringen avser också att öka flexibiliteten och effektivisera de tidigare reglerna, bland annat genom att ta bort kravet på "individuell anmälan" av stora gröna projekt inom stödordningar som tidigare godkänts av kommissionen.

17 För att vara statligt stöd måste, enligt Kommissionen, en åtgärd ha följande egenskaper: i) det har skett ett ingripande från statens sida eller genom statliga medel som kan ta en mängd olika former (t.ex. bidrag, ränte- och skattelättnader, garantier, statliga innehav av hela eller delar av ett företag, eller tillhandahållande av varor och tjänster på förmånliga villkor, etc.); ii) interventionen ger mottagaren en fördel på selektiv basis, till exempel till specifika företag eller industrisektorer eller till företag som är belägna i specifika regioner, iii) som ett resultat snedvrids konkurrensen eller kan snedvridas, iv) ingripandet kommer sannolikt att påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Syftet med revideringen av reglerna för statligt stöd är, enligt EU-kommissionen, att göra det möjligt för medlemsstaterna att stödja företag att minska koldioxidutsläpp i sina produktionsprocesser och anta grönare teknik. Enligt EU kommissionens underlagsrapport (Europeiska kommissionen, 2022d) är Sverige ett av de länder i Europa som erbjuder mest statligt stöd för miljöåtgärder (i absoluta tal). Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Sverige var de fyra länder som erbjöd mest statligt stöd för miljöåtgärder inom EU under perioden 2014 till 2019. Tillsammans fördelade de 77 procent av allt stöd inom EU. Av allt statligt stöd som Sverige fördelade under det europeiska regelverket under samma period var 84 procent kopplat till miljöåtgärder.

Rysslands invasion av Ukraina har dessutom föranlett kommissionen att införa ytterligare undantag för att göra det möjligt för medlemsstater att göra sig mindre beroende av gas och olja från Ryssland (för detaljer se Europeiska Kommissionen, 2022b och 2022c). I sin årliga rapport till EU parlamentet (Europeiska kommissionen, 2022a) aviserar kommissionen att de kommer att "utnyttja flexibiliteten i verktygslådan" vad gäller politiken för statligt stöd för att minimera de negativa ekonomiska konsekvenserna till följd av Rysslands invasion av Ukraina, "utan att snedvrیدا konkurrensen i EU mer än vad som är absolut nödvändigt".

Vad denna "flexibilitet" innebär i praktiken är däremot svårt att uttala sig om. Det är möjligt att det innebär att man ser genom fingrarna på potentiellt snedvridande statsstöd, som införs för att ställa om för att hantera den akuta energikrisen, exempelvis i Tyskland¹⁸ och andra länder som är beroende av leveranser av rysk olja och gas. Det kan också handla om att förhålla granskningsprocesser eller att avkräva lägre bötesbelopp i de fall som behandlas. I praktiken innebär det en förlängning av möjligheten för europeiska medlemsstater att införa statliga stödåtgärder, även om motivet är något annorlunda.

Offentlig upphandling för innovation

Som ett led i den digitala och gröna omställningen vill EU-kommissionen påverka utvecklingen av innovativa lösningar genom offentlig upphandling. Offentliga resurser skall i större utsträckning kunna användas aktivt till att driva på utveckling av innovativa lösningar, både vad gäller digitalisering och klimatomställning, som sedan kan bidra till utveckling av nya produkter och tjänster som ska kunna säljas på den interna marknaden och kanske även gå på export. Att använda offentlig upphandling som ett sätt att uppnå industripolitiska målsättningar har använts relativt sparsamt i Europa (Terzi, et.al., 2022).

Enligt existerande regelverk finns redan möjlighet för offentliga myndigheter i Europas medlemsstater att ta hänsyn till sociala villkor, miljö och innovation i samband med upphandling. Men, enligt kommissionen, används de i allt för liten utsträckning. Det vanligaste är att offentliga myndigheter prioriterar lågt pris. Kommissionen har därför utvecklat nya riktlinjer för hur offentliga aktörer skall kunna använda andra kriterier i samband med offentlig upphandling, framförallt sociala hänsyn, grön omställning och för att stödja innovation. En vägledning för innovationsupphandling tillkännagavs i maj 2021 (Europeiska Kommissionen, 2021h). Kommissionen avser också att utveckla riktlinjer om hur man använder offentlig upphandling för att stärka "motståndskraften hos viktiga ekosystem". Riktlinjerna ska hjälpa offentliga köpare att identifiera och hantera strategiska utbudsrisker och beroenden och diversifiera leverantörsbasen. Denna verktygslåda är ännu inte utvecklad.

18 I augusti 2022 godkände exempelvis EU kommissionen Tysklands ansökan om ett energiomställningspaket omfattande 27 miljarder Euro för att undvika att den tyska energiintensiva industrin, som en följd av de ökade energipriserna, "omlokaliseras sin produktion utanför Europa". För detaljer se: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4925

Under senare år har EU också öppnat upp sitt system för offentlig upphandling för tredje länder, dvs icke EU medlemsstater, vilket skapat ökad konkurrens och minskat priserna för den offentliga sektorn (Terzi, et.al., 2022). Men det har uppfattats som problematiskt eftersom flera av de länder, vars företag deltar i offentlig upphandling i Europa inte erbjuder samma möjlighet för europeiska företag (Terzi, et.al., 2022). Förändringar av regelverk för offentlig upphandling syftar därför också till att begränsa möjligheten att statsstödda företag utanför EU lägger bud på offentliga upphandlingar i Europa, vilket riskerar att snedvrider konkurrensen.

Det finns en mängd studier som undersöker sambandet mellan offentlig upphandling och innovation (Appelt och Galindo-Rueda, 2016). Ett flertal studier visar att det är möjligt att påverka företagets innovationsförmåga med hjälp av offentlig upphandling. Crespi och Guarascio, (2019) analyserar empiriskt sambandet mellan offentlig upphandling och innovationsverksamhet. Studien utgår från information på industrinivå om patentansökningar för 24 länder under perioden 1995–2012 och undersöker effekten av offentlig upphandling på innovationsaktiviteter och om och på vilket sätt importpenetration på offentlig upphandling påverkar patentering. Studiens resultat visar att dynamiken i patentering påverkas positivt av offentlig upphandling, medan en hög grad av importpenetration minskar den innovationsfrämjande effekten som den offentliga efterfrågan utövar. Resultaten tyder, enligt författarna, på att den offentliga efterfrågan kan utgöra ett effektivt verktyg för industripolitik för att stimulera innovativ verksamhet, forma omvandlingen av produktionssystem och främja industriell förnyelse. Dessutom visar studien att strategin för graden av öppenhet i offentlig upphandling gentemot icke-inhemskt företag är ett avgörande politiskt val som kan påverka den innovativa potentialen hos offentlig efterfrågan.

Reformeringen av det europeiska regelverket för offentlig upphandling tar inspiration från Tyskland, som genomförde en lagändring i sitt regelverk för offentlig upphandling 2009, vilken gjorde det möjligt för statliga myndigheter att specificera innovativa aspekter av upphandlade produkter som urvalskriterier i anbudsörfaranden. Czarnitzki, et.al., (2020) undersöker om den tyska reformen verkligen bidrog till att stimulera innovation i näringslivet. Studien visar en betydande effekt av innovationsriktad offentlig upphandling på omsättningen från nya produkter och tjänster. Effekten verkar dock till stor del hänföras till innovationer av mer inkrementell karaktär snarare än marknadsnyheter. En studie av gröna offentliga upphandlingar i Tyskland (Krieger och Zipperer, 2022), visar liknande resultat. Företag som vunnit offentliga upphandlingar med ytterligare miljötilldelningskriterier bidrar till att öka företags sannolikhet att introducera mer miljövänliga produkter. Effekten gällde framför allt små och medelstora företag. För större företag kunde studien inte visa på någon effekt.

En italiensk studie av offentlig upphandling betydelse för tillverkningsföretags FoU-utgifter (Caravella och Crespi, 2021) visar på betydelsen av att inte enbart fokusera på efterfrågeorienterade åtgärder för att stimulera innovationsförmåga i företag. Det är, enligt författarna, också viktigt att kombinera efterfrågeorienterade åtgärder med utbudsstimulerande åtgärder, särskilt i länder med svaga innovationssystem. Det kan således vara möjligt att stimulera innovation genom offentlig upphandling, men det beror också på förmågan att organisera innovationssystem på lokal nivå.

Edquist (2015) identifierar ett antal hinder för innovationsrelaterad offentlig upphandling. Ett viktigt hinder är offentliga aktörers försvagning. I många länder har offentliga myndigheter, regioner och kommuner försvagats, som en följd av ökande skuldbörda och svag ekonomi, vilket gör att offentliga aktörer har mindre incitament att investera i innovationsfrämjande offentlig upphandling med osäkra utfall. Ett annat problem är offentliga myndigheters förmåga att identifiera relevanta behov som kan ligga till grund för innovationsupphandling. För att offentlig upp-

handling skall kunna driva innovation är det därför viktigt för offentliga myndigheter, regioner och kommuner att bygga upp upphandlingskompetens.

3.5 SLUTSATSER

I det här kapitlet har vi redogjort för några av de förändringar som omfattas av den nya europeiska industripolitiken som lanserats i flera omgångar sedan 2017. Vi menar att industripolitiken kan betraktas som en process som successivt anpassas efter nya utmaningar som läggs till den grundläggande ansatsen: att skapa större möjlighet för EU och dess medlemsstater att erbjuda statligt stöd till företag, branscher och innovativa ekosystem.

Den europeiska industripolitiken innebär att EU inte längre med samma kraft försvarar principen om en öppen inre marknad med fri konkurrens. Fokus ligger i stället på att försvara och understödja europeisk industri. Riskerna med ökad statlig intervention är välkända. Dödviktsförluster och substitutionseffekter både på företags- och medlemsstatsnivå riskerar att motverka en effektiv omfördelning av produktionsfaktorer i ekonomin.

Var för sig kan insatserna vara motiverade, men tillsammans leder de i förlängningen till ett alltmer komplicerat regelverk som kan vara svårt att se igenom. Det kräver också en mer utvecklad administrativ överbyggnad för att kontrollera och följa upp regelverket, vilket i sin tur kräver resurser. I förlängningen leder industripolitiken till en mer utvecklad överstatlighet där medlemsstaterna fräntas delar av sin självständighet. Finansieringen av industripolitiken, som grundas i att EU tar upp lån på internationella kapitalmarknader, samt införandet av nya egna medel för att kunna betala tillbaka skulderna, bidrar också till en ökad centralisering av EU och i förlängningen ett steg mot en ökad fiskal integration.

Kortsiktigt är inflationen i Europa och USA den mest akuta frågan. Ökade livsmedels- och energipriser, framför allt olja och gas, som en följd av Rysslands invasion av Ukraina, har bidragit till ökad inflation. Men det finns också anledning att tro att de stimulanspaket och den expansiva penningpolitik som bedrivits under pandemin har legat till grund för prisutvecklingen inom EU och USA. Kombinationen av dessa faktorer är avgörande för den inflationskris som nu pågår.

En av de huvudsakliga målsättningarna med EU:s inre marknad är att skapa likvärdig konkurrens i Europa. Konkurrensen bidrar till att pressa ned priser, vilket håller tillbaka inflationen. Det finns en risk att EU:s industripolitik med både finanspolitiska stimulanser och åtgärder som bidrar till minskad konkurrens på den inre marknaden riskerar att vara långsiktigt inflationsdrivande, snarare än inflationsdämpande. I sin makroekonomiska analys konstaterar EU-kommissionen att "en minskning av konkurrensintensiteten också kan leda till högre inflation, vilket i sin tur skulle kunna innebära att reallönerna sjunker, vilket kan bidra till lägre arbetskraftsdeltagande, minskad sysselsättning och därmed också lägre potentiell produktion" (Europeiska kommissionen, 2021g). Det finns således anledning att vara orolig över den riktning utvecklingen går. Men konkurrensen på den europeiska marknaden är inte enbart beroende av utformningen av stöd till europeisk industri och lättnader i regelverket. Den är också beroende av hur Europa förhåller sig till handelspartner utanför Europa, vilket vi går närmare in på i nästa kapitel.

4. EUROPAS ROLL I EN NY VÄRLDSORDNING

I föregående kapitel redogjorde vi för några av de förändringar som omfattas av den nya europeiska industripolitiken. Industripolitiken består inte enbart av offensiva satsningar för förnyelse av den europeiska ekonomin. Den karaktäriseras också av defensiva åtgärder för att skydda den inre marknaden mot utländsk konkurrens. I det här kapitlet fokuserar vi på några av de åtgärder som syftar till att säkerställa strategisk självständighet i förhållande till globala handelspartners, framför allt EU-kommissionens förslag om att granska utländska företags direktinvesteringar som kan innehålla statligt stöd från tredje land, vilket, enligt kommissionen, snedvrider konkurrensen på den interna marknaden. I kapitlet diskuterar vi också betydelsen av Rysslands invasion av Ukraina. EU:s och västvärldens ekonomiska sanktioner, och Rysslands respons på de samma, har betydande konsekvenser, inte bara för Rysslands ekonomi, utan även Europas. De har också mer långsiktig betydelse ur ett geopolitiskt perspektiv. Kapitlet avslutas med en diskussion om vad Europas strategiska positionering kan innebära för Sverige och svensk industri.

4.1 DET KINESISKA HOTET

Ett övergripande mål i den europeiska industripolitiken är ökad strategisk självständighet. Det kanske viktigaste området för förändring inom ramen för EU:s nya industripolitik för att uppnå strategisk självständighet är EU-kommissionens förslag om att införa ett gemensamt europeiskt instrument för granskning av direktinvesteringar från tredje land, dvs företag utanför Europa som investerar i eller köper upp europeiska företag.

Bakgrunden till förslaget är vad som beskrivits som en tilltagande investeringsvåg från kinesiska företag, som misstänks vara subventionerade¹⁹ av den kinesiska staten eller som har andra fördelaktiga villkor än europeiska företag. Även om det är svårt att peka ut enskilda fall där investeringen genomförts med hjälp av statliga subventioner, finns det, enligt kommissionen, skäl att vara orolig. I EU-kommissionens konsekvensanalys hänvisas framför allt till att vissa av EU:s handelspartner aktivt har drivit industripolitik med det uttalade målet att uppnå globalt ledarskap inom viktiga industrisektorer (Europeiska kommissionen, 2021d), men det är tydligt att det främsta hotet anses vara Kinas industripolitiska program som startades 2015.

EU-kommissionens rapport, som ligger till grund för förslaget, bygger bland annat på en rapport från det tyska forskningsinstitutet Mercator, Institute for China studies, i Berlin (se Wübbeke, et.al., 2016), som granskar den kinesiska statens Made in China 2020-policy. Det är en relativt alarmistisk rapport, som visar på både hot och begränsningar med den kinesiska industripolitiken. Wübbeke, et.al., (2016) menar att, även om Kinas industripolitik inte blir framgångsrik, kommer den "att skapa enorma utmaningar för internationella företag och hela ekonomier i industriländer". Enligt författarna är den ekonomiska utvecklingen i Kina huvudsakligen positiv och kan skapa ömsesidigt fördelaktiga möjligheter för Kina och dess ekonomiska partner, men det skulle vara improduktivt att uppfatta Kinas tekniska framsteg som ett nollsummespel där ökad

19 "Utländska subventioner kan i detta sammanhang ha olika former. De kan till exempel beviljas i form av nollräntelån, obegränsade statliga garantier, nollskatteavtal eller dedikerad statlig finansiering. Många av sådana utländska subventioner skulle vara problematiska om de beviljades av EU:s medlemsstater och bedömdes enligt EU:s regler om statligt stöd." (Europeiska kommissionen, 2021e)

kinesisk styrka direkt försvagar andra industriländer (Wübbeke, et.al., 2016). Författarnas slutsats är att det finns anledning att vara orolig för att den kinesiska statens aktiva industripolitik leder till en ojämn spelplan där utländska konkurrenter är i underläge. EU-kommissionens förslag grundar sig också på en rapport från Business Europe, som föreslår åtgärder för att balansera relationen med Kina. Enligt Business Europe (2020) är offentligt ekonomiskt stöd en viktig del av den kinesiska strategin och att kinesiska direkta och indirekta subventioner till statligt ägda företag har uppgått till 1,3 – 1,6 procent av BNP per år de senaste åren.

Subventioner som beviljas av regeringar utanför EU till företag verksamma i EU kan, enligt EU-kommissionen, ha en snedvridande effekt på den inre marknaden. Kommissionen menar att europeiska företag inte har samma möjlighet att få stöd från sina respektive medlemsstater. Men icke-europeiska företag, som verkar på den europeiska marknaden, har möjlighet att få stöd från det land de kommer ifrån, vilket, enligt kommissionen, skapar en orättvisa villkor för europeiska företag som inte kan konkurrera på lika villkor. Dessutom är möjligheten för europeiska företag att investera i andra länder begränsade. Det viktigaste exemplet är Kina, där utländska företags möjlighet att investera är starkt begränsade.

4.2 MULTILATERAL SAMVERKAN

För att råda bot på detta problem vill EU-kommissionen först och främst skapa likvärdiga villkor i internationella handelsavtal. Sedan 2017 har EU varit engagerat i trilaterala samtal med USA och Japan för att förbättra det multilaterala samarbetet på ett antal nyckelområden, bland annat frågor om industrisubventioner (Europeiska kommissionen, 2021f). I inledningen av 2020 kom kommissionen överens med USA och Japan om olika sätt att förbättra Världshandelsorganisationen WTO:s regler mot skadliga subventioner. I kommissionens meddelande om översynen av handelspolitiken från februari 2021 fastställs en reformagenda för WTO, inklusive ytterligare arbete med subventioner och marknadsnedvridande praxis på ett bredare plan. Kommissionen åtar sig också subventionsrelaterat arbete inom OECD. Några konkreta resultat av dessa initiativ har ännu inte framkommit. Samarbetet inom WTO har sedan länge kantats av svårigheter, men problemen har eskalerat under senare tid, som en följd av den ökade spänningen mellan USA och Kina (Gao, 2021). Det finns däremot en ökad konsensus bland WTO:s medlemsstater att samarbetet behöver reformeras, framför allt relaterat till Kinas roll, som står för en allt större andel av världshandeln (Gao, 2021). Enligt Gao, (2021) finns det en inbyggd spänning mellan WTO, en organisation som bygger på marknadsekonomiska principer, och Kina, den största icke-marknadsekonomi i världen. Men i väntan på genombrott i förhandlingar med Kina lägger EU fokus på andra åtgärder.

4.3 EN EUROPEISK GRANSKNINGSMEKANISM

Förutom insatser inom WTO och OECD vill EU-kommissionen också granska utländska direktinvesteringar på den europeiska marknaden för att på så sätt begränsa dess effekter eller helt enkelt avstyra investeringar som anses grundas i statligt stöd från tredje land.

EU-kommissionen antog redan 2019 ett ramverk för hur medlemsstater skall hantera granskning av utländska direktinvesteringar med syftet att begränsa investeringar som kan ha konsekvenser för "säkerhet och allmän ordning". Bland EU:s medlemsstater förekom redan olika gransknings-system. Sverige var ett av få länder i Europa som inte har inrättat någon särskild granskningsmekanism för direktinvesteringar från tredje land²⁰. Det europeiska ramverket syftade till att skapa enhetliga riktlinjer för EU:s medlemsstater. Under 2019 tillsatte den svenska regeringen en statlig

20 Övriga länder som inte infört någon granskningsmekanism är Irland, Nederländerna, Estland, Grekland, Slovakien, Slovenien och Bulgarien (Business Europe, 2020).

utredning för att utreda om och hur Sverige ska inrätta ett motsvarande system för granskning av utländska direktinvesteringar med fokus på säkerhet och allmän ordning (se SOU 2021:87). Utredningen föreslår införande av ett sådant granskningssystem från och med 1 januari 2023.

EU-kommissionens förslag innebär att EU vill införa en övergripande mekanism för granskning av utländska direktinvesteringar med ett annat syfte och under andra former. Det tidigare ramverket stipulerade enbart gemensamma villkor för medlemsstaternas egna granskningssystem. I det nya förslaget föreslås att EU tar över uppgiften att granska utländska direktinvesteringar med syfte att säkerställa att investeringen inte snedvrider konkurrensförhållandena på den inre marknaden. Det tidigare ramverket handlade enbart om att säkerställa att utländska företags investeringar inte hotade europeisk säkerhet och vad som kallas "allmän ordning". Förslaget innebär således en centralisering av uppgiften att granska utländska investeringar och en förskjutning av syftet.

Förändringen motiveras av att det, enligt EU-kommissionen, förekommer flera brister i regelverket, som omfattar både konkurrenslagstiftningen och regelverket för offentlig upphandling, som gör att europeiska företag utsätts för otillbörlig konkurrens om utländska företag verkar på den europeiska marknaden.

EU-kommissionen har därför initierat en förändringsprocess. I maj 2021 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden. Förslaget har gått ut på remiss och modifierats utifrån de synpunkter som kommit in under remissrundan. Den 30 juni 2022 nåddes en politisk överenskommelse som föreslår att EU-kommissionen skall ha befogenhet att undersöka finansiella bidrag som beviljas av icke-EU-regeringar till företag verksamma i EU. EU-kommissionen, om den finner att sådana finansiella bidrag utgör snedvridande subventioner, föreslås få befogenhet att införa åtgärder för att åtgärda deras snedvridande effekter.

I praktiken innebär förslaget att köparen eller anbudsgivaren på förhand måste anmäla alla ekonomiska bidrag som mottas från en icke-EU-regering i samband med investeringar eller offentliga upphandlingar som uppfyller vissa tröskelvärden (Europeiska Kommissionen, 2021f). I avvaktan på kommissionens granskning kan, enligt förslaget, affären i fråga inte slutföras och den undersökta anbudsgivaren kan inte tilldelas kontraktet. Bindande tidsfrister fastställs för kommissionens beslut. Om ett företag inte uppfyller skyldigheten att anmäla en subventionerad koncentration eller ett ekonomiskt bidrag vid upphandlingar som uppfyller tröskelvärdena, kan, enligt förslaget, kommissionen utdöma böter och se över transaktionen som om den hade anmälts.

EU-kommissionen föreslås också få befogenhet att inleda utredningar på eget initiativ. Sådana utredningar föreslås kunna inledas när kommissionen misstänker att en utländsk subvention kan tänkas vara inblandad i andra marknadssituationer, t ex i samband med nyetableringar eller när en investering innebär att ett företag riskerar att få en allt för dominerande ställning (för detaljer se Europeiska Kommissionen, 2021f). Om kommissionen fastställer att det finns en utländsk subvention och att den är snedvridande kommer den, när så är motiverat, att överväga de möjliga positiva effekterna av den utländska subventionen och balansera dessa effekter med de negativa effekter som snedvridningen medför. När de negativa effekterna uppväger de positiva effekterna kommer kommissionen att ha befogenhet att införa korrigerande åtgärder eller acceptera åtaganden från de berörda företagen som avhjälper snedvridningen (Europeiska Kommissionen, 2021f).

Förslaget innebär således en betydande begränsning av inflytande från icke-europeiska företag på den europeiska marknaden. Vid varje affär, som uppgår till ett visst tröskelvärde, måste invest-

eraren bevisa att hen inte omfattas av någon statlig subvention. Även om utländska investeringar inte begränsas helt, beläggs de med betydande administrativ börda. Förslaget innebär framför allt en betydande förändring av EU:s tidigare generösa hållning och öppenhet i förhållande till utländskt kapital. Även om motivet för EU-kommissionens förslag är tydligt, finns det anledning att ifrågasätta om det verkligen är nödvändigt att införa en sådan begränsning.

Invändningar mot en granskningsmekanism

Det finns flera möjliga invändningar mot förslaget. En första invändning är att det redan finns möjlighet för respektive medlemsstat att granska utländska direktinvesteringar med hänvisning till säkerhet och allmän ordning, som delvis har samma innebörd. Den svenska utredningen om granskning av utländska direktinvesteringar presterades hösten 2021 (SOU 2021:87). Utredningen föreslår inrättandet av ett granskningssystem som gör det möjligt för den svenska regeringen att förbjuda utländska direktinvesteringar inom vissa skyddsvärda verksamheter. Utredningen hade inte som uppdrag att utreda möjligheten att granska utländska företags investeringar med konsekvenser för konkurrensförhållanden på den inre marknaden och behandlar inte heller konsekvenser av utländska företags anbud i offentliga upphandlingar. Utredningen konstaterar däremot att ägarstrukturen och det faktiska huvudmannskapet kan ha betydelse för att bedöma riskerna med en investering och att ett "land kan komma att utnyttja en marknadsdominans för att uppnå politiska mål" (SOU 2021:87). Det är möjligt att det föreslagna granskningssystemet för att motverka säkerhetsrisker och allmän ordning även fångar upp de fall där investeringarna är uppenbart störande för konkurrensförhållanden på den europeiska marknaden. Det som förefaller mest problematiskt är om en utomstående politisk ledning genom en investering tillskansar sig insyn och inflytande i ett annat land. De säkerhetspolitiska konsekvenserna förefaller vara mer betydelsefulla än de konkurrenspolitiska. Den svenska utredningens förslag kan anses vara tillräckligt för att också kunna hantera frågor om otillbörlig konkurrens, även om det inte är det uttryckliga syftet. Sverige och svensk industri kan således anses ha tillräckligt skydd mot utländska företags investeringar med statligt stöd även om EU-kommissionens förslag om ett EU-övergripande granskningssystem inte blir verklighet.

En annan invändning är mer relaterad till det praktiska genomförandet. Granskningar av utländska företags förhållanden är svåra att genomföra och att det är relativt enkelt för den som har dunkla syften att dölja de egentliga förhållandena. Den svenska utredningen konstaterar att det kan i en del fall bli svårt att få in uppgifter om den verkliga ägaren och att utreda ägarförändringar och bulvanförhållanden och vem som har det faktiska inflytandet i en verksamhet (SOU 2021:87). Granskningen av om utländska företags eventuella snedvridande statsstöd medför flera svårigheter. Det ligger i sakens natur att om ett företag som har för avsikt att utnyttja sin gynnade situation i hemlandet för att konkurrera på den europeiska marknaden också har möjligheter att undanhålla information som kan avslöja de egentliga förhållandena eller att man skapar ägarstrukturer som försvårar eller rent ut sagt omöjliggör vederbörlig granskning av EU:s föreslagna granskningsmyndighet. Det förefaller enklare att reglera och granska säkerhetsrelaterade investeringar. Det räcker med att avgöra om objektet för investeringen har tillräckliga säkerhetsintressen, t ex vissa industrier eller vissa typer av strategisk infrastruktur, t ex hamnar, järnvägar och flygplatser. Ett granskningssystem som syftar till att granska utländska investeringar riskerar att förhålla och försvåra utländska direktinvesteringar till Europa i allmänhet, vilket kan ha långsiktiga negativa effekter på produktivitet och tillväxt under lång tid framöver. Ett granskningssystem kan i värsta fall bidra till att avskräcka utländska aktörer från att verka i Europa överhuvudtaget.

Det finns också osäkerheter om huruvida granskning av utländska företags investeringar kan behandlas på ett rättssäkert sätt. I sitt remissvar till EU-kommissionen varnar den kinesiska hand-

elskammaren i Bryssel, som samlar majoriteten av kinesiskägda företag i Europa, för att den föreslagna granskningen av utländska investeringar riskerar att skapa rättsosäkerhet för kinesiska företag som ämnar investera i Europa. Handelskammaren varnar också för att sådan granskning kan leda till att utländska företag diskrimineras (China Chamber of Commerce to the EU, 2021). Den kinesiska handelskammarens invändning är inte särskilt förvånande, men den är värd att ta i beaktande.

Det finns också anledning att ifrågasätta om riskerna förknippade med utländska företags investeringar är särskilt stora. I förhållande till andra företagsuppköp har kinesiska direktinvesteringar ett annat syfte. Medan japanska direktinvesteringar i Europa främst handlat om nyetableringar i produktionsanläggningar har kinesiska investeringar främst handlat om att få tillgång till avancerad teknologi (Henderson & Hopper, 2021). De kinesiska investeringarna karaktäriseras inte nödvändigtvis av fientliga uppköp som syftar till att motverka konkurrens, som kan leda till fabriksnedläggningar med ökad arbetslöshet som följd. De syftar inte heller främst till att etablera sig på den europeiska marknaden. De kinesiska investeringarna grundar sig mer i ett intresse av att ta del av och vara med i utvecklingen av ny avancerad teknologi, som sedan kan bidra till att utveckla den kinesiska industrins konkurrenskraft. Henderson & Hooper (2021) granskar ett antal fall där kinesiska företag köpt upp europeiska företag, däribland Geelys uppköp av Volvo Cars. Analysen visar att övertagandet av Volvo och etableringen av ett utvecklingscenter i Göteborg, har haft en omedelbar positiv effekt för båda företagen. Försäljningen har ökat för båda företagen. Geely har registrerat mer 1 000 patent sedan 2010, vilket är en utveckling som hade varit otänkbar inom samma tidsram om det inte hade genomfört investeringarna i Sverige. Henderson & Hooper (2021) konstaterar att kinesiska företags investeringar i europeiska innovativa företag inte enbart innebär att företagen får kontroll över de IP-rättigheter och den teknisk expertis som är inbäddad i de uppköpta företagen. De får också tillgång till och kontakt med världsledande europeiska innovationssystem, som de kan dra fördel av under en lång tid framöver. I Volvo Cars fall har Geelys övertagande inneburit att företaget har fått tillgång till produktionskapacitet i exempelvis Kina, samtidigt som företaget får tillgång till den kinesiska marknaden. Förutom att utländska direktinvesteringar bidrar till att säkra jobb i Europa, skapar de således också nya förutsättningar för dynamisk tillväxt. Frågan är således om de potentiellt negativa konsekvenserna av kinesiska investeringar överväger fördelarna?

Den kinesiska industristrategin är kanske inte så hotfull som det framstår. Henderson & Hooper (2021) menar att kinesiska investeringar i europeiska företag grundar sig i att det kinesiska innovationssystemet är undermåligt och att Kina har svårt att klara av konkurrensen i den tekniska utvecklingen. Därav dessa omfattande satsningar på att "köpa in" innovation utifrån. Henderson & Hooper (2021) konstaterar att de kinesiska satsningarna är imponerande i volym, men att de utgår från en relativt låg nivå och de framsteg som har gjorts i termer av patent är relativt begränsade i förhållande till andra länder, som exempelvis Sydkorea. Även om Kina har komparativa fördelar inom vissa tekniska sektorer, är Kina ännu inte i närheten av den tekniska utvecklingen i Europa, Japan och USA. Författarna menar att de högteknologiska företag som utvecklats i Kina inte bygger på banbrytande inhemsk teknologisk utveckling. De bygger framför allt på teknologi som "lånats" eller köpts upp från utländska företag. Deras konkurrenskraft i Kina grundas också på att de gynnas av att vara skyddade från utländsk konkurrens. De menar, dessutom, att Kina, liksom andra auktoritära länder, har svårighet att skapa innovation. Att tillförskansa sig teknisk kompetens genom uppköp av utländska företag är därför ett sätt att snabba på utvecklingen, förutsatt att de lyckas överföra den uppköpta teknologin till inhemska företag, vilket de har visat prov på tidigare. Anledningen till att Kina fokuserar sina investeringar på just Europa, är, enligt författarna, de svårigheter som är förknippade med att etablera kontakt med högteknologiska företag och innovationssystem i Japan och USA. Det beror bland annat på att japansk och ameri-

kansk lagstiftning på området är mer restriktiv än den europeiska. Deras slutsats är att kinesiska direktinvesteringar i Europa behöver hanteras varsamt av företagsledare och fackliga företrädare. De menar också att EU bör överväga reglering, framför allt inom de sektorer där kinesiskt övertagande ställer strategiska frågor kring avancerad innovation och konkurrenskraft (Henderson & Hooper, 2021).

Behovet att begränsa statsstödda investeringar från Kina har minskat. Den högsta vågen av statsstödda investeringar från kinesiska företag har redan ebbat ut. Kinesiska direktinvesteringar ökade betydligt sedan finanskrisen 2008-2009 fram till 2016 då de uppgick till omkring 37 miljarder euro (Henderson & Hooper, 2021). Sedan dess har de kinesiska direktinvesteringarna i Europa minskat betydligt. Det finns också tecken som tyder på att Kina i större utsträckning fokuserar på den inhemska ekonomiska utvecklingen och en nödvändig ombalansering av ekonomin. Det är möjligt att Kina inte längre finner samma behov av att snabba på den tekniska utvecklingen genom uppköp av europeiska företag.

Det finns således flera invändningar mot att införa en europeisk granskningsmekanism för utländska direktinvesteringar. EU-kommissionen och flera medlemsstater förefaller övertygade om nödvändigheten att införa en europeisk granskningsmekanism för att skydda den inre marknaden mot otillbörlig konkurrens. Men nackdelarna bör vägas mot fördelarna, både för det enskilda företags utvecklingsmöjligheter och de samhällsekonomiska effekterna i allmänhet. Det är en svår avvägning, vars slutsats kan variera från land till land och från fall till fall.

Men förslaget bör också betraktas i ljuset av pågående förhandlingar om ett nytt handelsavtal med Kina. Efter EU:s kritik inom ramen för WTO under 2018, har Kina tonat ned betoningen på utländska direktinvesteringar i sin Made in China policy, men flera menar att det framför allt är en retorisk anpassning och inte en anpassning av den förda politiken (Gao, 2021). Förslaget att införa en granskningsmekanism för att avslöja och begränsa statsstödda investeringar kan betraktas som ett utspel, från EU:s sida, för att sätta press på Kina i förhandlingarna om ett nytt handelsavtal. Att införa ett granskningssystem för icke europeiska statsstödda investeringar, begränsa icke europeiska aktörers deltagande i offentlig upphandling och dessutom införa en gränsjusteringsmekanism för att motverka koldioxidläckage innebär sammantaget att Europa tar en mer offensiv hållning i förhållande till sina handelspartners, framför allt Kina. Det kan bidra till att irritera kinesiska beslutsfattare och motverka en långsiktig överenskommelse som bygger på att Kina också öppnar upp för europeiska företags investeringar i Kina.

Den europeiska industripolitikens paradox

För att hantera pandemin har Europa och dess medlemsstater erbjudit företag olika former av statliga stöd, vilket förändrar förhandlingsdynamiken gentemot Kina, som inte erbjudit pandemistöd i samma utsträckning (Gao, 2021). I sammanhanget kan det uppfattas som paradoxalt att EU, med hänvisning till Kinas industripolitik, vill upprätta begränsningar av kinesiska direktinvesteringar i Europa, samtidigt som Europa inför en industripolitik med samma förtecken – ökad allokering av offentliga medel till investeringar i ny teknologi och innovation till europeiska företag (se föregående kapitel), även om dessa statliga stöd främst syftar till att korrigera försvarbara marknadsmisslyckanden, t ex behovet att minska den europeiska industrins koldioxidutsläpp. Den europeiska industripolitiken har förvisso inte någon explicit ambition att tillägna sig teknologi från företag utanför Europa. Men kan EU-kommissionen garantera att de europeiska företag som tar del av medlemsstaternas och EU:s olika stöd inte också genomför investeringar utanför Europa? Den europeiska industripolitiken som syftar till att "jämna ut spelplanen" innebär således att Europa också, på samma sätt som Kina, tar sig an möjligheten att erbjuda statligt stöd. När Europa går mot mer statlig intervention blir det svårare för Europa att hävda att Kina skall sluta

göra det. Men Rysslands invasion av Ukraina förändrar den geopolitiska spelplanen, där det blir allt viktigare för Europa att inte försämra relationen med Kina.

4.4 RYSSLANDS INVASION AV UKRAINA

Rysslands fördjupade invasion av Ukraina är inte enbart en mänsklig tragedi och en säkerhetspolitisk mardröm. Invasionen är också en offensiv attack mot Europas ekonomiska stabilitet och framtida utveckling. Syftet var att återta Ukraina, som Putin uppfattar som en del av Rysslands intressesfär, men det är rimligt att utgå från att Putins plan också var att bryta ned den västerländska ekonomiska dominansen till fördel för ryska ekonomiska och politiska intressen. I juli konstaterade Ursula von der Leyen att Ryssland använder energin som ett vapen mot Europa. Invasionen genomfördes med vetskap om Europas beroende av ryska olje- och gasleveranser, ett beroende som systematiskt byggts upp under en lång tid. Det är en medveten begränsning av utbudet, vilket bidrar till att höja energipriserna. I Putins plan ingick säkerligen att EU inte skulle kunna intervensera utan att riskera betydande ekonomiska konsekvenser. Även om EU skulle försöka så skulle det ta tid och så mycket resurser i anspråk att det skulle åstadkomma ekonomisk skada och instabilitet under lång tid framöver, vilket skulle gagna Rysslands intressen även om det sker på bekostnad av reducerade exportintäkter under en tid. Utan att ha tillgång till Putins fullständiga resonemang är det inte orimligt att anta att hans kalkyl bygger på en förväntan om att Rysslands oljeintäkter ändå skulle minska på längre sikt, med tanke på Europas ambitioner att minska sina koldioxidutsläpp och övergå till fossilfri energiproduktion. Europa, som har varit den främsta förespråkaren för grön omställning det senaste decenniet, har trots allt gjort sig mer beroende av rysk fossilbrännande energi (Zelikov, 2022). Ur Putins perspektiv var det troligtvis lika bra att använda Europas beroende av olja och gas som vapen nu, medan det ännu utgör ett kännbart hot. Vid ett senare tillfälle, när västvärlden begränsat sin användning av fossila drivmedel som en följd av klimatpolitiken, skulle det inte längre finnas samma möjlighet att utöva utpressning på Europas ekonomier. Detta trots att övergången till en fossilfri ekonomi skulle göra världen beroende av mineraler som finns tillgängliga i Ryssland och Kina (Zelikov, 2022). Kort sagt, Rysslands invasion av Ukraina, är inte enbart ett krig mot Ukraina. Det är också en attack mot västvärldens ekonomi och bör i alla avseenden betraktas just som ett försök att bryta ned och sära Västeuropas ekonomi.

Tidpunkten för interventionen var också noga utvald. Invasionen genomfördes i en tid då Europas samarbete försvagats (Brexit, politiska kriser och ledarbyten i flera europeiska länder men även i USA, ekonomisk tillbakagång och enorma statsskulder, som en följd av åtgärderna för att hantera pandemin), samtidigt som relationen mellan USA och Europa ifrågasatts, särskilt under Trumpadministrationen. Dessutom genomfördes invasionen under en period då Ryssland var ordförande i FN:s säkerhetsråd. Ur Putins perspektiv uppfattades säkerligen dessa förutsättningar som ett lämpligt tillfälle att invadera Ukraina, inte enbart för att Europa var splittrat, utan också för att slutgiltigt knäcka de västerländska demokratiernas hegemoni över världen.

Ur ett västerländskt och europeiskt perspektiv är en sådan kränkning förstås oacceptabel. Men planen byggde också på en felaktig och ofullständig kalkyl. Putin hade inte räknat med den entydiga uppslutning som västvärlden lyckades mobilisera för att stödja Ukraina. Han hade säkerligen inte räknat med omfattningen av de ekonomiska sanktionerna och att EU:s medlemsstater skulle vara beredda att försöka ta sig ur beroendet till den ryska gasen och oljan.

Sanktionerna mot Ryssland

Omedelbart efter Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 införde EU tillsammans med totalt 40 länder inklusive USA, Australien, Nya Zeeland, Kanada, Storbritannien och Japan, omfatt-

ande ekonomiska sanktioner mot Ryssland²¹, framför allt frysning av ryska tillgångar och uteslutning av ryska banker från SWIFT-systemet.

Flera säkerhetspolitiska experter menar att de ekonomiska sanktionerna sannolikt inte bidrar till att stoppa Rysslands aggression i Ukraina (se exempelvis Hirdman, 2022). Studier visar att ekonomiska sanktioner sällan uppnår sina syften, att få stopp på konflikter eller att ändra den sanktioneras beteende (Allen, 2022; van Bergeijk, 2022). Det är rimligare att betrakta sanktionerna mot Ryssland som ett sätt att göra det svårt för Ryssland att finansiera den militära operationen (Mardones, 2022). Ekonomiska sanktioner kan också betraktas som ett sätt begränsa möjligheten för Ryssland att åtnjuta de fördelar som följer av att delta i internationell handel och följa internationella överenskommelser.

Flera studier har försökt bedöma de ekonomiska konsekvenserna av sanktionerna både för Ryssland och de länder som inför dem. Enligt Mardones (2022) får sanktionerna betydande konsekvenser för Ryssland, med en produktionsnedgång på 10,1 procent. Mahlstein, et.al., (2022) menar att Ryssland skulle kunna förlora så mycket som 14,8 procent av real BNP på kort till medellång sikt och drabbas av totala importförluster på 50,7 procent och exportvolymerna minska med 22,6 procent. Ryska forskare (Ismalov, et.al., 2022) menar, å andra sidan, att de ekonomiska sanktionerna inte driver Ryssland mot en ekonomisk kollaps, eftersom de har energiresurser, konsoliderade ekonomiska institutioner, som länge orienterats mot självförsörjning, och att vissa exportaktiviteter ändå kommer att kunna fortgå. Men de ekonomiska sanktionerna mot "Rysslands specialoperation i Ukraina" får betydande konsekvenser i Europa och resten av världen, framför allt beroende av försöken att minska beroendet till rysk gas och olja, som, enligt Ismalov, et.al., (2022), är omöjligt på kort sikt.

Europeiska bedömare menar, å andra sidan, att sanktionerna inte får så stora konsekvenser i Europa. Enligt Mahlstein, et.al., (2022) skulle de sanktionerade länderna i genomsnitt förlora 0,52 procent av real BNP, 0,21 procent total import och 0,28 procent totalt export. Litauen, Lettland, Estland, Finland, Ungern och Polen, de europeiska länder som är geografiskt närmast och har starkast handelsflöde med Ryssland, drabbas av en betydande produktionsnedgång (Mardones, 2022). De ekonomiska effekterna skulle dock vara ojämnt fördelad där flera europeiska länder där till exempel Nederländerna och Tyskland riskerar reala BNP-förluster långt över 1 procent. De ekonomier som är mindre integrerade med Ryssland och mindre beroende av energiimport – skulle, enligt författarna, påverkas i mindre utsträckning. För Sverige får avsaknaden av Ryssland i världsekonomin inte så stor direkt betydelse på kort sikt, eftersom handeln med Ryssland är marginell och har varit på nedgång under en längre tid, framför allt sedan annekteringen av Krimhalvön 2014.

Ur ett svenskt perspektiv får avvecklingen av Ryssland från världsekonomin däremot indirekta effekter på längre sikt, framför allt genom dess konsekvenser för länder i Europa som är mer beroende av import av råvaror, särskilt olja och gas, från Ryssland. EU är känsligt för störningar i leveranser av energi. 40 procent av gasen i Europa kommer från Ryssland. Tyskland är kanske det land i Europa som påverkas mest. Det är också det land där en ekonomisk nedgång får störst påverkan på andra länder i Europa. Tyskland står för 25 procent av EU-ländernas samlade BNP. Flera experter har varnat för att ett förbud att importera olja och gas från Ryssland kan leda till en lågkonjunktur framför allt i Tyskland och eurozonen, kanske den djupaste lågkonjunkturen på flera decennier. Tysklands stora tillverkningsindustri är energiintensiv och landet är utan tvekan

21 För en översikt av alla ekonomiska sanktioner fram till juli 2022, se https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

en av de hårdast drabbade stora ekonomierna i Europa med kraftig nedrevidering av tillväxtutsikterna från förkrigstiden i februari. Samtidigt har inflationen stigit kraftigt till 7,5 procent i juli och väntas stiga ytterligare under hösten och vintern. De flesta prognosmakarna har reviderat ned tillväxttakten till omkring 1,5 procent i år och ner mot noll procent nästa år. En ekonomisk nedgång i Tyskland, som är svensk industris viktigaste handelspartner, riskerar att få betydande konsekvenser för den mer långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

USA, som också är ett viktigt land för svensk industri (tredje viktigaste exportmarknaden efter Tyskland och Norge), påverkas inte i lika stor utsträckning av de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland. Men USA har sina egna problem. Stigande inflation och ett enormt budgetunderskott i USA kan få betydande konsekvenser för den globala tillväxten på sikt. Men kriget i Ukraina har också återuppväckt USA:s intresse för Europa. Den transatlantiska alliansen är starkare än på länge (Kotkin, 2022). USA blir mer beroende av att upprätthålla goda relationer med Europa och andra demokratiska stater.

Avhysningen av Ryssland får således betydande konsekvenser, inte bara för Ryssland men också andra länder. Det innebär framför allt att världsekonomin förlorar den potential som annars hade kunnat utvecklas om det hade varit fred och Ryssland varit med. Det betyder också att Europa så snabbt som möjligt måste avsluta sitt beroende till rysk olja, gas och kol, till fördel för grönare energikällor och även kärnkraft (Zelikov, 2022).

Ryssland som persona non grata

Men ekonomiska sanktioner införs inte enbart av rationella ekonomiska skäl (Beauregard, 2022). Det finns också andra överväganden som driver beslutsfattare att inrätta sanktioner. En vanlig förhoppning är att sanktioner skall ha en demokratiserande effekt. Ekonomiska sanktioner skickar en signal till landets befolkning att dess ledning inte accepteras av det internationella samfundet och att de bör verka för ett regimskifte (van Bergeijk, 2022). Men att en befolkning i ett auktoritärt land skall kunna se sambandet mellan den ekonomiska misär som de upplever och de fördelar som kommer av att kunna delta i internationell handel och följa internationella överenskommelser är mindre sannolikt. Det är mer troligt att den auktoritära regimen använder de ekonomiska sanktionerna som intäkt för att öka repressionen i landet och skylla svårigheterna på externa "onda" krafter.

De ekonomiska sanktionerna innebär att Ryssland sannolikt kommer att förbli isolerat under lång tid framöver. Hur länge konflikten kommer att pågå och hur länge sanktionerna kommer att kvarstå är osäkert. Kriget är i skrivande stund långt ifrån att vara på väg mot en fredlig lösning. Sanktionerna kommer att hänga i länge, även om kriget slutar och även om det sker maktskifte i Kreml. Det är rimligt att tänka sig att det kommer att ta lång tid innan väst finner förtroende för att återigen börja handla med Ryssland. De olika negativa effekterna kommer att pågå i årtal och de kommer att få återverkningar både i Ryssland och i de länder som inrättat dem (Mardones, 2022).

Det är, enligt van Bergeijk, (2022), viktigt att tänka på en exitstrategi för hur de ekonomiska sanktionerna skall kunna avvecklas. Att återskapa ömsesidiga fördelar och integration måste, enligt honom, stå på dagordningen som ett instrument för att hitta en lösning ur den nuvarande krisen. Att minska det ömsesidiga beroendet mellan öst och väst medför däremot en klar risk och kan på längre sikt leda till minskad internationell säkerhet. Ett auktoritärt Ryssland kan, enligt van Bergeijk, (2022), vara farligare och mer krigsbenäget på längre sikt.

4.5 DEN GEOPOLITISKA KARTAN RITAS OM

Ekonomiska sanktioner kan också ha konsekvenser för andra länder än det land som sanktioneras. De länder som inte inför sanktioner till exempel Kina, Indien och Turkiet) kommer, enligt Mahlstein, et.al., (2022), också att förlora på de ekonomiska sanktionerna. Turkiet, till exempel, riskerar en minskning av BNP med 0,13 procent (Mahlstein, et.al., 2022). Sanktionerna kan också ha långsiktiga konsekvenser för den globala sammanhållningen. Ett villkor för att kunna införa sanktioner är att det land som sanktioneras är mer eller mindre beroende av att upprätthålla goda relationer med de länder som sanktioneras eller att det förekommer ”en meningsfull ekonomisk interaktion innan dess att sanktionerna införs” (van Bergeijk, 2022). Det är, enligt van Bergeijk, (2022), däremot osannolikt att sanktioner kommer att påverka Kremls kalkyl i särskilt stor utsträckning. Den ökade ryska motståndskraften, den alltmer autokratiska karaktären hos president Putins regering gör, enligt van Bergeijk, (2022) att sanktionerna inte kommer att bita. Men när det gäller sanktionerna mot Ryssland handlar det inte enbart om att begränsa handel, investeringar och frysa tillgångar. Det handlar också om att begränsa Rysslands tillgång till det finansiella systemet, framför allt genom avstängningen av Ryssland från SWIFT, vilket är en sanktion som tidigare endast tillämpats i förhållande till Iran 2012 (van Bergeijk, 2022). I det här sammanhanget är USA:s agerande centralt. Möjligheten att införa den typen av sanktioner grundar sig i användningen av dollarn som världens reservvaluta och landets integration i det finansiella systemet (Allen, 2022). Betydelsen av USA-baserade finansiella institutioner i globaliserad ekonomi ger USA mer finansiell hävstångseffekt än andra stater vid utförande av ekonomiska sanktioner (Allen, 2022). Effektiva ekonomiska sanktioner kräver dock samordning av flera länder och stora finansiella institutioner.

För den som genomför sanktionerna, kan sanktioner vara ett sätt att bekräfta och poängtera betydelsen av ekonomiskt samarbete och internationella överenskommelser eller att demonstrera enighet och beslutsamhet, vilket kan ha betydelse för de sanktionerade ländernas egna medborgare och framför allt de företag och aktörer som bedriver handel. Sanktionerna signalerar också till andra länder vad som kan hända om de inte följer multilaterala överenskommelser. Liedtke (2022) menar däremot att det i samband med ekonomiska sanktioner mot Ryssland finns ytterligare ett element att ta hänsyn till. Den västerländska vedergällningen mot den ryska invasionen, som, ur hans perspektiv, var att frysa Ryssland ur det globala finansiella systemet, ger viktiga signaler till andra auktoritära stater. Han menar att lärdomarna för länder som inte handlar med amerikanska dollar eller euro är tvåfaldiga: För det första, när valutareserver kan frysas så lätt – som hände med de ryska tillgångarna som hålls hos centralbankerna i USA, EU, Japan, Storbritannien, Kanada, Australien och Schweiz – är värdet på dessa tillgångar mycket mindre relevant än tidigare. Som en konsekvens, menar Liedtke, kommer andra länder att bygga upp sådana reserver i mindre utsträckning och, framför allt, använda dem i mindre utsträckning. För det andra, när betalningssystem och banknätverk kan skära av ett lands finansiella infrastruktur, då kommer det landet – och andra liknande länder – att utforma alternativa strategier. Det betyder att världens länder kommer att vara mindre intresserade av att delta i ett amerikanskt och europeiskt utformat och dominerat finansiellt system i framtiden. Det kan också innebära att transaktionskostnaderna, som gradvis minskat som en del av globaliseringsprocessen, kan komma att stiga igen, vilket också dämpar framtida tillväxt (Liedtke, 2022).

De ekonomiska sanktionerna handlar således inte enbart om att straffa Ryssland för att de bryter mot internationella överenskommelser. Sanktionerna riskerar att ha mer långtgående konsekvenser. De visar att varje land i världen, som inte följer västerländska värderingar, riskerar att uteslutas från det västerländska finansiella systemet, vilket innebär att deras incitament att bygga upp ett eget, självständigt, finansiellt system ökar.

En sådan utveckling är redan på gång i Kina. Enligt Hallding (2022) har den kinesiska regimen, alltsedan Xi Jinping kom till makten, etablerat ett nytt system av kinesisk-kontrollerade finansiella institutioner, policybanker, och så kallat "kommersiella" statligt kontrollerade kinesiska banker med omfattande internationell utlåning. Kina har också utvecklat ett alternativ till det nuvarande SWIFT-systemet för finansiella transaktioner och i januari 2020 började People's Bank of China implementeringen av en elektronisk valuta som är tänkt att användas i alla transaktioner med utlandet (Deiaco, et.al., 2021). Dessa finansiella institutioner ligger utanför det internationella system av banker som är en del av Bretton Woods-institutionerna – IMF, Världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna – vilka Kina menar kontrolleras av USA och "väst" (Hallding, 2022). Liknande utveckling kan också skönjas i Ryssland, som börjat utveckla ett alternativt SWIFT-system. Hallding menar att de ryska och kinesiska regimernas hållning gentemot "väst" sammanfaller på många punkter. Bägge upplever sig blockerade av väst från sina rättmätiga platser i den globala ordningen: Putins Ryssland ur ett perspektiv av frustrerat mindervärdeskomplex; Kina utifrån den styrkeposition som nära fyra decenniers makalös ekonomisk utveckling har lagt grunden till (Hallding, 2022). Sanktionerna riskerar således att förstärka en mer långsiktig uppdelning av världen i ekonomiska block med allt mindre ömsesidigt beroende och förtroende sinsemellan.

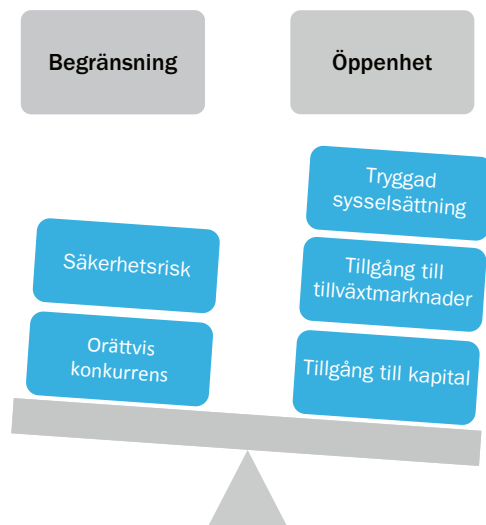
Västvärldens utmaning är således inte enbart att följa upp och genomföra sanktionerna, eller att få fler länder att följa dem. Det handlar också om att säkerställa att övriga länder i världen har fortsatt förtroende för det västerländska finansiella systemet, som bygger på att en stor del av den internationella handeln bedrivs med dollar eller euro. Av avgörande betydelse förefaller vara hur Kina hanterar balansen mellan väst och Ryssland. Den underliggande geopolitiska stormaktskonflikten mellan Kina och USA kvarstår.

4.6 SLUTSATSER: ETT VÄGVAL FÖR EUROPA OCH SVERIGE

Den nya europeiska industripolitiken innebär att Europa har antagit en ny och mer offensiv roll i relation till sina globala handelspartners. Även om industripolitiken syftar till en utökad strategisk självständighet i allmänhet är det tydligt att det är utvecklingen i Kina som uppfattas som det främsta hotet och som därmed motiverar åtgärder. Med Rysslands invasion i Ukraina läggs ytterligare en dimension till det geopolitiska spelet. Europa blir mer beroende av samarbete med Kina och, framför allt, att Kina inte ensidigt bildar allians med Ryssland.

Europa står inför ett svårt vägval. Vägvalet kan beskrivas som ett val mellan att, å ena sidan, fortsätta tro på och verka för öppenhet och samarbete på en fri global marknad och, å andra sidan, begränsad öppenhet, misstänksamhet mot utländska företag.

Figur 4.1: Europas vägval mellan begränsning och öppenhet



Källa: IER

Det finns klara fördelar med att fortsätta tro på öppenhet och exempelvis låta kinesiska företag köpa upp europeiska företag. Det är ingen orimlig gissning att Kina kommer att dominera världsmarknaden i det längre perspektivet. Men kinesisk dominans på europeiska marknader kommer aldrig bli total. Det är snarare troligt att samarbete skapar ekonomisk tillväxt och jobb i Europa.

Det är möjligt att ökad protektionism kan erbjuda tillväxt på kort sikt, men på längre sikt finns det risk att Europa förlorar konkurrenskraft och, framför allt, långsiktiga utvecklingsmöjligheter. Även om EU begränsar möjligheten för kinesiska företags investeringar i Europa nu kommer den kinesiska industrins utveckling att fortsätta. Begränsning av utländska investeringar riskerar att skapa mindre möjlighet för EU och europeiska företag att ta del av den utveckling som sker i Kina på längre sikt. Kina blir en motståndare snarare än en medspelare. EU befinner sig i en form av prioners dilemma, som gör att det framstår som rationellt att inte samarbeta, även om det ligger i båda parternas intresse att göra det. I grunden handlar det om huruvida handel ska användas för att uppnå geopolitiska målsättningar, eller om handel och ekonomisk integration skall användas för att uppnå fred och stabilitet. Lösningen ligger troligtvis någonstans mitt emellan, men det förutsätter att väst (både EU och USA) inte slår ned på Kinas interventionistiska ekonomiska system. I stället krävs, som Shaffer (2021) uttrycker det, mer utrymme för nationell politik, både för stater att driva industripolitik och att införa defensiva åtgärder för att skydda sig mot "externaliteter" från andras åtgärder. Kanske är det, som den kinesiske ekonomen Jiandong Ju föreslår, värt att överväga en förhandlingsstrategi som bygger på konkurrenskraftig och fredlig samexistens (competitive coexistence), där båda sidor (USA och Kina) erkänner varandras system och blir partners i formandet av en ny världsordning (Ju, 2019)?

Sverige bör fortsätta sin frihandelsvänliga hållning

Sverige och svensk industri har historiskt haft en positiv inställning till samarbete med Kina och kinesiska företags investeringar i svensk industri. Svensk industri och arbetsmarknad har gynnats av att vara öppet för utländska direktinvesteringar. Sverige är också ett av de länder i Europa vars näringsliv har störst andel utlandsägda företag. Men endast en liten andel ägs av

kinesiska företag. I den svenska regeringens skrivelse (2019) anges att antalet företag i Sverige med kinesiskt majoritetsägande uppgick till 114 under 2018, vilket motsvarar 0,8 procent av alla utlandsägda företag i Sverige (se också Business Sweden, 2022a). Dessutom finns det ett betydande antal företag i Sverige vars huvudman är kinesisk medborgare. Regeringen lyfter också fram att kinesiska investeringar har bidragit till att skapa och behålla ett stort antal jobb i Sverige. Uppskattningsvis arbetar, enligt regeringen, 25 000 personer i kinesiskt ägda företag, verkamma inom sektorer som fordonsindustrin, logistik och transport, underhållningsindustrin, IT och läkemedel. Cirka 20 000 av dessa arbetar för Volvo Personvagnar. Kinesiska direktinvesteringar i Sverige uppgick till knappt 36 miljarder kronor 2018, en ökning med 186 procent jämfört med 2017, främst beroende på Geelys 31 miljarder kronors investering i AB Volvo (Regeringens skrivelse, 2019).

Den svenska regeringen har noterat att diskussionerna inom EU om investeringar i känslig teknologi och riskerna för multilateralt samarbete intensifierats i takt med att Kinas globala inflytande har ökat (Regeringens skrivelse, 2019). Frågor som rör strategisk autonomi, avslappnad konkurrenslagstiftning, starkare skyddsmekanismer och stora investeringar i strategisk teknologi tas, enligt regeringen, upp i dessa diskussioner, förutom traditionella styrkor som effektiv konkurrens, öppen handel och en väl fungerande inre marknad. Regeringen noterar också att balansen mellan utmaningar och möjligheter som Kina presenterar har förändrats i ljuset av landets växande inflytande och dess ambitioner att bli en ledande global makt, men betonar balansen mellan att ”utnyttja de möjligheter som Kinas utveckling erbjuder och att hantera de utmaningar som landet ställer oss in för, inklusive genom att utveckla lagstiftning vid behov” (Regeringens skrivelse 2019).

När det gäller handel och ekonomi följer regeringen i princip EU:s strategi i förhållande till Kina. Men den svenska hållningen är mindre konfrontatorisk och betonar mer av bilateralt och internationellt samarbete med fokus på hållbarhet, innovation och socialt ansvarstagande. I frågan om granskning av utländska investeringar har den svenska regeringen än så länge varit relativt försiktig. Regeringen hänvisar till betydelsen av att kinesiska investeringar kan bidra till att uppnå klimatmålen och Parisavtalet och påpekar att det är viktigt att investeringar är transparenta, ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara och i enlighet med internationella lagar och standards. Vår bedömning är att det, med hänsyn till den svenska industrins framtida utveckling och konkurrenskraft, finns all anledning för Sverige att fortsatt verka för europeisk öppenhet och deltagande i internationell handel.

Mycket talar för att den svenska hållningen att värna öppenhet och frihandel bör fortsätta. Alternativet, att bygga upp starkare relationer med likasinnade länder, riskerar att motverka långsiktig ekonomisk tillväxt. Europas offensiva hållning, som till exempel uppbyggande av hinder för icke-europeiska investeringar, kan enbart vara en tillfällig lösning på det mer övergripande problemet – att det saknas fungerande globala mekanismer för handel och konfliktlösning. Försvagningen av multilaterala organisationer som WTO är i detta sammanhang oroväckande (Hopewell, 2022). Rysslands invasion av Ukraina skapar ytterligare utmaningar för Europa och Sverige i det geopolitiska spelet, men det ändrar inte i grunden vad som är mest gynnsamt för svensk industri – att värna öppenhet och frihandel.

5. REKOMMENDATIONER TILL ARBETSMARKNADENS PARTER

Det är många som har sagt att 2023-års avtalsrörelse är ovanligt viktig, kanske den svåraste i modern historia. Pandemin, kriget i Ukraina, inflationen, energipriserna och risken för en lågkonjunktur skapar ovanligt osäkra förutsättningar som ställer parterna på prov. Vi är inte lika oroliga. I den här rapporten har vi analyserat och diskuterat några av de faktorer som skapar osäkerhet inför avtalsrörelsen, samt några långsiktiga tendenser som kan tänkas påverka utvecklingen längre sikt, framför allt utvecklingen inom de områden som tidigare har bidragit till att dämpa inflationen – globaliseringen och skapandet av den inre marknaden. Vi vill inför avtalsrörelsen 2023 formulera några råd och rekommendationer till parterna på arbetsmarknaden i allmänhet och parterna inom industriavtalet i synnerhet.

- **Lita på centralbankerna:** De kommer att kunna uppnå sina inflationsmål.
- **Glöm inte att Sverige är en liten öppen ekonomi:** Svensk industri är beroende av handel med omvärlden. Vad som händer i omvärlden får alltid konsekvenser för svenska företag och anställda.
- **Lägg inte allt för stor vikt vid kortsiktiga kriser.** Industriavtalet är inte något instrument för att lösa akuta problem. Lägg större vikt vid de långsiktiga utmaningar som industrin står inför. Håll särskild uppsikt på utvecklingen av de långsiktigt deflatoriska mekanismerna.
- **Lita på den svenska modellen.** Industriavtalet och den svenska lönebildningsmodellen är utformad för att hantera just den typ av situation som världsekonomin nu befinner sig i. Den innehåller de mekanismer och komponenter som krävs för att kortsluta löne-pris-spiraler, som kan bidra till att inflationen håller i sig under en längre tid. Det riskerar att leda till stagflation, vilket är svårt att bryta för centralbankerna.
- **Håll ihop.** Det ekonomiska läget är inte utan utmaningar. Det kommer att bli svårt. I oroliga tider är det lätt hänt att utomstående konflikter också blir en konflikt på hemma plan. Det är inte rätt tid att nu experimentera med lönebildningen. Nu gäller det att jobba tillsammans och ta ansvar för kommande generationer.

REFERENSER

- Aghion, P. (2011). *Some thoughts on industrial policy and growth*. Industrial policy for national champions, 13-30.
- Allen, S. H. (2022). The uncertain impact of sanctions on Russia. *Nature Human Behaviour*, 1-2.
- Altman, S., & Bastian, P. (2021). *DHL Global Connectedness Index 2021 Update. Globalization shock and recovery in the Covid-19 crisis*, Bonn, DHL and NYU Stern School of Business, November 2021.
- Appelt, S., & Galindo-Rueda, F. (2016). *Measuring the Link between Public Procurement and Innovation*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2016(3), 1.
- Arbetsförmedlingen (2022a) *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2022, Utvecklingen på arbetsmarknaden 2022–2023, Arbetsförmedlingen analys 2022:13*.
- Armingeon, K., de la Porte, C., Heins, E., & Sacchi, S. (2022). Voices from the past: economic and political vulnerabilities in the making of Next Generation EU. *Comparative European Politics*, 20(2), 144-165.
- Ascić, I., Ascić, J., Hilletoft, P., Pimenta, M. L., & Hilmola, O. P. (2022). An Evaluation of Critical Capabilities and Improvement Areas for Competitive Manufacturing in a Developed-Country Environment. *Sustainability*, 14(11), 6678.
- Baldwin, R. & Freeman, R. (2022). Risks and Global Supply Chains: What WE Know and What We Need to Know. *The Annual Review of Economics*, 14, 153-180.
- Barsky, R. B., & Kilian, L. (2001). Do we really know that oil caused the great stagflation? A monetary alternative. *NBER Macroeconomics annual*, 16, 137-183.
- Babecký, J., Du Caju, P., Kosma, T., Lawless, M., Messina, J., & Rööm, T. (2010). Downward nominal and real wage rigidity: Survey evidence from European firms. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(4), 884-910.
- Beauregard, P. (2022). International emotional resonance: Explaining transatlantic economic sanctions against Russia. *Cooperation and Conflict*, 57(1), 25-42.
- Bergold, J., Blomqvist, N. & Larsson, L. (2021) *Vi som inte jobbade hemma, Hur covid-19-pandemin påverkat arbetsmarknad och villkoren i arbetet för kvinnor och män i arbetaryrken, Sveriges Jämställdhetsbarometer 2021, delrapport*, Landsorganisationen i Sverige; Stockholm: Bantorget's Grafiska AB.
- Berthold, N., & Gründler, K. (2012). *Stagflation in the world economy: a revival*. Wurzburg WP, (117).
- Blinder, A. S. (1979). *Economic policy and the great stagflation*, New York: Academic Press.
- Boissay, F., De Fiore, F., Igan, D., Tejada, A. P., & Rees, D. (2022). *Are major advanced economies on the verge of a wage-price spiral?* (No. 53). Bank for International Settlements.
- Bruno, M., & Sachs, J. D. (1979). *Supply vs. demand approaches to the problem of stagflation*. National Bureau of Economic Research, Working paper series, no: 382, Cambridge: Massachusetts, USA.
- Bulfone, F. (2022). Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda. *Competition & Change*, 10245294221076225.
- Business Europe (2020) *The EU and China: Addressing the Systemic Challenge. A comprehensive EU strategy to rebalance the relationship with China*. January 2020.
- Business Sweden (2019). *Ändrad spelplan för industrin*. Stockholm. Business Sweden.

- Business Sweden (2021). *Rätt plats för produktion*. Stockholm. Business Sweden.
- Business Sweden (2022a). *Global återhämtning från krisnivå: Direktinvesteringar i den globala och svenska ekonomin*. Stockholm. Business Sweden.
- Business Sweden (2022b). *Med Europa i blickfånget: Så omorganiserar svenska industrieföretag sina leverantörsnätverk i utlandet*. Stockholm. Business Sweden.
- Business Sweden (2022c). *Teknologi och terrorbalans: Svenska företag i korselden mellan USA och Kina*. Stockholm. Business Sweden.
- Caravella, S., & Crespi, F. (2021). The role of public procurement as innovation lever: evidence from Italian manufacturing firms. *Economics of Innovation and New Technology*, 30(7), 663-684.
- Chan, Z. T., & Meunier, S. (2022). Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations*, 17(3), 513-541.
- China Chamber of Commerce to the EU (2021) *CCCEU's view on the proposal for a regulation on distortive foreign subsidies in the EU market*, Brussels, 20 July 2021.
- Cigna, S. et.al. (2022). Global value chains: measurement, trends and drivers. Occasional Paper Series. No 289. *European Central Bank*. January 2022.
- Contractor, F. J. (2022). The world economy will need even more globalization in the post-pandemic 2021 decade. *Journal of International Business Studies*, 53(1), 156-171.
- Czarnitzki, D., Hünermund, P., & Moshgbar, N. (2020). Public procurement of innovation: evidence from a German legislative reform. *International Journal of Industrial Organization*, 71, 102620.
- Dahlberg, M. (2019). *EU och företagsbeskattning – ett område av växande betydelse*. Mars, 4, 4epa.
- Deiaco, E. & Ljungwall, C. (2021) *Toward a geoeconomic order, Risks and challenges for a small country*, ur: Andersson, Deiaco, & Eklund, (red.) *Swedish perspectives on industrial policy, Washington Consensus and beyond*, Swedish Economic Forum Report 2021, Örebro: Swedish Economic Forum.
- Dewatripont, M., & Seabright, P. (2006). "Wasteful" public spending and State aid control. *Journal of the European Economic Association*, 4(2-3), 513-522.
- Dikler, J. (2021). *Reshoring: An Overview, Recent Trends, and Predictions for the Future*. World Economy Brief. Vol. 11 No. 35. *Korea Institute for International Economic Policy*.
- Edquist, C. (2015), *Innovation-related public procurement as a demand oriented innovation policy instrument 2015/28*, Lund University, CIRCLE - Centre for Innovation Research.
- Enders, A., Giesen, S., & Quint, D. (2022) *Stagflation in the 1970s: lessons for the current situation*. The European Monetary and Finance Forum, SUEF policy Brief, NO 393, August 2022.
- Eriksson, D., Hilletoft, P., Tate, W. & Göthager, M. (2021). Critical manufacturing prerequisites for successful reshoring. *Operations and Supply Chain Management*, 14 (2), 249-260.
- Europeiska Kommissionen (2014) *För en industriell renässans i Europa*, Meddelande från Kommissionen, Bryssel: den 22.1. 2014, COM (2014) 14 final.
- Europeiska Kommissionen (2019) *Den europeiska gröna given*, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Bryssel: den 11.12. 2019, COM (2019) 640 final.
- Europeiska Kommissionen (2020a) *The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism Explained*, European Commission – Questions and answers, Brussels, 14 January, 2020.

Europeiska Kommissionen (2020b) *En ny industristrategi för EU*, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Bryssel: den 10.3. 2020, COM (2020) 102 final.

Europeiska Kommissionen (2020c) *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet*, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Bryssel: den 3.9. 2020, COM (2020) 474 final.

Europeiska Kommissionen (2021a) *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger single market for Europe's recovery*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social committee and the Committee of the regions, Brussels, 5.5.2021 COM(2021) 350 final.

Europeiska Kommissionen (2021b) *Strategic dependencies and capacities*, Commission staff working document, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social committee and the Committee of the regions, Brussels, 5.5.2021 COM (2021) 352 final.

Europeiska Kommissionen (2021c), *Directorate-General for Budget*, The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures, 2021.

Europeiska Kommissionen (2021d) *Business Taxation for the 21st Century*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 18.5.2021 COM(2021) 251 final.

Europeiska Kommissionen (2021e) *Impact assessment, Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market*, Commission staff working document, Brussels: European Union.

Europeiska Kommissionen (2021f) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market*, Brussels, 5.5.2021 COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD).

Europeiska Kommissionen (2021g) *Modelling the macroeconomic impact of competition policy: 2021 update and further development*, Directorate-General for competition, Luxembourg: Publications office of the European Union.

Europeiska Kommissionen (2021h) *Vägledning om innovationsupphandling*, Kommissionens tillkännagivande, Brussels, 18.6.2021 C(2021) 4320 final.

Europeiska Kommissionen (2022a) *Rapport om EU:s konkurrenspolitik 2021*, Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Luxembourg, Publications office of the European Union, 14 juli 2022.

Europeiska kommissionen (2022b) *Tillfällig krisram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina*, Meddelande från Kommissionen, Bryssel: Europeiska unionens officiella tidning, (2022/C 131 I/01), 24/3 2022,.

Europeiska kommissionen (2022c) *Ändring av den tillfälliga krisramen för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina*, Meddelande från Kommissionen, Bryssel: Europeiska unionens officiella tidning, (C(2022) 5342 final), 20/7 2022.

Europeiska Kommissionen (2022d) *List of member state measures approved under the temporary state aid framework*, Brussels: 1 August 2022.

Europeiska kommissionen (2022e) *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*, Commission staff working document impact assessment accompanying the document Communication from the Commission, Bryssel: 27 januari 2022.

Europeiska Kommissionen (2022f) *Long term EU Budget*, Brussels: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_en

- Gao, H. S. (2021). WTO reform and China: Defining or defiling the multilateral trading system?. *Harvard International Law Journal*, 62, 1.
- Gong, H., Hassink, R., Foster, C., Hess, M. & Garretsen, H. (2022), Globalisation in reverse? Re-configuring the geographies of value chains and production networks. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2022, 15, 165–181.
- Goodman, Matthew P. and Robert, Brooke. (2021). Toward a T12: Putting Allied Technology Cooperation in Practice. *Center for Strategic & International Business*. Crisis briefs. October 2021.
- Gorynia, M., Nowak, J., Trąpczyński, P., & Wolniak, R. (2022). Globalization in a COVID-19 Afflicted World. In *International Business in Times of Crisis: Tribute Volume to Geoffrey Jones*. Emerald Publishing Limited.
- Groenewegen, J., Hardeman, S., & Stam, E. (2021). Does COVID-19 state aid reach the right firms? COVID-19 state aid, turnover expectations, uncertainty and management practices. *Journal of Business Venturing Insights*, 16, e00262.
- Grzegorzczuk, M., F. Papadia, and P. Weil (2021) 'Is the risk of stagflation real?', Bruegel Blog, 2 November
- Ha, J., Kose, M. A., & Ohnsorge, F. (2022). *Global Stagflation*. In Koç University-TUSIAD Economic Research Forum Working Papers (No. 2204). Koc University-TUSIAD Economic Research Forum.
- Halding, K. (2022) Xi Jinping, Vladimir Putin och en ny världsordning, ur: Wallman, A. (red.) *Klimatet och den nya världsordningen*, Stockholm: FORES.
- Hamilton, J. D. (1983). Oil and the macroeconomy since World War II. *Journal of political economy*, 91(2), 228-248.
- Haskel, J., & Martin, C. Cambridge: Cambridge University Press. (1996). - Skill shortages, productivity growth and wage inflation, in: Booth and Snower (ed.), *Acquiring skills: Market failures: Their symptoms and policy responses*.
- Heise, S., Karahan, F., & Şahin, A. (2022). The Missing Inflation Puzzle: The Role of the Wage-Price Pass-Through. *Journal of Money, Credit and Banking*, 54(S1), 7-51.
- Henderson, J., & Hooper, M. (2021). China and European Innovation: Corporate Takeovers and their Consequences. *Development and Change*, 52(5), 1090-1121.
- Hinsche, I. C. (2021). *A Greenium for the Next Generation EU Green Bonds Analysis of a Potential Green Bond Premium and its Drivers*. Center for Financial Studies Working Paper, (663), 20201.
- Hirdman, S. (2022) *Moskvaambassadörer reflekterar, Kort om Rysslandskrisen, Sammanfattande inlägg vid samtal om Ryssland den 9 maj*, Stockholm: SCEEUS, Stockholm Center for East European Studies, Guest commentary No. 9 2022.
- Hopewell, K. (2022). Beyond US-China Rivalry: Rule Breaking, Economic Coercion, and the Weaponization of Trade. *American Journal of International Law*, 116, 58-63.
- Houseman, S N. (2018) *Understanding the Decline of U.S. Manufacturing Employment*. Upjohn Institute Working Paper 18-287. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. <https://doi.org/10.17848/wp18-287>
- ILO (2020) *Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*, International Labour Office – Geneva: ILO, 2020.
- IMF. (2022). *World Economic Outlook: War sets back the global recovery*. IMF April 2022.
- Industrins ekonomiska råd (2015) *Inför 2016 års avtalsrörelse, En rapport av Industrins ekonomiska råd*, oktober 2015, Stockholm: Industrirådet.

Industrins ekonomiska råd (2018) *Industri under omvandlingstryck: Regional närvaro, klimatutmaningar och globaliseringskritik*, En rapport av Industrins ekonomiska råd, oktober 2018, Stockholm: Industrirådet.

Industrins ekonomiska råd (2021) *Svensk industri och EU:s nya industripolitik, Teknikskiften, kompetensförsörjning och grön omställning*, Stockholm: Industrirådet.

Ismailov, N., Kilinc-Ata, N., Volkova, I., & Berezhnih, M. (2022) *Sanctions and the Russian Federation's Economy: A Systematic Literature Review and Comprehensive Analysis of Energy Sector*. Available at SSRN 4129682.

Jean, S. (2017). The Slowing in World Trade: a structural break, the cause of uncertainty. Policy paper. European issues. No 421. Foundation Robert Schuman. February 2017.

Jensen, L. & Hilletoft, P. (2022). Sourcing from China: Approaches and outcomes for Swedish firms. *Operations and Supply Chain Management*, 15 (2), 267-279.

Jobbland (2021) *HR-rapporten 2021*, Jobbland, Duunitori Ltd.

Ju, J. (2019) *Concurring statement, The principles of competitive coexistence*, in: Rodrik, et.al, (eds) *US-China Trade relations – A way forward*, The US-China Trade Policy Working Group, Joint Statement, October 27, 2019.

Kalkuhl, M., Flachsland, C., Knopf, B., Amberg, M., Bergmann, T., Kellner, M., ... & Edenhofer, O. (2022). *Effects of the Energy Price Crisis on Households in Germany. Socio-political challenges and policy options*, Mercator Research Institute on Global Commens and Climate Change (MCC) gemeinnützige GmbH, Berlin, March 17, 2022.

Kamakura, N. (2022). From globalising to regionalising to reshoring value chains? The case of Japan's semiconductor industry. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15, 261-277

Kilian, L. (2009a). *Oil price shocks, monetary policy and stagflation*. Paper presented at the Conference on Inflation in an Era of Relative Price Shocks to be held in Münster, June 2009, and Sydney, August 2009.

Kilian, L. (2009b). Not all oil price shocks are alike: Disentangling demand and supply shocks in the crude oil market. *American Economic Review*, 99(3), 1053-69.

Kilian, L., & Zhou, X. (2021). *The impact of rising oil prices on US inflation and inflation expectations in 2020-23*. Available at SSRN 3977339.

Kommerskollegium & Business Sweden. (2020). *En osäker omvärld: Så påverkas svenska företags internationella strategier av växande protektionism*. Kommerskollegium & Business Sweden.

Kommerskollegium. (2019). *The fourth Industrial Revolution: Changing trade as we know it*. Kommerskollegium 2019.

Konjunkturinstitutet. (2019). *Internationalisering och utveckling av globala värdekedjor. Fördjupning. Konjunkturläget december 2019*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.

Konjunkturinstitutet (2022a) *Konjunkturläget juni 2022*, Stockholm: Konjunkturinstitutet.

Konjunkturinstitutet (2022b) *Konjunkturläget september*, Stockholm: Konjunkturinstitutet.

Kotkin, S. (2022). The cold war never ended: Ukraine, the China challenge, and the revival of the west. *Foreign Affairs*, 101(3), 64-79.

Krieger, B., & Zipperer, V. (2022). Does green public procurement trigger environmental innovations? *Research Policy*, 51(6), 104516.

- Liedtke, P. (2022) The world will never be the same: the Russia-Ukraine conflict as a trigger point for deglobalisation, in: Jacobs, G., Kiniger-Passigli, D. & Ravi, R. (eds.) *The war in Ukraine: Global perspectives on causes & consequences*, Report to the world academy of arts and science, Lewes: The Mother's Service Society.
- Lindstrom, N. (2021) Aiding the state: administrative capacity and creative compliance with European state aid rules in new member states, *Journal of European Public Policy*, 28:11, 1789-1806, DOI: 10.1080/13501763.2020.1791935
- Mahlstein, K., McDaniel, C., Schropp, S., & Tsigas, M. (2022). Estimating the economic effects of sanctions on Russia: an allied trade embargo. *The World Economy*, 25 June 2022.
- Mardones, C. (2022). Economic effects of isolating Russia from international trade due to its 'special military operation' in Ukraine. *European Planning Studies*, 1-16.
- McKinsey Global Institute. (2019). *Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains*.
- Medlingsinstitutet (2021) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2021*, Medlingsinstitutets årsrapport, Linköping: Elanders.
- Moscarini, G., & Postel-Vinay, F. (2017a). *The job ladder: Inflation vs. reallocation*. Draft, Yale University.
- Moscarini, G., & Postel-Vinay, F. (2017b). The relative power of employment-to-employment reallocation and unemployment exits in predicting wage growth. *American Economic Review*, 107(5), 364-68.
- Mosconi, F. (2015). *The new European industrial policy: Global competitiveness and the manufacturing renaissance*, Routledge.
- Nilsson, L. J., Åhman, M., Bauer, F., Ericsson, K., Johansson, B., van Sluisveld, M., Vogl, V., Andersson, F. N. G., Bataille, C., de la Rue du can, S., Hansen, T., Lechtenböhrer, S., & Schiro, D. (2020). *A European industrial development policy for prosperity and zero emissions*. In ECEEE 2020 Industrial Summer Study Proceedings [6-082-20].
- Näringsdepartementet (2021) *Konkurrenspolitiken anpassad för nya utmaningar*, Faktapromemoria 2021/22:FPM24, Näringsdepartementet 2021-12-21, Regeringskansliet, Stockholm.
- Regeringens skrivelse (2019) *Approach to matters relating to China*, Skr. 2019/20:18, Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksbanken (2008) *Oljeprisets effekter på svensk inflation*, Ekonomiska kommentarer, Nr: 4, 2008, Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2021) *Penningpolitisk rapport*, november 2021, Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2022) *Penningpolitisk rapport*, juni 2022, Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Schito, M. (2021). A Sectoral Approach to the Politics of State Aid in the European Union: an Analysis of the European Automotive Industry. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 21(1), 1-31.
- Schön, L. (2007). *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS förlag.
- Shaffer, G. (2021). Governing the Interface of US-China Trade Relations. *American Journal of International Law*, 115(4), 622-670.
- SOU (2021:87) *Granskning av utländska direktinvesteringar. Slutbetänkande av direktinvesteringsutredningen*, Stockholm: Elanders Sverige AB.

Teknikföretagen. (2022). *Exportsektorn växer på hemmaplan: Teknikföretagens input-output-analys 2022*.

Terzi, A., Singh, A., & Sherwood, M. (2022). *Industrial Policy for the 21st Century Lessons from the Past* (No. 157). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Tillväxtanalys. (2014). *Globala värdekedjor och tillväxtpolitik – en översikt*. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, PM 2014:03.

Tillväxtanalys (2020) *Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar – En analys utifrån ett historiskt och internationellt perspektiv*, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, PM 2020:11.

TRR (2022) *TRR insiktskompass*, Rörlig arbetsmarknad, mars 2022, Stockholm: TRR.

van Bergeijk, P. (2022) *Economic sanctions and the Russian war on Ukraine: a critical comparative appraisal*. ISS working papers. General series, (699).

van Druenen, R. & Zwaan, P. (2022) Distorted promotion of undistorted competition? Commission decisions after formal investigations in the EU state aid regime, *Journal of European Public Policy*, 29:6, 826–845, DOI: 10.1080/13501763.2021.1898661

Wasserfallen, F. (2022). *The Politics of Fiscal Integration in Eurozone Reforms and Next Generation EU*, in: Adamski, Amtenbrink, and de Haan (eds) *Cambridge Handbook on European Monetary, Economic, and Financial Market Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.

World Economic Forum. (2021). *Regionalization vs globalization. What is the future direction of trade. Trade and Investment*. July 15, 2021.

World Trade Organization (2019). *Global Value Chain Development Report: Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world*. World Trade Organization 2019.

World Trade Organization (WTO). (2022). *The Crisis in Ukraine: Implications of the war for global trade and development*.

Wübbecke, J., Meissner, M., Zenglein, M.J., Ives, J. & Conrad, B. (2016) *Made in China 2025, The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*, Papers on China, 2, 74, Berlin: Mercator institute for China Studies.

Zelikow, P. (2022). The hollow order: rebuilding an international system that works. *Foreign Affairs*, 101(4), 107–119.

Zenglein, M. J., & Holzmann, A. (2019). *Evolving made in China 2025: China's industrial policy in the quest for global tech leadership*. MERICS papers on China. No 8. July 2019.



www.industriradet.se