INDUSTRIN OCH PANDEMIN

EN RAPPORT AV
INDUSTRINS EKONOMISKA RÅD
DECEMBER 2020

INDUSTRINS EKONOMISKA RÅD

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

Industrins Ekonomiska Råd är en rådgivande grupp 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
Mauro Gozzo, VD, Mauro Gozzo Consulting AB (Ordförande)
Ola Bergström, professor, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet
Juhana Vartiainen, politices doktor, riksdagsledamot i Finland

www.industriradet.se

INNEHÅLL

Förord 3
Sammanfattning 5
1. Pandemin, staten och industrin 13
1.1 Inledning 13
1.2 Krisens första fas 14
1.3 Statliga åtgärder för att hantera de ekonomiska konsekvenserna 16
1.4 Behöver stödåtgärderna förlängas? 33
1.5 Byråkrati, brottsmisstankar och utdelning 34
1.6 Lärdomar för företag och anställda 38
2. Geopolitik, klimatförändringar och pandemi – Får vi en ny spelpan för industrin? 43
2.1 Inledning 43
2.2 Geopolitiska utmaningar 47
2.3 Pandemin och de globala styrkeförhållandena 58
2.4 Klimat och hållbarhet 63
2.5 Konsekvenser för svensk industri och industrinära tjänster 70
3. Pandemin och ekonomisk politik under 2020-talet 77
3.1 Inledning 77
3.2 Renässans för finanspolitiken 78
3.3 Potential och hotbilder 83
3.4 Den Europeiska unionen på nya banor 85
3.5 Konsekvenser för svensk industri 87

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 år fick man i uppdrag att analysera pandemins långsiktiga effekter på svensk industri, sambanden med trender inom geopolitik, handelspolitik, klimatpolitik och hållbarhetsfrågor samt vilken betydelse statens motåtgärder haft.

Kapitel 1 fokuserar på den inledande och mest dramatiska fasen av krisen, med betoning på konsekvenser för industrin samt effekten av de statliga åtgärder som inrättats för att dämpa de ekonomiska konsekvenserna av krisen. Kapitlet avslutas med en diskussion om åtgärderna varit tillräckliga och de risker som finns med en långvarig stödpolitik.

Kapitel 2 tar upp pandemin tillsammans med en rad andra omvärldsfaktorer som kastar sin skugga över den internationellt verksamma delen av näringslivet som motsättningarna USA-Kina, oenigheten om klimatpolitiken samt störningarna av de internationella leveranskedjorna. Rapporten ställer och försöker också besvara frågan om industrin kommer att få en ny spelplan.

Kapitel 3 gör avspark i de exceptionellt stora krispaketen globalt och diskuterar vad det trendskiftet får för konsekvenser för den ekonomiska politiken på tio års sikt samt de effekter det kan ge på inflation och makroekonomisk stabilitet.

Stockholm den 10 december 2020

Industrins Ekonomiska Råd

Mauro Gozzo *Ola Bergström* *Juhana Vartiainen*

SAMMANFATTNING

PANDEMIN, STATEN OCH INDUSTRIN

- Den pågående pandemin är en av de värsta kriserna som världen upplevt. Den kris som inleddes i början av april 2020 är historisk på flera sätt. Näringslivets förädlingsvärde rasade med 9,8 procent under andra kvartalet, vilket är den snabbaste ekonomiska nedgång som registrerats under ett kvartal i svensk ekonomiska historia. I mars varslades 42 415 personer om uppsägning i landet, vilket är det högsta antalet varsel som registrerats hos Arbetsförmedlingen under en månad sedan 1975. I juni uppgick antalet arbetslösa till 557 000 personer, vilket är det högsta antalet som uppmätts under en månad någonsin. I augusti var arbetslösheten 9,2 procent, vilket innebär att Sverige var ett av fem länder med högst arbetslöshet i Europa.

- Den pandemiska krisen skiljer sig från tidigare kriser. Den är inte främst driven av ekonomiska obalanser, utan av spridningen av ett virus, som kortsiktigt dämpar både utbud och efterfrågan, samtidigt som det sker en omfördelning mellan olika delar av ekonomin. Tillverkningsindustrin är en av de hårdast drabbade näringarna i den svenska ekonomin.

- För att begränsa de ekonomiska konsekvenserna av krisen har regeringen infört det mest omfattande krispaketet i Sverige sedan 1970- och 1980-talen. Åtgärdspaketet innefattar omställningsstöd, omsättningsstöd, korttidspermittering, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter och hyresstöd. Där ingår också åtgärder för att förbättra företagens likviditet via skattekontot, förbättrade lånemöjligheter och lånegarantier, samt stöd för att göra det möjligt att begränsa smittan på arbetsplatser, t ex genom sjuklön och karensdagar. Åtgärderna har bidragit till att begränsa smittspridningen och att produktionen har kunnat bevaras på en högre nivå än vad som annars hade varit möjligt.

- Efter en genomgång av regeringens olika åtgärder kan vi konstatera att korttidspermittering är den åtgärd som har haft störst betydelse för industrin. Det nyinrättade korttidspermitteringsstödet har varit anpassat till industrins förutsättningar och villkoren står sig väl i förhållande till de flesta europeiska länder. Efter en dramatisk inledning med produktionsstopp, höga varseltal och minskande produktion under andra kvartalet, har aktiviteten återhämtat sig. Men utvecklingen skiljer sig åt mellan industrins delbranscher. Pandemin har bidragit till omfördelning av konsumtionsmönster som tillfälligt gynnat inhemsk produktion. Företag med starkt beroende till exportmarknader har sett en mindre gynnsam utveckling. Mest dramatisk har utvecklingen varit inom motorfordonsindustrin där produktionen minskade med 60 procent under andra kvartalet.

- Krisåtgärderna har haft stor betydelse för industrins framtida kompetensförsörjning. Antalet varsel har begränsats och flertalet aviserade varsel har dragits tillbaka. Antalet varsel har varit färre än under tidigare kriser då det inte funnits tillgång till statligt stöd för korttidspermittering. Utan krisåtgärderna hade situationen för industrins anställda varit betydligt värre. Dessutom hade återhämtningen tagit längre tid.

- Korttidspermitteringarna har bidragit till att dämpa trycket på de partsgemensamma omställningsorganisationerna, vilket i sin tur bidrar till att underlätta övergången till ny sysselsättning för de som förlorat jobbet och därmed också understödja omfördelningen av sysselsättningen mellan industrins olika delar. Vi kan konstatera att det statliga stödet för korttidspermittering kompletterar det redan existerande omställningssystemet med stöd till uppsagda, som fortsätter att fungera väl även under en av de värsta kriserna i svensk historia.

- Omställningsstödet, som erbjuds till företag vars omsättning minskat med 30 – 50 procent under den mest akuta perioden, har haft mindre betydelse för industrin. Villkoren har utformats på ett sätt som inte stämmer väl överens med den typ av ekonomiska problem som tillverkande företag i industrin upplevt. Endast ett fåtal företag i tillverkningsindustrin har ansökt om omställningsstöd och enbart 70 procent av ansökningarna har beviljats. Framförallt har få företag i tillverkningsindustrin drabbats av intäktsbortfall i den utsträckning som krävs för att kvalificeras till stödet.

- Statliga stödåtgärder ställer nya krav på både företag och myndigheter. Tillväxtverket och Skattemyndigheten har en viktig uppgift att underlätta ansökningsförfarandet, men också säkerställa att ansökningar om stöd innehåller korrekta uppgifter. Det finns all anledning att uppmärksamma betydelsen av det engagemang och förändringsbenägenhet som involverade myndigheter uppvisat i dessa svåra tider. Det är också en grannlaga uppgift att säkerställa att det utlovade stödet används på ett seriöst och ansvarsfullt sätt. Trots farhågor om att enskilda företag skulle kunna utnyttja stödet utan att vara berättigade, har stödet, givet de extraordinära förutsättningarna, fungerat förhållandevis väl. Men det finns också en risk att företag uppsåtligen försöker tillskansa sig medel som de inte har rätt till. Det är olyckligt att ett fåtal företag bidrar till att försämra bilden av den större gruppen företag, vilket riskerar framtida möjligheter att ta del av stöd för de företag som verkligen behöver det.

- Osäkerheten avseende smittspridningen innebär att det, enligt vår bedömning, kan bli nödvändigt att överväga ytterligare förlängning av stödåtgärder. Det räcker emellertid inte att enbart följa utvecklingen av smittspridningen i Sverige. Även om det finns risker förknippade med att förlänga stödperioderna finns det, med hänsyn till industrins särskilda beroende till omvärlden, behov av stödåtgärder under längre perioder. Det ställer krav på regeringens och myndigheternas tydlighet och precision. Det är framförallt viktigt att skapa tydliga spelregler för statliga stödåtgärder för framtiden.

- Tillgången till statliga stödåtgärder kan få långsiktiga effekter för företagens risktagande. Det kan påverka sysselsättningen positivt och anställdas förväntningar avseende trygghet i arbetet, men det kan också påverka produktiviteten negativt. Tillgången till stöd påverkar dessutom investerares och kapitalförvaltares förväntningar. Osäkerhet vad gäller villkor för utdelning kan begränsa investeringsviljan och därmed också företagens tillgång till riskvilligt kapital. Det är således av stor vikt att regeringen erbjuder tydliga besked om vad som gäller för framtiden.

GEOPOLITIK, KLIMATFÖRÄNDRINGAR OCH PANDEMI

- Pandemin har betydande konsekvenser på den globala ekonomin, som efter 2008-09 års finanskris har haft svårt att återhämta sig till det moment som fanns före krisen. Globaliseringen har av allt att döma bromsat in och motsättningar mellan de stora länderna har skärpts. Den senaste tioårsperioden har karaktäriserats av intensifierade geopolitiska motsättningar, som uttrycks i form av ökad protektionism, handelshinder, oenighet om hur klimatutmaningarna ska tacklas och en kamp om teknologisk dominans. Geopolitiska motsättningar är emellertid inte något nytt och det finns viktiga lärdomar från liknande perioder i historien. I det här kapitlet försöker vi besvara frågan om hur pandemin påverkar de geopolitiska motsättningar som karaktäriserat världsekonomin under de senaste åren och hur dessa faktorer kommer att förändra spelplanen för industrin under 2020-talet.

- De geopolitiska motsättningarna på handelsområdet har intensifierats sedan tillväxtländernas inträde i handelsförhandlingarna. Sedan dess har det varit svårt att träffa nya globala handelsöverenskommelser, förutom WTO:s tillkomst. I stället har utvecklingen gått mot allt fler bilaterala handelsavtal.

- Den viktigaste förändringen är Kinas inträde i den globala ekonomin. Kina kom med i WTO 2001 och den kinesiska ekonomin fortsatte att växa i mycket snabb takt. Förhoppningarna var stora att Kina skulle komma att demokratiseras såsom Taiwan och Sydkorea tidigare gjort och fortsätta övergången till marknadsekonomi. Dessa förhoppningar kom till skam under Xi Jinpings maktutövning. Efter en intern debatt om västerländska värderingar har Kina slutit upp bakom traditionella konfucianska värderingar om överordning-underordning, respekt för auktoriteter, måttlighet m.m. Rule of law är främmande och det finns ingen plats för den redovisnings- och ansvarskultur som hittills visat sig gå hand i hand med marknadsekonomins utveckling i västvärlden. Kina fördömer USA:s dominans och är beredd att utmana USA precis som Tyskland utmanade Storbritannien lite mer än hundra år tidigare. Med hjälp av Belt and Road Initiative försöker man knyta länder till sig. Kina satsar också på att stärka sin ställning i internationella organ.

- USA var huvudarkitekten till den fria världens institutioner och regelsystem som växte fram efter andra världskrigets slut och som också vilade på dollarns ställning som internationellt betalningsmedel. USA:s dominans garanterade det internationella systemets legitimitet och skapade en bred acceptans för rule of law och en regelbaserad ansvars- och redovisningskultur. Västeuropa med en ekonomi som är ungefär lika stor som USA:s har aldrig ifrågasatt USA:s ledande roll. Kina ifrågasätter däremot detta även om man förnekar att man strävar efter världsherravälde.

- Kinas förstärkta roll har bidragit till att USA reste tullar mot Kina för att sedan övergå till att resa hinder för Kinas tillgång till högteknologi. Man baserade sig på en gedigen rapport från USA:s handelsmyndighet om hur Kina bedriver utpressning mot utländska företag och subventionerar kinesiska företag inom högteknologisegmenten, stödjer dataintrång mot utländska företag och stjäl systematiskt immaterialrättsliga tillgångar. USA har satt som mål en decoupling mellan USA och Kina på teknikområdet och vidtagit åtgärder mot kinesiska företag som Huawei med flera som också involverar tredje land. Det demokratiska partiet har uttalat sitt stöd för en stor del av åtgärderna.

- Under den senare tioårsperioden har protektionism och nya handelshinder blivit vanligare. Argumenten för frihandel är dock starka. Frihandel leder till ökad specialisering och ökat välstånd men det kan finnas förlorare. Hur effektivt omställningssystemet är, avgör om de förblir få. För stora nationer är frihandel relativt sett mindre betydelsefullt än för små nationer där man är mer beroende av omvärlden. I USA har det funnits en lång tradition av skepsis mot frihandel. En del av den skepsisen har att göra med synen på handel som en del av maktutövningen.

- Pandemin gav initialt upphov till handelsstörningar men dessa har varit övergående och antalet hinder har visserligen ökat, men inte dramatiskt. För Sverige har det ändå varit chockartat att uppleva att även närstående länder kan resa hinder. De geopolitiska motsättningarna kommer att kvarstå och eventuellt skärpas, men handeln kommer förmodligen att kunna förbli i huvudsak fri utom inom vissa strategiska områden.

- Ett annat område där de geopolitiska motsättningarna får betydelse är klimatpolitiken. Europa har genomfört en hel del åtgärder och står endast för 10 procent av världens koldioxidutsläpp. Konflikten består i att Kina står för en stor del av världens koldioxidutsläpp och har varit motvilligt att medverka till uppfyllandet av Parisavtalets målsättningar. Asien har satsat stenhårt på kolkraft och står totalt för 75 procent av världens förbrukning av kolbaserad elenergi. Kina har samtidigt satsat hårt på att bli en ledande exportör av solcellsteknik och vindkraftsturbiner. Kina spelar här ett dubbelspel och är en klassisk freerider när det gäller klimatet.

- Pandemin har haft betydande förändringar på klimatpolitiken på flera sätt. EU bestämde sig för att skruva upp ambitionerna på klimatområdet. EU planerar också att introducera en Carbon Border Adjustment Mechanism (CBA) för att förhindra klimatläckage, att omvärlden drar fördel av att EU inför hårdare regler än omvärlden.

- Kina har initialt tagit pandemin till intäkt för att bromsa omställningen och istället öka satsningarna på kolkraft. Något överraskande aviserade Kina i september 2020 att man ska bli klimatneutralt till 2060. Det återstår att se vilka åtgärder det kommer att medföra i den kommande femårsplanen.

- I USA har presidentvalet bidragit till förhoppningar om en förändrad klimatpolitik, som under Joe Biden kommer att bli mer positivt till klimatåtgärder. Om Europas CBA träder i kraft kan det däremot leda till nya handelsmotsättningar. Även om Joe Biden är mer positivt inställd till klimatåtgärder kommer USA knappast att gå så långt som att ansluta sig till CBA.

- Vi påpekar också att även om fokus på klimatområdet måste vara att förmå högutsläppsländer som de asiatiska att ställa om så bör vi själva fortsätta att ställa om. Däremot bör vi kanske inrikta ansträngningarna mer på konsumtionen än produktionen.

- I avsnitt 2.4.4 tar vi upp begreppet cirkulär ekonomi och lyfter fram ett exempel på hur svårt det är att förverkliga det tänkandet, nämligen behovet av kritiska råvaror, sällsynta jordartsmetaller och andra strategiska metaller. Sverige står här i blickfånget eftersom man har oanvända tillgångar. Kina har försökt monopolisera marknaden för att skaffa sig påtryckningsmedel. Kan Sverige hitta en kompromiss mellan miljöhänsyn och tillgången till kritiska råvaror?

- Pandemin har haft betydande negativa konsekvenser för tillväxten i världsekonomin. Det finns en risk för att minskade investeringar som en följd av pandemin leder till att världsekonomin hamnar på en lägre tillväxttrend. Även om pandemin har betydande kortsiktiga konsekvenser påverkar den inte de geopolitiska motsättningarna på längre sikt.

- Det är möjligt att pandemin leder till bestående förändringar i utbud och efterfrågan. Som beskrevs i kapitel 1 kan vi få bestående förändringar i handelns struktur och hur det framtida kontoret ser ut. Det finns idag svagt empiriskt stöd för att sia om framtiden, men det kan finnas produktivitetsvinster att hämta i den utvecklingen.

- Kommer den pandemiska krisen samt ökade motsättningar i världen leda till en ny spelplan som går ut över produktivitet och tillväxt?

- De geopolitiska motsättningarna missgynnar små länder som Sverige, som är mer beroende av regelefterlevnad och rule of law internationellt. För Sverige blir det viktigt att stärka EU, som ekonomiskt är en gigant, men som har en oklar beslutsordning.

- De geopolitiska motsättningarna bidrar till en tydligare uppdelning mellan ekonomiska block vilket kan få betydande konsekvenser för industrin, framförallt för företagens organisering i geografiskt spridda, integrerade och ömsesidigt beroende värdekedjor. En möjlig utveckling är att de större företagen investerar i ökad flexibilitet genom att skapa parallella värdekedjor. Det kan öppna för att mer verksamhet läggs i Sverige, men man bör inte vänta sig någon massiv våg av så kallad reshoring. Sveriges komparativa fördelar ligger knappast i tillverkning och det är troligt att företagen i stället kommer att sträva efter att allokera verksamheterna närmare slutkunderna.

- Osäkerheten och motsättningarna i världen talar för minskade investeringar i globala värdekedjor och i stället investeringar i parallella eller kontinentala värdekedjor.

- I USA diskuteras allmänt en decoupling av det kinesiska och amerikanska näringslivet, men det är oklart hur en sådan skulle se ut och vilka områden den skulle innefatta. I sin förlängning skulle det kunna innebära att en del svenska företag som vill sälja i såväl Nordamerika som Kina måste laborera med skilda teknologier. Klimatmotsättningarna driver också i den riktningen.

- Företagen kan komma att laborera med olika teknologier för olika världsdelar, vilket också i förlängningen kan leda till att verksamhet läggs i skilda bolag. Det kommer att gå ut över produktiviteten, men man ska komma ihåg att de viktigaste bidragen till produktivitetstillväxt, enligt empiriska studier, under senare år har kommit från automatisering och satsningar på informations- och kommunikationsteknologi och bara i mindre utsträckning från förändringar i globala värdekedjor.

- Industrin kommer att få en ny spelplan internationellt, men det är inte fråga om ett paradigmskifte. Paradigmskiftet kom när Storbritannien tog bort alla tullar, vi ser ut att vara på väg in i en multipolär värld med partiell globalisering

CORONAKRISENS LÅNGFRISTIGA EFFEKTER OCH DEN EKONOMISKA POLITIKEN UNDER 2020-TALET

- Coronakrisen förorsakar en djup lågkonjunktur som tvingar de flesta regeringar till kraftig finanspolitisk stimulans. Underskotten växer markant och finanspolitikens långfristiga regelverk åsidosätts. Stimulanspolitiken betraktas som allmänt motiverad eftersom krisens långfristiga effekter annars blir allvarliga, i och med att många företag går i konkurs och hushåll får betalningssvårigheter.

- Finanskrisens epidemirelaterade omorientering inträffar vid en tidpunkt då den ekonomiska politikens allmänna förutsättningar diskuteras flitigt. De rika ekonomierna har redan länge lidit av låg tillväxt, låg produktivitetstillväxt, ihärdig nollinflation, en styrränta nära noll och extremt expansiv, icke-konventionell penningpolitik som sväller centralbankernas balansräkningar. Penningpolitikens ineffektivitet har lett till ett allt större intresse för expansiv finanspolitik. Covid-krisen verkar nu leda till en mer definitiv vändning mot större underskott och ökande statsskuld. Denna slutsats förstärks av prognoser som innefattar en väldigt låg ränta för många år framöver.

- En stimulerande finanspolitik är i dagsläget väl motiverad och risken för en snabbt accelererande inflation är liten. Om de politiska beslutsfattarna lär sig att betrakta ökad skuldsättning som riskfritt, kan inflationstakten öka igen senare under 2020-talet. Många europeiska länder har problem med finanspolitikens långfristiga hållbarhet när folket blir äldre, och problemet kan förvärras av den nya mer avslappnade inställningen till offentlig skuldsättning. Det är inte uteslutet att centralbankerna återigen kommer att finansiera offentliga utgifter. Det finns en stor risk att finanspolitiken blir ohållbar i några länder i synnerhet inom EU.

- Den ekonomisk-politiska omorienteringen är tydlig i den Europeiska unionen, som för första gången nu ska finansiera ett större stimulanspaket med statsväxlar som emitteras av unionen. Stimulanspaketet har presenterats som en engångsföreteelse, men många betraktar det som ett första steg mot en större gemensam offentlig ekonomi på EU-nivån.

- Trenden för finanspolitisk aktivism förstärks av den politiska efterfrågan för investeringar som främjar produktion med mindre utsläpp av koldioxid. Det verkar sannolikt att det statliga ingripandet till ekonomin förstärks, i synnerhet inom EU. EU-pengar ska riktas framför allt till miljövänliga investeringar samt investeringar som främjar den digitala ekonomin.

Enter SIM PIN for "CARD 2"

1. PANDEMIN, STATEN OCH INDUSTRIN

1.1 INLEDNING

Den 31:a januari påvisades det första fallet av covid-19 i Sverige och den 11:e mars meddelade Region Stockholm att en patient avlidit på Karolinska universitetssjukhuset. Eftersom smittan uppmärksammats i flera europeiska länder infördes reserestriktioner med avrådan från icke nödvändiga resor till norra Italien, vilket senare utvidgades till allt fler länder. Efter att Folkhälsomyndigheten observerat flera tecken på samhällsspridning av viruset i delar av landet och att WHO deklarerat att covid-19 är en pandemi införde regeringen begränsningar av sammankomster med fler än 500 personer och rekommendationer till befolkningen om att stanna hemma när man är sjuk, undvika kontakt med andra människor och noggrann handhygien förmedlades över landet. Syftet var att dämpa takten i smittspridningen och därigenom minska belastningen på hälso- och sjukvården och samhället som helhet. Den 16:e mars infördes rekommendationer om att personer över 70 skulle begränsa kontakter med andra människor och den följande veckan infördes skärpta riktlinjer för vistelse i restaurangmiljöer, idrotts- och träningsaktiviteter och sammankomster om högst 50 personer. Allt eftersom smittan spreds i allt fler delar av det svenska samhället utökades och preciserades riktlinjer och rekommendationer. Den första april presenterade Folkhälsomyndigheten generella rekommendationer med utgångspunkt från smittskyddslagen att var och en i Sverige har ett ansvar för att förhindra spridning. Större sammanhang där flera personer träffas bör undvikas, betydelsen av att hålla avstånd i butiker, kollektivtrafik och arbetsplatser betonas och arbetsgivare uppmanas att tillse att anställda arbetar hemifrån om det är möjligt, samt se till att anställda undviker onödiga resor. Den 15:e april rapporterades att 115 personer hade avlidit under det senaste dygnet, och sammanlagt 12 432 personer smittats sedan utbrottet började. Dödstalet hade nått sin första kulmen. Sedan dess har över 200 000 svenska medborgare konstaterats smittade och mer än 6300 personer avlidit till följd av viruset. I oktober ökade smittspridningen i en andra våg och under tredje veckan i november registrerades mellan 4000 till 6000 nya smittade per dag.

Det här kapitlet fokuserar på den inledande och än så länge mest dramatiska fasen av krisen, med betoning på konsekvenser för industrin och dess olika delar samt effekten av de statliga åtgärder som inrättats för att dämpa de ekonomiska konsekvenserna av krisen. I det första avsnittet beskrivs hur pandemin drabbade svensk ekonomi på olika sätt under de första månaderna och i nästkommande avsnitt beskrivs analyseras de olika typer av statliga åtgärder som inrättats för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av pandemin, med betoning på omställningsstöd och korttidspermittering, och dess relevans för industrins olika delar. De åtgärder som införts i Sverige jämförs med motsvarande åtgärder i andra europeiska länder. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur åtgärderna påverkat industrin, om de varit tillräckliga och vilka lärdomar industris företag och dess anställda kan dra av covid-19-krisen för framtiden.

1.2 KRISENS FÖRSTA FAS

Den ekonomiska kris som inleddes i början av april 2020 var dramatisk. BNP rasade med 8,5 procent under andra kvartalet i förhållande till föregående kvartal. Det är den snabbaste ekonomiska nedgång som registrerats under ett kvartal i svensk ekonomisk historia. Krisen drabbade alla näringsgrenar. Som tabell 1.1 visar har den procentuella minskningen av produktionen varit störst i de branscher som direkt påverkats av Folkhälsomyndighetens restriktioner (hotell- och restaurangnäringen, transportnäringen och handeln). Tillverkningsindustrins förädlingsvärde minskade med 37 miljarder kronor, vilket motsvarar 39 procent av den totala BNP minskningen under kvartal 2 och är mer än fyra gånger mer än det förlorade värdet inom hotell och restaurangbranschen. Tillverkningsindustrin är således den gren av näringslivet som påverkats allra mest i pandemins inledningsfas och är också den bransch vars minskning har störst betydelse för svensk ekonomi.

Tabell 1.1: BNP från produktionssidan efter näringsgren, kvartal 2 och 3 2020, mnkr.

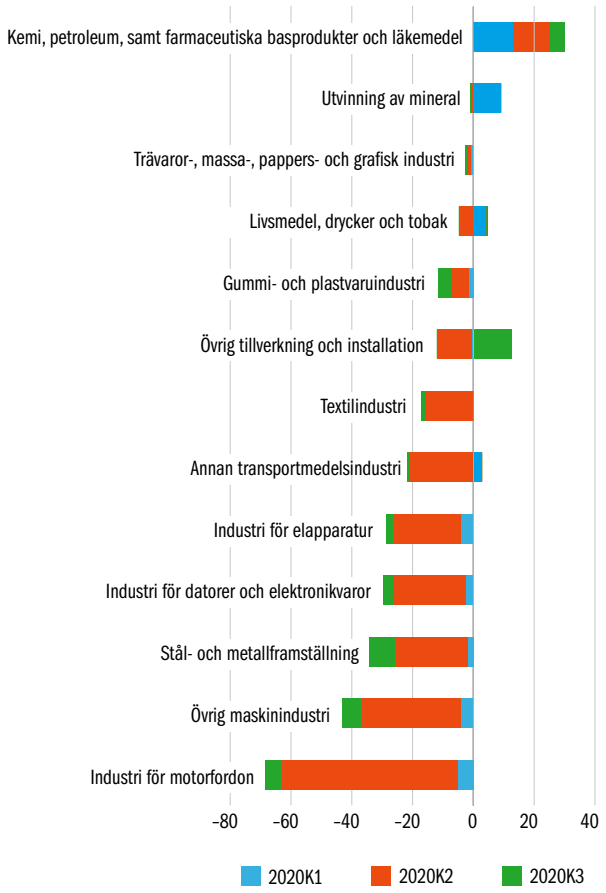
	2020 Kvartal 2				2020 Kvartal 3			
		Förändring mot föregående kvartal				Förändring mot föregående kvartal		
Näringsgren	BNP mnkr	Ökn/ minskn	%	Andel %	BNP mnkr	Ökn/ minskn	%	Andel %
Tillverkningsindustri, gruvor och mineralutvinning	137 171	-37 257	-21,4%	39%	167 438	30 267	22,1%	53%
Tjänster juridik, ekonomi, teknik; uthyrning och resetjänster	99 824	-12 529	-11,2%	13%	103 797	3 973	4,0%	7%
Handel	106 720	-12 276	-10,3%	13%	117 249	10 529	9,9%	18%
Transport och magasinering	33 875	-10 628	-23,9%	11%	36 812	2 937	8,7%	5%
Hotell- och restaurang	9 402	-8 819	-48,4%	9%	14 831	5 429	57,7%	9%
Offentliga myndigheter	219 346	-7 662	-3,4%	8%	223 358	4 012	1,8%	7%
Personliga och kulturella tjänster	16 381	-1 846	-10,1%	2%	16 531	150	0,9%	0%
Utbildning, vård och sociala tjänster	40 342	-1 709	-4,1%	2%	41 521	1 179	2,9%	2%
Hushållens icke-vinstdrivande organisationer	13 352	-1 189	-8,2%	1%	13 801	449	3,4%	1%
El, gas, värme, kyla, vatten, avlopp och avfall	31 116	-776	-2,4%	1%	30 653	-463	-1,5%	-1%
Fastighetsbolag och fastighetsförvaltare	97 322	-552	-0,6%	1%	96 590	-732	-0,8%	-1%
Informations- och kommunikationsverksamhet	85 071	-542	-0,6%	1%	85 276	205	0,2%	0%
Byggverksamhet	76 943	-173	-0,2%	0%	76 622	-321	-0,4%	-1%
Jordbruk, skogsbruk och fiske	17 698	-7	0,0%	0%	17 672	-26	-0,1%	0%
Finans- och försäkringsverksamhet	44 264	53	0,1%	0%	44 327	63	0,1%	0%
Summa:	1 028 827	-95 912	-8,5%	100%	1 086 478	57 651	5,6%	100%

Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB
Not: kalenderkorrigerad och säsongsrensad, fasta priser referensår 2019, mnkr efter näringsgren SNI 2007 och kvartal.
Kolumnen andel avser respektive sektors andel av den totala förändringen respektive kvartal.

Tabellen visar också en relativt snabb återhämtning i hela ekonomin under det tredje kvartalet. Återhämtningen drevs framförallt av tillverkningsindustrin, som ökade med 22 procent i förhållande till kvartal 2. Det är däremot en bit kvar till den nivå som uppnåddes samma period föregående år.

Som framgår av nedanstående diagram 1.1. var tillverkningsindustrins fall under kvartal två genomgripande. Med undantag från kemi- och läkemedelsindustrin, minskade förädlingsvärdet i alla industrins delbranscher i förhållande till motsvarande period föregående år. Mest dramatisk var tappet inom motorfordonsindustrin där förädlingsvärdet minskade med 60 procent. Som en följd av sociala restriktioner i andra länder fick flera företag svårigheter att producera eftersom underleverantörer inte kunde leverera eller att leveranser försenades. Redan i mars signalerade flera företag i fordonsindustrin problem med leveranser från underleverantörer som varit tvungna att stänga produktionsanläggningar. Förutom produktionsproblematik uppstod stopp i transportflödet. Containerfartyg fastnade i hamnar, vilket påverkade både leverans och upphämtning av varor. Dessutom drabbades flera företag av produktionsstopp som en följd av att deras kunder stannat produktionen. Liknande problem uppstod i övriga delar av industrin som genomgått betydande produktionsminskningar under andra kvartalet. Inom livsmedel, trävaror, massa och pappersindustrin har produktionsminskningen inte varit lika omfattande. Återhämtningen under tredje kvartalet var starkast inom motorfordonsindustrin, men förädlingsvärdet var fortfarande 5,4 procent lägre än samma period föregående år.

Diagram 1.1: Industrins BNP från produktionssidan, volymförändring kvartal 1, 2 och 3 i förhållande till motsvarande period föregående år, procent efter näringsgren.



Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB

Som en följd av produktionsminskningarna uppstod en varselvåg vars intensitet aldrig tidigare observerats. I mars varslades 42 415 personer om uppsägning, vilket är det högsta antalet varsel som registrerats hos Arbetsförmedlingen under en månad sedan 1975. Innan dess fanns ingen samlad varselstatistik. Varslen täckte alla branscher, men var mest intensiv i hotell och restaurangbranschen. Antalet arbetslösa ökade i snabb takt och i juni uppgick antalet arbetslösa till 557 000 personer, vilket är det högsta antalet som uppmätts under en månad någonsin i svensk historia. I augusti var arbetslösheten 9,2 procent, vilket var en minskning sedan juni då arbetslösheten toppnoterade på 9,8 procent. Det innebär att Sverige är ett av de länder som har högst arbetslöshet i Europa. Endast Grekland (18,3), Spanien (16,2), Italien (9,7) och Litauen (9,6) hade högre arbetslöshet i augusti 2020

1.3 STATLIGA ÅTGÄRDER FÖR ATT HANTERA DE EKONOMISKA KONSEKVENSERNA

I samband med utbrottet av pandemin införde regeringen ett flertal åtgärder för att dämpa krisens effekter. Enligt Konjunkturinstitutets (2020) rapport i augusti uppgår regeringens covid-19 relaterade åtgärder sammanlagt till omkring 140 miljarder kronor, vilket motsvarar ungefär 3 procent av BNP och omkring 14 000 kronor per svensk medborgare. Av dessa har 100 miljarder avsatts till olika former av företagsstöd, såsom korttidspermittering, sänkta sociala avgifter, slopat ansvar för sjuklön[1], omställningsstöd och hyresstöd, samt olika former av likviditetsförstärkning via skattekontot[2]. Omkring 20 miljarder har avsatts som stöd till hushåll och enskilda individer, t ex utökad och breddad a-kassa, ersättning för karensdag, samt förbyggande sjukpenning. Regeringen har också avsatt cirka 10 miljarder till ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det är det mest omfattande krispaket som införts i Sverige sedan 1970- och 1980-talet, då staten införde krisinsatser motsvarande cirka 126 miljarder kronor omräknat till dagens penningvärde (Tillväxtanalys, 2020). Det bör poängteras att dåtidens krisåtgärder var utspridda under en åttaårsperiod och inte som nu under ett fåtal månader. Sedan mitten av 1980-talet har statliga krisåtgärder varit relativt ovanliga. Staten har successivt lämnat över ansvaret för krishantering och omställning till arbetsmarknadens parter (Tillväxtanalys, 2020). Den kanske mest avgörande förändringen av statens politik vad gäller krishantering markerades genom den dåvarande socialdemokratiska regeringens proposition 1987/88, där målen för näringspolitiken omformulerades. Propositionen var en uppgörelse med 70- och 80-talets överbryggningspolitik där övertagandet av krisande företag innebar att olönsamma verksamheter tilläts fortsätta och ägare inte behövde ta de fulla konsekvenserna av de stora förlusterna. I propositionen fastslogs att målet för näringspolitiken bör vara att ”åstadkomma en god långsiktig tillväxt inom näringslivet genom att främja förnyelse och omvandling inom industri- och tjänstesektorn och härigenom upprätthålla en god internationell konkurrenskraft” (Regeringens proposition, 1986). Den nya näringspolitiska doktrinen innebar en ny syn på statens roll i förhållande till näringslivet. Istället för defensiva åtgärder för att skydda företagen mot internationell konkurrens riktades uppmärksamheten mot offensiva insatser, som bidrar till förnyelse snarare än ”bevarande av etablerade produktionsanläggningar”. Den nya näringspolitiken innebar också att staten föreslogs inta en ny roll i förhållande till

1 Staten tog tillfälligt över alla sjuklönekostnader under april och maj 2020.
2 Företaget kan få anstånd med betalning av arbetsgivaravgifter, preliminärskatt på lön och mervärdesskatt som redovisas månadsvis eller kvartalsvis.

krisande företag, där alla stöd till krisdrabbade företag avvecklades till fördel för sysselsättningsskapande åtgärder i arbetsmarknadspolitiken, samt en inriktning mot att understödja industrins och andra näringars strukturomvandling, dvs en tydlig uppdelning mellan näringspolitikens och arbetsmarknadspolitikens ansvar. Sedan dess har staten, med undantag för de omfattande bankstöden under 1990-talets krisår, tagit en allt mer tillbakalutad roll i samband med ekonomiska kriser. De statliga åtgärder som inrättats i samband med pandemin kan således betraktas som ett brutalt återuppväckande av staten som aktör i samband med kriser.

De statliga åtgärder som införts för att hantera den pandemiska krisen 2020 skiljer sig avsevärt från de åtgärder som tillämpats vid tidigare kriser. Under kriserna på 70- och 80-talet tog staten i flera fall över ägandet av företag som inte klarat av konkurrensen i förhållande till utländska konkurrenter, vilket var en krishanteringsstrategi som visade sig vara problematisk på flera sätt (se Tillväxtanalys, 2020). De nu pågående åtgärderna har en annan karaktär. Istället för att ta över ägande och styrning av företagen riktar sig åtgärderna istället direkt till företagens bokslut. De syftar till att hjälpa företagen att hantera plötsliga inkomstbortfall, framförallt genom att erbjuda möjlighet att täcka både fasta kostnader och personalkostnader. Det finns också åtgärder som erbjuder möjlighet för företagen att tillfälligt öka sin likviditet med hjälp av skattekontot, genom att senarelägga skatteutbetalningar eller genom att återfå redan inbetalade skatter och avgifter. En annan åtgärd har varit att säkerställa möjligheten för företag att finansiera sin verksamhet genom olika typer av lån, samt lånegarantier vid händelse av att företag får svårigheter att hantera sina skulder.

Det bör också påpekas att den pandemiska krisen till sin karaktär till stor del skiljer sig från tidigare kriser. Medan oljekrisen på 70-talet och finanskrisen 2008-2009 var drivna av ekonomiska obalanser utanför Sverige, var 90-talskrisen och telekomkrisen på 00-talet mer drivna av inhemska förhållanden. Den nuvarande krisen är inte främst driven av ekonomiska förhållanden, utan av spridningen av ett virus, som kortsiktigt dämpar och förändrar ekonomin på flera olika sätt.

Pandemins dämpande effekt består å ena sidan av en utbudschock, som uppstår till följd av åtgärder för att begränsa smittspridning (t ex reserestriktioner, social distansering, etc), både i Sverige och i andra länder. Effekten är mest uppenbar för tjänsteverksamheter som måste stänga eller begränsa sin kapacitet för att undvika att bidra till smittspridning. Det kan också röra sig om tillverkande företag som måste minska sin produktionstakt för att säkerställa en trygg och säker arbetsplats. Rekommendationer och restriktioner från myndigheter har inte enbart negativa konsekvenser. De har förstås också en positiv sida. Genom att skapa tydliga riktlinjer och regler för t ex hur långt avstånd restaurangbesökare ska hålla från varandra, skapas en känsla av trygghet, vilket gör det möjligt att upprätthålla en viss ekonomisk aktivitet.

De ekonomiska konsekvenserna består också av minskad efterfrågan, som grundar sig ekonomiska aktörers självpåtagna begränsningar för att undvika smitta och smittspridning. Den senare effekten kan spela större roll och kan kvarstå även om restriktioner för att begränsa smittspridning lyfts eller lättas. En studie i USA visar exempelvis att återöppning av ekonomin endast hade blygsamma effekter på den ekonomiska aktiviteten. Sysselsättningen och hushållens konsumtion förblev långt under basnivåerna även

efter att ekonomin återöppnats och steg inte snabbare i stater som öppnades tidigare i förhållande till jämförbara stater som öppnades senare (Chetty, et.al., 2020). Studien visade också att hushållens konsumtion minskade på grund av konsumenternas oro över sin egen hälsa och inte på grund av minskad inkomst, vilket enligt författarna ger indikationer om att andra åtgärder kan vara nödvändiga i förhållande till vad som vanligtvis tillämpas vid ekonomiska kriser.

Pandemin har inte bara en dämpande effekt på den sammanlagda ekonomiska aktiviteten. Den har också en dynamisk effekt. Den förändrar och omvandlar ekonomisk aktivitet, där vissa aktiviteter minskar i betydelse eller försvinner helt, medan andra aktiviteter förstärks och stabiliseras på en ny nivå. Det kan handla om förändrade beteenden som uppkommer som en följd av pandemin t ex förändrade resmönster, sätt att arbeta och interagera med andra människor, antingen som en följd av att tidigare beteenden inte är möjliga eller som en följd av att alternativa beteenden föredras. Oavsett vilket kan kortsiktiga beteendeförändringar bli bestående och fortgå även efter det att pandemin avstannat, vilket i sin tur kan generera andra beteendeförändringar som tenderar att stabiliseras och låsas fast under en längre tid. För att illustrera vad en sådan förändring kan innebära kan vi tänka oss ett hushåll, som till följd av pandemin finner behov av ett större boende på grund av hemarbete och som därför investerar i en villa istället för en centralt belägen bostadsrätt. Det förefaller inte troligt att en sådan investering är reversibel, dvs att hushållet väljer att flytta tillbaka till den mindre lägenheten när väl pandemin avstannat. Det nya boendet leder dessutom till behovet att investera i en ny bil för att kunna resa till och från arbetet när möjligheten erbjuds. Pandemin kan således bidra till tillfälliga anpassningar som tenderar att stabilisera ett nytt beteendemönster, som inte nödvändigtvis återgår till det ”normala” när väl pandemin begränsats och avstannat. Andra anpassningar kan betraktas som mer reversibla, dvs att de tillfälligt förändrar beteendet för att sedan återgå till en situation som liknar det som existerade innan pandemin. De kortsiktiga ekonomiska effekterna av pandemin kan således karaktäriseras som en minskning av både utbud och efterfrågan, samtidigt som det sker en omfördelning mellan olika delar av ekonomin.

Hur lång tid det tar för ekonomin att återhämta sig är osäkert. Osäkerheten handlar om hur lång tid det tar innan pandemin är över och hur länge det finns anledning att upprätthålla åtgärder för att begränsa smittspridningen och skydda samhällsviktiga funktioner, men det är förstås beroende av om bekämpningen av viruset är framgångsrikt och om ett vaccin blir tillgängligt inom en relativt snar framtid. Åtgärderna får i sin tur följdeffekter i form av minskat utbud och efterfrågan i ekonomin, både lokalt och globalt, vilket i ett senare skede ställer krav på ytterligare åtgärder för att stimulera efterfrågan för att om möjligt återgå till en liknande nivå som tidigare. Osäkerheten handlar också om i vilken utsträckning ekonomiska aktiviteter kan återhämta sig även om pandemin och smittspridningen fortsätter. **Vår bedömning är att pandemin kommer att ligga som en våt filt över global ekonomisk aktivitet under en relativt lång tid framöver.**

Analyser från IMF, OECD och andra välutrustade bedömare utgår i allmänhet från att det tar tid för världsekonomin att återhämta sig till den nivå som var fallet innan utbrottet. Antagandet är att BNP-nedgången under 2020 inte fullt ut kommer att kompenseras av motsvarande högre tillväxttal under de kommande åren. En orsak är att det kan ta ett tag innan outputgapet sluts. En kris leder normalt till ett slag mot hushållens och fö-

retagens förtroende och det tar tid innan konsumtion och investeringar når den styrka de hade före krisen. En annan orsak är att den nedgång i investeringarna som nu äger rum kan leda till en bestående lägre produktivitetstillväxt även efter det att outputgapet sluts och leda till en initialt lägre tillväxtbana även när krisen är överstånden

Det finns flera kanaler genom vilka covid19-krisen kan antas ha mer bestående effekter på ekonomins struktur och utveckling. Den brittiska nationalekonomen Jonathan Portes[3] identifierar exempelvis flera sätt på vilken pandemin kan skapa svårläkta sår i ekonomin:

- Arbetskraftens värdeminskning: Arbetslöshet kan få långfristiga effekter, hysteresis, som innebär att arbetskraftens kunskaper och färdigheter försämras och därmed också deras framtida sysselsättningsmöjligheter, löneutveckling och produktivitet.[4] Den här typen av konsekvenser är särskilt betydande för den yngre arbetskraften, vars livsinkomst och sysselsättningsmöjligheter riskerar att försämras.

- Företagsspecifikt kapital: I och med att ett företag som under normala omständigheter skulle vara livsdugligt går i konkurs och det inte kommer någon efterträdare som utnyttjar tillgångarna, lider ekonomin en real förlust. Ett ”företag” består av en mängd överenskommelser och etablerade anställningar och avtal samt företagets materiella och icke-materiella tillgångar. Några av dessa ”beståndsvariabler” går till spillo om företaget går i konkurs.

- Investeringar: Pandemin är tidsbegränsad, men investeringar i såväl fysisk som icke-materiell kapital drabbas sannolikt negativt, även om företaget kan övervintra krisen. Pandemin skapar en enorm osäkerhet om framtiden, vilket försvagar investeringsviljan för ett antal år. Ekonomins framtid är alltid osäker, men i detta fall handlar osäkerheten i hög grad om hur länge de speciella omständigheterna kommer att gälla. Ingen kan förutspå takten av medicinska rön kring vaccin eller läkemedel.

- Utbildning: Många läroanstalter kan under krisen inte erbjuda sina normala utbildningsinsatser. Detta har delvis kompenserats av distansarbete och lärande inom digitala faciliteter. Det är dock osannolikt att dessa skulle fullt ut kompensera avsaknaden av mer normala pedagogiska metoder. Den tillfälliga dippen i utbildningsinsatsen kan utöva en sannolikt negativ effekt på produktiviteten hos några kohorter som drabbas av den.

Tillfälliga förändringar kan således skapa negativa effekter som består under lång tid framöver, men man kan tänka sig att det också finns en positiv potential. Alla krisåtgärder och förändringar av individers och företags beteende utgör ju ett enormt ekonomiskt experiment. Tvingade av epidemin, har vi alla fått söka nya sätt att agera. I företagen har detta inneburit en enorm ansträngning för att hitta nya produkter, nya tjänster, nya sätt att producera och nya sätt att nå kunden. Den kanske mest diskuterade innovation som introducerats på bred front, som en följd av pandemin, är den ökade användningen av digitala verktyg för distansarbete och digitala möten. En annan är den

3 https://voxeu.org/article/lasting-scars-covid-19-crisis
4 Effekten är beroende av om arbetslösheten anpassas till sin ursprungliga nivå eller om den stannar kvar på en högre nivå. En historisk analys av arbetslöshetens hysteresis på den svenska arbetsmarknaden visade att arbetslöshetens varaktighet är begränsad på så sätt att den tenderar att återvända till sin ursprungliga nivå efter en oväntad ändring (Finanspolitiska rådet, 2010). Om denna historiska analys även gäller för nuvarande situation är svårt att säga

ökade näthandeln, som drivs av begränsningarna av möjligheten att genomföra inköp i fysiska butiker. Några av dessa innovationer kommer att visa sig bestående även i ett normalt ekonomiskt läge. Det genombrott som vi sett för distansarbete under krisen har fått många tyckare att förutspå kontorets död. Än så länge är det empiriska underlaget för att bedöma om och hur mycket av distansarbete som kommer att bli bestående efter krisen otillräckligt. Det är först när och om man kan påvisa produktivitetsvinster hos de företag som i högre grad tillämpar distansarbete som vi kommer att få större bestående förändringar. Vinsterna kan utgöras såväl av högre produktivitet hos de anställda som lägre kostnader för lokaler. Men det finns också de som varnar för att färre fysiska möten begränsar kreativiteten, innovationsförmågan och därmed också den långsiktiga produktiviteten.

Det är svårt att bedöma huruvida tillfälliga förändringar är reversibla eller irreversibla. Å ena sidan finns det en tendens att överdriva betydelsen av tillfälliga förändringar, att extrapolera och dra allt för långt gångna slutsatser av tillfälliga beteendeförändringar, som om de skulle betyda att världen radikalt förändras över en dag och aldrig mer återgå till ”det normala”. Å andra sidan finns det en risk att underskatta tillfälliga beteendeförändringars betydelse för långsiktiga strukturella förändringar. Lärdomarna av kriserna på 1970-talet är att statliga åtgärder, som innebär att staten tar över ägandet och därmed också bedömningen av huruvida en förändring är bestående eller tillfällig, inte nödvändigtvis bidrar till långsiktigt gynnsamma förhållanden. Som regeringens proposition i slutet av 1980-talet konstaterade ”är det ytterst svårt att förutsäga marknadens utveckling, tekniska förändringar eller konsumenternas önskemål”(Regeringens proposition, 1986/87: 74, s.22) och att det finns andra intressenter än staten som är bättre lämpade att göra sådana bedömningar. I normala fall bör således förutsättningar skapas för att hantera strukturella förändringar utan statlig inblandning.

Vid radikala förändringar, som den nu pågående pandemin, kan staten däremot bidra till att tillfälligt pausa inverkan av ”marknadskrafterna” för att motverka betydande välfärdsförluster. Åtgärderna behöver bidra till att upprätthålla ekonomisk aktivitet för att undvika en allt för djup nedgång i ekonomin.

Statliga krisåtgärder har också till uppgift att isolera krisen till de områden där problemen uppkommer så att problemen inte sprids till andra delar av ekonomin. Ekonomiska förluster i en del av det ekonomiska systemet sprids, på samma sätt som ett virus, relativt snabbt till andra delar, vilket gör att de samhällsekonomiska kostnaderna blir ännu större än den initiala krisinsatsen.[5] Erfarenheterna från tidigare kriser visar statliga åtgärders isolerande effekt i ekonomin. Den svenska modellen för bankkrishantering under 1990-talet innebar att staten garanterade bankernas finansiering, tog över kontrollen i de fallerande bankerna, kapitaliserade och rekonstruerade de delar som var livskraftiga och avvecklade de delar som inte hade förutsättningar att överleva (Barr & Pierrou, 2015). Att hålla igång bankernas verksamhet var nödvändigt för att förhindra en

5 Ett företag som förlorar inkomster under en kort period måste begränsa sin produktion och kan behöva säga upp medarbetare. Det leder till ökade statliga utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Men dessa kan begränsas om arbetslösa finner ny sysselsättning inom relativt kort tid. När allt flera arbetslösa inte längre står till arbetsmarknadens förfogande är de hänvisade till kommunalt inkomststöd, vilket genererar ökade utgifter för kommuner. Den minskade produktionen får också sekundära effekter på företagets underleverantörer, som i sin tur behöver begränsa sin produktion. Företaget kan också få svårt att betala sina skulder, vilket får konsekvenser för banker och kreditinstitut. De uppsagda medarbetarna får lägre inkomst, vilket bidrar till mindre köpkraft och konsumtion, vilket i sin tur får konsekvenser för andra företag vars försäljning minskar.

djupare ekonomisk kris med stora samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader som följd. Statliga åtgärder kan således begränsa spridning av ekonomiska förluster så att de isoleras till de aktörer som drabbas och inte vidareförmedlas i det ekonomiska systemet.

Statliga åtgärder behöver dessutom bidra till att understödja strukturomvandling utan att för den skull stabilisera den allt för mycket eftersom de tillfälliga förändringarna kan återgå till det tillstånd som fanns innan.

Behovet av att begränsa och isolera ekonomiska förluster ställer krav på utformningen av de statliga åtgärder som inrättas. Det finns således tre dimensioner att ta hänsyn till vid utvärdering av de statliga åtgärder som inrättats i samband med pandemin.

- Åtgärderna behöver vara **tillräckligt omfattande**. De behöver i rimlig utsträckning motsvara den nedgång i ekonomisk aktivitet som uppstår i ekonomin. Om åtgärderna är för begränsade i omfattning finns det risk att minskningen av den ekonomiska aktiviteten blir för djup, vilket kan medföra att produktionsanläggningar och humankapital förstörs för lång tid framöver. Åtgärderna kan också vara allt för vidlyftiga och skapa betydande kostnader för staten, som kan vara svåra att bära på längre sikt. Utformningen av åtgärdernas omfattning kräver således fingerfärdighet och balansering.

- Åtgärder behöver också ha ett visst mått av **precision**. Åtgärder behöver riktas till de aktörer som verkligen drabbas. Inte enbart för att undvika överanvändning av statliga resurser. Det handlar också om att isolera krisen till de aktörer som behöver det, för att undvika spridning av ekonomiska svårigheter till andra aktörer och samhällsbärande institutioner. Med precision avses också i vilken utsträckning åtgärderna är anpassade till företagens behov. Inte bara graden av ekonomiska problem utan vilken typ av problem som uppstår i samband med en kris. Här bör man också ha i åtanke att olika typer av verksamheter kan ha olika förutsättningar att hantera ekonomiska svårigheter. En viktig skiljelinje går exempelvis mellan tillverkande företag och tjänsteföretag. Tjänsteföretag, där produktion och försäljning är integrerat, har svårare att förflytta kostnader över tid, såvida det inte rör sig om kunskapsintensivt utvecklingsarbete av en produkt eller tjänst som levereras vid ett senare tillfälle. För att kunna hantera en kris är tjänsteverksamheter, i större utsträckning än tillverkande företag, därför mer beroende av stöd som är direkt relaterade till företagets kortsiktiga betalningsförmåga, likviditet. De bokföringsmässiga förutsättningarna är annorlunda för företag som kan producera mot lager. Ett tillfälligt intäktsbortfall för tillverkande företag påverkar inte verksamheten på samma sätt. Det beror på att produktionen ofta sker mot långsiktiga leveransavtal där betalning, och därmed också inkomsten, inte är direkt förknippad med försäljningstillfället. Statliga åtgärder behöver således vara riktade till de verksamheter som upplever ekonomiska svårigheter och vara av sådan art att de klarar av att hjälpa företagen hantera den typ av problem som de upplever.

- I det här sammanhanget är det också viktigt att ha i åtanke att **åtgärdernas omfattning och precision kan behöva förändras över tid** i takt med att krisen utvecklas och förändrar karaktär. Inledningsvis kan det vara relevant att införa breda åtgärder, särskilt om det råder osäkerhet om var och när krisen får effekt, för att i ett senare

skede vara mer precisa och riktade till särskilda branscher eller företag. Omfattningen av åtgärderna kan också behöva anpassas med hänsyn till krisens förlopp och spridning. Åtgärderna får inte vara för korta och inte för långa. Om stödformer är tillgängliga under en allt för kort period riskerar de att inte tillräckligt täcka de förluster som uppkommer bland ekonomiska aktörer. Om de finns tillgängliga under för lång tid riskerar de att motverka nödvändig strukturomvandling och istället upprätthålla en ekonomisk struktur som inte är gångbar på längre sikt. Dessutom riskerar de att underminera de ekonomiska aktörernas förmåga till anpassning, där fokus riktas mot att erhålla statligt stöd, snarare än att anpassa sig till nya förhållanden på marknaden.

Regeringens krisåtgärder som införts för att begränsa de ekonomiska konsekvenserna av pandemin kan således bedömas med utgångspunkt från följande frågeställningar. Är åtgärderna tillräckligt omfattande i förhållande till krisens omfattning? Bidrar åtgärderna till att isolera och begränsa spridningen av krisen? I vilken utsträckning är åtgärderna anpassade till industrins specifika behov? I vilken utsträckning matchar åtgärderna krisperioden? I vilken utsträckning bidrar åtgärderna till förberedelse och anpassning till framtida förutsättningar?

I följande avsnitt kommer vi att fokusera vår analys till de stödåtgärder som har mest relevans[6] för industrin – omställningsstöd och korttidspermittering.

1.3.1 Omställningsstöd

Omställningsstödet har relevans för företag i flera sektorer och har en något annorlunda inriktning. Förutom att göra det möjligt för företag att överleva den akuta krisen ska stödet också ge möjlighet till att ställa om verksamheten.

För företag kan en kris normalt generera ekonomiska problem genom att företagets försäljning av produkter och tjänster minskar. Företaget får då problem att täcka sina kostnader och går med förlust. När företagen på kort sikt förlorar inkomster kan de få **likviditetsproblem**, dvs svårigheter att betala sina leverantörer, långivare eller löner till sina anställda. Ett tillfälligt inkomstbortfall leder normalt inte till att företag sätts i konkurs. Ett företag går inte i konkurs för att det redovisar förluster. Ett aktiebolag ska försättas i konkurs om det inte kan betala sina skulder till sina borgenärer och när betalningsproblemen är återkommande. Vanligtvis är det företag som redan innan en större ekonomisk kris hade ekonomiska svårigheter, dvs återkommande problem att betala sina skulder, som går i konkurs. En kris kan således avslöja svagheter i företagens ekonomi.

Men en kris kan även provocera friska och välmående företag genom att rubba balansen

6 Alla åtgärder är inte riktade till industrin och vissa åtgärder har enbart relevans för en avgränsad grupp av företag. Hyresstödet riktar sig till exempel enbart till företag inom hotell- och restaurangbranschen, samt handeln. Omsättningsstödet riktas exempelvis till enskilda näringsidkare. Ett annat exempel är den tillfälliga sänkningen av arbetsgivaravgifter, som enbart gäller för upp till 30 anställda per företag. Företag har också erbjudits utökade möjligheter att ansöka om att få skjuta betalning av skatter och avgifter till senare tillfälle, samt möjligheten att avsätta föregående års överskott i periodiseringsfond, vilket gör det möjligt att kvitta överskott från föregående år mot framtida eventuella förluster. Den här typen av åtgärder kan ha stor betydelse, särskilt för mindre företag, som har svårt att säkerställa likviditet på annat sätt. Samma sak gäller de olika former av lån och garantier som inrättats genom Riksgälden och Almi-företagspartner. Det är svårt att säga i vilken utsträckning dessa låneformer har varit tillräckliga för företagens behov. Vi har inte heller funnit någon sammanställd statistik över i vilken utsträckning garantierna har använts. Även om det finns många små företag inom tillverkningsindustrin har den här typen av stödåtgärder troligtvis begränsad relevans för industrin som helhet.

mellan inkomster och utgifter och därmed möjligheten att matcha intäkter och kostnader i företagets resultaträkning. Det är inte ovanligt att det även i de mest välskötta företagen förekommer perioder där utgifter ibland överstiger inkomster. Det centrala är att företagets kostnader inte överstiger intäkterna över längre perioder.

Omställningsstödet erbjuder möjlighet att täcka en relativt stor andel av företagets fasta kostnader under perioden mars till och med juli 2020. Stödets storlek beräknas utifrån hur stor minskningen av omsättningen har varit i förhållande till motsvarande period föregående år och kan variera mellan 22,5 % och 75 % av företagets fasta kostnader exklusive lönekostnader för perioden. Stödet kan dock högst vara 75 miljoner kronor per månad eller ett belopp som motsvarar den nominella nedgången i nettoomsättningen för de två stödperioderna. Enligt regelverket ska den minskade nettoomsättningen ”så gott som uteslutande vara en konsekvens av sjukdomen covid-19”.

I september hade Skatteverket fått in mer än 23 000 ansökningar och i oktober hade drygt 20 000 ansökningar beviljats omställningsstöd motsvarande 2,55 miljarder kronor. En stor andel av de företag som sökt och fått stöd är tjänsteföretag (drygt 12 000) verksamma inom de branscher som drabbats mest av pandemin: hotell och restaurang, transport, kultur, fritid, detaljhandel, samt resebyråer, se tabell 1.2 nedan. Tillsammans har dessa branscher mottagit mer än 80 % av det beviljade stödet.

Tabell 1.2: De fem branscher som beviljats mest omställningsstöd, mkr, september 2020

Bransch	Ansökt belopp mkr	Hittills beviljat belopp mkr	Ansökt antal företag	Beviljat antal företag
Hotell och restaurang	1 149	546	5 521	3 972
Transport och magasinering	843	140	4 054	3 478
Handel	566	200	3 600	2 822
Tillverkning	562	112	1 227	867
Kultur, nöje och fritid	190	55	1 094	764

Källa: Skatteverket

Tillverkningsindustrin har inte tagit del av omställningsstödet i samma utsträckning. Det är långt ifrån alla företag som har ansökt och av de som sökt har alla inte beviljats stöd. I september hade 1227 företag inom tillverkningsindustrin ansökt om omställningsstöd till ett belopp motsvarande 562 miljoner kronor. Men enbart 867 av dem beviljades omställningsstöd, vilket motsvarar cirka 70 procent av de företag som sökt.

I september uppgick beviljat stöd till företag i tillverkningsindustrin till cirka 111 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 20 procent av det sökta beloppet och i genomsnitt 128 000 kronor per företag. Den stora skillnaden mellan sökt och beviljat belopp kan bero på att det tar längre tid för skatteverket att granska större företag, vilket gör att beviljandebeslutet försenats och inte ingår i statistiken. Det kan också vara så att större företag dragit tillbaka sina ansökningar på grund av kravet på att inte genomföra utdelningar till ägare.

En annan möjlig förklaring till att tillverkningsindustrin inte beviljats stöd i samma utsträckning som övriga branscher kan vara att villkoren för stödet inte stämmer väl överens med den typ av ekonomiska problem som tillverkande företag i industrin upplevt. För att få tillgång till stödet ska företagets omsättning ha minskat med minst 30 % under perioden mars-april jämfört med föregående år. Stödet förlängdes och villkoren stramades åt i takt med att krisen utvecklades. För att få tillgång till stödet under de senare månaderna krävdes att företagets omsättning skulle ha minskat med mer än 40% under maj och med mer än 50% under juni och juli jämfört med samma månader föregående år, se diagram 1.2.

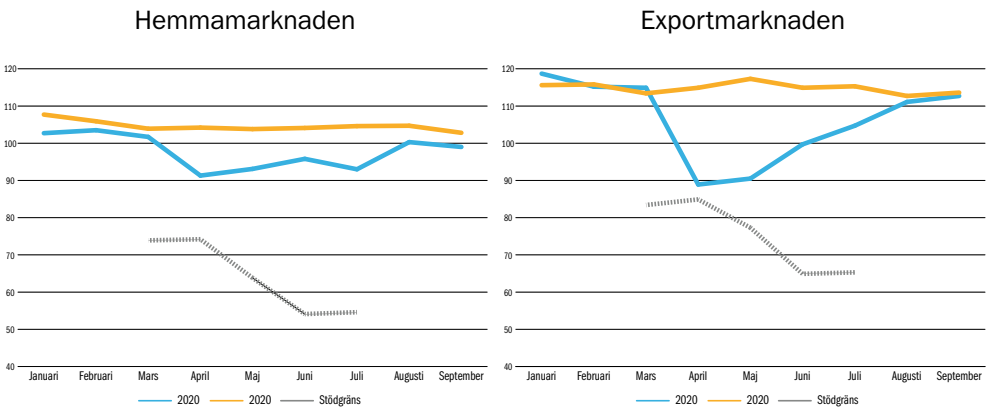
Relativt få företag i tillverkningsindustrin har uppnått den nedgång i omsättning som krävs för att kvalificeras till stödet. Enligt konjunkturinstitutets extrarapport i augusti 2020 var det omkring 30 procent av företagen i tillverkningsindustrin som upplevde en minskad omsättning som motsvarar kvalificeringsnivån för omställningsstödet under perioden maj – juni 2020. Ungefär lika stor andel hade inte märkt någon skillnad alls och för 10 % av företagen hade omsättningen ökat. Endast ett mycket liten andel av företagen inom tillverkningsindustrin upplevde dramatiska nedgångar i omsättningen andra kvartalet.

Enligt KI:s undersökning bedömde i maj omkring 79 % av företagen i tillverkningsindustrin att det inte fanns någon risk att verksamheten skulle behöva avvecklas[7]. Omkring 1 % bedömde att risken var hög, medan enbart 30 % bedömde att risken var liten. Dessutom minskade andelen företag som bedömde avvecklingsrisken som liten fram till och med augusti 2020.

Konjunkturinstitutets undersökning bekräftas av SCBs statistik över tillverkningsindustrins omsättning under perioden januari till september 2020. Som framgår av diagram 1.2 minskade omsättningen i tillverkningsindustrin betydligt i april i förhållande till föregående år. Omsättningstappet var högst på exportmarknader (cirka 25%) i april och maj, medan nedgången på hemmamarknaden var mellan 13 och 14 procent under samma period. Det är långt ifrån gränsvärdet för att få tillgång till stödet, som framgår av den nedre linjen i diagrammet. Av diagrammet framgår också att omsättningen för exportmarknaderna återhämtat sig i september, medan hemmamarknaderna fortsatt på en lägre nivå än 2019.

7 Under perioden mars-augusti 2020 försattes, enligt statistik från SCB, 202 företag (med 1028 anställda) inom tillverkningsindustrin i konkurs. Det är 56 fler än under samma period föregående år. Konkurser förekom i alla delbranscher, förutom massa- och pappersindustrin. Men det är främst bland mindre företag inom livsmedels- och dryckesvaruindstrin, övrig tillverkningsindustri, reparationsverkstäder och installationsföretag, samt industri för datorer, elektronikvaror, optik och elapparatur och trävaror, som antalet kurser har ökat. I övriga delar av tillverkningsindustrin har antalet konkurser varit liknande med tidigare år eller minskat. Det var flest konkurser under perioden mars-maj för att sedan avta till en mer normal nivå. Det bör noteras att antalet konkurser brukar vara högre vid årets senare delar. Vi kan därför förvänta oss ett ökat antal konkurser vid årets slut.

Diagram 1.2: Industrins omsättning på hemma- och exportmarknad, januari – september 2019 och 2020, Index 2015 = 100.



Källa: Egna bearbetningar av data från SCB

Även om det kan se olika ut för olika delbranscher har företag i tillverkningsindustrin i allmänhet således inte drabbats av intäktsbortfall i den utsträckning som krävs för att kvalificeras till stödet. I andra näringar, som t ex hotell, restaurang och transportnäringen, har omsättningsminskningarna varit betydligt mer omfattande. Det är således ett begränsat antal företag inom industrin som har kunnat ta del av omställningsstödet.

Men det betyder inte att industrin inte drabbats av ekonomiska svårigheter. Ekonomiska problem i tillverkningsindustrin grundar sig inte enbart i minskad försäljning. Industriföretag påverkas också genom att produktionen inte kan upprätthållas på grund av produktionsstopp hos underleverantörer eller att leveranser från underleverantörer inte har kommit fram. Ekonomiska svårigheter i tillverkande företag uppstår också om företaget inte får betalt för de varor som producerats, redan sålts eller levererats. Större företag pressar inte sällan sina underleverantörer genom att hålla inne med sina betalningar eller genom att förlänga betaltider för producerade varor och på så sätt förskjuta de ekonomiska problemen till sina underleverantörer. Företag som är underleverantörer till större företag kan då få likviditetsproblem i väntan på köparens betalning. Om produkterna säljs på export exponeras företaget också för en valutarisk. Mellan den period från det att affärsavtalet upprättas till att betalning genomförs kan kronans värde förändras, vilket kan leda till stora förluster. Det går att valutasäkra sig i bank mot en premie men det är mindre vanligt att mindre företag gör det. Det går dessutom bara att valutasäkra sig för den närmaste perioden. Sammantaget betyder det att den typ av ekonomiska problem som tillverkningsindustrin upplever inte enbart visar sig i minskad försäljning.

Dessutom är de bokföringsmässiga förutsättningarna annorlunda för företag som kan producera mot lager.[8] Ett tillfälligt intäktsbortfall för tillverkande företag påverkar inte verksamheten på samma sätt. Det beror på att produktionen ofta sker mot långsiktiga leveransavtal där betalning, och därmed också inkomsten, inte är direkt förknippad med försäljningstillfället. I bokföringen sker en ”matchning” så att en periods intäkt ställs mot kostnaden för de resurser som förbrukas för att producera de varor för vilka intäkten erhållits (Ax, et.al., 2009). Företagets kostnader bestäms utifrån det historiska anskaffningsvärdet för de resurser som förbrukas under perioden. Förbrukningen sker dock inte alltid när resurser används i produktionen utan är knuten till försäljningen. Ett tillverkande företag som under en period enbart producerat varor mot lager, har med denna utgångspunkt varken intäkter eller kostnader för perioden (Ax, et.al., 2015). Däremot har företaget utgifter. När varorna säljs vid ett senare tillfälle uppstår både intäkten och kostnaden. Under den tid produkten ligger på lager utgör de en tillgång och återfinns i balansräkningen. Produkterna har ett värde eftersom de kan säljas under en senare period. Värdet är dock beroende av att produkterna verkligen kan säljas. Om så inte är fallet erhålls ingen intäkt. Trots det måste företaget belastas med kostnaderna. Här är en viktig skillnad mellan tillverkande företag och tjänsteföretag. Ett konsultföretag som inte har lyckats sälja sina konsulters tid under en period har ändå en kostnad för periodens löner, och en butik har lokalkostnader även om ingen försäljning ägt rum under perioden (Ax, et.al., 2015). Ett tillverkande företag har således, genom att de kan producera mot lager, en möjlighet att förflytta kostnader över tid under förutsättning att försäljningen återupptas vid ett senare skede.

Omställningsstödet, som baseras på minskad omsättning, är således inte fullt ut anpassat efter de ekonomiska problem som också kan uppkomma i industriföretag. För industrin är det därför mer relevant med stödåtgärder som inte är direkt relaterade till inkomst- och intäktsbortfall. Korttidspermittering är en sådan åtgärd.

1.3.2 Korttidspermittering

Den 2:a april röstade riksdagen ja till regeringens förslag till ett nytt system för korttidsarbete för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av pandemin. Det tidigare permitteringslönesystemet avvecklades 1995. Parterna inom industrin tecknade ett krisavtal om korttidsarbete utan statligt stöd 2009. Regeringen inrättade däremot ett statligt stöd vid korttidsarbete 2013, men detta har aldrig använts. I februari 2018 tillsatte regeringen en utredning med syfte att undersöka hur korttidsarbetssystemet kunde utvecklas och bli mer konkurrenskraftigt i förhållande till motsvarande system i andra länder. Utredaren föreslog att arbetsgivare borde få möjlighet att ansöka om stöd för korttidsarbete kontinuerligt (Finansdepartementet, 2018) och att anställda skulle kunna få tillgång till kompetensåtgärder och validering under permitteringstiden (Finansdepartementet, 2019). Det nya permitteringsinstrument som infördes i april 2020

8 När varorna säljs vid ett senare tillfälle uppstår både intäkten och kostnaden. Under den tid produkten ligger på lager utgör de en tillgång och återfinns i balansräkningen. Produkterna har ett värde eftersom de kan säljas under en senare period. Värdet är dock beroende av att produkterna verkligen kan säljas. Om så inte är fallet erhålls ingen intäkt. Trots det måste företaget belastas med kostnaderna. Här är en viktig skillnad mellan tillverkande företag och tjänsteföretag. Ett konsultföretag som inte har lyckats sälja sina konsulters tid under en period har ändå en kostnad för periodens löner, och en butik har lokalkostnader även om ingen försäljning ägt rum under perioden (Ax, et.al., 2015). Ett tillverkande företag har således, genom att de kan producera mot lager, en möjlighet att förflytta kostnader över tid under förutsättning att försäljningen återupptas vid ett senare skede.

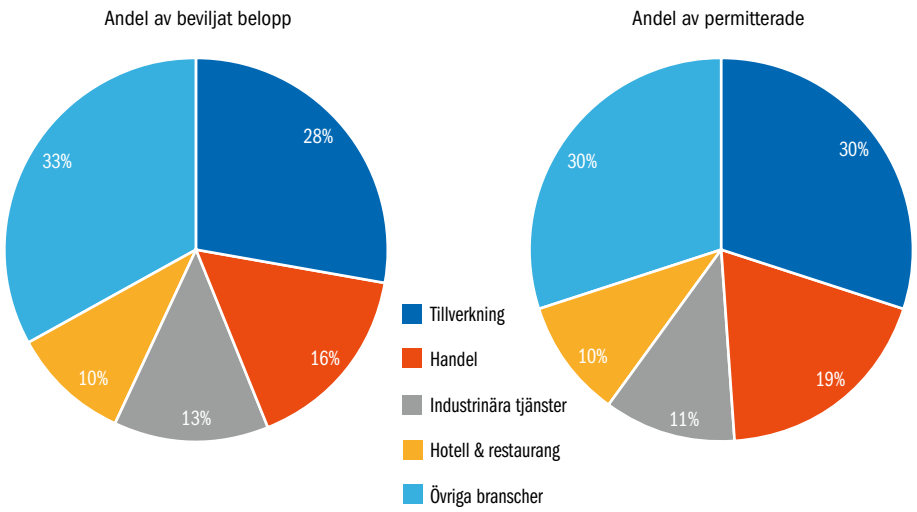
är emellertid mer generöst än vad utredningen föreslagit. Tillväxtverket fick på kort tid utveckla rutiner för att hantera ansökningar.

Det nya stödet för korttidspermittering baseras på att företaget kan visa på tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som en följd av corona-viruset. Ett villkor är att de ekonomiska svårigheterna ska vara orsakade av ett förhållande utom arbetsgivarens kontroll och specifikt drabba företagets verksamhet. Stödet är således i förhållande till andra stödformer inte på samma sätt beroende av att företaget upplevt intäkts- och inkomstbortfall. Till skillnad från andra länder har det svenska korttidspermitteringsstödet inte någon tydlig gräns för intäktsbortfall för att få tillgång till stödet. I Portugal krävs exempelvis en nedgång på 40% från föregående år, medan det i Tyskland räcker med att företagets intäkter minskar med tio procent. De flesta länder kräver däremot ett bortfall på mellan 20-30 procent. I Danmark är stödet beroende av andelen anställda företaget annars hade behövt säga upp. Det svenska stödet har således en relativt bred definition av vad som avses med ekonomiska problem och ställer inte samma krav på intäktsbortfall som andra europeiska länder. Däremot är beviljandet av stöd beroende av partssamverkan på arbetsplatsnivå. Liknande villkor förekommer också i andra länder som har etablerad och långtgående partssamverkan, t ex Österrike, Tyskland, Frankrike och Danmark.

Det svenska permitteringsstödet är också relativt generöst i en internationell jämförelse. Ett företag som ansöker om och får statligt stöd för korttidsarbete kan minska sina lönekostnader med upp till 72 procent för varje anställd som permitteras, samtidigt som arbetstagaren med en lön på 44 000 kronor får ut 88 procent av lönen, beroende av i vilken utsträckning arbetstiden minskas. Villkoren är i paritet med de flesta europeiska länder där ersättningen till de permitterade varierar mellan 60 - 90 % av tidigare lön (Eurofound, 2020). I ett fåtal länder (Österrike, Danmark och Irland) har ersättningen varit upp till 100 % av lönen och i några länder (t ex Kroatien och Malta) har ersättningen utbetalats som en fast summa oberoende av tidigare lön. I Sverige har man istället valt ett lönetak där anställda med löner över 44 000 kronor i månaden inte får en högre inkomstminskning.

Fram till och med oktober 2020 är tillverkningsindustrin den bransch som beviljats i särklass mest stöd för korttidspermittering, nästan exakt 8 miljarder kronor fördelat på 6400 företag och 174 000 anställda, vilket motsvarar 28 procent av beviljat belopp och 30 procent av alla anställda som tagit del av stödet, se diagram 1.3.

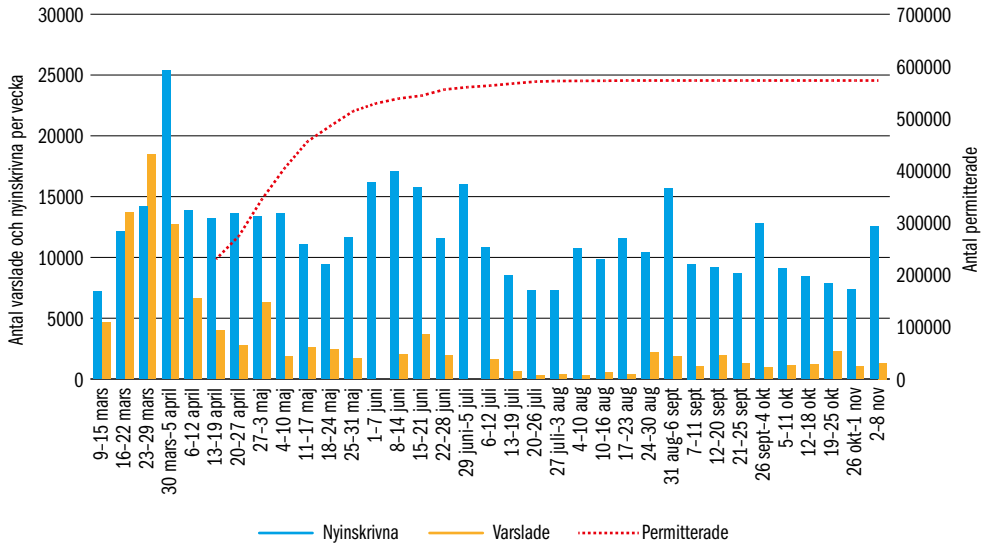
Diagram 1.3: De fem branscher som beviljats mest stöd för korttidspermittering, nettobeviljat belopp och fördelning av permitterade per bransch



Källa: Egen bearbetning av statistik från Tillväxtverket

Det råder ingen tvekan om att korttidspermitteringsstödet har haft betydande effekt på arbetsmarknaden, genom att dämpa antalet varsel och minska trycket på arbetsförmedlingen. Diagram 1.4 visar en sammanställning av utvecklingen av varsel i riket, antalet nyinskrivna hos Arbetsförmedlingen och antalet korttidspermitterade under perioden 9 mars till och med 8 november 2020. Diagrammet visar en dramatisk ökning av antalet varsel och nyinskrivna hos Arbetsförmedlingen under mars och april. Vi kan konstatera att antalet varsel minskat betydligt efter införandet av korttidspermittering, samtidigt som antalet nyinskrivna hos Arbetsförmedlingen dämpats, med undantag från de inledande veckorna under sommaren då framförallt många yngre registrerade sig som arbetslösa efter skolavslutningarna. Korttidspermitteringen förefaller således ha haft en betydande effekt genom att dämpa trycket på Arbetsförmedlingen och minska antalet varsel.

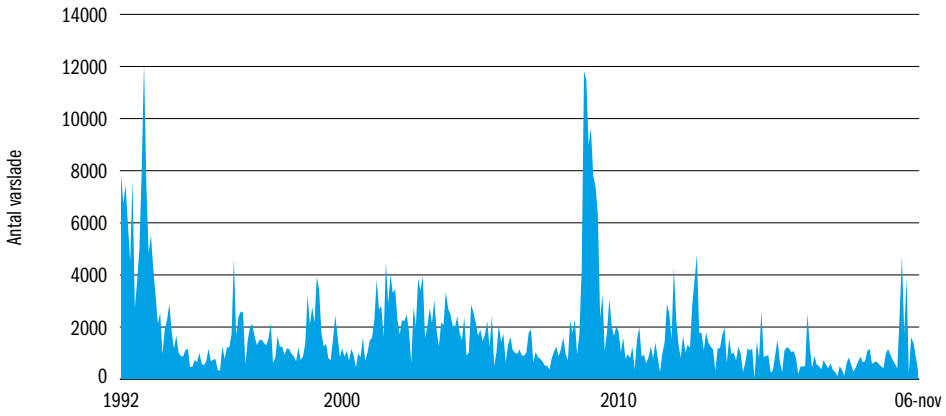
Diagram 1.4: Antal varslade, beviljade permitteringar och nyinskrivna på Arbetsförmedlingen per vecka



Källa: Egen sammanställning av data från Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket

Tillverkningsindustrin var fram till och med november den bransch som varslade näst flest efter hotell- och restaurangverksamheter. I november hade drygt 18 000 anställda i tillverkningsindustrin varslats om uppsägning sedan januari 2020. Det motsvarar 15,5 procent av alla som varslat i Sverige under perioden. Men det var inte alla varsel som genomfördes. Införandet av korttidspermittering gjorde det möjligt för flera företag att dra tillbaka sina varsel. Som framgår av diagram 1.5 var är antalet varsel inom tillverkningsindustrin betydligt färre än under tidigare kriser då det inte fanns tillgång till statligt stöd för korttidspermittering.

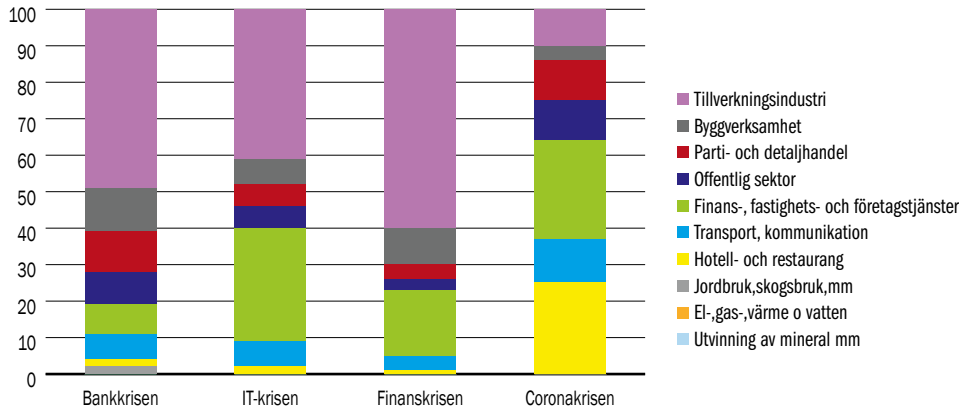
Diagram 1.5: **Varslade i tillverkningsindustrin 1992 t o m 6 november 2020, månadsdata.**



Källa: Egen bearbetning av statistik från Arbetsförmedlingen

Genom att jämföra branschsammansättningen av varsel under de två värsta månaderna under de fyra senaste kriserna kan vi konstatera att den nu pågående krisen skiljer sig markant från tidigare kriser, se diagram 1.6. Det är tydligt att tidigare kriser har drabbat tillverkningsindustrin i betydligt större utsträckning.

Diagram 1.6: **Varslens branschsammansättning under de två värsta månaderna under de fyra senaste kriserna**

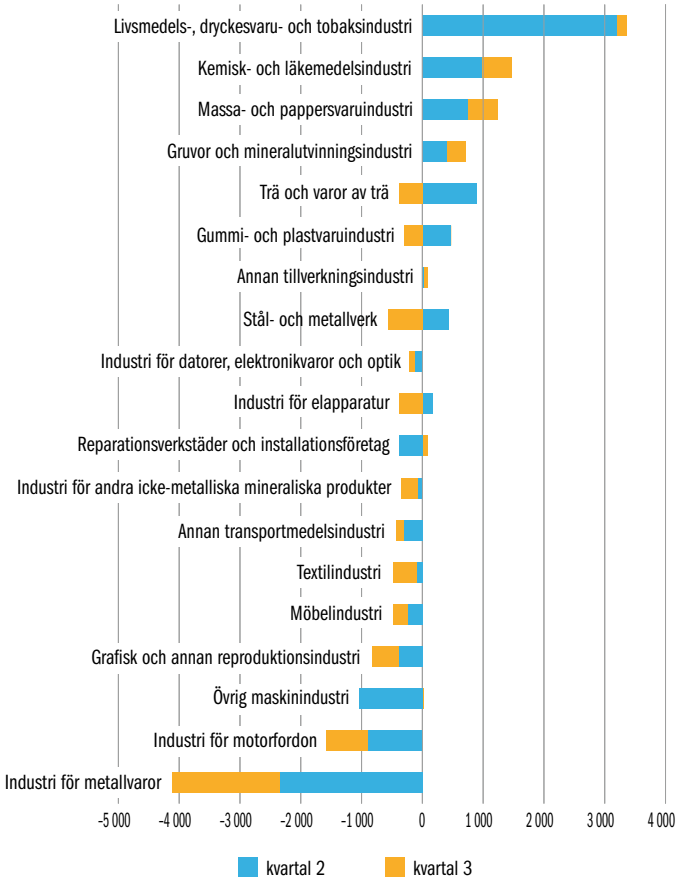


Källa: Egen bearbetning av statistik från Arbetsförmedlingen

Effekterna av korttidspermittering återspeglas i sysselsättningsstatistiken. Antalet anställda inom tillverkningsindustrin har i stort sett bevarats under krisens första månader. Under andra kvartalet till och med ökade antalet sysselsatta med omkring 1500 personer. Det tredje kvartalet minskade däremot sysselsättningen med cirka 4000 personer, som en följd av de varsel som genomfördes i krisens inledning.

Som framgår av diagram 1.7 har krisen bidragit till en relativt omfattande omfördelning av sysselsättningen mellan industrins olika delbranscher. Medan antalet anställda i den tyngre industrin (metallvaror, motorfordon och maskiner) har minskat med nästan 7000 personer, har livsmedels-, läkemedels-, massa- och pappersindustrin ökat antalet anställda med sammanlagt mer än 6000 personer under andra och tredje kvartalet i jämförelse med första kvartalet 2020. Utvecklingen kan delvis betraktas som en följd av den pandemiska krisen där hushållens konsumtionsmönster förändrats till fördel för inhemsk konsumtion av livsmedel och läkemedel på bekostnad av konsumtion utomlands, vilket har lett till ökad sysselsättning. Men det står också klart att den exportorienterade industrin drabbats hårt under perioden.

Diagram 1.7 Förändring av antalet anställda i tillverkningsindustrin kv 2 och kv3 2020 i förhållande till föregående kvartal



Källa: Egen bearbetning av kortperiodisk sysselsättningsstatistik från SCB.

Till viss del kan utvecklingen betraktas som en förstärkning av den strukturomvandling som pågått under en längre tid. Krisen förstärker en vikande sysselsättningstrend inom fordonsindustrin, som minskat med över 5000 personer sedan 2018. En liknande utveckling har skett inom maskin- och metallvaruindustrin. På samma sätt har krisen förstärkt en långsiktig nedgång av sysselsättningen inom den grafiska industrin (-21%/-2247 personer sedan 2017). Sysselsättningen inom läkemedelsindustrin och livsmedelsindustrin har emellertid ökat stadigt under den senaste fyraårsperioden och krisen har förstärkt den utvecklingen. Men det är osäkert huruvida den trenden håller i sig på längre sikt.

En liknande omfördelning har skett inom industrinära tjänster. Den totala sysselsättningen inom industrinära tjänster har ökat med mer än 9000 personer mellan kvartal 1 och 3, vilket är en fortsättning på en utvecklingstrend, som vi berört i tidigare rapporter där industrinära tjänster får en allt mer central roll i industrins värdeskapande. Programvaruproducenter och datakonsulter ökade sysselsättningen mest, men bland kommunikations-, reklam- och marknadsföringsbyråer, samt personaluthyrning har sysselsättningen minskat.

Möjligheten att korttidspermittera har således haft betydande konsekvenser för industrins möjlighet att behålla kompetent arbetskraft, vilket skapar god beredskap om och när marknaden återhämtar sig.

Dessutom har korttidspermitteringen bidragit till att dämpa trycket på Arbetsförmedlingen och de partsgemensamma omställningsorganisationerna, genom att minska antalet varsel och uppsägningar, vilket i sin tur bidrar till att underlätta övergången till ny sysselsättning för de som förlorat jobbet och därmed också understödja omfördelningen av sysselsättningen mellan industrins olika delar. Enligt Trygghetsfonden TSL har andelen i jobb eller annan lösning under de första krismånaderna kvarstått på höga eller till och med högre nivåer än tidigare år (Trygghetsfonden TSL, 2020). Under samtliga kvartal sedan 2019 har över 85 procent av de som berättigats till stöd av Trygghetsfonden TSL nått en ny lösning inom 12 månader efter sista anställningsdag på det tidigare arbetet. Motsvarande lösningsgrader rapporteras av andra omställningsorganisationer. Det redan existerande omställningssystemet med stöd till uppsagda fortsätter således att fungera väl även i en av de värsta kriserna i svensk historia. Korttidspermittering kan således bidra till att förbättra matchning och övergång till ny sysselsättning för de som trots allt förlorar sin anställning.

Sammantaget har möjligheten att permittera anställda spelat en viktig roll för industrins möjlighet att hantera krisens första månader. Men det finns stora skillnader mellan industrins olika delbranscher. Antalet varsel har begränsats och flera varsel genomfördes aldrig. Företag i tillverkningsindustrin har haft möjlighet att behålla och omfördela anställda mellan industrins olika delar, vilket skapar bättre förutsättningar när produktionen och efterfrågan vänder.

1.4 BEHÖVER STÖDÅTGÄRDERNA FÖRLÄNGAS?

Ett gemensamt villkor för alla stödformer är att företaget skall ha ekonomiska problem som en följd av coronapandemin. För att få ta del av stödet ska de ekonomiska problemen uppkomma under den aktuella tidsperioden i jämförelse med föregående år. De olika stödens löptider förefaller vara relativt väl anpassade till den mesta akuta perioden under vårens pandemiutbrott. Åtgärderna täckte framförallt perioden mars till juli, vilket motsvarar den period då omsättningstappen varit mest omfattande. Stödet för korttidspermittering är längre. I den första omgången var giltighetstiden från 16 mars till 16 december. Företagen kunde ansöka om stöd för sex månader och hade sedan möjlighet till förlängning ytterligare tre månader. I jämförelse med andra länder, där det är vanligt att stödet utbetalas under en 3-4 månaders period, med viss möjlighet till förlängning (Eurofound, 2020), är det svenska korttidspermitteringsstödet relativt väl tilltaget. Det förekommer ett fåtal länder med längre stödperioder, som t ex Finland som utlovade stöd i 13 månader och Tyskland och Frankrike som erbjöd stöd för korttidsarbete i 12 månader (Eurofound, 2020).

En fråga som uppkommer i det här sammanhanget är om stödåtgärdernas giltighetsperiod kan eller bör förlängas. Om stödformer är tillgängliga under en allt för kort period riskerar de att inte tillräckligt täcka de förluster som uppkommer bland ekonomiska aktörer, som ändå tvingas säga upp medarbetare eller lägga ned verksamheten. Allt för korta stöd kan således vara som att slänga skattepengar i sjön. Om de å andra sidan finns tillgängliga under allt för lång tid riskerar de att motverka strukturomvandling och upprätthålla en ekonomisk struktur som underminerar långsiktig konkurrenskraft. Staten har således intresse av att inte avisera allt för långa stödperioder, men de får inte heller vara för korta. Det är en svår balansgång.

Det finns förstås en svårighet förknippad med att avgöra hur lång tid stöden behövs. Det gäller alla former av stödåtgärder i samband med ekonomiska kriser. Men när de ekonomiska svårigheterna är grundade i en pandemi, där ökad smittspridning kommer i vågor och samsas med lågintensiva perioder där ekonomiska aktiviteter återigen kan öppnas upp, är det särskilt svårt att anpassa stödperiodernas längd. Det räcker däremot inte att enbart följa utvecklingen av smittspridningen i det egna landet. I verksamheter som arbetar i globala värdekedjor grundar sig de ekonomiska svårigheterna också i behovet av att begränsa produktionen på grund av produktionsstopp hos underleverantörer eller svårigheter att få fram leveranser från andra länder. Det innebär att stödperioden också är beroende av smittspridningen i andra delar av världen.

I flera fall har stödperioderna förlängts. Inledningsvis gällde exempelvis omställningsstödet enbart perioden mars – april, men stödperioden utvidgades till att även inkludera perioden maj-juli med 15 oktober som ansökningsdatum. I samband med förlängningen förändrades också villkoren. Efter att smittspridningen ökat igen i slutet av oktober och Folkhälsomyndigheten aviserat nya restriktioner för att minska smittan, beslutade regeringen den 9 november att utöka möjligheten till omställningsstöd för perioden augusti till oktober 2020. Dessutom förlängdes stödet för korttidsarbete till juni 2021, men med något striktare villkor.

Ur företagens perspektiv hade det förstås varit enklare om stöden löpte under längre tidsperioder redan från början. En fördel med korta och stegvisa stödperioder är att

företagen i mindre utsträckning anpassar sitt beteende till möjligheten att få stöd. Osäkerheten om företaget kommer att få stöd eller inte, samt om stödmöjligheterna kommer att förlängas eller ej, gör att företagen tvingas se över verksamheten och säkerställa att de skulle kunna klara av krisen även utan stöd. De relativt korta stödperioderna har därmed en disciplinerande effekt.

Osäkerheten avseende smittspridningen i Sverige och i andra länder innebär att det kan bli nödvändigt att överväga ytterligare förlängning av stödåtgärder även utöver den period som redan aviserats. Men det finns också risker förknippade med att förlänga stödperioderna.

1.5 BYRÅKRATI, BROTTSMISSTANKAR OCH UTDELNING

Statliga stödåtgärder är inte enbart en skänk från ovan. Det ställer också krav på företagen. En komplicerande aspekt är att ansökan om statligt finansierade stöd genererar betydande administrativt arbete, både för företag och myndigheter. Tillväxtverket och Skattemyndigheten har en viktig uppgift att underlätta ansökningsförfarandet, men också säkerställa att ansökningar om stöd innehåller korrekta uppgifter. Skatteverket genomför exempelvis en ”förkontroll” av varje ansökan om Omställningsstöd innan stöden betalas ut. De företag som inte behövt komplettera sina ansökningar har, enligt Skatteverket, fått pengarna efter cirka en vecka. I september hade omkring 1100 företag fått avslag på sina ansökningar om omställningsstöd på grund av felaktiga uppgifter. Liknande problematik har uppmärksammats i samband med ansökningar om korttidspermittering och regeringen tillsatte i maj en ”antifuskgeneral” med uppgift att granska användningen av olika typer av stödåtgärder.

Med syfte att säkerställa att omställningsstödet inte betalats ut till företag på felaktiga grunder genomför Skatteverket också, vad man kallar, efterkontroller. I oktober hade fler än 1000 fördjupade efterkontroller genomförts. Den vanligaste orsaken till fel var, enligt Skatteverket, att utdelning till ägarna skett, trots att företaget vid ansökningstillfället uppgett att så inte skulle ske. Ett annat fel som upptäckts var att företagets omsättning minskat av andra skäl än coronapandemin eller företag som angett en högre omsättning för 2019 än den egentliga. Det har också förekommit fall där sökande företag redovisat fasta kostnader de inte haft, fasta kostnader som inte omfattas av stödet eller redovisat kostnader som uppgetts vara högre än de i verkligheten varit. Enligt skatteverket behöver felen inte alltid vara avsiktliga. De kan ibland bero av svårigheten förknippat med att ta fram rätt uppgifter.

Om uppgifterna inte stämmer uppstår misstanke om brott. I kölvattnet av de krispaket som initierats under året väntar, enligt Ekobrottsmyndigheten, betydligt fler och mer komplicerade ärenden för rättsväsendet, polisen och åklagarmyndigheterna. Som en följd av stödet infördes en ny brottsrubricering i lagen, Omställningsstödsbrott, som lagförs av Ekobrottsmyndigheten och kan leda till fängelse i högst två år[9]. Syftet är att säkerställa att åtgärderna inte används för brottsliga ändamål. Redan i september 2020 hade 19 företag anmälts för misstanke om brott och i oktober meddelade Ekobrotts-

9 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2020548-om-omstallningsstod_sfs-2020-548

myndigheten att man räknar med att omkring 200 företag kommer att misstänkas för fusk eller bedrägeri med omställningsstödet. En risk med de olika statliga stödåtgärderna är således att företag misstänkliggörs och betraktas som brottslingar även om de i god tro försökt att förmedla korrekta uppgifter. Men det finns också en risk att företag uppsåtligen försöker tillskansa sig medel som de inte har rätt till. Det är olyckligt att ett fåtal företag bidrar till att försämra bilden av den större gruppen företag. Statlig intervention ställer således krav på företagens ansvarstagande.

En fråga som diskuterats relativt intensivt i samband med statliga stödåtgärder är huruvida företag som åtnjutit stöd från skattebetalarna också ska kunna genomföra utdelningar till sina aktieägare. Diskussionen har handlat om myndigheternas oklara besked i frågan och otydlighet om vad som verkligen gäller. I regeringens ändringsbudget för 2020, som presenterades för riksdagen den 19 mars, nämndes inte något om begränsningar av utdelning till aktieägare för företag som får statligt stöd för korttidsarbete. I finansutskottets betänkande (Finansutskottet 2019/20:FiU51) underströks emellertid att ”en förutsättning för stöd är att arbetsgivaren har allvarliga ekonomiska svårigheter, dvs. att arbetsgivaren i frånvaro av stöd skulle behöva genomföra omfattande uppsägningar. Under sådana förhållanden kan det inte anses försvarligt att arbetsgivare som mottar stöd från det allmänna samtidigt genomför aktieutdelningar och andra liknande utbetalningar.” Regeringen lämnade till Tillväxtverket att förtydliga vad dessa riktlinjer innebär och i maj meddelade Tillväxtverket att:

> *”Företag som har ansökt om stöd för korttidsarbetet i sin ansökan har intygat till Tillväxtverket att de befinner sig i ekonomisk kris på grund av den rådande coronapandemin. Det är också det underlaget som ligger till grund när det preliminära beslutet fattas om en ansökan. Ett bolag som anser sig ha en tillräcklig likviditet och ställning i övrigt för att besluta om en utbetalning av något slag, oavsett om det är en utbetalning till aktieägare eller annan som i praktiken innebär att förmögenhetsmassan i bolaget minskar, kan rimligen inte anses ha sådana allvarliga ekonomiska svårigheter att det skulle vara berättigat till stöd.”(Tillväxtverket, pressmeddelande, 18 maj, 2020).*

Tillväxtverkets besked innebär att stöd inte kommer att betalas ut till företag som gör aktieutdelningar samt att företag som har uppburit stöd för korttidsarbete inte kan göra aktieutdelningar utan att riskera att bli återbetalningsskyldiga till Tillväxtverket för stöd de har fått.

Flera företag valde att dra tillbaka sina ansökningar om statligt stöd efter det att regeringen beslutat att begränsa stödet, även om man redan påbörjat permittering av anställda. För vissa företag har det betraktats som ett sätt att visa att man tar sitt sociala ansvar, både mot sina anställda och mot samhället. Men det är också flera som riktat kritik mot begränsningen. Först den 27 november meddelade regeringen en precisering av förbudet med innebörden att arbetsgivaren inte har rätt till stöd om arbetsgivaren under stödperioden, de två månader som följer närmast före stödperioden eller de sex månader som följer närmast efter stödperioden verkställer ett beslut om vinstutdelning, gottgörelse, förvärv av egna aktier eller minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna eller medlemmarna.

Liknande riktlinjer och regelverk förekommer i flera länder i Europa. Efter att ett fåtal större företag meddelat deras avsikt att betala ut utdelning trots härjningarna från COVID 19-krisen ställdes frågor i flera europeiska länder om dessa företag fortfarande bör få statligt stöd. Logiken bakom uteslutningen av sådana företag från permitteringsstöd är att om företag har tillräckligt med pengar för att betala ut utdelning eller köpa tillbaka aktier, kan dessa företags ekonomiska problem inte vara så allvarliga att det kan motivera socialisering av kostnaderna för att behålla sina anställda via permitteringsåtgärder (Müller & Shulten, 2020). Ur detta perspektiv bör företaget således använda sina egna resurser innan de ansöker om statligt stöd. Frankrike var bland de första länderna i Europa som meddelade att företag som har ansökt om en uppskjutande av skatt, sociala avgifter eller ett lån garanterat av staten måste åta sig att inte betala utdelning till sina aktieägare i Frankrike eller utomlands under 2020 (Müller & Shulten, 2020). Men det finns också flera länder som inte har sådana begränsningar. I Tyskland är det exempelvis vanligt att företag kombinerar statligt stöd för korttidsarbete med utdelning till aktieägare.

Enligt OECD (2020) löser förbud mot utdelning och andra vinstdelningsinstrument ett antal möjliga problem. De skickar en tydlig signal om att subventioner för korttidsarbete ska användas för att stödja och behålla jobb och inget annat. De undviker att subventioner för korttidspermittering hamnar i ”händer på aktieägare eller chefer som inte behöver offentligt stöd”. På lång sikt minskar det också så kallade moraliska riskeffekter, dvs överdrivet risktagande bland investerare eller förvaltare baserat på förväntningar om att staten kommer att täcka alla stora förluster (för att bevara jobb eller begränsa smitta).

Förbud mot utdelning har dock, enligt OECD, också potentiella begränsningar. Det kan avskräcka vissa företag från att ansöka om stöd, vilket ökar risken för uppsägningar och arbetslöshet. Företag som är lönsamma under året kan fortfarande uppleva akuta likviditetsproblem till följd av kraftiga men tillfälliga minskningar av försäljningen. Förbud mot utdelning ger inte heller någon garanti för att offentligt stöd används uteslutande för att permittera anställda. Anledningen till detta, menar man, är att förbud inte tar hänsyn till att vinsten kan vara högre till följd av offentligt stöd. Huruvida utdelning och andra former av vinstdelning i företag som får statligt stöd samma år bör tillåtas eller inte är därför inte en lätt fråga, konstaterar OECD i sin rapport, och noterar att förbud inte nödvändigtvis hindrar företag från att betala utdelning. De kan fortfarande göra det, men de måste vanligtvis återbetala subventionen.

Förbud mot utdelning får konsekvenser för ägarna. Ur ägarnas perspektiv är utdelningen ett sätt att få tillgång till likvida medel. I det sammanhanget betraktas företag som en intermediär för ägarnas likviditet. Ägarna kan sedan använda dessa medel, beroende av ägarnas syfte och ändamål. Det som särskilt uppmärksammats är de specifika förhållanden som gäller ägare i mindre företag som inte sällan tar ut utdelning istället för lön. Men det finns också en problematik för institutionella ägare. En relativt stor andel av näringslivets ägande består av pensionsstiftelser och fonder, som har ett kontinuerligt behov av likviditet för att uppnå sina syften. Här finns ett behov av stabilitet. Det är särskilt i samband med dramatiska kriser som ägarna behöver förutsägbar likviditet (Cejnek, et.al., 2020). Alternativet till utdelningar, är att ägare behöver sälja av sina aktieinnehav för att säkerställa sina likviditetsbehov. Ett fullständigt förbud mot utdelning för företag som tar emot statsstöd riskerar således att vidareförmedlas till andra delar av det ekonomiska systemet.

Argumentet att staten inte ska subventionera företag som direkt delar ut skattebetalarnas pengar till ägarna är förståeligt. Men det är svårt att hitta en klar och tydlig praktisk avgränsning. Ett företag som tar del av korttidspermitteringsstöd för att hantera tillfälliga ekonomiska svårigheter kan fortfarande uppnå vinst under 2020. Ska företaget då inte kunna dela ut en del av denna vinst till aktieägarna? Det överskott som genererats är förvisso till viss del en följd av att företaget haft tillgång till statligt stöd, men det är svårt att veta hur mycket? Hur ska en sådan regel följas upp och hur länge ska företaget hålla inne med utdelningen för att det inte ska anses utgöra vinst som kan hänföras till stödperioden? Företaget kan ju hålla inne med utdelningar i flera år. Att kräva att företag inte ska dela ut eventuellt överskott till aktieägare följande räkenskapsår förefaller vara orimligt. På samma sätt vore det orimligt om staten skulle kräva av företag, som ansöker om stöd för korttidsarbete, att inte höja löner under eller efter stödperioden.

Statliga stödåtgärder och aktieutdelningar är således svåra att kombinera i en kapitalistisk ekonomi. Det kan framstå som om statliga medel, som avsätts för att trygga de anställda överförs till ägarna. Här kan det vara värdefullt att ta ett steg tillbaka och fundera på vad som egentligen är syftet med de åtgärder som inrättats och vilken funktion de fyller för att hantera kriser. Som vi tidigare konstaterat kan krisåtgärder fylla flera samhälleliga funktioner. Å ena sidan ska åtgärderna bidra till att begränsa skadeverkningarna av ekonomiska obalanser. De bör motsvara krisens magnitud så att förlusterna begränsas. Å andra sidan har statliga åtgärder också till uppgift att begränsa spridningen av de ekonomiska problemen i det ekonomiska systemet. Precis som med ett virus kan spridningen begränsas genom att isolera de ekonomiska problemen till det smittade företaget.

Statligt stöd för korttidsarbete bidrar till att skadeverkningarna av ekonomiska svårigheter minskar genom att rädda de anställdas jobb. Mekanismen är enkel. Företaget slipper avbryta anställningskontrakten, anställda slipper bli arbetslösa och produktionen kan återupptas när konjunkturen vänder. Korttidsarbete kan således betraktas som en stabiliserande åtgärd, som gör det möjligt för företaget att gå igenom krisen utan förändring av redan etablerade avtal. Stödet syftar inte till att omförhandla, bryta upp eller omfördela relationen mellan företaget och dess olika intressenter.

Korttidsarbete har också effekten att begränsa spridningen av krisen. Genom att anställningskontrakten bibehålls och anställdas löner minskas enbart marginellt isoleras de ekonomiska problemen till det enskilda företaget och dess anställda. Men för att begränsa spridningen av de ekonomiska problemen bör företaget också, så långt som möjligt, kunna upprätthålla sina relationer till övriga intressenter (oavsett om det är ägare, leverantörer, kunder eller anställda). Ur det perspektivet ska företaget kunna betala de löner som parterna kommit överens om och ska också kunna genomföra de utdelningar som planerats eller förväntats, men bör begränsas i minst samma utsträckning som ersättningen till de anställda minskas.

Istället för att begränsa stödet till företag som inte delar ut hade det således varit möjligt att finna en policy som ligger någonstans mitt emellan. Staten skulle kunna rekommendera eller vädja till att stödmottagarna är återhållsamma med utdelningar. Att inte dela ut kan påverka företagens framtida möjligheter att få tillgång till kapital (Cejnek, et.al., 2020). Statlig intervention i form av statliga stödåtgärder kommer således med

ett dilemma. Det skapar möjlighet att rädda jobb och säkerställa företagens överlevnad, men för företagets ägare skapar det osäkerhet som begränsar investeringsviljan. Statliga stödåtgärder kan betraktas som en försäkring och ökar risktagandet i ekonomin, men om möjligheten till utdelning begränsas, blir det mindre attraktivt att investera och ta större risker (OECD, 2020). På lång sikt införlivas emellertid denna riskanalys i investerare och förvaltares kalkyler. Risken att förlora utdelning i samband med exogena chocker införlivas i värdet på företagens aktier, men det är under förutsättning att staten erbjuder tydlig information om vad som gäller.

1.6 LÄRDOMAR FÖR FÖRETAG OCH ANSTÄLLDA

Den nu pågående pandemin är en av de värsta kriserna som världen upplevt. För att begränsa de ekonomiska konsekvenserna av den första fasen av krisen har den svenska staten, i likhet med andra länder världen över, infört flera åtgärder. Åtgärdspaketet innefattar omställningsstöd, omsättningsstöd, korttidspermittering, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter och hyresstöd. Det förekommer flera åtgärder för att förbättra företagens likviditet: likviditetsförstärkning via skattekontot, förbättrade lånemöjligheter och lånegarantier. Dessutom förekommer stöd för att göra det möjligt att begränsa smittan på arbetsplatser, t ex genom sjuklön och karensdagar.

I det här kapitlet har vi analyserat hur svensk industri tagit sig igenom den första delen av krisen och vilken roll statliga åtgärder haft till denna utveckling. I detta avslutande avsnitt sammanfattar vi och försöker identifiera lärdomar av statliga åtgärder för företag och anställda i industrin inför framtiden.

Svensk industri har klarat av pandemins första fas relativt väl. Efter en dramatisk inledning under andra kvartalet med produktionsstopp, höga varseltal och minskande produktion, har aktiviteten återhämtat sig relativt snabbt, men utvecklingen skiljer sig åt mellan industrins delbranscher. Livsmedels-, läkemedels- och trävaruindustrin är de delbranscher som har sett den starkaste utvecklingen. Pandemin har bidragit till omfördelning av konsumtionsmönster som till viss del har gynnat inhemsk produktion. Företag med starkt beroende till exportmarknader har sett en mindre gynnsam utveckling.

De statliga krisåtgärderna har spelat en viktig roll för industrins hantering av krisen. Krisåtgärderna har framförallt bidragit till möjligheten att behålla kompetenta medarbetare i industrin. Antalet varsel har begränsats och flertalet aviserade varsel har dragits tillbaka. Utan krisåtgärderna hade situationen för industrins anställda varit betydligt värre. Dessutom hade återhämtningen tagit längre tid. En jämförelse kan göras med finanskrisen 2008-2009 då motsvarande stöd för korttidspermittering inte fanns tillgängligt. Det dåvarande krisavtalet var inte lika omfattande och flera företag tvingades hantera nedgången främst genom uppsägningar, vilket fick till följd att upphämtningen tog längre tid. Istället för att återgå till arbete efter permittering behövde nya medarbetare rekryteras och utbildas. På så sätt skapar åtgärderna bättre förutsättningar att hantera den tillfälliga dramatiska nedgången.

Tillgången till stöd vid korttidsarbete har varit avgörande för industrins hantering av krisen och har bidragit till att minska trycket på partsgemensamma omställningsorgani-

sationer, som har kunnat fortsätta sin verksamhet med bibehållen effektivitet och goda resultat för de som förlorat sin anställning. Det partsgemensamma systemet för omställningsstöd har återigen visat att det går att hantera omställning till ny sysselsättning även under dramatiska och omedelbara förändringar.

Som vi noterat i ovanstående analys är det svårt att bedöma huruvida åtgärderna varit tillräckliga. Bedömningen behöver göras både för hela ekonomin och enskilda branscher. Förutsättningarna är olika beroende av bransch och det finns viktiga skillnader mellan tjänsteföretag och varuproducerande företag. Bedömningen av åtgärdernas effektivitet är också beroende av dess syfte. Åtgärderna har främst haft två syften. Å ena sidan har det varit ett sätt att begränsa smittspridningen genom att t ex göra det möjligt för arbetsgivare att hemförlova sina anställda. I det avseende förefaller åtgärderna ha fungerat väl. Det förekommer få exempel där utbrott skett på enskilda arbetsplatser. Borttagandet av karensdagar vid sjukdom förefaller också vara av central betydelse. Anställda har kunnat stanna hemma vid minsta sjukdomssymptom utan större ekonomiska konsekvenser, vilket har gjort att produktionen har kunnat upprätthållas.

Åtgärderna har framförallt varit ett sätt att hantera de ekonomiska konsekvenser som följt av Folkhälsomyndighetens rekommendationer, t ex begränsning av sammankomster över 50 personer. Besöks-, transportnäring, kultur och idrottsverksamhet har drabbats hårt av inkomstbortfall och det är uppenbart att hårdare restriktioner hade bidragit till ännu värre ekonomiska utfall. För industrin har omsättningstappen inte varit lika stora och industrin har därför inte kunnat ta del av exempelvis omställningsstödet i särskilt stor utsträckning. Korttidspermitteringsstödet har däremot varit värdefullt. Av särskild betydelse har varit att beviljandet av stödet inte enbart baserats på tillfälliga inkomstbortfall, utan också grundats i en bredare definition av ekonomiska svårigheter, vilket stämmer bättre överens med industrins förutsättningar.

Införandet av korttidspermittering har möjligtvis långsiktiga konsekvenser. Under senare år har det förts en diskussion om möjligheten att reformera det sedan 2013 existerande korttidsarbetsinstrumentet, som ännu inte använts. Tanken har varit att göra det enklare för företag att ansöka om stöd vid korttidsarbete, bland annat genom att inte på samma sätt göra det beroende av en betydande och allmän ekonomisk kris. En statlig utredning med denna inriktning presenterade i februari 2019 och införandet av ett reformerat statligt stöd vid korttidsarbete var en del av Januariöverenskommelsen. Beredningsprocessen för denna reform hann däremot inte gå i mål innan pandemin uppenbarade sig och regeringen fann sig tvungen att på kort varsel införa en variant av det stöd till korttidsarbete som utredningen föreslog. Det innebar i sin tur att rutiner och villkor för stödet inte var färdigt när Tillväxtverket öppnade för ansökningar om stödet den 7 april 2020. Stödet kunde godkännas retroaktivt från den 16:e mars och ansökan om stöd har varit öppen fram till den 31 december 2020.

De brister som uppmärksammats i korttidsarbetssystemet i krisens inledningsskede är i vår bedömning överkomliga och en naturlig del av det lärande som nödvändigtvis uppkommer vid snabba förändringar och införande av nya åtgärder. Det finns all anledning att uppmärksamma betydelsen av det engagemang och förändringsbenägenhet som involverade myndigheter uppvisat i dessa svåra tider. Det är också en grannlaga uppgift att säkerställa att det utlovade stödet används på ett seriöst och ansvarsfullt sätt. Trots

farhågor om att enskilda företag skulle kunna utnyttja stödet utan att vara berättigade, har stödet, givet de extraordinära förutsättningarna, fungerat förhållandevis väl. Det råder däremot osäkerhet om korttidsarbetsinstrumentets öde på längre sikt och vilka villkor som skall gälla för framtiden.

Som Industrins ekonomiska råd poängterat i tidigare rapporter (se Industrins ekonomiska råd, 2018) bör korttidsarbete betraktas som ett instrument, som enbart bör användas vid tillfälliga ekonomiska svårigheter som är oberoende av företagets beslutsfattande. Det finns en betydande risk att åtgärden motverkar nödvändig strukturomvandling i ekonomin. Statliga åtgärder, som t ex korttidsarbete, innebär att producenterna får mer produktionskapacitet än vad de annars hade haft tillgång till, vilket skapar ojämvikt på marknaden (utbudsöverskott) som skapar välfärdsförluster i ekonomin (Boeri & Bruecker, 2011). Dessutom finns det risk att företagen anpassar verksamheten efter möjligheten att få tillgång till stöd, snarare än ställa in siktet på att anpassa verksamheten till kundernas behov och förändringar på marknaden. På så sätt kan stödåtgärderna bidra till minskad långsiktig konkurrenskraft.

Men de statliga åtgärderna kan också betraktas som en form av försäkring mot marknadsmisslyckande. Företagen kan ta större risker än vad de annars skulle göra eftersom de vet att de skyddas av försäkringen, det som på ekonomers språk brukar kallas moralisk risk (moral hazard). Även om åtgärderna är tillfälliga kan införandet av statliga åtgärder få långsiktiga konsekvenser för företagens beteende. Det faktum att staten en gång har intervenerat kan leda till högre risktagande hos företagen eftersom de förväntar sig eller hoppas att de negativa konsekvenserna av utökat risktagande kommer att bäras av staten. Ökat risktagande kan innebära att arbetsgivare i perioder av stor osäkerhet väljer att anställa fler än vad de annars hade gjort, eftersom de räknar med att staten kan erbjuda stöd vid händelse av att marknaden försvinner. Tillgången till stöd påverkar också investerares och kapitalförvaltares förväntningar. Osäkerhet vad gäller villkor för utdelning kan begränsa investeringsviljan och därmed också företagens tillgång till riskvilligt kapital. Det är således av stor vikt att regeringen erbjuder parterna tydliga besked om vad som gäller för framtiden. Kommer det fortsättningsvis finnas möjlighet till statliga stödåtgärder vid större kriser eller var pandemin en engångsföreteelse? Om staten är beredd att erbjuda stödåtgärder i framtiden, vilka villkor är det då som gäller?

Osäkerheten avseende smittspridningen i Sverige och i andra länder innebär att det kan bli nödvändigt att överväga ytterligare förlängning av stödåtgärder även utöver den period som redan aviserats. Vår bedömning är att det finns en betydande risk att de ekonomiska problemen inte begränsas till den mest akuta perioden utan fortsätter under en relativt lång tid. Erfarenheterna från 1970-talets stödpolitik visar emellertid att det finns betydande risker om stöden blir allt för långvariga. Det är gediget svårt att idag veta om krisen leder till bestående förskjutningar i hushålls och företags efterfrågan. Att med hänvisning till coronavirusets framfart fortsätta att stödja verksamheter som inte kommer att leva kvar på sikt är därför inte långsiktigt hållbart. Det ställer krav på regeringens och myndigheternas tydlighet och precision. Det är framförallt viktigt att skapa tydliga spelregler för statliga stödåtgärder för framtiden.

REFERENSER

Ax, C., Johansson, C., & Kullvén, H. (2015). Den nya ekonomistyrningen. Malmö: Liber ekonomi.

Barr, D., & Pierrou, H. (2015). Vad blev notan för 1990-talets bankstöd, Ekonomisk Debatt, årg 43, nr 5, s 41–54.

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

Cejnek, G., Randl, O., & Zechner, J. (2020). The Covid-19 Pandemic and Corporate Dividend Policy. Available at SSRN 3576967.

Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N., & Stepner, M. (2020). How did covid-19 and stabilization policies affect spending and employment? a new real-time economic tracker based on private sector data (No. w27431). National Bureau of Economic Research.

Eurofound (2020), COVID-19: Policy responses across Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

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

Finansdepartementet (2019) Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete, Stockholm: Erlanders Sverige AB, (SOU 2019:10).

Finanspolitiska rådet (2010) Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?, Stockholm: Finanspolitiska rådet, 2010:1.

Industrins ekonomiska råd (2018) Industri under omvandlingstryck: Regional närvaro, klimatutmaningar och globaliseringskritik, Stockholm: Industrirådet.

Konjunkturinstitutet (2020) Konjunkturinstitutets extraundersökningar, Stockholm, augusti 2020

Müller, T., & Schulten, T. (2020). Ensuring fair Short-Time Work-A European Overview. ETUI Research Paper-Policy Brief, 7.

OECD (2020). Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, OECD Publishing, Paris.

Regeringens proposition, (1986) Om näringspolitik inför 1990-talet, Stockholm: Regeringens proposition (1986/87:74).

Skatteverket (2020) Indikatorer för att följa de ekonomiska konsekvenserna av covid-19, Skatteverket, oktober 2020, Dnr 8-137500.

Tillväxtanalys (2020) Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar – en analys utifrån ett historiskt och internationellt perspektiv, Östersund, Tillväxtanalys, Dnr: 2020:060.

Trygghetsfonden TSL (2020) Kvartalsrapport 2020:3, Stockholm: Trygghetsfonden TSL, https://www.tsl.se/globalassets/rapporter/rapporter-2020/ny_tsl_kv3_2020.pdf

2. GEOPOLITIK, KLIMATFÖRÄNDRINGAR OCH PANDEMI – FÅR VI EN NY SPELPLAN FÖR INDUSTRIN?

2.1 INLEDNING

Industrins Globalisering

Att påpeka att det svenska näringslivet är starkt beroende av oavbrutna strömmar av resande människor, varuleveranser och tjänster över gränserna är ett närmast banalt påstående. Svenska företag inom tillverkningsindustri och industrinära tjänster har normalt sina kunder över hela världen och för väldigt många erbjuder hemmamarknaden bara en mindre del av försäljningen samtidigt som vår konsumtion och näringsverksamhet också förutsätter en stor tillförsel av importerade varor och tjänster.

Utbrottet av Covid-19 visade vilka negativa konsekvenser för ekonomin ett litet virus kan orsaka. En panel vid World Economic Forum i Davos har under många år röstat fram de främsta riskfaktorerna för världsekonomin. En ny pandemi hade flera år i rad utpekats som en av de främsta riskfaktorerna. Ändå togs den svenska liksom västvärldens ekonomier i stor utsträckning på sängen av utbrottet.

Andra omvärldsfaktorer har också sedan en tid kastat sin skugga över den internationellt verksamma delen av näringslivet. Sedan 2008 års finanskris har tillväxten varit dämpad, vilket lett till myntandet av begreppet sekulär stagnation[1]. Liberaliseringen av handel har gått trögare, klimathotet, hållbarhetsfrågorna och migrationen har lett till såväl kritisk granskning av globaliseringen som av industrins roll som välståndsskapare.

Industrins Ekonomiska Råd har i flera rapporter tagit upp hur den svenska industrin med kringnäringar idag är organiserade. Det finns fortfarande en myt om exportindustrin som baserar sig på hur det såg ut för femtio år sedan. Den bestod då av tillverkande företag som utvecklade produkter som sedan exporterades till utländska marknader. På några andra ställen i världen kanske man hade tillverkning.

Sverige har en för sitt lands storlek relativt stor koncentration av stora multinationella företag som är verksamma i ett stort antal länder. Sverige har också en stark representation av små och medelstora företag som har internationell verksamhet. I 2016 års rapport, IER (2016), kapitel 5, beskrevs hur industrin är organiserad i globala värdekedjor. Minskade transport- och kommunikationskostnader, en säkrare företagsmiljö samt tillgång till såväl billig som kvalificerad arbetskraft gjorde att företagen spjälkade upp sina leverantörskedjor internationellt.

Misstag gjordes, investeringar i lågkostnadsländer visade sig ofta medföra andra oväntade kostnader, men som tabell 5.1 i IER (2016) visade skedde en stadig ökning av det utländska förädlingsvärdet i exporten i de flesta länder i OECD mellan 1995 och 2008.

1 Se vår beskrivning i IER (2017), kapitel 2.

Efter 2008 kom i stället denna trend att reverseras, även om vi saknar statistik för de senaste åren eftersom input-outputtabellerna i allmänhet inte uppdaterats i OECD-ländernas nationalräkenskaper. Det har inte utretts varför trenden reverserades. En orsak kan vara den vi nämnt, att oförutsedda kostnader inte gjorde globaliseringen av värdekedjorna så lönsamma som företagsledningarna hade räknat med[2]. Helt klart gjordes misstag när man lade för stor vikt vid de fördelar som lägre lönekostnader troddes ge och förlade verksamhet i lågkostnadsländer. Efter 2008 skedde en hel del så kallad reshoring där amerikanska företag flyttade tillbaka verksamhet från Kina men kanske inte till USA utan till Mexico inom NAFTA. Europeiska företag flyttade i sin tur tillverkning från Kina till länderna i Central- och Östeuropa.

En annan faktor kan vara att man blivit mer medveten om fördelen av att ha produktion närmare slutkunderna. Större koncerner har ofta anlagt en kontinental strategi. Man producerar i Kina eller Vietnam för att sälja i Asien, i Nordamerika för att sälja i USA samt i Sverige och kanske Tyskland och Tjeckien eller andra europeiska länder för att sälja i Europa.

Det faktum att företagen prioriterar att lägga verksamhet i eller nära de marknader där man säljer är ett välkänt fenomen som finns väl beskrivet i marknadsföringslitteraturen. Företag expanderar ut från hemmamarknaden, sätter upp säljbolag på allt fler marknader, förvärvar bolag, får därmed tillgång till produktion och/eller service/eftermarknad och etablerar så småningom även forskning och utveckling på utländska marknader. Den här typen av internationalisering sker ofta inte genom att man flyttar ut verksamheter från Sverige utan drivs just i stor utsträckning genom förvärv. Vid t.ex. en konjunkturnedgång kan man tvingas dra ned på verksamheten och i den mån enheterna har likartad produktion kan enheterna ställas mot varandra. Om så inte är fallet kan ändå resultatet bli att koncernen väljer att koncentrera verksamheten på färre enheter. En koncern ställs ofta inför valet hur mycket man ska sprida eller koncentrera sina verksamheter för att uppnå största möjliga lönsamhet.

Vad som driver företag att sprida alternativt koncentrera sina verksamheter beskrivs mycket väl i Alvstam m.fl. (2020). Baserande sig på forskning av Michael Porter, John Harry Dunning samt Peter Dicken nämner man sex bestämningsfaktorer som påverkar företagens beslut om att sprida verksamheten internationellt. De är 1) graden av ömsesidigt beroende i verksamheterna utmed värdekedjan, 2) förekomsten av skalfördelar, 3) skillnader i faktorersättningar, 4) transportkostnader, 5) handelshinder, 6) gränsöverskridande koordinations- och kommunikationskostnader. Om allt annat är lika kan dessa faktorer dra verksamheten i riktning mot koncentration eller spridning av verksamheterna.

En annan faktor som verkar för att resurser i företagen i allt högre utsträckning förläggs nära marknaderna där kunderna finns är tjänsteinnehållet i företagens erbjudande. Detta är något vi tog upp i 2015 års rapport, IER (2015) där kapitel 2 beskrev hur viktiga tjänsterna blivit för industriföretagens konkurrenskraft när det gäller såväl deras marknadserbjudande som utvecklingen av nya affärskoncept för en global marknad.

2 I förra årets rapport från IER (2019), kapitel 1, sid 22-23, redogjordes för Mc Kinseys beräkningar för sju stora OECD-ekonomier, Mc Kinsey (2018). Där påvisades mycket stora positiva effekter av investeringarna i IT och telekommunikationer på produktiviteten. Man kunde också påvisa positiva effekter av utvecklandet av globala värdekedjor men inte tillnärmelsevis så stora som man skulle kunna föreställa sig mot bakgrund av vilken uppmärksamhet fenomenet tilldragit sig.

En viktig bas för globala värdekedjor och globalt spridda verksamheter i företagen är tilltron till en regelstyrd världsekonomi garanterad av stabila institutioner och respekt för lagen.

De senaste åren har en rad omvärldsfaktorer gjort att förtroendet för regelefterlevnad naggats i kanten. Klimat- och hållbarhetsfrågorna har också fått företagen att reflektera över sina prioriteringar. Ovanpå det har pandemin ytterligare hotat förtroendet för säkra internationella leveranser. Motsättningarna mellan USA och Kina har skärpts och det har börjat diskuteras om en så kallad decoupling av det amerikanska och kinesiska näringslivet. Kapitlet kommer ta upp konsekvenserna för näringslivet av dessa faktorer och diskutera om det kan leda till bestående förändringar av det internationella ramverket. Vi kommer att ta upp de handelspolitiska motsättningarna, de geopolitiska hoten, klimatutmaningarna, försörjningen med strategiska produkter samt vilka hot och möjligheter pandemin utgör. De här fenomenen hör mycket mer ihop än vad många tror.

En handelspolitisk introduktion

Protektionism och nya handelshinder har ökat i omfattning sedan 2009 års finanskris. När pandemin bröt ut uppstod snabbt nya hinder och ett flertal stater, även inom EU vidtog reflexmässigt protektionistiska åtgärder.

Argumenten för frihandel är dock starka. Redan nationalekonomins fader Adam Smith slog i Wealth of Nations 1776 fast att utrikeshandel bidrar till specialisering och därmed högre produktivitet och välstånd. David Ricardo gick ett steg längre och formulerade lagen om komparativa fördelar som går ut på att om vi har två länder där land ett producerar alla varor effektivare än land två, så kommer ändå båda länderna att gynnas av att specialisera sig och handla med varandra förutsatt att land två satsar på de varor där man har minst relativ nackdel och land ett satsar på de varor där fördelen är som störst[3].

1800-talets dominerande ekonomi Storbritannien, hemvist för Smith och Ricardo, revolutionerade världsmarknaden genom att introducera frihandel. Det spred sig till andra länder och vi fick en period av frihandel som dock avlöstes av att flera länder återinförde tullar och i och med första världskriget och därefter trettiotalskrisen gick den internationella handeln tillbaka. Det skulle ta lång tid innan handeln åter liberaliserades. Varför har motståndet mot frihandel historiskt varit så starkt?

Den främsta orsaken är förmodligen att även om det är få som missgynnas så kan det vara helt avgörande för dem medan den majoritet som gynnas bara gör det i väldigt liten utsträckning. Om 98 procent gynnas av frihandel och 2 procent missgynnas (de företag som riskerar att konkurreras ut samt deras ägare och anställda) så kan de två procenten ha ett starkt incitament att få till stånd handelshinder, medan de nittioåtta procenten som även om de drar fördelen av billigare import inte ser det som så avgörande för deras tillvaro att de engagerar sig i frågan. Att det finns förlorare på handel

3 Lagen om komparativa fördelar är ett av de absolut starkaste teoremen i nationalekonomin. Det finns också omfattande empiriskt stöd för frihandelns positiva effekter för produktivitet och tillväxt. Det har inte förhindrat att det ändå ifrågasatts under tvåhundra år av kritiker, ofta politiskt färgade från såväl vänster som höger. Det föranledde bland annat den kände nationalekonomen Paul Krugman att 1998 skriva en läsvärd essä med titeln "Ricardos Difficult idea:Why Intellectuals Don´t Understand Comparative Advantage", http://web.mit.edu/krugman/www/ricardo.htm.

bekräftas också teoretiskt inom nationalekonomin via det så kallade Stolper-Samuelson-teoremet, något som togs upp av Juhana Vartiainen i IER:s rapport 2018[4]. I det land som öppnas upp för handel och importkonkurrensen leder till att priset på vara X faller så kommer åtminstone någon av produktionsfaktorerna för produktionen av X erhålla en lägre realinkomst. Normalt svarar företagen på den ökade importkonkurrensen genom att differentiera sitt utbud. Handlar det om lågpriskonkurrens kanske företagen specialiserar sig och satsar på mer krävande segment. Genom att förutsättningar för export samtidigt öppnas upp kan det i slutändan leda till ökad försäljning och lönsamhet för företaget och fler anställda i sektorn. Men det finns också en risk att slutresultatet blir lägre reala vinster, löner och sysselsättning i den sektor som öppnats upp för importkonkurrens. Det kan alltså uppstå förlorare och även om de är få så har minoritetsintressen ofta stora möjligheter att få igenom sin sak politiskt om de organiserar sig.

Det företag som tvingas dra ned eller lägga ner verksamheten på grund av utländsk konkurrens uppmärksammas lätt och i allmänhetens ögon kan det se ut som om import tar bort jobb. Å andra sidan kan exportföretaget också betraktas som en fantastisk jobbskapare, när större delen av produktionen säljs utomlands. Nationalekonomer har däremot som regel hävdat att utrikeshandel, vare sig import eller export egentligen skapar fler jobb på lång sikt.[5] Ekonomerna är däremot i allmänhet överens om att utrikeshandel bidrar till specialisering och produktivitetsökningar och därmed höjda reallöner och ökat välstånd.

I ett litet land som Sverige som är starkt beroende av import av en rad olika varor och tjänster finns det en stark tilltro till utrikeshandelns positiva effekter för ekonomin. I USA som till storleken är en kontinent och svarar för en ansenlig del av världsekonomin finns det däremot en lång tradition av protektionism och misstro mot utrikeshandelns effekter.

2.2 GEOPOLITISKA UTMANINGAR

2.2.1 Inledning – Begreppet geopolitik

Det finns en annan aspekt på varför motståndet mot frihandel i omgångar varit starkt. För att besvara frågan försöker vi vara gränsöverskridande och gör ett besök i ämnesområdena historia och statskunskap, närmare bestämt det för många relativt nya området geopolitik. Begreppet geopolitik blev allmänt spritt under George W Bushs presidentskap då administrationen i betydande utsträckning influerades av geopolitiska analyser, men i akademiska kretsar har det en betydligt längre historia. I Sverige introducerades begreppet av statsvetaren Rudolf Kjellén, internationellt var britten Halford Mackinder och amerikanen Alfred Thayer Mahan föregångare. Geopolitik är inget begrepp med entydiga definitioner men handlar om geografins betydelse för politik och internationella relationer. De flesta imperier har präglats av geopolitiska överväganden tusentals år innan den akademiska forskningen införde begreppet. För att försvara en

4 Se IER (2018) sid 42-43. Det tas upp mer utförligt av Rodrik(2018).

5 Egentligen ett förenklat påstående som bygger på principen om att ekonomin strävar emot ett tillstånd av allmän jämvikt. Vad man menar är att även om framgångsrik export i ett kort perspektiv skapar mängder av nya arbetstillfällen så kommer förändringar i priser, löner och växelkurser så småningom åstadkomma en anpassning så att antalet sysselsatta i procent av arbetskraften i stort sett återgår till utgångsläget. Samma gäller för ökad import. Vi får i stället en strukturomvandling.

stats maktutövning gäller det att hålla tillbaka (containment) potentiellt rivaliserande makter och kontrollen av sjö- och landvägar ses ofta som strategiskt[6].

Handel med omvärlden har egentligen alltid setts som ett strategiskt område inom geopolitiken. Under lång tid var merkantilismen den rådande läran. Under kolonialismens era blev kontrollen av råvarutillgångarna i fokus. Frågan om frihandeln har faktiskt att göra med tidigare geopolitiska maktskiften.

2.2.2 Globaliseringens första era – perioden 1870-1914

Globalisering har betraktats som en företeelse som karakteriserar de gångna trettio åren (1990-2020), en period då USA varit den helt dominerande stormakten. Globalisering har avsett en ökad internationell handel, inte bara med varor utan också med tjänster, fria kapitalrörelser, genombrott för kommunikationsteknologin, samt en regelstyrd världsekonomi[7].

Det är emellertid ett något kortsiktigt perspektiv. Vi har haft en tidigare period av fria kapitalrörelser och växande internationell handel då en annan stormakt dominerade världen, Storbritannien. Med den brittiska navigationsakten 1849 övergick man till frihandel och hinder för utländsk sjöfart i brittiska hamnar togs bort (Schön 2010). Några år senare slöts ett handelsavtal med Frankrike som införde begreppet mest gynnad nation, MFN[8] och skapade därmed en modell för framtida handelsförhandlingar[9]. Från 1870 fick vi en långvarig ekonomisk expansion då allt fler länder industrialiserades, utvandringen till USA och Latinamerika tog verklig fart, och nya varor från såväl Nordamerika som andra världsdelar översvämmade Europas marknader. Storbritannien tog ensidigt bort tullarna på sin handel med omvärlden. Större delen av världen kom att ansluta sig till guldstandarden som monetär regim med London som finansiellt centrum[10]. Centralbankerna intervenerade sällan för att försvara växelkurser. Vi fick ökade gränsöverskridande direktinvesteringar. Som Obstfeld och Taylor (2004) påpekar finns inget bra mått på ekonomisk integration. De använder stocken av utländska direktinvesteringar som en indikator på utvecklingen av den globala marknaden.

6 För Sveriges del har utrikespolitiken under århundraden influerats av förhållandet till Ryssland och av hur Ryssland ska hållas tillbaka.För en svensk geopolitisk debatt av Sveriges läge, se ambassadör Mats Bergquists uppsats ”NATO-debattens försummade dimension” i Kungliga Krigsvetenskapsakademins blogg Försvar och Säkerhet, augusti 2015 samt den efterföljande repliken från Mike Winnerstig.

7 Se IER (2017), kapitel 5

8 På engelska Most Favoured Nation, MFN. Om man sluter ett mer gynnsamt avtal för någon produktgrupp med en annan nation, så gäller det avtalet även för den part som man tidigare slutit avtalet om MFN med.

9 I Sverige kom genombrottet för frihandel med handelsavtalet med Frankrike 1865, Schön (2000).

10 Kommunikationer var även här viktiga för utvecklingen, i det här fallet järnvägarnas expansion samt telegrafen. Frihandeln slog igenom från 1850-talet men redan under 1870-talet började krav på tullar att resas främst i USA och Tyskland. Storbritannien behöll frihandeln och specialiserade sig mer på industri och tjänster. Frankrike var också drivande för införandet av guldmyntfoten men försök med en latinsk monetär union slutade med att man inträdde i den brittiska guldstandarden, man kunde aldrig konkurrera med Storbritannien finansiellt, Schön (2010).

Tabell 2.1 Stocken av direktinvesteringar utomlands, mdr USD, löpande priser

	1870	1900	1914	1930
Storbritannien	4,9	12,1	19,5	18,2
Frankrike	2,5	5,2	8,6	3,5
Tyskland	...	4,8	6,7	1,1
Nederländerna	0,3	1,1	1,2	2,3
USA	0	0,5	2,5	14,7
Samtliga länder med tillgänglig statistik	7,7	23,8	38,7	41,1
Stocken i % av världs-BNP	7%	19%	18%	8%

Källa: Woodruff, W (1967). Impact of Western Man citerad i Obstfeld, M. och Taylor, A. (2004).

Tabell 2.1 visar Storbritanniens enorma dominans när det gäller utländska investeringar. Storbritanniens dominans av världsekonomin under 1800-talets senare del har inget annat land varit i närheten av senare. USA kom aldrig ens under sin relativt starkaste period i närheten av den ställningen. Mot slutet av 1800-talet utmanades emellertid Storbritannien mer och mer, främst av Tyskland tills motsättningarna bröt ut i form av första världskriget. Som Martin Wolf, Financial Times ekonomiska chefskommentator påpekat[11] var det tre makter som växte i betydelse under decennierna fram till första världskriget Tyskland, USA och Ryssland men Storbritannien såg aldrig USA som ett hot, utan som en vänligt sinnad stat. Tyskland utmanade däremot Storbritannien i jakten på kolonier. Tyskland byggde upp sin industri bakom tullmurar samtidigt som Storbritannien dominerade de öppna marknaderna. Obstfeld och Taylors poäng är att det var Storbritanniens dominans som låg till grund för den fria marknaden under den senare delen av 1800-talet och fram till 1914. Med första världskrigets utbrott infördes kapitalkontroller. De som inte peggade sina valutor införde så småningom valutakontroller. Efter första världskriget kom Nationernas Förbund överens om att avveckla valutakontroller. I Storbritannien släpptes kapitalmarknaden fri[12]. En stor del av västvärlden återvände till guldstandarden.

Sedan kom den ekonomiska krisen i spåren efter 1929 års krasch på Wall Street. 1930 höjde USA sina redan omfattande tullar på import (Smoot-Hawley Tariff Act) och 1931 föll guldstandarden. Land efter land införde valutakontroller, ett effektivt verktyg för att begränsa utrikeshandel. Det var spiken i kistan för den första eran av globalisering. Den hade byggt på den säkerhet som en dominerande makt (Storbritannien) gav det internationella näringslivet[13]. Internationella regler och lagar i all ära, men det måste finnas en stark makt som är den yttersta garanten för att dessa följs. Det geopolitiska skiftet när Storbritannien ekonomiskt kom att dominera världen lade grunden för en första era av globalisering. När Storbritannien ställning relativt försvagades så föll globalisering och frihandel samman.

11 Martin Wolf, China, the US and the threat to Globalisation, FT 200517.
12 Obstfeld och Taylor (2004), sid 131-133.
13 Sveriges största företag under det tidiga 1900-talet var SKF med efter hand växande dotterbolag i de flesta länder i västvärlden. Med ökade politiska motsättningar under 1930-talet blev den strukturen omöjlig. Man behöll det tyska bolaget och avvecklade ägandet i bland annat USA och Storbritannien. Tydligare kan man inte illustrera slutet på den första globaliseringseran.

2.2.3 *Pax Americana*

Axelmakternas nederlag i andra världskriget ledde till USA:s genombrott som den överlägset största ekonomin som skulle dominera världsekonomin under lång tid. Redan 1944 träffades representanter för 44 stater i den lilla staden Bretton Woods och enades om ett system av fasta växelkurser sinsemellan och gentemot dollarn. USA förband sig att garantera ett fast inlösenpris av dollar i guld. Därutöver enades man om att upprätta IMF för att stabilisera växelkurserna samt Världsbanken för återuppbyggnad och utveckling. Västmakterna, framför allt Storbritannien och USA drog redan under pågående krig upp riktlinjerna för hur ramverket för handel skulle se ut när väl kriget var över och redan 1947 möttes 23 länder i Geneve för att sänka tullsatserna på varor och skapa ett regelsystem, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). GATT var ingen organisation utan ett regelverk där man anslöt sig till principen om mest gynnad nation (MFN).

Även om vi hade en världsekonomi med en dominerande makt, ifrågasattes denna av Sovjetunionen med dess vasallstater. Slutet på den konflikten, Sovjetunionens upplösning avslöjade att Sovjets ekonomiska tyngd var betydligt mindre än de flesta antagit. Det intressanta är att någon större ekonomisk integration mellan öst och väst aldrig skedde. Östblockets kollaps fick inga negativa ekonomiska effekter för västländerna med undantag av Finland som haft en hel del export till Sovjetunionen.

1960 utgjorde Nordamerika (USA, Kanada, Mexico) 37 procent av världens BNP till marknadspris[14]. De 18 länderna i Västeuropa utgjorde 22 procent och de 18 ekonomierna i Stillahavsasien bland vilka tigerekonomierna skulle växa fram utgjorde vid den tiden bara 10 procent. Resten Syd + Östblocket utgjorde faktiskt hela 31 procent, vilket reflekterade en tid när råvarorna spelade en mycket större roll för världsekonomin än idag. Det som skulle hända under 1960, 70- och 80-talen var faktiskt att syd och östblocket oavbrutet halkade efter och såväl västvärlden som Stillahavsasien växte relativt i betydelse.

Humankapitalets tillväxt och teknologiutvecklingen gjorde att råvarornas relativpriser föll tillbaka. Tekniken blev ständigt mer och mer råvarusnål. Oljan utgjorde länge ett undantag dels på grund av OPEC-kartellens marknadsmakt, dels på att nya fynd av saudiska dimensioner inte gått att göra[15].

Först på 1980-talet fick vi i huvudsak fria kapitalrörelser. Den efterföljande perioden 1990-2008 blev en av de ekonomiskt mest framgångsrika som världen har sett och det är nu man började tala om globalisering, fyrtiofem år efter Bretton Woods och mer än sjuttiofem år efter första världskrigets utbrott. Vi kan i efterhand konstatera att om det hade gått snabbt att rasera den brittiska världsordningen så tog det väldigt lång tid att åter bygga upp en global världsordning baserad på frihandel, fria kapitalrörelser och konvertibla valutor.

USA har haft en nyckelroll för att bygga upp den globala världsordning som vi idag har med relativt neutrala institutioner och ett fram till idag allmänt respekterat regelväsende. USA åtnjuter samtidigt de fördelar som det innebär att det internationella betal-

14 Enligt Gunnar Palms beräkningar i Gozzo m.fl (1996)
15 Oljepriserna tenderade att falla tillbaka främst i samband med konjunktursvackor som t.ex. Asienkrisen, men när man i Nordamerika började bearbeta oljeskiffrarna (shale oil) fick man en bestående prisnedgång.

ningssystemet bygger på dollarn. Det gör att USA i väldigt liten utsträckning behöver bekymra sig om underskott i sina federala budgetar och i bytesbalansen. Omvärlden finansierar därmed en del av den amerikanska köpkraften, även om Trump hävdade motsatsen att omvärlden utnyttjar USA. EU har undvikit att låta euron utmana dollarns ställning. Amerikanska domstolar har kunnat ställa utländska företag inför rätta och bötesfälla dem för bestickning för affärer i tredje land, endast grundat på om någon transaktion varit i dollar. Ett privilegium som bara den som är garanten för det internationella regelverket kan unna sig.

Vad har fått USA att ifrågasätta det system som man själv till stor del byggt upp? Innan vi försöker besvara den frågan ska vi återvända till systemet för internationell handel.

2.2.4. Ramverket för internationell handel

För att förstå hur pandemin kan tänkas påverka handelspolitiken på sikt kan det vara värt att kort rekapitulera för hur världshandeln och ramverket för handel har utvecklats sedan andra världskriget. Trettiotalets protektionism och den kollaps för världshandeln som den ledde till fördjupade trettiotalskrisen och bidrog till andra världskriget. De länder som gick med i GATT lyckades få till ett antal rundor där man successivt sänkte tullsatserna och man fick allt fler länder att ansluta sig till GATT. 1958 enades samtidigt sex europeiska länder att ta bort alla tullar sinsemellan och bildade EEC, föregångare till EU. Stora sänkningar skedde med Kennedyrundan på 60-talet och Tokyorundan 1973-79. Den senare tog också tag i icke-tariffära hinder som subventioner, tekniska hinder och anti-dumpingsregler. Uruguay-rundan 1986-94 fick med en rad utvecklingsländer i förhandlingarna och tog för första gången upp handeln med tjänster, utländska investeringar och immaterialrätt. Uruguayrundan ledde också till att man skapade organisationen WTO. Man kom också överens om att fasa ut multifiberavtalet med dess kvotsystem som under lång tid verkat som ett hinder för utvecklingsländer att öka sin tekoexport till västvärlden.

Medan GATT huvudsakligen var en internationell överenskommelse om ett antal regler är WTO[16] en organisation med ett sekretariat i Geneve som förhandlar handelsöverenskommelser, genomför studier och samlar in fakta om handelsfrågor men har i praktiken ytterst begränsade befogenheter. Handelsförhandlingar drivs av medlemsnationerna själva. WTO medverkar i handelsförhandlingar och lösning av dispyter. Sedan WTO kom till har man inte lyckats få igenom något globalt handelsavtal. En stor runda har man haft, Doharundan som slutade i oenighet, i första hand mellan u-länder och tillväxtländer å ena sidan och de avancerade länderna å andra sidan. Misstro mot frihandel har djupa rötter bland utvecklingsländer och tillväxtländer. Länge var satsningar på tullmurar och importsubstitution förhärskande[17], men framgångarna för de asiatiska tigerekonomierna och deras efterföljare i Sydostasien som alla kraftigt sänkte tullarna och

16 Min redogörelse för GATT, handelsrundorna och WTO bygger huvudsakligen på Irwin (2020), kapitel 7 the World Trading System.

17 Även inom den nationalekonomiska disciplinen på de västerländska universiteten lärde man länge ut att det kunde vara klokt att I ett övergångsskede bygga upp en industri bakom tullmurar – den s.k. infant industry-teorin. Den teorin är numera helt kompromettерad. Man kan lätt hävda att om det är bra för ett land att bygga tullmurar, varför då inte omge varje landskap/region med en tullmur, så att alla landets regioner får möjlighet att bygga ut sitt näringsliv utan konkurrens utifrån. Det var faktiskt så det såg ut om vi går ett par hundra år tillbaka i tiden. Indien och Brasilien var länge de främsta förespråkarna för infant industry och deras ekonomier föll oavbrutet tillbaka relativt de flesta andra länder.

satsade på exporttillväxt visade vägen för en annan politik. Svårigheten att få till stånd nya globala handelsavtal handlar mycket om att Asien, Afrika och Latinamerika vägrar gå med på något avtal så länge västvärlden inte avvecklar delar av sina jordbrukssubventioner. Väst prioriterar i sin tur avveckling av hinder för tjänster samt investerarskydd.

Den främsta kritiken mot WTO kom tidigare från vänsterorienterade globaliseringskritiker som organiserade våldsamma demonstrationer vid WTO:s möte i Seattle 1999. I Sverige bildades organisationen Attac som kom att förknippas med de våldsamma kravallerna i Göteborg i samband med ett EU-toppmöte 2001. Det var rörelser som snabbt somnade in.

I stället har president Trump lett kritiken mot WTO som han på sin vanliga jargong utnämnt till den värsta organisationen som någonsin skapats och riggad gentemot USA. Vad har han menat med det? Kritiken verkar dels handla om att regelverket tillåter olika tullsatser mellan länder även efter handelsavtal, något som grundar sig i hela det system som skapats redan med GATT och det andra är WTO:s dispytlösningar. Det är vanligare att den som lägger fram ett fall vinner än den som försvarar sig, beroende att det finns en tendens att man bara lägger fram fall där man räknar med att vinna. Under WTO:s första år lade USA fram fler fall gentemot andra länder i WTO än andra gjorde gentemot USA. Under senare år har allt fler fall däremot lagts fram gentemot USA. I USA är man inte tillfreds med att en organisation kan fälla utslag som går emot USA. Faktum är ändå att även om USA förlorar ett fall så har inte WTO någon jurisdiktion. WTO kan bara auktorisera motparten att vidta motåtgärder för motsvarande värde. En del av kritiken mot WTO har samtidigt ett större stöd både i USA och internationellt. Det gäller bland annat att WTO inte adresserat de utmaningar som statsstöd innebär, framför allt bland länder som inte följer marknadsprinciper, och alldeles speciellt Kina.

Vi nämnde i inledningen till kapitlet att det finns en protektionistisk tradition i USA. Gallup har under många år frågat allmänheten i USA om man främst ser utrikeshandel som en möjlighet för ökad tillväxt via export eller främst som ett hot som leder till arbetslöshet via import. Under 1990-talet blev amerikanernas syn på utrikeshandeln mer positiv och som mest 54 procent svarade att de såg utrikeshandeln främst som en möjlighet medan som lägst 35 procent såg den som ett hot. Men under 2000-talet svängde opinionen i protektionistisk riktning och fler såg åter utrikeshandel som främst ett hot. Från 2013 har dock opinionen åter svängt och idag dominerar de som ser handeln som en möjlighet snarare än ett hot[18]. Detta trots Trump. Trump är dock inte mot handel i sig utan mot handelsunderskott och han är uttalad anhängare av tullar. Och är det något som begränsar handel så är det tullar[19]. Trumps ståltullar på 25 procent som infördes 2018 kostar, enligt Irwin (2020)[20] amerikanska konsumenter och företag 900 000 USD

18 I den senaste gallupen (feb 2020) uppfattade 74 procent av amerikanarna utrikeshandel som främst en möjlighet och bara 18 procent som främst ett hot. En annan intressant observation är att det nu finns ett massivt stöd från såväl republikanska som demokratiska väljare för modifieringen av NAFTA-avtalet USMCA, totalt säger 80 procent att det är bra för USA, bara 13 procent att det är dåligt för USA. USMCA innebär marginella förändringar av NAFTA-avtalet. NAFTA beskrevs tidigare av Trump som ”The worst trade deal ever”. https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx

19 En intressant information i Gallups mätningar är attityden uppdelad på politiska sympatier. Republikanerna har av hävd varit för frihandel, demokraterna har en tradition av skepsis mot frihandel. Trump har åstadkommit att demokraternas väljarkår våren 2020 hade den mest positiva attityden till frihandel sedan mätningarna startade och var mer frihandelsvänliga än republikanernas väljarkår.

20 Se D Irwin (2020), sid 135-136.

per år för varje jobb som sparas. Att skydda jobb genom att upprätta tullar är således väldigt dyrt.

Europeiska Unionen, EU
I ett frihandelsområde har man tagit bort tullarna för varandra men har sina egna tullsatser gentemot omvärlden. I en tullunion har man däremot gemensamma tullar gentemot omvärlden. Europeiska Unionen, skapades genom att man utvidgade samarbetet i tullunionen till andra områden. Unionsfördraget 1993[21] (Maastrichtfördraget) fördjupade och utvidgade samarbetet mellan EU:s stater till utrikes-, säkerhets-, handels-, jordbruks- och konkurrenspolitik och skapade den så kallade inre marknaden. Den inre marknaden bygger på fyra friheter: fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbete. När Covid-19-epidemin bröt ut skedde emellertid en rad överträdelser av dessa friheter med hänvisning till smittskyddet.

Vilka effekter har den inre marknaden haft på EU:s ekonomier och vad skulle hända om dess friheter skulle dras in? EU-kommissionen har nyligen låtit göra en analys av en del av vinsterna med hjälp av sin globala makromodell QUEST[22]. Studien begränsar sig till handeln med varor och tjänster och tar alltså inte hänsyn till rörligheten för kapital och arbetskraft. Veld (2019) beskriver ingående metoden som utgår från en omvänd kausalitet. Vilka effekter får ett borttagande av tullar och icke-tariffära hinder (NTB) om man utgår från att alla länder har WTO-regler och tullsatserna på varor följer mest gynnad nation-principen?

Simuleringen att öka tullar och NTB tillsammans till WTO-standard skulle öka handelskostnaderna för EU-länderna med 13 procent och minska intra-EU-handeln med 20-30 procent på lång sikt. BNP för EU-28[23] minskar med 6,6 procent. För Sverige blir nedgången i BNP 5,7 procent medan den för Storbritannien stannar vid 4,3 procent. Störst negativa konsekvenser skulle EU:s kärnländer Belgien och Nederländerna tillsammans med de Baltiska staterna samt Tjeckien, Slovakien och Ungern drabbas av med nedgångar i BNP på 12-16 procent. Scenariot bygger på antagandet att offentliga utgifter bevaras oförändrade. Om deras andel av BNP ligger kvar på samma nivå blir däremot nedgången i alla fall i ett medellångt perspektiv större. En annan faktor är att man inte tar hänsyn till den inre marknadens effekter på konkurrens och produktivitet. Man har därför gjort en tilläggsstudie som baserar sig på den forskning som Badinger (2007) gjort. Kombinerar man samtliga effekter blir nedgången i BNP för EU-28 i stället mellan 8 och 9 procent (8,7 hamnar resultatet på mer exakt). För Sveriges del blir den totala nedgången i BNP 7,7 procent.

Man bör betrakta resultatet för Sverige just som en effekt av en avveckling av den inre marknaden och inte som en mätning av om Sverige aldrig anslutit sig till den inre marknaden och EU. För Sveriges del innebar ju EU-inträdet på 1990-talet stora nedgångar i reala priser och man skulle mot den bakgrunden vänta sig större effekter än EU-genomsnittet. I likhet med andra ekonometriska skattningar bör man samtidigt vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser av studiens resultat.

21 Nationalencyklopedin: https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/europeiska-unionen.
22 Veld, J i´nt (2019). Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel.
23 Studien genomfördes innan det var helt klart att Storbritannien lämnar EU. Brittiska National Institute har gjort flera simuleringar av effekterna av Brexit som alla visat på stora negativa konsekvenser.

Den inre marknaden är en gigantisk fördel med EU, alldeles speciellt för ett litet land som Sverige. EU:s strävanden för att nedmontera hinder för handeln med andra länder är en annan stor vinst. Norge och Island ingår i EEA som följer EU:s regelverk för den inre marknaden och Turkiet är med i EU:s tullunion. Samtidigt har EU träffat handelsavtal med en lång rad länder i världen, Schweiz och Ukraina i Europa, Egypten, Algeriet och Sydafrika på den afrikanska kontinenten, Canada, Mexico, Colombia, Peru och Chile i Amerika. EU:s handelsavtal med Sydkorea 2011 fick stor uppmärksamhet eftersom landet tidigare ofta rest hinder för utländska företag[24]. 2019 blev handelsavtalet mellan EU och Japan, världens tredje största ekonomi klart.

Även om EU lyckats träffa flera viktiga handelsavtal finns det flera förhandlingar som inte nått ända fram, avstannat eller ligger i malpåse. Det finns en principöverenskommelse om ett handelsavtal mellan EU och Mercosur (den sydamerikanska tullunionen som omfattar Brasilien, Argentina, Venezuela, Paraguay och Uruguay) men tvister med Brasiliens president kan sätta käppar i hjulet. Förhandlingar mellan EU och Indien har pågått länge men är på sparlåga. Samma sak gäller Indonesien. Förhandlingar om ett investeringsavtal med Kina pågår. Trumps tillträde innebar att handelsavtalet TTIP som höll på att förhandlas lades i malpåse. Under 2018 kom Trump och Juncker överens om att gemensamt arbeta för att ta bort tullar på industrivaror. Sedermera har konflikterna mellan EU och USA ökat bland annat om statsstöd till Airbus respektive Boeing, samtidigt som ståltullarna legat kvar. I och med Bidens vinst i presidentvalet lär ståltullarna tas bort och förhoppningsvis förhandlingarna om TTIP återupptas.

Den kanske mest akuta förhandlingen är däremot den mellan EU och Storbritannien om ett handelsavtal. Fram till slutet av 2020 gäller samma regler som när Storbritannien var EU-medlem.

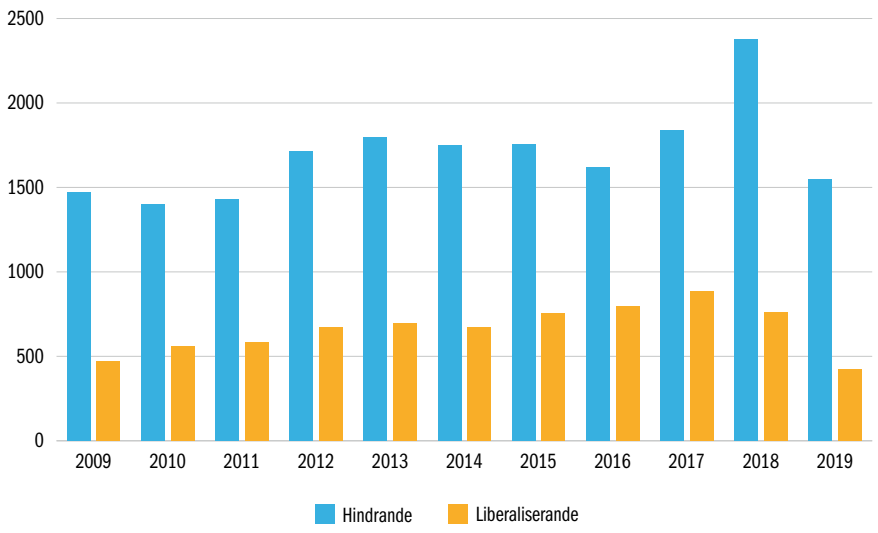
EU är inte ensamt om att i avsaknad av globala handelsavtal ha träffat bilaterala handelsavtal. Det har USA också. USA har frihandelsavtal med 20 länder[25]. Senast omförhandlades NAFTA-avtalet. 2012 träffade man avtal med Sydkorea och utvidgade avtalet med en rad centralamerikanska länder med Panama. Däremot utträdde USA under Trump ur det nyförhandlade transpacifiska avtalet TPP.

Även om WTO inte lyckats få igenom något globalt handelsavtal har alltså antalet regionala och bilaterala handelsavtal ökat. Aktiviteterna när det gäller handelsförhandlingar tyder alltså inte på någon protektionistisk trend. Hur har antalet protektionistiska åtgärder egentligen utvecklats under senare år?

Databasen Global Trade Alert drivs av University of St Gallen och ger en bra bild av såväl handelsliberaliseringar som protektionistiska åtgärder.

24 Kommerskollegium har en webbsida om handel och EU:s handelsavtal: https://www.kommerskollegium.se/importera–exportera/handla-utanfor-eu/eus-handelsavtal/
25 Office of the Unites States Trade Representative: https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements

Diagram 2.1. **Antal hindrande och liberaliserande handelsåtgärder i världen 2009-19**



Källa: Global Trade Alert

Som Diagram 2.1. visar har antalet skadliga åtgärder i antal varit betydligt fler än de liberaliserande under de senaste elva åren. Samtidigt har ändå antalet liberaliserande åtgärder ökat fram till 2017 trots allt tal om protektionism. Antalet protektionistiska åtgärder blev inte oväntat betydligt fler under 2018. När det gäller 2019 års siffror får man vara försiktig eftersom det finns en viss eftersläpning när det gäller rapporteringen.

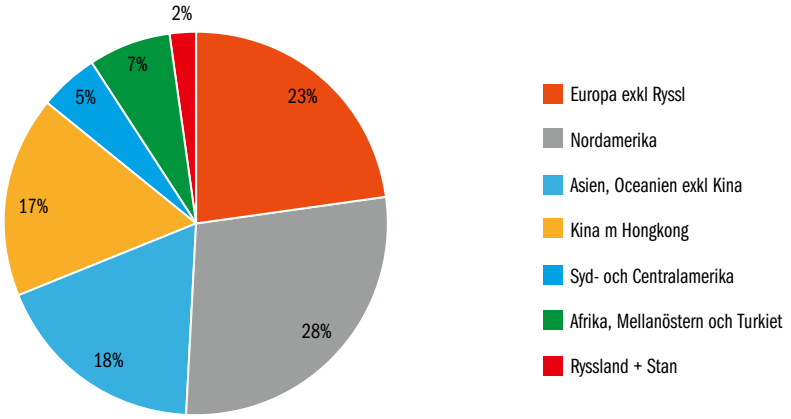
Ska vi sammanfatta så är det att hotet om frihandelns död och protektionismens seger i alla fall fram till pandemins utbrott är betydligt överdrivet. Arbetet för att liberalisera handeln fortsätter men det finns ett fortsatt starkt motstånd på många håll och ibland en del bakslag.

2.2.5. *Kinas inträde i världsordningen*

Kinas successiva reformer efter Deng Xiaopings maktövertagande lade grunden för en snabb tillväxt. Inträdet i WTO 2001 ledde till att omvärlden investerade massivt i Kina. Kinas BNP passerade 2009 Japans till marknadspris, varmed man blev världens näst största ekonomi och har därefter fortsatt att växa relativt men har ännu en bit kvar innan ekonomin uppnår USA:s i storlek. Med tanke på att Kina har mer än fyra gånger så stor befolkning som USA talar den rent demografiska faktorn för att Kina bör uppnå ställningen som världens största ekonomi inom en snar framtid, men svaghetstecken har börjat visa sig.

Som diagram 2.2. visar är den kinesiska ekonomin klart mindre än såväl den europeiska som den nordamerikanska. Framför allt Kina bidrar till att Asien idag totalt står för 35 procent av världens BNP, alltså betydligt mer än Nordamerika.

Diagram 2.2. **Världens BNP per landområde till marknadspris[26] år 2019**



Källa: World Bank och egna beräkningar

Kina har skickligt utnyttjat argumentet om sin stora marknad för att förmå utländska företag att inte enbart förlägga tillverkning där utan även forskning och utveckling. Trots brist på efterlevnad av immaterialrätt och den kinesiska statens subventioner av de kinesiska statsföretagen släpptes Kina in i WTO. I allmänhet hoppades man att det skulle bidra till att Kina fortsatte att utvecklas mot en fullständig marknadsekonomi och att det också skulle innebära en demokratisering på det sätt som Sydkorea och Taiwan utvecklats. I Kina fördes en tid en debatt om så kallade universella värderingar som i princip slutade med att staten betecknade dessa som uttryck för västerländska värden, främmande för Kina. I stället har man alltmer slutit upp bakom traditionella konfucianska värderingar, något som förstärkts under Xi Jinping som kom till makten 2012 och som stramat åt diktaturen samtidigt som man ökat kontrollen över näringslivet. Konfucianska värden som måttlighet har predikats, korruption har bekämpats, respekt för auktoriteter har inpräntats. Konfucianismens hierarkiska princip om överordning och underordning står i motsatsställning till ömsesidighet. Konfucianismen innefattar levnadsregler men har ingen plats för lagtexter[27]. Rule of law är främmande och respekt för auktoriteter gör det svårt för Kina att få till stånd en stark ansvars- och redovisningskultur som är grundläggande i en marknadsekonomi. Egentligen är det den centraliserade statsmakten under kejsartiden som hindrat framväxten av ett oberoende rättsväsende, se Fukuyama (2011), kapitel 17 och 19. Konfucianismen har trots eller kanske tack vare sin moralism gått väl att kombinera med en despotisk diktatur.

Att Kina under senare år ökat sitt inflytande i internationella organ som till exempel WHO är välkänt. Samtidigt sitter tidigare höga kinesiska funktionärer i ledningen för Food and Agriculture Agency, International Civil Aviation Organization, UN Department

26 Stan omfattar stanländerna i Centralasien samt tidigare OSS-länder som fortfarande är dominerade av Ryssland. Dessa är därmed exkluderade ur Europa. I Asia Pacific är Australien och övriga Oceanien inkluderat liksom Sydasien men inte Stan-länderna. Märk väl att vi mäter ekonomierna till marknadspris, inte i PPP-priser som tyvärr har blivit vanligt i internationella organ och som ger en överdriven uppfattning om ekonomins storlek i länder med stor befolkning. IER beskrev i IER (juni 2014), sid 29-30 varför det är ovetenskapligt att använda PPP-priser.

27 Xi Jinpings vurm för konfucianismen står helt i motsats till maoismen som ville utrota konfucianismen, även om man idag på andra sätt knyter an till arvet från Mao.

of Economic and Social Affairs samt International Telecommunications Union, den senare organisationen sätter standards för telekommunikationer. USA:s inflytande i internationella organ har däremot minskat, något som förstärkts av ett trubbigt diplomatiskt agerande från amerikansk sida.

Viktigare är att USA hoppade av TPP, det transpacifiska handelsavtalet[28], efter det att Trump blev president. Obama hörde till tillskyndarna av TPP och i och med helomvändningen har USA helt tappat initiativet i Asien. Det har säkerligen bidragit till att Kina i november 2020 lyckades få till stånd en överenskommelse om ett nytt handelsavtal RCEP mellan Kina, de tio ASEAN-medlemmarna samt Japan, Sydkorea, Australien och Nya Zeeland. RCEP avses leda till sänkningar eller avskaffande av en lång rad tullar. Avtalet planeras träda i kraft inom två år. Kina har pushat för RCEP sedan 2012. Obama hade ambitionen att förekomma Kina med hjälp av TPP.

Man kan säga att historien som så ofta går igen. Precis som Tyskland utmanade Storbritannien i slutet av 1800-talet, utmanar nu en ny växande supermakt, Kina, den gamla dominerande supermakten USA. Det kommer sätta prägel på de kommande decennierna oavsett vem som styr i USA. Kan vi få ett nytt styre i Kina som närmar landet till västerlandet? Osvuret är bäst, men har man inte hittills i öppna dörrens politik gentemot Kina hängett sig till önsketänkande?

Det är samtidigt mycket möjligt att den kinesiska ekonomin på sikt kommer att gå i baklås, ungefär som den japanska på 1990-talet, beroende på den hierarkiska strukturen och frånvaron av öppen debatt[29]. Räkna dock inte med att det sker inom den närmaste tiden. Fortfarande finns resurser att hämta ifrån fortsatt urbanisering och Kina har också visat en enastående förmåga i att kopiera tekniska framgångar i väst. Samtidigt har Kina idag en mer diversifierad ekonomi än vad USA och Västeuropa har, men man är starkt beroende av västerländsk spetsteknologi.

Det finns heller inget som talar för att ett Kina som ekonomiskt stagnerar skulle vara mer beredvilligt att utveckla en marknadsekonomi av västerländskt snitt. Man kan mycket väl precis som Ryssland utveckla ett militärt mer aggressivt beteende gentemot omvärlden[30].

Samtidigt är det vanskligt att dra den näraliggande slutsatsen att globalisering med fria kapitalrörelser förutsätter en dominerande makt som garanterar lagar och regler som det gjort med först Storbritannien på 1800-talet och sedan USA under de senaste decennierna. Det är dock bara två observationer, framtiden lär ge oss svaret.

Övriga länder i Asien, Afrika och Latinamerika har att manövrera i den här kontexten och medan det för tjugo år sedan såg ut som att demokrati och transparens var på stark

28 De övriga elva länderna (Japan, Australien, Nya Zeeland, Brunei, Malaysia, Singapore, Vietnam, Kanada, Chile, Mexico och Peru) gick vidare och ratificerade CPTPP som det slutligen kom att kallas. Förutom tullsänkningar innehåller avtalet regleringar av immaterialrätt och skydd mot immaterialrättslig stöld samt klausuler mot statsintervention på marknader.

29 Det empiriska stödet för att öppenhet gynnar tillväxt är visserligen blandat. Nazityskland uppvisade på sin tid en oerhörd effektivitet. Taiwan och Koreas hypertillväxt uppstod innan de demokratiserades och Kina har gång på gång imponerat när man byggt upp nya näringar.

30 Rysslands ekonomi är en bråkdel av Kinas och exportsektorn baserar sig på olja, gas och metaller. Det är troligt att Ryssland fortsätter att ge sig in i militära konflikter för att underblåsa nationalism och därmed behålla det politiska stödet för regimen. Som en konsekvens av nedgången på grund av pandemin har Ryssland ändå tvingats att skära i försvarsutgifterna i sin budget för 2021.

frammarsch ser det snarare idag ut som om Kina och Ryssland vinner ökad respekt och beundran (världens snart folkrikaste nation, Indien har däremot successivt närmat sig väst, geopolitiskt är deras huvudfiende Kina).

Kina har skickligt utnyttjat öppenheten och de fria marknaderna inom OECD samtidigt som man använder utpressningsmetoder mot de utländska företag som vill växa på den kinesiska marknaden. Kina rustar snabbt upp, men kan idag inte mäta sig militärt med USA och ännu mindre NATO. Kina är också hänvisad till att operera inom dollarekonomin. Den egna valutan har inte finansiella muskler för att kunna utmana dollarn på mycket länge.

Det är det här geopolitiska läget som företagen har att anpassa sig till. Kan pandemin påverka den geopolitiska situationen i endera riktningen?

2.3 PANDEMIN OCH DE GLOBALA STYRKEFÖRHÅLLANDENA

I det här avsnittet diskuterar vi om pandemin kan påverka den geopolitiska situationen i endera riktningen samt vilka effekter pandemin har avsatt i handelspolitiken.

2.3.1 Pandemins effekter på det geopolitiska läget

Covid-19 uppstod av allt att döma på en djurmarknad i staden Wuhan i Kina. Ingen annanstans i världen lever så många människor nära både tamdjur och vilda djur som i Kina. Den avancerade kinesiska matkulturen som innefattar förmodligen fler djurarter än något annat kök i världen är den ena komponenten i djurmarknaderna. Den andra är befolkningens misstro mot myndigheterna som gör att man inte litar på att det som säljs i butikerna är färskt. Är djuret eller fisken levande, ja då vet man att det är färskt. De flesta infektionssjukdomar vandrar från djur till människor via mutationer[31]. Djurmarknaden i Wuhan stängdes temporärt för att sedan öppna igen. Covid-19 var knappast det sista viruset med ursprung i Kina som sedan vandrar världen runt. Det märkliga är att Kina lyckats klara sig undan ansvaret för Coronaepidemin. Orsaken är att Kina med brutala metoder lyckades begränsa spridningen av viruset. Efter motsvarande oförmåga att hantera smittspridningen i Västeuropa och senare USA har snarare världen sett Kina som landet som snabbt vidtog åtgärder och eliminerade epidemin.

Auktoritärt styrda samhällen kan lättare genomföra åtgärder för att t.ex. hindra smittspridning. Auktoritära samhällen brister däremot i förmågan att sprida korrekt information. Kina fallerade initialt att begränsa smittspridningen på grund av att man ströp informationsflödet. Därefter stängde man istället ner brutalt och lyckades få stopp på smittspridningen (Greer, et.al., 2020).

Kina har därefter kunnat peka på den kinesiska modellens företräden och att västvärldens länder är oförmögna att fatta snabba beslut, och i en del fall även styrs av politiker som ter sig helt irrationella. Att folk inte heller följer förordningar i västvärlden är dessutom lök på laxen. Det faktum att vi inte har full insyn i allt som händer i Kina har inte uppmärksammats. Pandemin har i alla fall kortsiktigt förmodligen stärkt den kinesiska modellens attraktivitet i jämförelse med den västerländska modellen i ögonen på åtskilliga regimer i världen med egna auktoritära ambitioner.

31 I Asien har man dessutom få rovdjur och delar utrymmena med mängder av tamhöns. Influensavirus vandrar ofta från höns till människor.

Kapplöpningen om att få fram ett effektivt vaccin är en annan utmaning där däremot västvärlden som har flera kandidater har ett försprång. Företag från Kina och Ryssland finns dock med i bilden.

Att Kina hittills (hösten 2020) lyckats begränsa smittspridningen bättre än de flesta andra länder har fått konsekvensen att den kinesiska ekonomin inlett en återhämtning och enligt officiella bedömningar kommer 2020 bli ett år med positiv tillväxt, något som det verkar som att få av världens länder kommer att kunna uppnå. På kort sikt verkar det alltså som om Kina stärkt sin ställning relativt USA.

Den kinesiska regimen är övertygad om att deras system är överlägset och att 2000-talet är deras århundrade.

Handelskonflikten mellan USA och Kina som vi beskrev i förra årets rapport, IER (2019) har fortsatt men ändrat karaktär. Förhandlingar om ett avtal som åter sänker en del av tullarna som USA införde mot Kina pågår fortfarande. Efter det att pandemin bröt ut har USA lyft bort en del medicinsk utrustning från listan med tullar mot Kina. Samtidigt har konflikten bytt skepnad från att handla om det USA upplever som orättvis handel till att framför allt handla om skydd av vitala säkerhetsintressen. Redan hösten 2019 svartlistades Huawei från att köpa amerikanska komponenter och man försöker förmå andra länder att utesluta Huawei från sina telekomsystem. USA har också utvidgat förbudet till att även gälla chips från företag i andra länder som inte får säljas till Huawei om produktionen utnyttjar amerikansk mjukvara. Det kan finnas visst fog för att sätta etiketten teknonationalism på USA:s utspel om Huawei och SMIC men det är ett svar på en teknonationalism av helt andra dimensioner från Kinas sida under lång tid. En omfattande studie från USAs handelsmyndighet, Office of the US Trade Representative (2018) pekade på hur Kina systematiskt bedriver utpressning mot utländska företag och subventionerar kinesiska företag inom högteknologisegmenten.

Rapporten tryckte för det första på att man tvingar fram överföring av teknologi som ett villkor för att öppna den kinesiska marknaden för utländska företag. För det andra sätter den kinesiska staten upp villkor för den teknologiöverföring som sker innebärande att denna inte sker på marknadsmässiga villkor. För det tredje underlättar och subventionerar den kinesiska staten förvärv av tillgångar utomlands som betraktas som strategiska och för det fjärde så stödjer man dataintrång mot utländska företag och stöld av immaterialrättsliga tillgångar på ett systematiskt sätt[32].

Rapporten har legat till grund för den upptrappade konflikten mellan USA och Kina och det finns ett brett stöd i USA för regeringens agerande. Demokraterna har till och med anklagat president Trump för att inte ha gått tillräckligt hårt fram[33].

Det börjar också talas i USA om decoupling mellan USA och Kina i alla fall när det gäller högteknologisk verksamhet. Samtidigt fortsätter likväl amerikanska företag att investera i Kina. Kinas ekonomi är oerhört integrerad med västvärldens och helt beroende av västerländska nischföretag med avancerad teknik. Den politiska ledningen har alltså inte gått i takt med det amerikanska näringslivet under president Trump. Det återstår att se hur situationen kommer att utvecklas under Bidens ledning.

32 Chi Hung Kwan (2020) ger en bra resumé av konflikten.
33 Se artikel i Fortune: Mashayekhi (2020).

Samtidigt är västvärldens försprång teknologiskt och entreprenöriellt så omfattande att det egentligen är ett under att Kina tillsammans med Ryssland på allvar kan ses som utmanare. Kina är dock på väg upp och i USA menar man i allmänhet att väntar vi så kan det vara för sent. Det är också en gammal sanning att ett land kan utgöra ett militärt hot utan att för den skull vara jämbördigt ekonomiskt och teknologiskt. Tyskland visade sig vara en formidabel motståndare till Storbritannien och Västeuropa upplevde sig som militärt underlägsna Sovjetunionen under kalla kriget och var beroende av USA:s militärarsenal trots att den västeuropeiska ekonomin var betydligt större än sovjetekonomin.

Som diagram 2.3 visade och de siffror vi presenterade tidigare för läget 1960 så minskade Nordamerika och Europas andel av världens BNP över sextio år bara från 59 procent till 51 procent[34]. Den uppfattning som ofta florerar i media om en radikal förändring av världens ekonomiska styrkeförhållanden från OECD till tillväxtländerna är oerhört överdriven. Det är inte så många utvecklings- och tillväxtländer som lyckas följa Taiwan, Sydkorea och sedan Kina i spåren.

Det finansiella systemet är ett annat område där västvärlden har ett enormt övertag. I USA finns det förslag på att stänga ute Kina från det internationella betalningssystemet, vilket skulle få katastrofala effekter på många kinesiska företag.

Den ekonomiska nedgång som genererats av pandemin hotar nu att sprida sig i leverantörskedjorna och det återstår att se om man kortsiktigt kommer att begrava stridsyxorna. Förmodligen, men det är möjligt att pandemin kommer att framstå som skiljelinjen när motsättningarna mellan Kina och västvärlden kom i dagen.

2.3.2 Pandemin och handelspolitiken

I och med att utbrottet av Covid-19 spred sig över världen under våren 2020 stängdes allt fler gränser för persontransporter. I allmänhet tilläts affärsresenärer att resa men det blev allt svårare i och med att de flesta flygavgångar ställdes in. På sina håll infördes exportförbud på medicinsk skyddsutrustning. I mars beslagtog franska tullen skyddsmasker och gummihandskar som Mölnlycke skulle leverera till Spanien och Italien som då var svårt drabbade av epidemin. Det tog en månad innan de släpptes loss efter att den svenska regeringen intervenerat.

Även här ger Global Trade Alert en god bild av var åtgärderna var mest frekventa. Det framgår att under 2020 så långt som det fanns statistik i början av november drabbades Kina av flest handelsbegränsande åtgärder, totalt 431 följda av USA på 404 och Tyskland 389. Sverige drabbades av 254 åtgärder vilket gav en sjuttonde plats bland länder. Det finns en lista över de länder som åtnjöt flest liberaliserande åtgärder och där toppar USA med 286, faktiskt följda av Kina med 281. Sverige kommer där på tjugofjärde plats med 156.

De sektorer som flest begränsande åtgärder riktades mot var läkemedel på första plats, medicinsk och kirurgisk utrustning på andra plats samt motorfordon och fordonskomponenter på tredje plats. Spannmål var fyra och andra konfektionerade artiklar (hit hör skyddskläder) kom på femte plats. Delvis samma sektorer återfinns på listan över liberaliserande åtgärder men i annan ordning. Där toppar medicinska och kirurgiska instrument

34 Visserligen har vi inkorporerat det forna Östeuropa i Europa 2019 och inte i 1960 års siffror men det gör endast liten skillnad.

följd av läkemedel. Siffrorna visar att de områden som var mest akuta under epidemin också drabbades mest. Frihandeln fallerade när den behövdes som mest.

Av de 254 åtgärder som drabbade Sverige så långt statistiken sträckte sig under 2020 återfanns samma tre sektorer men med fordon och fordonskomponenter på andra plats. Man kan i statistiken se vilka statsingripanden som genererat åtgärderna. De länder som orsakat flest handelsbegränsande åtgärder under 2020 som drabbat Sverige är Norge, följt av Indien och Brasilien, se tabell 2.2. Ofta handlar det om införande av exportlicenser och i vissa fall exportförbud.

Tabell 2.2. **Handelsåtgärder som drabbat Sverige under 2020 fram till början av november**

	Liberaliserande åtgärder	Handelsbegränsande åtgärder
Norge	0	35
Indien	10	27
Brasilien	53	24
Storbritannien	6	22
Turkiet	3	18
Ryssland	8	18
USA	5	12

Källa: Global Trade Alert Data base

Till Brasiliens försvar ska sägas att de vidtagit betydligt fler liberaliserande åtgärder gentemot Sverige 53 st. än något annat land, förmodligen en konsekvens av Bolsonaros ambitioner att liberalisera Brasilien. USA förekom endast i tolv åtgärder och då var det främst delar till motorfordon samt stålkomponenter.

Det genomgången visar är betydelsen av nationsgränser och att vi kan drabbas av åtgärder även från närstående länder, något vi knappast räknat med.

Statistiken i Global Trade Alert avser främst produkter. Tjänster är oerhört mer utsatt när hinder uppstår mot resor. Dagens företag är även inom industrin tjänsteetunga. De större företagen har normalt lokala bolag på de marknader där man är väletablerade och kringtjänster görs lokalt. När det gäller specialisttjänster är det däremot mycket vanligt att personal flygs in från en annan marknad. Tillväxtföretag som ännu inte hör hemma bland de företag vi brukar kalla multinationella är i flertalet fall mycket mer beroende av att skicka personal utifrån. Ett typiskt tillväxtföretag kanske har egna bolag på 8-12 marknader och sköter övriga marknader från huvudkontoret eller från en hubb i närområdet. I en situation som den vi upplevt är det därför en stor risk att väldigt många projekt försenas eller inte kan utföras. Man kan räkna med att erfarenheterna av Covid-19-epidemin är att en del företag kommer att tänka över om man har alltför utsträckta värdekedjor och om man måste skaffa sig någon form av backup.

Att man trots pandemin gått vidare med flera förhandlingar om handelsavtal bekräftar att farhågorna om att pandemin skulle leda till ökad protektionism är överdrivna. Risken för att en nationsgräns ibland kan utgöra ett hinder har däremot också bekräftats.

Det är därmed ganska troligt att pandemin får bestående effekter när det gäller hur företagen konfigurerar sina värdekedjor.

2.4 KLIMAT OCH HÅLLBARHET

2.4.1 Inledning

Klimatfrågan samt visionen om en cirkulär ekonomi är ytterligare två arenor där spänningarna mellan Kina, Europa och USA är uppenbara.

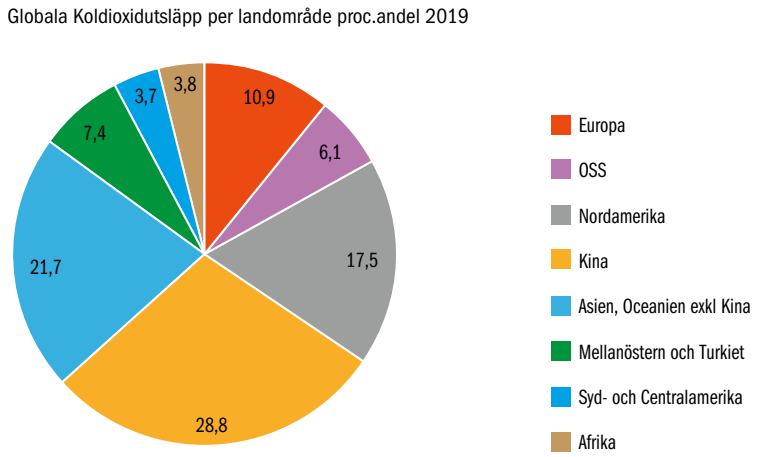
Vi har tagit upp klimatfrågan i de tre senaste rapporterna från Industrins Ekonomiska Råd. I 2017 års rapport, IER (2017), beskrevs industrins klimat- och energiomställning. Där beskrevs styrmedlen och de risker som felaktiga styrmedel kan innebära om effekten blir att koldioxidutsläppen bringas ned genom att verksamheter helt enkelt flyttar till andra länder. I 2018 års rapport, IER (2018), beskrevs industrins omställningsförmåga och vilken roll olika verksamheter spelade när det gäller koldioxidutsläppen. I förra årets rapport redogjorde vi för klimatförändringarnas effekter på det finansiella systemet samt diskuterade den exportpotential som klimatinvesteringarna åstadkommer för svensk industri.

Vi kommer att sätta klimatomställningen i ett globalt perspektiv och risken för att en del länder inte kommer att medverka i den nödvändiga omställningen med de risker och motsättningar det kommer att medföra. Har pandemin stärkt viljan till klimatomställning eller har den stärkt motståndet?

2.4.2. Var stod vi i klimatfrågan innan pandemin slog till

Klimatpåverkan fördelar sig ytterst ojämnt mellan länder. Europa har faktiskt gjort en hel del för att minska klimatpåverkan och har fortsatt att öka ambitionerna för vad man vill uppnå fram till 2030, mer om det i nästa avsnitt. Såväl USA:s som Asiens och speciellt Kinas utsläpp av växthusgaser är däremot oproportionerligt stora. Samtidigt bör man påpeka att vår konsumtion i väst till en inte oviktig del består av import från Kina (och andra asiatiska länder) och bidrar därmed till de stora utsläppen i Asien. Tillverkningsindustrin är en viktig utsläppare och Kina har en stor industrisektor med en hög andel tung industri, som alternativt skulle vara lokaliserad någon annanstans. Av diagram 2.3 framgår hur utsläppen av koldioxid fördelar sig per landområden.

Diagram 2.3. **Globala koldioxidutsläpp per landområde 2019**



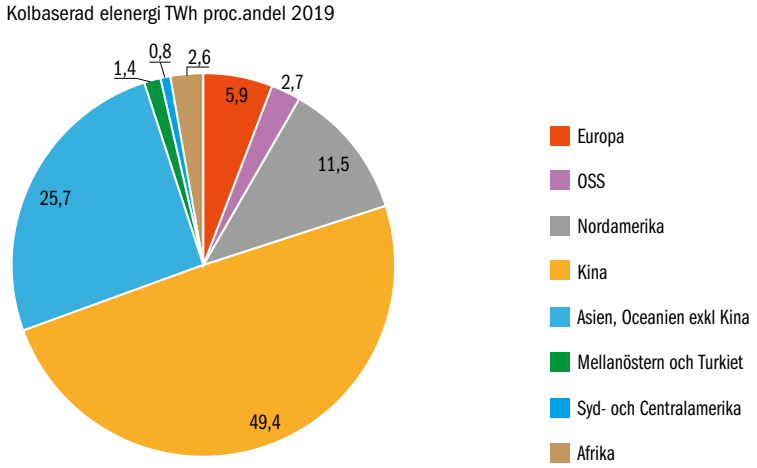
Källa: BP Statistical Review of World Energy 2020

Kina står för 29 procent av världens utsläpp av koldioxid, högst i världen, medan Europas utsläpp (exkl. f.d. OSS-staterna Ryssland, Ukraina, Belarus m.fl.) endast står för 11 procent. Nordamerika står för betydligt större utsläpp än Europa och Asien exkl. Kina för ännu större. Frapperande är de små utsläppen från Afrika och Sydamerika. Klimatfrågan är med andra ord väldigt mycket en asiatisk fråga och alldeles speciellt kinesisk. EU ensamt står för cirka 8 procent. Det betyder bland annat att en ambitiös europeisk klimatpolitik inte kan få så stora konsekvenser totalt för klimatet.

En vanlig attityd bland världens tillväxt- och u-länder är att de rika länderna har orsakat problemen och därför bör betala räkningen för omställningen såväl i sina egna länder som globalt.

Elektricitet och uppvärmning är den sektor som globalt står för de största koldioxidutsläppen, mer än en tredjedel, följd av transportsektorn[35]. Det beror på att kol är den i särklass viktigaste energikällan för att generera elenergi i Asien, se diagram 2.4. Vi står väldigt långt från visionen om ett fossilfritt samhälle. Som man påpekar i SNS-rapporten om klimatet[36] är den samhällsekonomiska kostnaden för användningen av kol betydligt större än för användningen av olja eller gas.

Diagram 2.4. Kolbaserad elenergi per landområde



Källa: BP Statistical Review of World Energy 2020

Kina står för 49 procent av den elenergi i världen som genereras av kolkraft. Totalt står Asien för 75 procent. Kina dominerar dessutom kolkraftsindustrin och marknadsför aktivt kolkraftsanläggningar i andra länder och kolkraftssatsningar förekommer också frekvent i Kinas Belt and Road Initiative. Kina satsar visserligen även massivt på vindkrafts- och solenergisektorn och står för en stor del av exporten av solceller och vindkraftsturbiner globalt. I Kina stod dock dessa energislag 2019 endast för 9,8 procent av genererad elenergi. Det är visserligen inte extremt lågt. Sol- och vindkraft står totalt för 10,4 procent av världens elenergi (21,5 procent för Europa).

35 Se t.ex Ekonomifakta eller IEA
36 Hassler,J. et al (2020), kapitel 6.2

I Kina är man medveten om klimatriskerna och oroar sig inte minst för att uppvärmningen ska leda till minskade flöden i de stora flodsystemen som är oumbärliga för det tätt befolkade inlandet.

Kina har sedan tidigare planer på att bygga ut kärnkraften rejält och satsar dessutom kraftigt på naturgas som ur klimatsynvinkel är starkt att föredra jämfört med olja och kol. Omställningen går dock långsamt. Som SNS-rapporten om klimatfrågan[37] påpekar, inbjuder denna länder till att bli freeriders om inget hindrar dem. Klimatfrågan kan bara lösas om alla länder gemensamt bringar ned sina utsläpp av växthusgaser. Kan man få omvärlden att ta kostnaderna så drar man samtidigt fördel av deras ansträngningar, man blir en freerider. Att anklaga Kina för att vara en freerider som gärna ser att västvärlden tar huvuddelen av kostnaderna för klimatomställlningen samtidigt som Kina gärna tillhandahåller tekniken för omställningen är inte alltför orättvist, även om Kina skulle protestera våldsamt mot påståendet.

Lazard Ltd har en tid gjort jämförelser mellan kostnader för elgenerering mellan olika energislag och resultatet visar att det är tämligen stora spann beroende på en hel del faktorer. I vissa lägen är kolkraft väl så konkurrenskraftigt. Det saknas också full substituerbarhet mellan olika energislag. Till det kommer det komplicerade mönstret av skatter och subventioner. Deras beräkningar visar att vi inte kan vänta oss att marknaden av sig själv kommer att fasa ut vare sig kol eller annan fossil energi. Lazards[38] siffror visar samtidigt att vind- och solkraft blivit allt mer konkurrenskraftigt samtidigt som satsningar på den klimatneutrala kärnkraften har svårt att komma till stånd på marknadsvillkor.

2.4.3. Pandemin och klimatomställningen

Nedstängningarna av ekonomiska verksamheter och det minskade resandet runt om i världen som en konsekvens av spridningen av Covid-19 fick dramatiska konsekvenser på utsläppen av koldioxid som i april 2020 uppskattades ha fallit med 17 procent jämfört med föregående år.[39] För helåret 2020 uppskattades minskningen hamna mellan 4 och 7 procent enligt FN-rapporten som utgavs i september 2020. Det visar vilka dramatiska effekter som en nedgång i ekonomisk aktivitet kan få. Men bestående effekter kan bara nås genom investeringar i ny teknik eller överflyttningar av resurser från utsläppstunga sektorer till mindre utsläppstunga.

EU

EU-kommissionen föreslog i september en skärpning av EU:s klimatmål med en föreslagen minskning av utsläppen av växthusgaser med 55 procent till 2030 (jämfört med 1990). Det är en höjning av ambitionsnivån från 40 procent. Det kräver mycket stora investeringar i energisystemet som står för den största delen av utsläppen. De konkreta åtgärdsförslagen som bland annat innefattar en uppdatering och skärpning av handeln med utsläppsrätter avses vara klara till i juni 2021.

37 Hassler,J. et al (2020) sid 196 förklarar bristen på incitament för det enskilda landet att investera i något som kommer alla till del.
38 Se Lazard Ltd:s webplats: https://www.lazard.com/perspective/lcoe2019
39 World Meteorological Organization: United in Science 2020

Som vi påpekat står EU för en liten andel av utsläppen och det har saknats en strategi för hur man ska förmå andra delar av världen att öka tempot i klimatinvesteringarna. Det är ändå en bra timing att man mitt under pandemikrisen sätter klimatfrågorna på agendan. Kan man få till stånd stora investeringar så finns det förutsättningar att återhämtningen från pandemin går fortare. För EU-ländernas och inte minst de svenska företagen hägrar också ökade exportframgångar på sikt om man kan bli ledande på grön omställning.

USA

I och med Bidens valseger så kommer USA att åter ansluta sig till Parisavtalet. Enligt Parisavtalet har USA föbundit sig att minska utsläppen av växthusgaser med 26-28 procent mellan 2005 och 2025. Förmodligen kommer demokraterna att vara i minoritet i senaten, val i januari till två senatsplatser avgör om republikanerna behåller majoriteten. Det betyder att det kan komma att bli svårt för demokraterna att driva en reformagenda när det gäller klimatfrågorna. En hel del klimatåtgärder kan genomföras via presidentdekret. Man kommer förmodligen att prioritera att återinföra regleringar som den förra administrationen avskaffats. Man talar i sitt program[40] vidare om nya klimatregler när det gäller offentlig upphandling, incitament för företag som ställer om mm. Infrastruktursatsningar som satsningar på snabbtåg lyfts också i programmet

Demokraterna har inte uttalat stöd för en koldioxidskatt och lär inte heller kunna få igenom en sådan även om de skulle vilja.

Kina

Kina har en benägenhet att varje gång ekonomin saktar in, åter prioritera traditionella näringar. Utbrottet av Covid-19 är inget undantag. Siffror från Global Energy Monitor visar att bara under 2020 fram till i juli har man i Kina föreslagit ny kolkraftskapacitet på 25000 MW. Kolkraftverk med en kapacitet på mer än 6000 MW har redan börjat byggas i år. Det är i särklass mer än övriga världen tillsammans, där vi har föreslagen kapacitet på några tusen MW i Indien och mindre volymer i Filippinerna och Bangladesh.

Illavarslande är också att man aviserat att subventionerna för landbaserad vindkraft slopas 2021 och att stödet för solenergi redan halverats[41].

President Xi Jinping väckte stor uppmärksamhet när han i ett tal till FN i september 2020 aviserade att Kina ska vara klimatneutralt till 2060 och att utsläppen av koldioxid ska toppa före 2030. Xi Jinpings tal till FN kom för nära inpå Ursula von der Leyens state of the union-tal för att ha inspirerats av detta. Det kan ändå vara så att man tidigarelade offentliggörandet på grund av EU-utspelet. I praktiken är Xi Jinpings tal väldigt lite förpliktigande. Det konkreta var att man avser att vara klimatneutral till 2060. Det är väldigt långt in i framtiden. Det andra är mer konkret, att utsläppen ska toppa i god tid innan 2030. Men ska de fortsätta att öka i snabb takt fram till dess? Under våren 2021 kommer Kina offentliggöra sin nästa (den fjortonde) femårsplan för perioden 2021-25. Där måste man konkretisera målen.

I oktober 2020 träffades centralkommittén för att dra upp riktlinjerna för den fjortonde femårsplanen.

40 Se https://joebiden.com/climate-plan/
41 Enligt artikel i Financial Times 2020-09-23.

För EU gäller att man måste utveckla sin strategi för hur man ska tackla Kina och andra länder som agerar långsamt i klimatfrågan. Annars riskerar de egna åtgärderna för klimatet att få väldigt små effekter, samtidigt som europeiska företag som ställer om drabbas av ökade relativkostnader och därmed också ökat koldioxidläckage. Koldioxidintensiv produktion förläggs utanför EU. Det här resonemanget gäller i allra högsta grad också Sveriges politiska ambition att dra ned på utsläppen i snabbare takt än andra länder. Risken med åtgärder som i synnerhet drabbar produktionen är att de leder till att produktionen i stället bedrivs i ett annat land[42]. Det är bättre med åtgärder som tacklar utsläppen på grund av konsumtionsefterfrågan, men det är politikerna ovilliga till eftersom det inte är något man vinner röster på. Politiker förlorar väldigt få röster på att kampanja mot Preem, men förlorar betydligt fler på att höja bensin- och dieselskatten. Det senare har dock större effekter på koldioxidutsläppen även om de också kan vara begränsade[43].

För att även tackla dessa frågor när man trappar upp ambitionerna på klimatområdet har EU tagit sitt så kallade Green Initiative som drivs hårt av den nya kommissionen. Kopplad till det är förslaget om Carbon Border Adjustment Mechanism, en koldioxidskatt på importen.

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBA)

Syftet med CBA är att priset på importerade varor till EU ska reflektera de koldioxidutsläpp de genererat. Det ska göra att de kostnader som man av klimatskäl inom EU lägger på produktionen inte ska leda till så kallat klimatläckage, d.v.s. att produktionen helt enkelt förläggs på andra sidan gränsen. Företag som investerar för att minska sitt koldioxidavtryck missgynnas av detta. I allmänhet har man inom det svenska näringslivet uttryckt sig försiktigt positiv till initiativet[44]. Idag är det EU:s system för utsläppsrätter som bestämmer priset för energiintensiva sektorer. Det är möjligt att man kommer ersätta handeln med utsläppsrätter med en koldioxidskatt men det är inte säkert.

Boston Consulting Group har i en analys, Aylor m.fl. (2020) dragit slutsatsen att det här kan få stora konsekvenser inte bara för EU utan för hela världshandeln om det genomförs. Det beror givetvis också på vilken nivå skatten läggs. Det drabbar importen av framför allt koldioxidtunga varor som olja, kol, stål, massa, papper mm. Det kommer också gynna tillverkningsföretag inom EU som använder relativt mycket inhemskt producerade insatsvaror gentemot de som importerar det mesta utifrån. BCG påpekar att saudisk olja kommer att ha en fördel gentemot rysk olja på grund av ett mindre koldioxidavtryck. På samma sätt bör stål från Turkiet och Indien ha en relativ fördel jämfört med stål från Ryssland och Kina.

42 Ett bra exempel är kampanjen mot Preem för att förhindra vidareraffinering av tjockolja vid raffinaderiet i Lysekil. Kampanjen fokuserade ensidigt på koldioxidutsläppen i Sverige samtidigt som Preem hade alternativet att i stället investera i Norge. Självklart kan man också vara emot en sådan investering av omtanke om Bohusläns skärgårdsmiljö. Nu skrinlade till slut Preem planerna av budgetskäl.

43 Drivmedel är relativt oelastiska produkter. Bilisterna minskar inte sina resor i stor utsträckning på grund av att drivmedel blir dyrare. Och även här finns det risk för koldioxidläckage. Om Sverige efterfrågar mindre drivmedel så bör det enligt vanlig marknadslogik leda till (visserligen mycket marginellt) prissäkningar och högre konsumtion på annat håll. Det märkliga är att det påslag som den som satsar på en elbil möter vid en laddningsstation är många gånger större jämfört med spotpriset på el än det påslag inklusive skatter som bilisten som har en fossildriven bil möter i förhållande till importpriset på bensin och diesel. Tala om dålig incitamentstruktur!

44 Se t.ex. Teknikföretagens svar på skriftligt EU-sakråd om EU.s industripolitik, 200422

Inom EU räknar man med att CBA är förenligt med WTO:s regelsystem, framför allt miljöundantaget. Från amerikanskt håll har man reagerat surt. USA har inga planer på en egen koldioxidskatt. Man påpekar att inom EU har man varit generös med att utfärda utsläppsrätter till koldioxidtung industri, vilket gör att det knappast borde finnas någon risk för koldioxidläckage. Resultatet av CBA enligt en del amerikanska debattörer blir en polarisering, där en del av världen (kanske bara EU) driver verksamheter koldioxideffektivt och en annan del där man kommer att förbli fossiltung.

Genomförs CBA är det bäddat för konflikter. Det är mycket möjligt att vi får svarstullar som kan komma att drabba till exempel svensk export av papper och stål till områden utanför EU.

Kan vi räkna med att det kommande förslaget genomförs? Det är oklart. Problemet är att EU är summan av sina medlemsstater som drar åt olika håll och alla har vetorätt.

2.4.4. Mot en cirkulär ekonomi – Hur teknikutveckling kan ställa till det. Exemplet kritiska råvaror

Att sträva mot att förändra processerna i ekonomin så att resurser och material används så länge som möjligt och avfallet återanvänds är det som kännetecknar en cirkulär ekonomi. Det har satts upp som en målsättning av OECD. 2015 antog EU-kommissionen en plan för att stimulera en förändring i riktning mot en cirkulär ekonomi. Svenskt Näringsliv gav i april 2019 ut en rapport[45] där man framförde näringslivets roll i förändringen mot en cirkulär ekonomi och att svenska företag har en roll att spela.

Vi ska i det här sammanhanget bara knyta an till det vi tidigare tagit upp om geopolitik och internationell handel och åter ta upp tråden om problemet med freeriders, den ojämna resurstillgången och att vår miljö behandlats som en fri resurs.

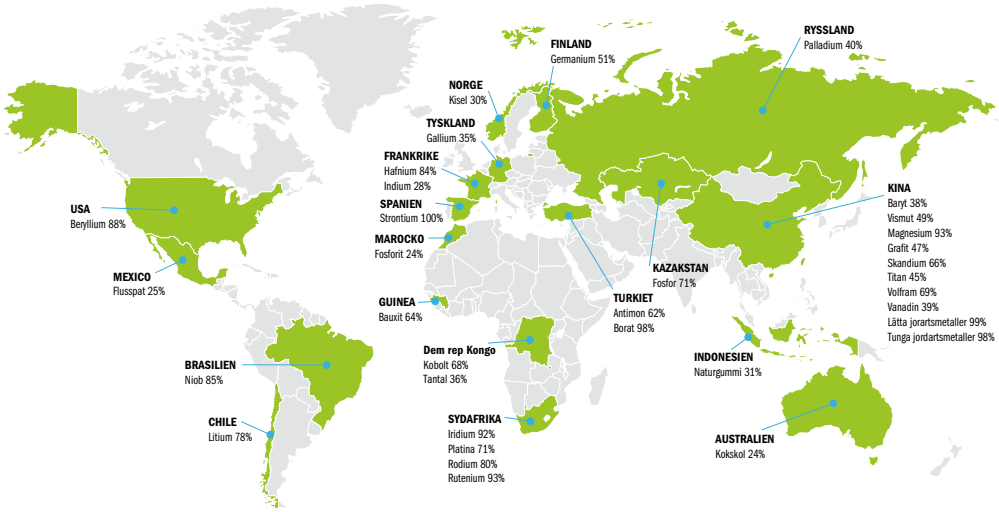
En av de mest miljöfarliga näringsgrenar som finns är gruvindustrin. Återanvändningen av metaller har länge angetts som ett av de viktigaste områdena för ett cirkulärt tänkande, dels för att slippa ständigt utvinna nya fyndigheter, dels också för att metaller står för såväl ett ekonomiskt värde som gör det lättare att återanvända dem som i och med att de är grundämnen också skapar mindre tekniska svårigheter än många andra material.

Det finns dock en hake med teorin om en cirkulär ekonomi. Den tar inte hänsyn till teknikutvecklingen. Utvecklingen av elektronik, smartphones, solenergi, vindkraft, elbilar, fiberoptik och andra moderna produkter och teknologier kräver andra råvaror än tidigare teknologier. Medan koppar, järn och olja var de heta strategiska råvarorna tidigare, har metaller som man förr sällan talade om blivit strategiskt viktiga. Det handlar om för att nämna några exempel kobolt, mangan, molybden, niob, beryllium och många fler för att inte tala om de sällsynta jordartsmetallerna.

45 Svenskt Näringsliv, Cirkulär ekonomi för ett konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv i Sverige, april 2019.

EU-kommissionen har under en rad år gjort kartläggningar av kritiska råvaror. Kritiska råvaror definieras som råvaror med stor ekonomisk betydelse för EU men där tillgången utgör en risk. Den senaste kartläggningen gjordes 2020 och tar upp fler material än någon gång tidigare, totalt 83 råvaror. Av dessa har 30 bedömts vara kritiska råvaror[46]. Av diagram 2.5 framgår vilka som är kritiska just för EU och vilket land som är viktigaste producentlandet.

Diagram 2.5. Kritiska råvaror för EU och största leverantörsländerna till EU



Källa: European Commission-Study on the EU´s list of Critical Raw Materials 2020

Det frapperande är Kinas starka ställning för så många råvaror. Det bygger på en systematisk satsning på att bli den viktigaste leverantören. Observera att tunga och lätta jordartsmetaller utgörs av ett flertal metaller och där Kina har i det närmaste ett monopol. Redan 1987 förklarade Deng Hsiao Ping när han var på besök i inre Mongoliet att sällsynta jordartsmetaller ska bli för Kina det oljan är för Mellanöstern, ett visionärt yttrande vid den tiden[47]. Kinesiska företag försöker också köpa upp fyndigheter i andra länder. Under 2010 stoppade Kina temporärt exporten av sällsynta jordartsmetaller, vilket skapade starka reaktioner i västvärlden. Ett av syftena var att få utländska high tech-industrier att förlägga sin produktion i Kina.

Många av dessa sällsynta mineral har faktiskt upptäckts i Sverige som har en hel del tillgångar, men det har i allmänhet ansetts olönsamt att utvinna dem. Det är en oerhört miljöfarlig verksamhet, eftersom utvinningen innebär att giftiga ämnen fälls ut i lakvattnet som sedan släpps ut och riskerar att förgifta vattendrag. Det går naturligtvis att åtgärda, men då riskerar man att få för höga kostnader.

46 Egentligen många fler eftersom man grupperat de tunga jordartsmetallerna som en (dysprosium, erbium, europium, gadolinium, holmium, lutetium, terbium, thulium, ytterbium, yttrium), de lätta jordartsmetallerna som en (cerium, lantan, neodym,praseodym, samarium) samt även platinametaller som en (iridium, palladium, platina, rodium, rutenium). En del av dessa grundämnen har ännu inte kommit till användning medan andra har strategisk betydelse.

47 Lucy Hornby och Henry Sanderson: Rare Earths:Beijing threatens a new front in the trade war, Financial Times 2019-06-04

Sveriges Geologiska Undersökning, SGU publicerade 2019 en rapport om förekomsterna av jordartsmetaller i Sverige, Sadeghi (2019). Den visar att det finns tillgångar på åtskilliga platser i landet. Den viktigaste är Norra Kärr, nära Vättern norr om Gränna, som betecknas som en av de absolut viktigaste fyndigheterna i Europa på grund av en relativt hög koncentration av de ekonomiskt mest värdefulla jordartsmetallerna samt frånvaron av uran och torium som annars ofta komplicerar brytningen. Ett kanadensiskt företag, Tasman Metals har fått koncession för gruvdrift, men miljöprövningar återstår. Miljöriskerna är mycket stora med tanke på närheten till Vättern, en av norra Europas viktigaste dricksvattentäkter med stora miljövärden. Tasmans planer är bearbetning på plats[48] och har föreslagit att lakvattnet för att undvika att hamna i Vättern leds åt andra hållet mot sjön Noen med risk att det så småningom når Sommen, en annan unik sjö med mycket stora miljövärden, bland annat den viktigaste hemvisten i Sverige för storrödingen. Det finns dock en möjlighet att bryta mineralet och göra bearbetningen utomlands vilket skulle minska miljöriskerna i Sverige. Det är alltså bäddat för konflikter.

I en tid av ökande geopolitiska spänningar kommer Sverige ställas inför den här typen av överväganden, där man också kommer att ställas inför stora påtryckningar. Kina har genom sina satsningar på sällsynta mineral skaffat sig ett enormt geopolitiskt påtryckningsmedel som kan användas i handelspolitiska konflikter, i klimatpolitiska frågor och för tillgång till högteknologi. För Europa gäller det att parera detta för att stärka sina förhandlingspositioner. EU-kommissionen presenterade i september 2020 en plan för att få till stånd fler gruvprojekt för kritiska råvaror. Avsikten är att erbjuda finansiering för hållbara gruvprojekt.

2.5 KONSEKVENSER FÖR SVENSK INDUSTRI OCH INDUSTRINÄRA TJÄNSTER

2.5.1. *Nya megatrender*

Låt oss göra ett försök att knyta ihop analysen från de föregående avsnitten och försöka besvara frågan om vi kommer att få se förändringar som har konsekvenser för industrins verksamhet. När man följer debatten i ledande internationella ekonomiska media och bland debattörer får man intrycket att världen efter pandemin kommer att bli radikalt annorlunda.

Vi utgick i det här kapitlet i första hand från andra omvärldshot och huruvida dessa kan tänkas förvärras på grund av coronapandemin eller om störningarna i sig kan leda till att företagen vidtar förändringar som kanske annars skulle ha dröjt.

Smittsamma sjukdomar har vi drabbats av många gånger förut. När fungerande medicinska behandlingar eller vacciner finns på plats har nästan alltid människornas upptagenhet med sjukdomsrisken bedarrat. Det är omöjligt att idag bedöma coronavirusets bestående effekter på den ekonomiska verksamheten. Det är möjligt att det blir mindre storstadsturism i framtiden och ett permanent genombrott för natur och outdoorturism. Det är också mycket möjligt att vi får ett bestående genombrott för distansarbetet och det flexibla kontoret. Kommer väljarna kräva att mer resurser går till sjukvården på bekostnad av andra verksamheter? Den här typen av faktorer gör också att man ska vara

48 Se artikel i DN: Det hemliga mötet som satte krokben för gruvjätten, 2018-12-12

försiktig med att oavbrutet förlänga statliga subventioner till näringar som drabbats av coronapandemin. Vi vet inte idag om efterfrågan kommer gå i andra riktningar när vi lämnat pandemin bakom oss.

Vi diskuterade den handelspolitiska utvecklingen och kom i princip fram till att världen i stort sett stått emot protektionistiska åtgärder med undantag av president Trumps handelskrig, trots en del störningar i pandemins inledningsskede. Pandemins negativa effekter på resandet och leverantörskedjorna har däremot definitivt blivit en tankeställare för internationell företagsamhet. Vi konstaterade inledningsvis att en ny pandemi ingalunda var något oväntat. Däremot hade förmodligen väldigt få väntat sig att det skulle utgöra ett hot mot internationella leverantörskedjor.

De geopolitiska hoten har ökat. Kina har under Xi Jinping skärpt tonen och flyttat fram positionerna internationellt. Man har tydligt deklarerat att man inte accepterar den världsordning som västvärlden står för. Kina har dock hittills avvisat alla ambitioner på världsherravälde och anklagar USA för att inte ha lärt läxan från andra världskriget att den som försöker dominera andra länder i längden lider nederlag, Zhaojun Lai (2020). Andra despotiska regimer har också blivit mer aktiva internationellt. Det har blivit mer uppenbart att rule of law är något som stora delar av världens regimer inte ställer upp på annat än möjligen temporärt när det gynnar de egna intressena. Inom EU brottas man idag med att få Polen och Ungern att respektera rättsväsendets oberoende, en påminnelse om hur olik östra Europas historia är från vår egen[49]. Västerländska värden som demokrati, rule of law och en stark ansvars- och redovisningskultur utövar dock en stark dragningskraft hos människor i hela världen närhelst dessa är en bristvara.

Klimathotet finns kvar och det är mycket möjligt att vi är på väg mot en delad värld där en del stater ställer om i riktning mot mer växthusneutrala ekonomier medan andra i stället satsar på fossilbaserad teknik. Det är viktigt att erinra sig att vi som Assar Lindbeck brukade uttrycka det[50] har en miljöskuld. Mänskligheten gör en stor vinst om vi får bukt med den globala uppvärmningen och den miljöförstörelse som olja och kol ger upphov till när vi ställer om till ett fossilfritt samhälle, något som felaktigt idag inte prisas in i BNP.

Kinas agerande kastar sin skugga också över klimatutmaningarna inte minst i egenskap av att vara den största utsläppsnationen. Samtidigt agerar Kina för att dominera de industrier som är strategiska för omställningen.

EU är på väg att beskatta koldioxid i handeln med omvärlden, något som också kan skärpa motsättningarna och få effekter för företagens värdekedjor. Europeiska företag kan samtidigt bli vinnare på sikt genom att få ett teknologiskt försprång för fossilfri teknik.

I en värld där geopolitiska spänningar ökar riskerar små länder som Sverige att komma i kläm. För Sverige ter sig EU-medlemskapet därmed allt viktigare men EU har stora brister genom oklar beslutsordning. Kravet på enhällighet i vissa frågor gör också att det finns en risk för att utländska makter kan lyckas med att splittra EU.

49 Se Fukuyama (2011) kapitel 25.
50 Intervju i DN med Assar Lindbeck, 2008-05-17, https://www.dn.se/arkiv/ekonomi/miljoskulden-allvarligare-an-statsskulden/

Pandemin riskerar att leda till att världsekonomin hamnar på en lägre tillväxtkurva på grund av att investeringar skjuts på framtiden. Uteblivna investeringar leder till lägre produktivitetstillväxt. Samtidigt kan pandemin faktiskt också bidra till att vi kan få ett tekniksprång som stärker produktiviteten på grund av att de restriktioner som motåtgärderna medfört också lett till snabbare digitalisering och ökat distansarbete

2.5.2. Konsekvenser för industrins värdekedjor och produktiviteten

I kapitel 2.1. beskrev vi bestämningsfaktorerna för företagens beslut om att sprida eller koncentrera verksamheterna. När det gäller förekomsten av skalfördelar är det svårt att se att vare sig pandemin eller de geopolitiska hoten har någon som helst effekt i endera riktningen. Transportkostnaderna kan påverkas något negativt av en koldioxidskatt. När det gäller ökade handelshinder så kan vi få en del ökade hinder om EU:s koldioxidskatt blir av och den kan också leda till motåtgärder. Störningar i resandet bör ha drabbat koordinations- och kommunikationskostnader och även om det är övergående, så bör företagen ha dragit lärdomen att det finns en risk i att koncentrera närvaron till allt för få marknader.

I många högt utvecklade länder finns förhoppningarna bland näringspolitiker att de stora företagen ska flytta hem verksamheter, så kallad ”reshoring”. Väldigt lite i den omvärldsutveckling vi beskrivit talar egentligen för att så skulle bli fallet. Det är inte troligt att utvecklingen går i riktning mot traditionellt exporttänkande. Det är mer troligt att företagen kommer att accelerera processen i riktning mot att försörja slutmarknaderna från verksamheter som inte är alltför avlägsna. För Sveriges del är det knappast så att de komparativa fördelarna ligger i tillverkning[51]. De komparativa fördelarna ligger i ledning och utveckling av såväl produkter som marknadserbjudanden. Allteftersom företagen växer i storlek och försäljning kommer de att se till att ha ökad andel av verksamhet närmare slutkunderna.

De geopolitiska hoten har kanske mest betydelse för företagens organisering i geografiskt spridda, integrerade och ömsesidigt beroende värdekedjor. De internationella företagen är djupt integrerade i de ekonomier där de har sin försäljning, vilket är något som ekonomiska och politiska beslutsfattare har tämligen liten medvetenhet om.

Det svenska näringslivet är främst uppbyggt kring det som kallas business to business. När företagen nått en kritisk massa har de ofta tillverkning i ett flertal länder. För de företag som når en framträdande internationell ställning ofta också forskning och utveckling på flera marknader. Konsumentprodukter av de slag som konsumenterna inhandlar i lågpriskedjor eller via webbhandel är ofta tillverkade i Kina eller övriga Asien, i vissa fall i regi av västerländska företag. Det finns dock även en hel del svenska leverantörer av konsumentprodukter, ofta inriktade på högkvalitetssegment[52].

51 Sverige har inte en komparativ fördel. Det ska inte förväxlas med att tillverkning i Sverige inte skulle kunna uppvisa hög lönsamhet. Det kan den. Men man kan få samma höga lönsamhet i ett annat europeiskt land. Säkerligen kan viss komponenttillverkning tas hem till Sverige.

52 Svensk industri har inte minst en viktig position inom konsumentkapitalvaror som personbilar och vitvaror, även om Electrolux numera tillverkar sina vitvaror i andra länder. Ljungbyfabriken var fram till 2020 enda större tillverkningsstället för Electrolux och hör nu till det avknoppade Electrolux Professional som specialiserar sig på professionella tvättlösningar. Personbilsindustrin är däremot en av de viktigaste industrierna i Sverige såväl i total omsättning som förädlingsvärde i Sverige med ett stort antal inhemska underleverantörer.

Även små företag har ofta underleverantörer i hela världen och kontinuerlig utvärdering av dessa. I diskussionerna om globala värdekedjor har sällan beaktats hur sofistikerade tjänsteerbjudande kan vara en oundgänglig del i det lokala erbjudandet på marknaden. Vi nämnde detta i inledningen och hänvisade till IER:s rapport från 2015 som i sin tur vilade på en rapport från dåvarande Nutek (Bergqvist och Berggren, 2006). Svenska och västerländska företag som har betydande försäljning i Kina har i allmänhet byggt upp komplexa kedjor av verksamheter inklusive forskning- och utveckling[53]. Franz et al. (2020) ger en bra beskrivning av hur komplex det svenska gruvutrustningsföretaget Epirocs verksamhet i Kina är.

Om vi får en värld som glider isär får det oerhörda konsekvenser för den internationella företagsamheten som bygger på globala värdekedjor. När man i USA börjar tala om decoupling mellan Kina och USA så kommer man i konflikt inte bara med Kina utan med en stor del av det amerikanska näringslivet. Om USA straffar handel med Kina så straffar man också amerikanska och europeiska företag (och naturligtvis även svenska). Tillväxtanalys (2020) har sammanställt svenska koncerners utlandsverksamhet och statistiken visar att antalet anställda i Kina 2018 uppgick till 103 000. Därmed var Kina det tredje största lokaliseringslandet för svenska koncerner mätt i antalet anställda.

På samma sätt kan man säga att EU:s klimatambitioner också hotar att komma i konflikt med de europeiska företagens internationella verksamhet. Om EU menar allvar med att få till stånd en förändring i riktning mot en koldioxidneutral värld så måste man agera. Men det betyder ökade motsättningar med de nationer som är eftersläntrare och kan få negativa återverkningar på europeiska företag i de länderna.

Kina har också i ökad utsträckning under XI Jinpings styre låtit missnöje över andra länders politik gå ut över företag med säte i det land man är missnöjd med. När Tele- och Poststyrelsen bestämde att Huawei och ZTE inte får leverera utrustning till de teleoperatörer som bygger det svenska 5g-nätet, så hotade den kinesiske ambassadören i Sverige med att om detta inte ändras så kommer det att gå ut över svenska företag i Kina. När västerländska företag påbörjade sina massiva investeringar i Kina var det ofta mot en bakgrund av en bedömning att investeringar i Kina uppfattades som relativt säkra. Det var en fundamental felbedömning, men den byggde på att det fanns exempel då faktiskt utländska företag kunde vinna processer i kinesiska domstolar. Felbedömningen berodde förmodligen på en missuppfattning av hur det kinesiska juridiska systemet är uppbyggt.

Det är oklart hur en decoupling med Kina ska gå till. Xi Jinping har å sin sida börjat tala för ”Dual circulation” och med det menat att Kina måste frigöra sitt beroende av amerikansk teknologi och stärka den inhemska high tech-sektorn. Möjligen kan USA, EU och Kina nå en temporär överenskommelse som kan undvika handelskrig.

Lärdomen för de multinationella europeiska och amerikanska företagen är glasklar. Vi har fått en sjunde faktor till de sex som vi tidigare talade om i valet hur man ska lokalisera sina globala verksamheter. Det är geopolitisk risk. Pandemin har också bidragit

53 Som alltid ska man reservera sig för hur diversifierat näringslivet är. Branscher som t.ex. livsmedelsindustrin i Sverige har en relativt stor andel av sin försäljning på hemmamarknaden. Pappersindustrin har en jämfört med andra industrier stor andel av sin leverantörskedja inom Sveriges gränser. Men i ökad utsträckning börjar samtidigt pappersindustrin driva pappersbruk i andra länder på andra kontinenter.

till att ställa den riskfaktorn i fokus. Det talar för att företagen måste skaffa sig fler handlingsalternativ. Många utländska multinationella företag har börjat flytta delar av verksamheten från Kina till andra asiatiska länder för att sprida sina risker. Ett annat alternativ är naturligtvis att undvika Kina, men då riskerar man att förlora tillgången till en av världens största marknader, och det kommer förmodligen få företag att göra om man inte känner sig tvungna. Ett annat alternativ är att fusionera med kinesiska företag och riskera att väljas bort av USA. Man börjar också alltmer tala om parallella värdekedjor. Med det avser vi inte enbart var företagen ska ha sina tillverkningsställen. Det handlar också om vilken teknologi företaget ska använda. Vad händer om t.ex. USA förbjuder försäljning av en viss teknologi till Kina? Det kan innebära att man kanske måste kunna erbjuda en alternativ teknologi.

Den geopolitiska dimensionen är en påminnelse för företagen hur bräcklig deras rättsställning är och om deras beroende av en stat som kan understödja dem. I det här sammanhanget har företag från stora länder en fördel framför företag från små länder.

Den klimatpolitiska uppdelningen kan också få konsekvenser i form av att samma företag oftare kommer att laborera med alternativa teknologier och parallella värdekedjor. Fordonsindustrin gör det redan idag i och med att elbilar och bilar med förbränningsmotorer utgör helt olika teknologier med skilda värdekedjor.

En representant från Volvo AB nämnde i ett webbseminarium i Göteborg i juni att man överväger att skapa parallella värdekedjor, men att man har svårt att se att man kan undvika ökade kostnader och att det kan gå ut över den totala produktiviteten.

Om de närmaste decennierna kommer att kännetecknas av att företagen bygger upp parallella värdekedjor och dessutom separata kontinentala värdekedjor så är det förmodligen inte produktivitetshöjande men oundgängligt för att minska den geopolitiska risken.

Kommer alltså låg produktivitetstillväxt bli melodin den närmaste framtiden? Inte nödvändigtvis.

Vi nämnde i inledningen till det här kapitlet att McKinseys beräkningar, McKinsey Global Institute (2018), över vilka faktorer som låg bakom produktivitetslyftet på 00-talet och den följande dämpningen i produktivitetstillväxten perioden 2010-14 i de största OECD-länderna samt Sverige. Investeringarna i informations- och kommunikationsteknologi (IKT) lyfte produktiviteten framför allt i USA och Sverige mellan 2000 och 2005 och ett ytterligare tillskott kom från investeringar i globala värdekedjor (GVK) och offshoring. IKT låg samtidigt främst bakom inbromsningen mellan 2010 och 2015 och även här i mindre utsträckning inbromsning i GVK. Enligt McKinsey var alltså IKT mycket mer avgörande än GVK som drivkrafter för produktivitet. De senares effekt handlade om (i och för sig viktiga) promillen.

Det betyder att så länge som världshandeln inte drabbas av en våg av handelsrestriktioner så bör vi inte dra slutsatsen att en ny konfiguration av industrins värdekedjor nödvändigtvis måste innebära en stagnerande världsekonomi, däremot kan det bidra till att något sänka den trendmässiga tillväxten.

De multinationella företagen kanske kommer att sprida sina verksamheter mer och utveckla parallella värdekedjor. Om man kan få till stånd en snabbare digitalisering och en snabbare omställning mot ett mer energisnålt och klimatneutralt samhälle så kan mycket väl slutresultatet efter pandemin ändå bli en ny våg av produktivitetsvinster och återgång till god ekonomisk tillväxt.

Det ser alltså ut som om vi kan få se en förändrad spelplan för industrin i världen efter pandemin.

REFERENSER

Alvstam,C.,Ivarsson,I.,Petersen,B.(2019). Are Multinationals and Governments from Emerging Economies Configuring Global Value Chains in New Ways? International Journal of Emerging Markets, 15(1), 111-130.

Aylor,P.,Gilbert, M.,Lang,N.,McAdoo,M.,Öberg,J., Pieper,C.,Sudmeijer,B., Voigt,N. (2020). How an EU Carbon Border Tax could jolt World Trade, Boston Consulting Group

Badinger, H. (2007). Has the EU´s Single Market Programme Fostered Competion? Testing for a decrease in mark-up ratios in EU Industries, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 69, 4 (2007), sid. 497-519.

Bergqvist,T.,Berggren,U. (2006). Industriföretagens serviceinnovationer, Nutek.

Chi Hung Kwan (2020). The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects, Asian Economic Policy Review (2020) 15, 55-72

C E Delft (2018). Compensation External Costs. A policy instrument for climate change mitigation, C E Delft.

European Commission (2020). Study on the EU´s list of Critical Raw Materials, Final Report, European Commission.

Franz,S.,Giroud,A.,Ivarsson,I. (2020). Global Value Chain Configuration: How Western MNC use functional separation to compete in the Chinese Mid Market, Unpublished Working Paper, Center for International Business Studies, School of Business, Economics and Law, Gothenburg University.

Fukuyama,F. (2011). The Origins of Political Order, Profile Books Ltd

Gozzo,M.,Palm,G.,Palmstierna,R. (1996). X2005. Sverige och exportmarknaden mot år 2005, Förlags AB Industrilitteratur.

Greer, S. L., King, E. J., da Fonseca, E. M., & Peralta-Santos, A. (2020). The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. Global public health, 15(9), 1413-1416.

Hassler,J. et.al. (2020). Svensk politik för globalt klimat, Konjunkturrådets Rapport, SNS Förlag.

IER (Juni 2014). Industrins konkurrenskraft, växelkurs och penningpolitik, Industrins Ekonomiska Råd.

IER (April 2015). Global Arbetsmarknad, Lönebildning, Tjänster och Infrastruktur – viktiga förutsättningar för industrins konkurrenskraft, Industrins Ekonomiska Råd.

IER (2016). Industrins förutsättningar – I tider av Lågräntemiljö, Globalisering och Digitalisering, Industrins Ekonomiska Råd.

IER (2017). Den Svenska Industrin, Industriavtalet och Framtida Utmaningar, Industrins Ekonomiska Råd.

IER (2018). Industri under Omvandlingstryck. Regional närvaro, klimatutmaningar och globaliseringskritik, Industrins Ekonomiska Råd.

IER (2019). Klimatet, Teknologin, Demografin och Produktiviteten, Industrins Ekonomiska Råd

How can Europe get Carbon Border Adjustment Right?, Center for Strategic and International Studies 2020

Irwin,D.A. (2020). Free Trade under Fire, Fifth Edition, Princeton University Press

Kapustina,L.,Gaiterova,O. (2020). The US-China Tech War: Causes and Scenarios. Revista Moldoveneasca de Drept International si Relatii Internationale nr 1 (Vol 15) 2020.

Krugman, P. (1998). Ricardo´s Difficult Idea: Why Intellectuals don´t understand Comparative Advantage, The economics and politics of international trade;2;Routledge, ISBN 0-415-15525-8. 1998, sid 22-36

Mashayekhi,R. (2020). Whether it´s Trump or Biden, America´s policies on China will continue to shift dramatically, Fortune 200910

McKinsey Global Institute (2018). Solving the Productivity Puzzle. The Role of Demand and the Promise of Digitalization.

Obstfeld,M.,Taylor,A. (2004). Global Capital Markets, Integration, Crisis, and Growth, Cambridge University Press

Office of the US Trade Representative (2018). Findings of the investigation into China´s acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the Trade Act of 1974

Rodrik,D. (2018). Populism and the economics of globalization. Journal of International Business Policy 2018.

Sadeghi,M. (2019). Rare Earth Elements Distribution, Mineralisation and Exploration Potential in Sweden, Rapporter och Meddelanden, SGU.

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

Schön, L. (2010). Vår världs ekonomiska historia, SNS Förlag.

Tillväxtanalys (2018). Svenska koncerner med dotterbolag I utlandet 2018, Tillväxtanalys Statistik 2020:05.

Wolf, M. (2020). China, the US and the threat to Globalisation, Financial Times 200517.

Zhaojun Lai (2020). Research on the impact of Sino-US trade friction on Chinese economy and trade, Schools of Economics and Management, Nanjing University of Science and Technology, 2020 2nd international Conference on Economic Development and Management Science.

3. CORONAKRISENS LÅNGFRISTIGA EFFEKTER PÅ EKONOMISK POLITIK UNDER 2020-TALET

3.1 INLEDNING

Vi har beskrivit pandemins effekter på världsekonomin och analyserat dess förlopp i Sverige, samt de stödåtgärder som vidtagits av den svenska regeringen. Krisen kommer dock sannolikt att ha intressanta direkta och indirekta effekter på ekonomisk politik i den rika västvärlden. Detta kan låta överraskande, men det handlar om trender i ekonomisk politik som varit verksamma redan innan krisen – men som nu förstärks av den globala lågkonjunktur som pandemin förorsakat.

Krisen tvingar regeringar och lokala myndigheter i alla länder till en rad direkta åtgärder och utgiftsökningar, samtidigt som sociala skyddsnät fungerar som automatiska stabilisatorer. Allt detta öppnar för betydande offentliga underskott. Samtidigt bildar den epidemirelaterade lågkonjunkturen ett läge som motiverar en kraftig fiskal stimulans. Politiska beslutsfattare reagerar med enorma stimulanspaket, vilket framgår av Tabell 3.1.

Tabell 3.1. **Covid-relaterade fiskala stimulansåtgärder in en rad länder (procent av BNP).**

	Nettoutgifter				Likviditetsstöd			
	Utgiftsökningar eller minskade intäkter			Tidigare-läggning av utgifter / försenade intäkter		Kapitaltillskott, lån, förvärv av tillgångar, skuldöverta-gande	Eventualförpliktelser	
	Del-summa	Hälso-sektorn	Utanför hälso-sektorn		Del-summa		Garantier	Övriga utfästelser
G20: Avancerade ekonomier								
Australien	**11,7**	0,5	11,2		**1,8**	0,8	1,0	
Kanada	**12,5**	0,9	11,6	3,9	**4,3**	0,2	4,0	
EU	**3,8**	0,0	3,8		**6,9**	6,3	0,6	
Frankrike	**5,2**	0,6	4,6	2,5	**15,7**	0,9	14,8	
Tyskland	**8,3**	0,7	7,7		**30,8**	6,0	24,8	
Italien	**4,9**	0,4	4,5	0,4	**33,0**	0,2	32,8	
Japan	**11,3**	1,0	10,3	4,9	**23,7**		3,0	20,7
Sydkorea	**3,5**	0,3	3,2	1,7	**10,3**		3,7	6,6
Spanien	**3,5**	0,5	3,0		**14,2**	0,1	13,2	0,9
Storbritannien	**9,2**	1,5	7,6	0,2	**16,6**	0,0	16,5	
USA	**11,8**	1,5	10,3	0,1	**2,5**	0,3	2,2	
Nordiska ekonomier								
Danmark	**5,9**	0,0	5,9	7,9	**9,0**	2,6	6,4	
Finland	**2,6**	0,6	2,0	1,8	**7,0**	1,0	5,5	0,4
Norge	**5,4**				**6,0**	1,7	4,3	
Sverige	**5,2**	0,3	5,0	6,5	**5,4**	0,2	5,1	

Källa: International Monetary Fund Fiscal Monitor Database 2020.

Dessa akuta ekonomisk-politiska behov uppstår dock i ett läge som redan under flera år har varit pregnant med nya och kritiska idéer. Detta skapar en komplicerad och kritisk utgångspunkt för ekonomisk politik, och det är värdefullt att skissera den scenen mer utförligt.

3.2 RENÄSSANS FÖR FINANSPOLITIKEN

Vi menar att krisen kan på sikt ha en mer bestående effekt på rådande ekonomisk-politiska tankeramar.

Nu har den ekonomisk-politiska debatten redan under ett tag präglats av en gradvis ökande gunst av keynesiansk fiskal aktivism. Som vi beskrivit i våra tidigare rapporter, har de rika ekonomierna fastnat i ett läge som har betecknats som sekulär stagnation – låg tillväxt, låg produktivitetstillväxt, stagnerande sysselsättning och en räntenivå vid noll (se de Negro m fl (2019), Rachel och Summers (2019) och våra tidigare rapporter). Det sistnämnda innebär att penningpolitiken har tappat sin kraft och centralbankerna måste ta i bruk en mängd icke-konventionella kvantitativa åtgärder som sväller deras balansräkning. En nollränta och en riklig likviditet framkallar i sin tur instabilitetsproblem på finansmarknaden, som inte kan ta hand om sin grundläggande uppgift, sållningen av livsdugliga investeringsprojekt. Denna lägesbeskrivning motsvarar överraskande bra den hotbild som Keynes skisserar i sin Allmänna Teori (Keynes 1936). En intuitivt plausibel slutsats är att staten måste ingripa med aktiv finanspolitik. Detta var Keynes slutsats som nu också har bearbetats in i en rad sofistikerade teoretiska modeller och simuleringsmodeller som utarbetas och upprätthålls i centralbankerna.

Denna policy-dilemma har präglat makroekonomernas debatt under det senaste årtiondet. En tydlig teoretisk konsensus har börjat uppstå kring behovet av en ökad finanspolitisk aktivism. Denna slutsats härleds i dag i komplicerade allmänjämviktsmodeller som ursprungligen tagits fram i syftet att analysera och simulera penningpolitiken. Den grundläggande intuitionen var dock redan skisserad i Keynes funderingar. Det finns två teoretiska element här. För det första, redan Keynes analyserade ett läge där investerarnas förväntningar förblir pessimistiska och ekonomin stagnerar trots att centralbanken låter styrräntan vara låg och det finns ingen brist på likviditet. Det kunde enligt Keynes ändå hända att den ökade likviditeten bara absorberas i de ekonomiska agenternas likvida kassor eller deponeras tillbaka till centralbanken, utan att den skulle sätta i gång en uppiggande investering- och konsumtionsspiral. Keynes betecknade detta trista läge med ordet ”likviditetsfälla”.[1]

Det andra teoretiska argumentet som kompletterar och förstärker likviditetsfälla-effekten handlar om inflationsförväntningarna som fastnat i ett läge som i stort sett motsvarar penningpolitisk stabilitet, i form av nollinflation. När inflationen är noll, försvagas penningpolitikens effektivitet, eftersom styrräntan inte kan sänkas väsentligt under noll. Det är realräntan som bedöms ha en inverkan på hushållens konsumtion och företagens investeringar, och realräntan kan inte heller sjunka under noll om inflationen är noll eller nära noll. I värsta fall kan det uppstå en deflation, så att priserna sjunker, och om den nominella räntan är noll, blir realräntan (som definieras som nominell ränta minus inflationstakten) positiv.

1 Enligt den etablerade makroteorin handlar detta läge om en ”LM-kurva” som blivit näst intill horisontell.

Man kan med facit i hand konstatera att 1990-talets stora projekt, att utrota inflationen från det ekonomiska systemet och skapa förväntningar om ett stabilt penningvärde, har lyckats t o m ”bättre” än vad centralbankerna och makroteoretikerna kunde önska sig. Den penningpolitiska teknologi som anammades av de flesta centralbankerna från och med 1990-talet – och som förstärktes av simuleringsmodellernas matematiska och statistiska framsteg – utgick ju från att det går att styra inflationsförväntningarna med stor exakthet och på så sätt hålla inflationstakten nära ett lågt men positivt inflationsmål (som i de flesta fall har fastställts på 2 procent)[2]. Detta avspeglade ett överdrivet förtroende för den penningpolitiska styrförmågan. När inflationsförväntningarna har fastnat vid noll, dvs publiken tror på ett stabilt penningvärde, går det plötsligt inte att finjustera inflationstakten till 2 procent. Här har makroekonomernas teoretiska högfärdighet frustrerats.

Dock har det funnits starka röster bland teoretiker och politiker i västvärlden som redan innan covid-krisen pläderat för en aktiv och stimulerande finanspolitik. Att de inte fullt ut vann argumentet innan epidemin beror på många faktorer, varav vissa handlar om politiska ideologier och andra om välmotiverade nationalekonomiska insikter.

Den makroteoretiska ”ortodoxin” har dominerats av penningpolitikens prestige, vilken i sin tur hade fått en viss inspiration från den (ny)liberala nationalekonomiska teoribildningens tidigare insatser om politikernas kortsynthet och politikernas oförmåga att driva en långfristigt ansvarsfull finanspolitik. Den dominerande tankegången bland makroekonomer har därför präglats av en ideologisk preferens för oberoende centralbanker och deras räntebeslut som inte ska störas av de alltid opportunistiska politikerna.

Det finns också en annan förklaring till finanspolitikens underordnade läge, och den går åt motsatt håll men kan också ha spelat en roll. Beslutsfattarna i många europeiska länder har ändå varit tvungna att ta hänsyn till de offentliga finansernas långfristiga problem som förorsakas av demografisk strukturförändring. I motsats till det kalla krigets tid hotas nu många länder av ett gradvist ökande problem med försörjningskvoten, i och med att arbetskraften har slutat växa eller kommer att sluta växa, samtidigt som den förväntade livslängden ökar. En översikt av läget finns i EU:s Fiscal Sustainability Report -rapporter samt Debt sustainability monitor -publikationerna. Den publiceringen ger vid handen att fem medlemsländer (Belgien, Italien, Luxemburg, Rumänien och Storbritannien) löper en stor risk av ohållbarhet och t o m 13 länder (Tjeckien, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Slovenien, Slovakien och Finland) karakteriseras av en mellanstor risk av ohållbarhet.[3]

Det är därför inte lika lätt som innan millennieskiftet att stimulera ekonomin med ökande budgetunderskott och samtidigt utan vidare anta att tillväxten kommer att fixa underskottet och statsskulden. När nationalekonomerna på finansdepartementen fyller i sina excel-ark med prognoser om tillväxt och offentliga utgifter och intäkter, är det ofta svårt att få kalkylerna att gå ihop, så att en kraftig stimulans skulle motsvaras av

2 Den tidigare makroekonomiska debatten mynnade ut i slutsatsen att man bör föredra en inflationstakt som är låg men positiv, istället för nollinflation. Skälet antogs vara att en låg inflation förbises av de ekonomiska agenterna, vilket innebär att det finns en liten men konsistent trend – frånvaro av lönejusteringar – för lägre reallöner och därmed mer utrymme för relativlönejusteringar. Se Lundborg och Sacklén (2006).

3 Se EU Debt Sustainability Monitor 2019.

energisk budgetförstärkning längre fram. Länder som i utgångsläget har starka offentliga finanser – Sverige och Tyskland bl a – har mer frihetsgrader, men läget är mer prekärt för många europeiska länder.

Detta är ytterligare en faktor som lär ha bidragit till en viss finanspolitisk passivism. Låt de automatiska stabilisatorerna fungera, och låt penningpolitiken vara det mest aktiva konjunkturverktyget – detta har varit en dominerande tankegång bland beslutsfattare och policyekonomer.

Den under ytan jäsande politiska and teoretiska efterfrågan för en betydligt aktivare finanspolitik tycks dock nu i nödens stund ha triumferat. Epidemin bildar ett så pass dramatiskt hot mot den ekonomiska aktiviteten att kalkyler om finanspolitisk hållbarhet och ideologiska fördomar mot finanspolitiken nu åsidosätts. Som en följd av pandemin tvingas stater nu att ingripa med en aktiv finanspolitik, även om de inte vill och inte anser sig ha råd och att de inte riktigt har klart för sig vilka följder det har. De följer spontant en superkeynesiansk politik, eftersom det inte finns något annat att göra och eftersom alla andra också gör det.

Det vore nästan en härlig paradox om denna omorientering av den ekonomiska politiken i slutändan bidrog till att ekonomierna kommer ut ur perioden av sekulär stagnation. Då skulle epidemin framkalla en politisk respons som möjliggör en bättre ekonomisk jämvikt än det läget vi tycks ha fastnat i. Medicinen mot sjukdomen (sekulär stagnation) införs av ett helt annat skäl (pandemin) och patienten blir frisk? Det är slående att det nu t ex öppet diskuteras om en centralbankfinansiering av några länders offentliga utgifter – via ”helikopterpengar” eller en annullering av statsskulder som hamnat i centralbankers balansräkning.

Vi förstår behovet av en aktiv finanspolitik just nu, och kanske även framöver, och en mindre slentrianmässig inställning till aktiv finanspolitik kan bidra till en förbättrad ekonomisk tillväxt.

Dock innefattar denna ekonomisk-politisk omorientering också stora och tydliga risker. Vi kan tänka oss åtminstone tre hotbilder, som vi härnäst ska kommentera.[4]

- Skälet för finanspolitiska regler och budgetmål har inte försvunnit. Problemet med många EU-länders långfristigt ohållbara offentliga finanser försvinner inte, även om attityderna mot skuld och underskott slappnar av. Om de politiska beslutsfattarna lär sig att det är riskfritt att öka underskottet, kan finanspolitikens hållbarhet hotas. Denna utmaning kan bli särskilt akut i Europa om den Europeiska unionen börjar utrusta sig med en bestående finanspolitisk kapacitet som i frånvaro av EU-beskattningsförmåga finansieras med skuldemission.

- Den nya inriktningen av finanspolitiken och även penningpolitiken präglas numera av en återfunnen tillit för statlig inblandning i ekonomin. Denna nyfödda dirigism får antagligen politisk kraft från två källor. Dels finns det nu en ökad politisk medvetenhet om inkomstfördelningen och ökande klyftor i den globaliserade kapitalismen, dels handlar det om den ökande förväntan att staten måste driva nyinvesteringar i klimatsmarta teknologier som minskar koldioxidutsläppen. Vi ser en uppenbar risk av

4 Dessa gäller allmänt; EU:s speciella utvecklingstendenser kommenteras senare.

en orimlig statlig-politisk inblandning som kommer att ytterligare försvaga resursallokeringen och den kreativa förstörelsen som i grund och botten står för produktivitetstillväxten.

- Som vi indikerat, har inflationen och inflationsförväntningarna fastnat nära noll och ingen nationalekonomisk prognos innefattar i dag någon återgång till snabb inflation. Men – om beslutsfattarnas inställning mot skuld och underskott verkligen förändras, kan finanspolitiken bli så stimulerande att utbudssidan inte hänger med. I detta fall kan en återgång till en hög inflation bli en realistisk framtidsbild – inte under de närmaste åren men under de närmaste 5 till 15 åren. Det är alltid lättare för politikerna att lansera stimulanspolitik än dämpande politik, och den långa perioden av låg inflation kan skapa orealistiska förväntningar om sambandet mellan efterfrågan och den underliggande inflationen.

En viktig del av den skiftande ekonomisk-politiska scenen är en mer avslappnad attityd till offentlig skuldsättning och fiskala regelverk. En av världens mest prominenta nationalekonomer, Olivier Blanchard har i sin presidential address till American Economic Society (Blanchard 2019) redan innan covid-krisen påpekat att välfärdsförlusten som förorsakas av hög offentlig skuldsättning är liten om den riskfria räntan underskrider ekonomins tillväxttakt. Lågräntevärldens egenskap är att den offentliga skuldsättningens risker är betydligt mindre än i ett mer normalt läge, eftersom statens och kommunernas räntekostnader förblir blygsamma även om skuldkvoten ökar markant. Det är ju också en paradoxal egenskap av skuldkvoten, att en högre skuldkvot minskar det primäröverskott som behövs för att bibehålla skuldkvoten. En insikt som i och för sig är inget nytt men som under många år har fallit i skymundan är att ett land med en egen centralbank kan åtnjuta en access till en nästan obegränsad finansieringskälla genom att låta centralbanken underteckna statsobligationer – alltså den välkända sedelpressfinansieringen. För erfarna makroekonomer är detta inget nytt, och det är klart att det i detta fall är prisstabiliteten som sätter gränsen för statlig skuldsättning, men sådana icke-konventionella finansieringsmetoder diskuteras nu flitigt bland mainstream-nationalekonomer.[5]

Detta trendbrott i konjunkturpolitiskt tänkande sammanfaller i tiden med en ökad popularitet av statligt ingripande i ekonomin. Det kan handla om frustrationen kring de låga tillväxttalen, som har gett mer vind i seglen för anhängarna av en mer omfattande och aktivare näringspolitik. Men fenomenet kan också hänga ihop med en ökad kritik av kapitalismens fördelningsmekanismer. Som analyserats av Piketty (2013 och 2019), har inkomstfördelningen i många länder blivit skevare i de flesta rika länderna. Det har inte skett så mycket i Norden, men den allmänna politiska stämningen tycks avspegla denna internationella trend.

En tredje men alltmer viktig faktor är klimatet. Det finns en ökande efterfrågan för klimatsmarta investeringar. Klimatpolitiken och covid-bekämpningen blir nu starka bundsförvanter för enorma offentliga satsningar. Klimatmedvetna beslutsfattare och

5 Ett exempel är förslaget av Vihriälä och en rad andra uppskattade ekonomer som föreslår en gemensam överföring från den Europeiska Centralbanken till euroländernas statskassor. Detta skulle tillåta ett bredare fiskalt handlingsutrymme och samtidigt gagna penningpolitiken genom att ge en inflatorisk impuls till ekonomin. Om överföringen var lik för alla euroländer (i förhållande till bnp), skulle den undvika den potentiellt infekterade diskussionen om överföringar mellan EU-länder (Vihriälä 2020).

medborgare kan vädja till det finanspolitiska stimulansbehovet, medan anhängarna av expansiv finanspolitik kan peka ut klimatinvesteringar som uppenbara föremål för offentliga satsningar. Det må finnas ett element av ömsesidig opportunism här, men det finns förstås också reala skäl att investera i klimatåtgärder. Hänvisningen till klimatet ger statliga investeringar en lämplig politisk legitimitet för åtgärder som samtidigt syftar till att stabilisera ekonomin. En nationalekonom måste dock ställa frågan om investeringar i klimatet verkligen är effektiva.

Investeringar i klimatsmarta teknologier är väl motiverade, om de skapar en allmän förväntning av framtiden där förbränning av fossila bränslen inte är lönsamt. På så sätt kan offentliga investeringar fungera som en katalysator för en övergång till klimatvänliga sätt att producera energi.

En uppenbar marknadsliberal tankegång är dock att det vore bäst att prissätta utsläppen med ett effektivt internationellt klimatavtal och låta sedan marknaden ta hand om sållningen av effektiva investeringar.[6] Nu tycks utvecklingen gå åt annat håll, i och med att det har varit svårt att komma överens om ett globalt avtal och eftersom den Europeiska unionen och även den Europeiska Centralbanken vill nu använda sina administrativa verktyg för att rikta resurser till klimatmotiverade investeringar.

Allt detta kan tolkas som en omfattande politisk reaktion mot den liberala Washington consensus -linjen som ändå under många år har dominerat beslutsfattarnas och internationella organisationernas tankegångar. Den Internationella Valutafondens färska ”analytiska kapitel” i fondens nya World Economic Outlook är ett tydligt tecken på detta (IMF, 2020). Valutafondens ”Fiscal Monitor” -publikationen gör reklam för statliga investeringar, som enligt fondens analys kan ha en stark hävstångseffekt på privata investeringar. Skepsis mot ren marknadsekonomi förstärks också av nya forskningsrön som betonar försvagningen av spontana konkurrensmekanismer inom den digitala ekonomin (Philippon 2019, Akcigit & Ates 2020).

Covid19-epidemin förstärker således trender som redan varit i gång. En pinfärsk uppsats av den vedertagna penningpolitiken ”storpräst” Michael Woodford (2020, Jackson Hole) påpekar, att covid19-epidemin som ska tolkas som en häftig utbudschock skapar ett behov av starka och selektiva statliga åtgärder. Här är poängen att endast allmän penningpolitiskt likviditetsutbud till ekonomin inte kommer att räcka till, eftersom den inte kan parera de förluster som förorsakas av utbudschocker i en ekonomi där alla branscher är beroende av varandras insatsvaror och efterfrågan.

6 Se Hassler m.fl. (2018a och 2018b)) för argumentet att en prissättning på koldioxidutsläpp egentligen är en nödvändig men också tillräcklig villkor för en framgångsrik klimatpolitik.

3.3 POTENTIAL OCH HOTBILDER

Att det fiskala handlingsutrymmet nu bedöms vara större är i och för sig en positiv faktor i den ekonomisk-politiska beslutssituationen. I bästa fall kan en rådig kombination av finanspolitik och penningpolitik leda till en bättre ekonomisk utvecklingsbana än vad som nu ligger i korten. Särskilt viktigt vore att kunna återgå till ett läge där inflationsförväntningarna stabiliseras vid inflationsmålet och centralbankerna skulle så småningom kunna återigen uppfylla målsättningen. Detta skulle ge fallhöjd i form av sänkta styrräntor i framtida lågkonjunkturer.

I detta positiva framtidsscenario skulle den nu växande finanspolitiska stimuleringsvågen ändå visa sig vara tillfällig, så att beslutsfattarna skulle komma tillbaka till långfristigt hållbara underskott när epidemin har besegrats.

Om den avslappnade attityden mot statlig skuldsättning skulle däremot fundamentalt vända på politikernas inställning mot budgetrestriktionen, är det inte uteslutet att underskotten fortsätter att växa. I detta fall kan resursutnyttjandet vid något skede också bli ansträngt. Trots att detta i dagsläget förefaller en avlägsen risk, är det inte uteslutet att inflationsförväntningarna och inflationen vid något skede igen stiger markant.

En måttlig dos av expansiv finanspolitik och djärv skuldsättning kan däremot bidra till en retur till en önskad måttlig inflationstakt på 2 procent. Sedelpressfinansieringen har efter mindre uppmuntrande historiska episoder i stort sett kastats ut ur den ansvarsfulla beslutsfattarens verktygslåda.[7] Dock kan det vara fallet att det är precist centralbankernas oberoende som möjliggör eventuella icke-konventionella finansieringsmetoder utan risk för en total kollaps av penningpolitikens trovärdighet. De oberoende centralbankerna inrättades precist eftersom man var rädd för att politikerna annars skulle använda sedeltryckeriet för att finansiera de offentliga utgifterna. Men – i ett läge där en sådan finansiering förefaller motiverad, är det förstås utomordentligt mycket bättre att detta oberoende finns, eftersom centralbankfinansieringen av offentliga utgifter kan då äga rum utan att trovärdigheten av penningpolitiken och finanspolitiken rubbas – *förutsatt* att centralbankerna också är i stånd att avveckla sina extraordinära åtgärder och storinvesteringar i statsobligationer.

Det är således livsviktigt att centralbankerna hanterar läget väl. Nationalekonomerna kallar *fiskal dominans* ett läge där de offentliga finanserna har blivit så extremt skuldbelagda att även penningpolitiken måste välja sina åtgärder så att finansieringen av den offentliga ekonomin förblir möjlig. I detta fall med extremt skuldsatta länder blir penningpolitiken alltså ett finanspolitiskt finansieringsinstrument.[8] De rika ländernas nuvarande politikupplägg utgår däremot från penningpolitisk dominans, vilket innebär att penningpolitiken drivs av en oberoende centralbank vars uppgift är att uppfylla inflationsmålet och som inte ska finansiera statens utgifter.

Som påpekas av Landau (2020), innefattar den aktuella utvecklingen många drag som kör den ekonomiska politiken mot en eventuell fiskal dominans. Centralbankernas

7 Hyperinflationsfaser i Tyskland (1920) eller nyligen Zimbabwe är förstås katastrofala exempel. Den nationalekonomiska teoribildningen hävdade från och med 1980-talet svårigheten att driva en långfristigt rationell penningpolitik, eftersom den demokratiskt valda beslutsfattaren alltid skulle ha ett incitament för att driva inflationen upp för att kortfristigt förbättra sysselsättningen. Dessa tidsinkonsistens-argument presenterades av Kydland och Prescott samt Barro och Gordon.

8 Se Landau (2020) för en pedagogisk och upplysande analys.

balansräkningar sväller och blir mer invecklade. Den Europeiska Centralbanken har från och med mars 2020 drivit det så kallade PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) ersätter PEPP-programmet enligt vilket den ska köpa in en viss del av medlemsländernas statspapper. Programmet är en respons till covid-krisen, men det kan ta lång tid innan läget normaliseras och ECB:s balansräkning krymper tillbaka.

Vad begränsar tillgången till medel från centralbanken? Varför skulle vi inte helt enkelt låta statsmakten finansiera sina underskott från centralbanken eller t o m låta den låna alla sina intäkter från ett centralbankonto? Om en suverän statsmakt förfogar över en egen centralbank, är detta principiellt möjligt. Men det som i själva verket sätter gränsen för en sådan skuldfinansiering är prisstabiliteten. Om politikerna vill finansiera en större efterfrågan än vad som kan produceras av ekonomins utbudssida, kommer priser och löner obönhörligt att öka. Det är därför prisstabiliteten som i sista hand är gränssättande för centralbankfinansiering. Ett annat sätt att formulera samma insikt är att konstatera att centralbankfinansieringen kan användas när ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur, dvs resursutnyttjandet underskrider det normala. Då finns det också ett utrymme för att stimulera efterfrågan. Men – om en sådan pigg stimulanspolitik drivs även när resursutnyttjandet normaliserats, finns det en uppenbar risk att det uppstår ett gap mellan utbud och efterfrågan, vilket mynnar ut i en accelerering av priser och löner.

I ett land med bra kreditvärdighet som Sverige finns det ingen motivering för centralbankfinansiering. Sverige kan lätt finansiera sina underskott från den privata finansmarknaden, som i Sveriges fall betraktar kreditrisken som blygsam. För vissa euroländer som Italien är läget annorlunda, och den Europeiska Centralbankens förvärv av deras statsobligationer är ett sätt att underlätta för en stimulerande finanspolitik nu under krisen.

Centralbankfinansieringen kan alltså teoretiskt betraktas som ett sätt att transformera kreditrisk till risk för framtida inflation. Detta kan vara mycket motiverat i dagsläget, där den ekonomiska framtidsbilden ligger i en osäkerhetens dimma. Då är det rationellt att låta den konsoliderade statsmakten (stat och centralbank tillsammans) finansiera en politik som upprätthåller efterfrågan och minskar på konkursrisken. Men, det är också mycket viktigt att förtroendet för penningpolitikens oberoende består. Därför är det i dagsläget så livsviktigt att centralbankernas oberoende är så starkt förankrad. Det kan låta som en paradox, men det är en tillgång att oberoendet finns, och precist i ett läge där behovet för ”sedelpressfinansieringen” är som störst – trots att oberoendet i första hand skapades för att undvika fenomenet.

Man ska betona att det idag inte finns skäl att förvänta sig en återgång till hög inflation under överskådlig tid. Blanchard (2020) betraktar en accelererande inflation som i dagsläget ganska osannolik. Den skulle förutsätta en väldigt stor ökning av skuldkvoten, tillsammans med en högre realränta och en fiskal dominans som skulle effektivt begränsa centralbankernas oberoende. Att alla dessa skulle inträffa förefaller ändå ganska osannolikt i dag.

En mer realistisk framtidsbild är att räntenedgången upphör, men det finns inte mycket som talar för en uppgång av inflationen och nominalräntan under de närmaste åren. Vi

ifrågasätter inte denna konsensusuppfattning. Man ska dock beakta hur omfattande den ekonomisk-politiska tankeomvandlingen kan bli. Om politikernas beteende förändras radikalt, kan den ekonomiska scenen se annorlunda ut – kanske på 2030-talet. Om politikerna lär sig att skuldsättning är riskfritt, om den politiska populismen vinner terräng och om finanspolitiken förblir expansiv även när resursutnyttjandet återigen är normalt, då kommer den underliggande inflationen att öka. En måttlig dos av denna ”pigga” ekonomisk-politisk reaktion vore välkommen för att ta inflationen tillbaka nära 2-procentsmålet, men det förutsätter att centralbankerna kan kontrollera läget därefter.[9]

Hotbilderna med överskuldsättning och finansiell instabilitet är kanske mer utpräglade inom vissa EU-länder som Italien, och den Europeiska Unionens nya utvecklingstrender inom ekonomisk politik är värda ett eget avsnitt.

3.4 DEN EUROPEISKA UNIONEN PÅ NYA BANOR

Växelverkan mellan Brexit, den sekulära stagnationen och nu coronakrisen har bidragit till att den Europeiska unionens gemensamma finanspolitik tar snabba steg framåt. Angela Merkels linjeändring och överenskommelse med Frankrikes president Emmanuel Macron kan visa sig vara en brytpunkt i den europeiska integrationen. EU-ländernas statschefer har kommit överens om ett stimulanspaket på 750 miljarder euros. I samma veva fattas beslut om unionens sjuåriga budgetram där en del av resurserna nu riktas om mot klimatsmarta investeringar.

Återhämtningsfonden på 750 miljarder euros ska finansieras med unionens egna obligationer och ska riktas till projekt som designas och selekteras av medlemsländerna. Paketet styr unionen på nya banor eftersom det nu för första gång blir möjligt för unionen att emittera statsväxlar, alltså undertecknade av unionen.[10] Paketet har marknadsförts som en engångsföreteelse men ECBs generaldirektör Christine Lagarde har pläderat för att stimuleringsfonden ska permanentas[11]. I de södra medlemsländerna verkar allmänheten och beslutsfattarna också utgå från att vägen är öppen för flera gemensamt finansierade insatser.

Ur makroekonomisk synvinkel är dessa nya insatser väl motiverade och finansmarknaden har mottagit dem med glädje och förtroende. Euron har förstärkts. Hotbilderna handlar om medlemsländernas beslutsfattares incitament att framgent föra en ansvarsfull finanspolitik, när nu dörren har öppnats för att unionen finansierar nationellt beslutade utgifter.

9 Denna fråga debatteras livligt bland bl a tyska nationalekonomer. Den fiskalt konservativa emeritusprofessorn Hans-Werner Sinn har i sina senaste publikationer betonat risken för fiskal dominans i euroområdet. När den ekonomiska tillväxten åter tilltar, behöver ECB börja strama åt, men det kan visa sig vara svårt eftersom en räntehöjning sänker realvärdet av statspapper som finns lagrad i bankernas och centralbankens balansräkning. Se Sinns bloginlägg https://www.hanswernersinn.de/de/warum-die-inflationsgefahr-noch-lange-nicht-gebannt-ist-wiwo-02102020 (läst den 15.11.2020). Financial Times ekonomireporter Gillian Tett (2020) diskuterar liknande riskbilder för USA.

10 Som ofta är kännetecknande för unionen, behövs det även här en invecklad juridisk konstruktion, för att kringgå EU-fördragets förbud mot att finansiera unionens verksamhet med skuld. Det bildas alltså en ny juridisk entitet, separat från den normala EU-budgetprocessen, som skall finansiera återhämtningspaketet.

11 https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-19/lagarde-says-ecb-still-has-options-if-pandemic-crisis-worsens

Den europeiska centralbankens, euroländernas och deras bankers invecklade samband utgör en obekväm hotbild. Italiens offentliga skuldsättning kan bli svår att hantera utan ECB:s stöd, men centralbanken måste vid något skede också låta finansmarknadens bedömning av Italiens kreditvärdighet få uttryck i betydligt högre ränta som i sin tur disciplinerar Italiens budgetpolitik. Det kommer att krävas mycket skicklig politik från ECB för att åstadkomma detta. Ett något illavarslande tecken av en möjlig spirande fiskal dominans kunde observeras under våren 2020 då ECB-generaldirektör Christine Lagardes uttalande, om att det inte är ECB:s uppgift att jämna ut medlemsländernas låneräntor, väckte en så pass stark marknadsreaktion att Lagarde fick dementera och förklara uttalandet.

Riskbilden handlar alltså om Italiens förmåga att hantera sin statsskuld, och också om ECB:s förmåga att höja styrräntan vid behov. Som vi förklarade ovan, kan en stark ekonomisk återhämtning leda till pris- och lönespiraler som bör dämpas med en högre styrränta. En räntehöjning sänker värdet at statsobligationer i bankernas balansräkningar. Då måste ECB eventuellt välja mellan prisstabiliteten och de svaga medlemsstaternas kreditvärdighet och finansiell stabilitet. Dessa hotbilder ställs på sin spets just inom den Europeiska unionen och euroområdet.

Samtidigt finns förutsättningarna också på plats för att reformera EU:s gemensamma ekonomi och fiskala regelverk på ett konstruktivt sätt. I stället för att använda unionens fiskala resurser som en garanti för medlemsländernas egna utgifter borde man komma överens om sådana gemensamma utgifter som gör genuin nytta för hela unionen – t ex försvarsutgifter, forskningsresurser eller gränsbevakning.

Unionens så kallade ”Fiscal Board” har i sin pinfärska rapport[12] förtjänstfullt skisserat inriktningen för ett sådant reformarbete:

- Penningunionen skulle gagnas av en gemensam fiskal kapacitet, dvs en egen budget. Detta skulle ge unionen resistens mot stora ekonomiska chocker.
- EU:s budgetregler borde vara både enklare och effektivare. De som man hittills kommit överens om har visat sig vara ineffektiva och för komplicerade. Reglerna borde innefatta a) ett skuldankare, dvs en nivå av skuldkvoten (offentlig skuld i procent av bnp) utifrån vilken vart lands specifika målsättning skulle härledas, b) en utgiftsregel som skulle för vart land specificera anpassningshastigheten mot skuldmålet, och c) en undantagsregel som skulle aktiveras när stora störningar inträffar, utifrån finanspolitiska expertråds bedömningar. Att följa reglerna skulle vara förutsättningen för att ett medlemsland skulle få access till den gemensamma budgetens medel.
- Ett regelverk som skyddar tillväxtvänliga investeringar, som borde prioriteras framför andra utgifter.

Det är dock högst tvivelaktigt om en politisk överenskommelse inom EU enligt sådana spelregler över huvud taget är möjlig.

12 European Fiscal Board, Annual Report 2020. Se också sammanfattningen i Thygesen m fl (2020).

3.5 KONSEKVENSER FÖR SVENSK INDUSTRI

Hur berörs svensk industri av dessa skiftande politiska positioner? Svaret beror förstås på hur mycket av detta politikskifte kommer att synas även i den svenska ekonomiska politiken och vilken väg EU:s ekonomiska politik kommer att ta. Det är omöjligt att i det här skedet skissera några klara slutsatser. I ljuset av den analys som presenterats här går det kanske att spekulativt hävda några slutsatser relevanta för den svenska industrin:

- Coronakrisen, tillsammans med den mer oförutsebara ekonomiska politiken i USA, har väsentligt förstärkt euron. Euron har förstärkts mot pund, dollar, yuan, yen och till och med CHF. Trenden har sannolikt också under de senaste månaderna påverkats av finansmarknadens entusiasm kring EU:s räddningspaket. Det finns även spekulationer om att euron är på väg att ersätta dollarn som världshandelns viktigaste valuta och reservvaluta.[13] Om ECB fortsätter att hantera krisen bra, kommer styrkan att fortsätta. Det är omöjligt att förutspå hur kronan kommer att hålla sig till denna utveckling.

- Den svenska industrin kommer att beröras av EU:s enorma satsningar på klimatsmarta investeringar samt andra politiska interventioner. Politik istället för marknaden kommer att ha en allt större inverkan på resursallokeringen. Detta strider allmänt mot Sveriges liberala näringsfilosofi, men det är bra att vara medveten om att politiska beslut ska styra en stor del av investeringarna inom EU. Det är också möjligt att euroländernas samarbete fördjupas på ett sätt som påverkar Sveriges inflytande inom EU på ett negativt sätt. Tysklands position är särskilt intressant. Landet har stått för stringent finanspolitik, men Tyskland har under sitt ordförandeskap tydligt sökt att byta en del av sin ekonomisk hegemoni mot ett djupare politiskt samarbete med Frankrike.

- Alla branscher i alla länder berörs av coronakrisen, men Sveriges industri gagnas sannolikt av landets generellt ansvarsfulla ekonomiska politik samt tillgängligheten av ett socialt skyddsnät och förmåga att hantera omställning. Starka offentliga finanser innan krisen tillåter en rejäl stimulans nu under krisen. Detta minskar risken att livsdugliga företag går i konkurs. Socialförsäkringarna tar hand om samma uppgift på hushållssidan. Dessa faktorer ger goda förutsättningar för en återhämtning av industrin efter krisen.

13 Der Spiegel 2.10.2020.

REFERENSER

Akcigit, U. och S. T. Ates (2020): Slowing Business Dynamism and Productivity Growth in the United States. Federal Reserve Board October 8, 2020 ("Jackson Hole" conference paper 2020).

Blanchard, O. (2019: Public Debt and Low Interest Rates. American Economic Review 109:4, April 2019, s. 1197-1229.

Blanchard, O. (2020): High inflation is unlikely but not impossible in advanced economies. Peterson Institute Realtime Economic Issues Watch April 24, 2020.

Keynes, J. M. (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money. London, Macmillan 1936.

Hassler, J., P. Krusell och C. Olovsson (2018a): The consequences of uncertainty: Climate sensitivity and economic sensitivity to the climate, Annual Review of Economics 10: 189—205.

Hassler, J., P. Krusell och C. Olovsson (2018b): On the effectiveness of climate policies, IIES Working Paper 2018.

Landau, J-P. (2020). Money and debt: Paying for the crisis. VoxEU/CEPR column, 23 June 2020.

Lundborg, Per och Hans Sacklén (2006): Low-inflation Targeting and Long-Run Unemployment. The Scandinavian Journal of Economics. Low-inflation Targeting and Long-Run Unemployment. The Scandinavian Journal of Economics 108:3, september 2006, s 397-418.

del Negro, M., D. Giannone, M. P. Giannoni och A. Tambalotti (2019): Global trends in interest rates. Journal of International Economics 188, 242-262.

Philippon, T.s (2019): The Great Reversal. How America gave up on free markets. The Belknap Press of Harvard University Press 2019.

Piketty, T. (2013): Le Capital au XXI:e siècle, Les livres du nouveau monde, Seuil 2013.

Piketty, T. (2019): Capital et idéologie, Les livres du nouveau monde, Seuil 2019.

Rachel, L. och L. Summers (2019): On Falling Neutral Real Rates, Fiscal Policy, and the Risk of Secular Stagnation. Brookings Papers on Economic Activity, BPEA Conference Drafts, March 7–8, 2019.

Tett, G. (2020): Investors should take heed of the inflation chatter. Financial Times 12.11.2020.

Thygesen, N., med Roel Beetsma, Massimo Bordignon, Xavier Debrun, Mateusz Szczurek, Martin Larch, Matthias Busse, Mateja Gabrijelcic, Eloïse Orseau, Stefano Santacroce (2020): Reforming the EU fiscal framework. VoxEU/CEPR column, 26 oktober 2020.

Vihriälä, V. (2020): Make room for fiscal action through debt conversion. VoxEU/CEPR column, 15 April 2020. https://voxeu.org/article/make-room-fiscal-action-through-debt-conversion

Woodford, M. (2020): Effective Demand Failures and the Limits of Monetary Stabilization Policy, CEPR Discussion Paper no. 15211, August.

www.industriradet.se