

Rapport till Finanspolitiska rådet
2009/3

Industripolitik för den svenska fordonsindustrin

Rikard Forslid
Stockholms Universitet

Karen Helene Ullveit-Moe
Oslo Universitet

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis Finanspolitiska rådets uppfattning.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom publiceringen av rapporten **Svensk finanspolitik** som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag bland annat för riksdagens granskning av regeringens politik. Som ett led i uppdraget anordnar rådet även konferenser och utger skrifter om olika aspekter på finanspolitiken. I serien **Studier i finanspolitik** publiceras fördjupade studier eller rapporter som härrör från externa uppdrag.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@finanspolitiskaradet.se
www.finanspolitiskaradet.se

ISSN 1654-800

Sammanfattning

Denna rapport diskuterar motiven för ett riktat statligt stöd till den svenska fordonsindustrin. Ett möjligt argument för ett sådant stöd är marknadsmisslyckandet på finans och kreditmarknaden, som slår oproportionerligt hårt mot fordonsindustrin där både producenter och konsumenter är mycket beroende av krediter. Vi finner också att fordonsindustrin, som är en FoU intensiv bransch, ligger relativt väl till när det gäller Sveriges förväntade framtida komparativa fördelar. Men även om fordonsindustrin har en framtid i Sverige betyder det inte att alla företagen är livskraftiga. Det är viktigt att se till att ett eventuellt stöd utformas så att den naturliga strukturomvandlingen inom fordonssektorn inte försvåras.

1 Inledning

Denna rapport syftar till att utvärdera argumenten för industripolitik riktad mot den svenska fordonsindustrin. Med industripolitik menar vi statliga interventioner direkt riktade mot någon del av denna industri. Det kan tex röra sig om olika typer av subventioner, skatterabatter, rabatterade lån eller statliga garantier.

Syftet med industripolitiken är att bidra till att landets industrisektor fungerar optimalt i termer av produktivitet och tillväxt. Industripolitiken brukar delas in i horisontell och vertikal politik. Medan den horisontella industripolitiken utgörs av generella åtgärder som gynnar hela industrisektorn, syftar den vertikala till att stödja vissa branscher eller industrier. När det gäller politik riktad mot fordonsindustrin rör det sig alltså om vertikal politik.

En fundamental fråga är varför industripolitik överhuvudtaget behövs. I en perfekt fungerande marknad kommer interventioner av detta slag att leda till snedvridningar och därmed till effektivitetsförluster. En ekonomiskt sund industripolitik måste därför baseras på förekomsten av någon typ av marknadsmisslyckande.

I denna rapport att diskuterar vi de principiella argumenten för vertikal industripolitik riktad mot den svenska fordonsindustrin. Vi kommenterar också den svenska regeringens aktuella politik gentemot fordonsindustrin, samt presenterar våra rekommendationer.

2 Svensk fordonsindustri¹

2.1 Basfakta

Svensk fordonsindustri (inklusive underleverantörer) hade år 2007 omkring 140 000 anställda (årsarbetskrafter).² En mycket stor andel av sektorns produktion går på export: 85 procent för hela sektorn och 95 procent av de tunga fordonen. Sektorn står för 14 procent av Sveriges export. Om importen av komponenter dras ifrån utgör nettoexporten ungefär 10 procent av den svenska exporten.

Förutom de fyra stora, AB Volvo, Scania, Volvo personvagnar (Ford) och Saab (GM), med totalt 63 000 anställda, finns det bl a företag som utvecklar och tillverkar entreprenad- och skogsmaskiner och militära fordon. Med underleverantörer omfattar sektorn mer än 400 företag. Trots att branschen som helhet är mycket exportinriktad har $\frac{3}{4}$ av underleverantörerna ingen eller relativt liten egen export.

¹ Faktauppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Dolk och Persson (2007) och SCB.

² SCBs industristatistik har en betydligt snävare industriklassificering än Bil Sweden och Vinnova (Dolk och Persson, 2007). Fordonssektorn (SNI 34) har, enligt SCBs klassificering, 75 000 anställda och ett förädlingsvärde på 56 mrd kr, vilket motsvarar 1,8 procent av Sveriges BNP det året.

15 procent av de anställda i sektorn som helhet arbetar med forskning och utveckling (FoU). Mest FoU-intensiv är produktionen i de fyra stora där 18 procent av de anställda arbetar med FoU. Även leverantörsföretagen har betydande FoU men här handlar det till större del om produkthanpassning.

Elektronik, IT och telematik utgör en ökande andel produktionskostnaderna. Omkring 20 procent av produktionskostnaderna i bilindustrin bestod 2007 av elektronik och mjukvara. Andelen förväntas vara dubbelt så stor 2015 enligt GM:s bedömningar.

2.2 Lokalisering

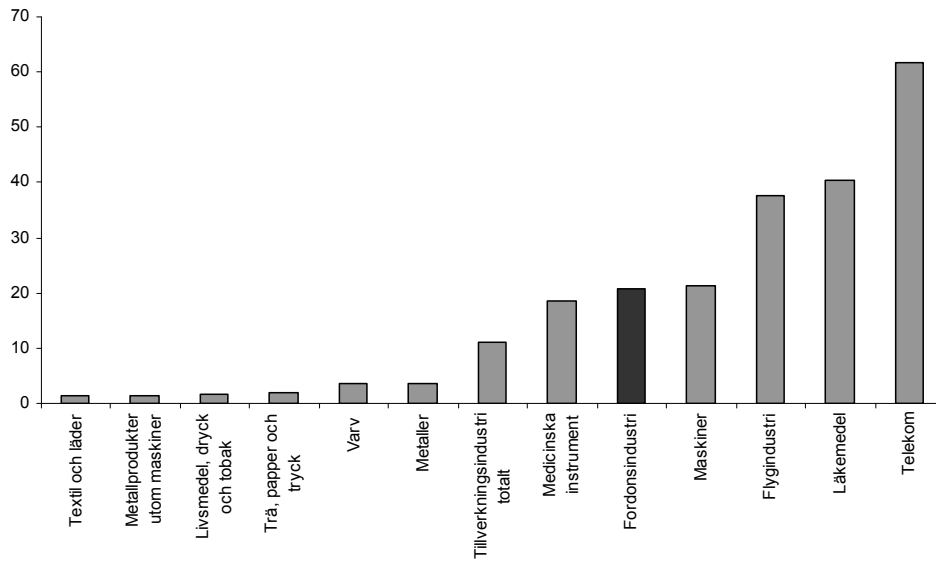
Fordonsindustrin är spridd över hela landet även om ungefär hälften av de anställda är koncentrerade till Västsverige (speciellt Göteborg och Trollhättan). Industrin står för 5,9 procent av sysselsättningen i Västra Götalands län. Dessutom finns en hög koncentration av fordonsindustri och underleverantörer i Blekinge (5,4 procent av sysselsättningen), Kronoberg (4,0 procent), Jönköpings län (3,0 procent), Södermanlands län (3,6 procent), och Västmanlands län (3,6 procent).

Förutom det fordonsindustriella klustret på Västkusten och kring Scania i Södertälje finns alltså ett antal mindre kluster i den svenska fordonsindustrin, t ex företagen i Kronobergs län, som är verksamma inom området arbetsfordon.

3. Kunskapsinvesteringar

En viktig komponent för att kunna bedöma fordonsindustrins framtida potential, och hur väl industrin passar med Sverige komparativa fördelar, är dess investeringar i forskning och utveckling. Figur 3.1 jämför FoU-intensiteten i olika industrisektorer i Sverige. Det framgår att fordonsindustrin är ungefär dubbelt så FoU-intensiv som tillverkningsindustrin i allmänhet. Däremot ligger den betydligt under läkemedel och telekommunikationsindustrin. Även flygindustrin är mycket FoU-intensiv, men det är en mindre sektor.

Figur 3.1 Genomsnittlig FoU-intensitet i svenska industrisektorer 1990-2000

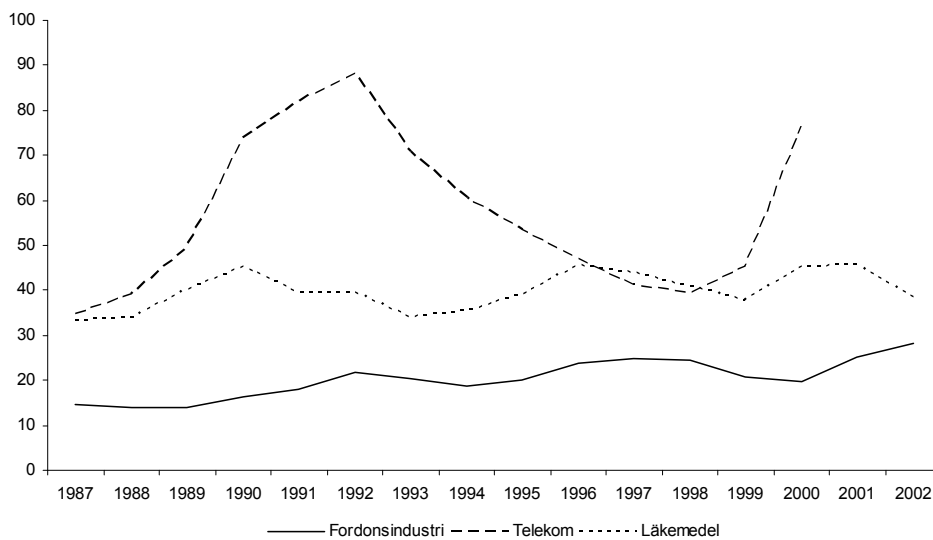


Källa: OECD.

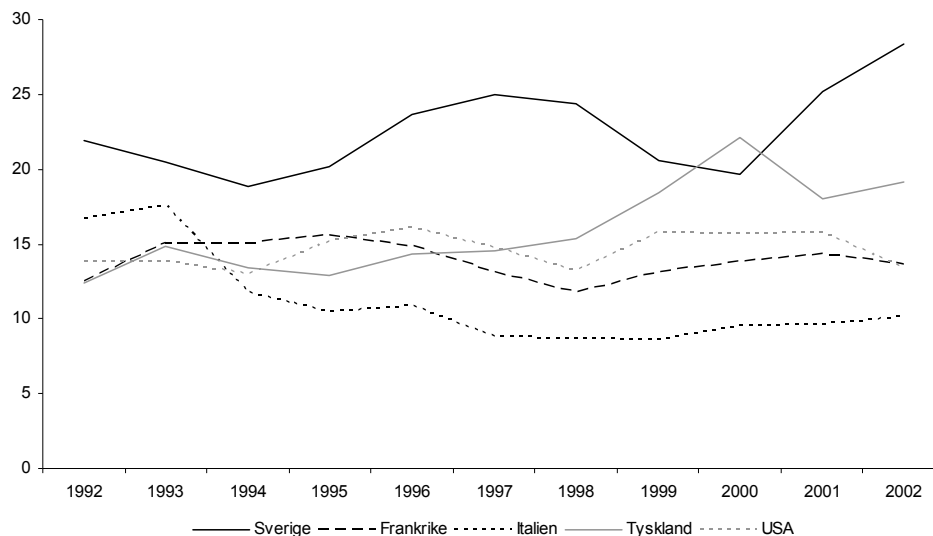
FoU-intensiteten ökar emellertid relativt snabbt i fordonsindustrin. Figur 3.2 visar hur FoU-intensiteten utvecklats mellan 1987 och 2002 inom fordonsindustri, läkemedel och telekom. Telekomsektorn ligger högst men är också mest volatil. Fordonsindustrin ligger klart lägst i början av perioden, men närmar sig läkemedelssektorn mot slutet, vilket illustrerar fordonsindustrins omvandling till en allt mer högteknologisk bransch.

Figur 3.3 visar slutligen att den svenska fordonsindustrin har ett mycket högt forskningsinnehåll i en internationell jämförelse.

Figur 3.2 Utveckling av FoU-intensiteten i några branscher



Källa: OECD.

Figur 3.3 FoU-intensitet i fordonsindustrin i några länder

Källa: OECD.

Sammanfattningsvis är svensk fordonsindustrin relativt FoU-intensiv, samt har en snabbt ökande forskningsandel. I absoluta tal står fordonsindustrin för 30 procent av den varuproducerande industrins FoU-årsarbetskrafter (egenutförda) i Sverige. Det bör dock noteras att branschen har den högsta andelen offentligt finansierad FoU (12 procent, 2007).

4 Motiven för industripolitik

Det finns ett antal olika typer av marknadsmisslyckanden som utgör principiella motiv för industripolitik. De kan klassificeras i följande grupper (se Ulltveit-Moe, 2008):

- Externaliteter
- Offentliga varor
- Ofullständig (och asymmetrisk) information
- Koordinationsproblem
- Marknadsmakt

Det traditionella motivet till olika former av subventioner av det svenska fordonsklustret är de externaliteter som genereras inom klustret och mellan fordonsindustrin och annan industri. En helt annan typ av marknadsmisslyckanden är den ofullständiga information och de koordinationsproblem, som är associerade med den pågående lågkonjunkturen och finanskrisen. Båda dessa typer av marknadsmisslyckanden är relevanta för bilindustrin och vi skall diskutera dem i tur och ordning.

4.1 Externaliteter

Ett potentiellt motiv för vertikal politik som syftar till att stödja den svenska fordonsindustrin är att den genererar positiva externaliteter. Dessa externaliteter kan spilla utanför den egna sektorn men externaliteter inom den egna sektorn är i allmänhet mest betydelsefulla. Ungefär hälften av Sveriges fordonsindustri ligger på västkusten där man skulle kunna tala om ett fordonsindustriellt kluster. Men även ett antal mindre koncentrationer av fordonsindustri, med tex företagen kring Scania i Södertälje, skulle kunna klassificeras som kluster eller agglomerationer av fordonsindustri.

Företagen i ett fordonsindustriellt kluster drar nytta av tre typer av positiva externaliteter. För det första finns det teknologiska spillovers mellan företagen. För det andra innebär en agglomeration av en viss industri en möjlighet att poola kvalificerad arbetskraft med en specifik kompetens för denna industri. Slutligen finns det marknadsrelaterade (pekuniära) externaliteter som har att göra med att det är en fördel att ha underleverantörer och nedströmsproducenter samlade geografiskt, eftersom företagen på så vis sparar transport- och kommunikationskostnader. Dessa tre typer av externaliteter har ganska olik geografisk räckvidd. Poolningen av arbetskraft fungerar bäst inom pendlingsavstånd från klustret. De teknologiska spillovereffekterna anses likaså ha en mycket begränsad räckvidd.³ De pekuniära externaliteterna har däremot en längre räckvidd – kanske över hela landet.

Tre saker är värda att notera när det gäller externalitetsmotivet för att subventionera fordonsindustrin. För det första finns eventuella externaliteter i alla konjunkturlängden och de utgör därför inget specifikt skäl att agera nu. För det andra, när det gäller de pekuniära kluster externaliteterna, så gäller de producenter både uppströms och nedströms. Det kan alltså vara lika motiverat att stödja komponenttillverkare uppströms som de stora nedströmsföretagen. För det tredje spelar det ur ett nationellt perspektiv roll vem som äger företagen. En subvention till en utlandsägd fordonstillverkare, som exporterar nästan hela sin produktion, tenderar t ex att hamna hos utländska konsumenter och utländska ägare. Endast den del av avkastningen som går till löner hamnar i Sverige. Däremot kommer en subvention av en inhemskt ägd underleverantör, som endast levererar till den svenska bilindustrin, att hamna i Sverige i mycket hög utsträckning (Forslid och Midelfart 2005).

4.2 Den nuvarande (2009) krisen: Asymmetrisk information och koordinationsproblem

Koordinationsproblem och ofullständig information är de marknadsmisslyckanden som ligger bakom den pågående finanskrisen och lågkonjunkturen. Speciellt informationsproblemen tycks driva finanskrisen. De finansiella instituten har svårt att värdera kreditrisken hos sina motparter, vilket lett till en dåligt fungerande kreditmarknad.

³ I vissa fall, som t ex när det gäller finansmarknaden, kanske bara inom några kvarter.

Oavsett vad orsaken är finns det flera tecken på att det för närvarande finns ett marknadsmisslyckande i kreditmarknaden. Ett tecken på detta är att riskpremien, mätt som skillnaden mellan statslåneräntan och interbankräntan, under en lång tid legat mycket högt trots att Riksbanken garanterat denna utlåning mellan bankerna. Till exempel låg 6 månaders STIBOR i mars 2009 fortfarande ungefär en procentenhet över statsskuldväxlarna. Detta kan jämföras med en spread på cirka 0,2 procentenheter i mars 2007.

Generellt finns det mycket starka skäl för statligt ingripande för att korrigera marknadsmisslyckanden på finans- och kreditmarknaderna, vilket skulle gynna hela industrisektorn. Även generella efterfrågestimulanser skulle kunna vara motiverade, liksom utvidgad finansiering av exportkreditnämnden. Frågan är emellertid varför det behövs ett vertikalt (selektivt) stöd riktat mot fordonsindustrin. Svaret är att det inte skulle behövas om den förda penning- och finanspolitiken lyckades korrigera marknadsmisslyckandena. Mycket tyder emellertid på att det kommer att ta en avsevärd tid innan finansmarknaden fungerar som vanligt.

Fordonsindustrin drabbas speciellt hårt av finanskrisen av tre skäl: För det första är det en kapitalkrävande industri på grund av de mycket stora initiala fasta investeringskostnaderna för att ta fram nya modeller (sektorn stod för 18 procent av alla investeringar i tillverkningsindustrin 2007), vilket förutsätter fungerande kapitalmarknader. För det andra är denna industri starkt beroende av export av sina slutprodukter och import av insatsvaror, och finanskrisen har försvårat bådadera. När bankerna inte längre litar på varandra som motparter fungerar inte längre systemet för import och exportkrediter. Slutligen är fordonsindustrins kunder beroende av kredit för att kunna köpa t ex bilar eller lastbilar. Finanskrisen har lett till ett abrupt och närmast extremt fall i efterfrågan för vissa tillverkare.

5 Industripolitik inom EU

Sveriges medlemskap i EU begränsar möjligheterna till industripolitik. EUs konkurrenslagstiftning riktas speciellt mot vertikal industripolitik. Det innebär att möjligheterna till riktat stöd, som till den svenska fordonsindustrin, i princip är begränsade. Till syvende och sist är emellertid gränsen för vad som är tillåtet en politisk fråga inom EU.

EU-kommissionen har reagerat på den nuvarande krisen inom den Europeiska fordonsindustrin, vilken beskrivs som ett flaggskepp inom Europeisk industri (Europeiska Kommissionen, februari 2009). EU är världens största producent av fordon. Med 20 miljarder euro årligen i FoU investeringar och ett förädlingsvärde på 140 miljarder euro, är fordonsindustrin central för Europas välstånd enligt Kommissionen. Man gör också bedömningen att denna industri har mycket goda framtidsutsikter. Som en konsekvens av detta föreslår EU-kommissionen en rad åtgärder till stöd för bilindustrin. Förutom direkta lån via EIB (Europeiska investeringsbanken), med rabatterad ränta, föreslår Kommissionen åtgärder för att öka efterfrågan på fordon, som t ex att öka skrotningssubventionerna.

Inom EU har hittills främst Frankrike och Tyskland varit mycket aktiva i sin industripolitik gentemot fordonsindustrin. I Frankrikes fall handlar det om ett stödpaket på totalt 8 miljarder euro som lanserades i februari 2009. Bland annat får biltillverkarna Renault och Peugeot långfristiga rabatterade lån på vardera 3 miljarder euro. I Tyskland har bland annat höga skrotningspremier införts.

Med tanke på de åtgärder som andra länder inom EU vidtagit, verkar det i nuvarande läge finnas goda möjligheter att på olika sätt genomföra ett riktat stöd till förmån för svensk fordonsindustri inom gällande EU-ramverk, om det bedöms önskvärt. Samtidigt har kommissionen själv uttryckt (Europeiska Kommissionen, februari 2009) att krisen i första hand är en angelägenhet för industrin själv, och att i de fall då offentliga insatser behövs bör det röra sig om horisontell politik. Den faktiskt genomförda politiken står således i skarp kontrast till kommissionens generella rekommendationer. Det finns därför en betydande osäkerhet när det gäller kommissionens reaktioner på den svenska politiken, och hur begränsade EUs konkurrensregler *de facto* kommer att bli.

6 Optimal avveckling och omställning

Förutom nämnda marknadsmisslyckanden kan det finnas dynamiska argument för ett vertikalt stöd till fordonsindustrin. Ett sådant har att göra med vad som är en optimal avvecklingstakt. Om en stor fordonstillverkare ställer in betalningarna friställs arbetskraften, och i rådande konjunkturläge kommer de med mycket stor sannolikhet att försörjas av arbetslöshetsersättning. Det skulle alltså i princip kunna vara statsfinansiellt lönsamt att med subventioner hålla företaget igång under den mest kritiska lågkonjunkturen, förutsatt att subventionerna är lägre än det förväntade kostnaderna för arbetslöshetsersättningen.

Det finns emellertid flera problem med ett sådant förhållningssätt. För det första gäller resonemanget inte bara de anställda i fordonsindustrin, utan i princip all arbetskraft som blir friställd i botten på en lågkonjunktur. För det andra är det politiskt mycket lättare att initiera en subvention än att ta bort den. När subventionen avvecklas kommer arbetskraften att friställas, och även i en högkonjunktur kommer detta inte att gå friktionsfritt eller utan politiska kostnader. Det är också svårare att argumentera för att staten inte har råd att bibehålla stödet i en högkonjunktur. Vi tror alltså att denna typ av stöd riskerar att bli permanent. Dessutom kommer ett stöd till de minst konkurrenskraftiga företagen i en bransch att innebära att dessa företag gynnas på bekostnad av deras mera produktiva konkurrenter. Den naturliga och viktiga strukturomvandlingen inom branschen hejdas, vilket på sikt innebär en fara för hela fordonsindustrin i Sverige.

Vid ett eventuellt ingrepp i omstruktureringen av fordonsindustrin är det mycket som talar för att låta företag gå i konkurs innan staten går in med olika stödåtgärder. Det finns flera skäl till detta: (i) Staten vill bidra till sysselsättning men inte till att gynna aktieägarna, (ii) det innebär att företagets skulder kan rensas upp, (iii) arbetsavtalen kan ändras, (iv) den nya ledningen får en möjlighet till en start med ett rent skrivbord.

7 Regeringens åtgärder för att stödja den svenska fordonsindustrin

Regeringens s.k. fordonspaket som antogs i början av december 2008 (proposition 2008/09:95) och innehåller tre huvudsakliga delar:

1. Regeringen kommer att i aktiefbolagsform bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom fordonsklustret. Verksamheten tillförs 3 miljarder kronor.
2. Statliga garantier utfärdas för lån upp till 20 miljarder kronor från EIB för omställning till grön teknologi. Lånen kräver fullgoda säkerheter och löper på normala marknadsvillkor.
3. Statliga undsättningslån (på upp till 5 miljarder kronor) till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter. Löptiden är emellertid kort (6 månader), och fullgoda säkerheter krävs för dessa lån.

En nackdel med den statliga forskningssatsningen, under punkt 1, är att sådan verksamhet tar tid att starta upp, och effekterna riskerar därför att infinna sig först när konjunkturen är på väg upp. Däremot kan denna åtgärd på sikt bidra till industrins nödvändiga strukturomvandling. Finansieringsstöden under punkterna 2 och 3 verkar vara mer direkt riktade mot det aktuella marknadsmisslyckandet på finansmarknaderna. Det finns emellertid ett fundamentalt problem: I enlighet med EUs direktiv skall lånevillkoren dikteras av marknadsmässighet för att inte orsaka snedvridningar. Men det fundamentala marknadsmisslyckandet som skall korrigeras med subventionerna finns just på kreditmarknaden. De dåliga kreditvillkoren idag är alltså skälet till interventionen, och de aktuella marknadsräntorna är därför direkt olämpliga som indikator på vad som är en rimlig ränta.

Efter att det svenska fordonspaketet presenterats öppnade EU-kommissionen för möjligheten till rabatterade lån till fordonsindustrin under perioden från den 17 december 2008 till den 31 december 2010. Detta borde kunna utnyttjas för att justera lånevillkoren i det svenska paketet.

Regeringen har också agerat för att underlätta handelskrediter genom att ge Svensk Exportkredit (SEK) ett kapitaltillskott på tre miljarder kronor i nytt eget kapital och aktierna i ett statligt bolag med ett eget kapital om cirka 2,4 miljarder kronor. Dessutom försågs SEK i början av 2009 med en låneram om 100 miljarder kronor. Riksdagen har även bemyndigat regeringen att ge SEK möjlighet att på kommersiella villkor köpa statsgarantier för sin nyupplåning upp till 450 miljarder kronor. Detta är en horisontell åtgärd som gynnar hela industrin, men den har speciellt stor betydelse för fordonsindustrin som är starkt beroende av export av sina produkter och import av komponenter. Denna politik har mycket få snedvridningseffekter och bör kunna utvidgas vid behov.

8 Slutdiskussion och förslag till politik

Huvudfrågan i denna rapport är om det är motiverat med en selektiv industripolitik riktad mot den svenska fordonsindustrin. Generellt sett är en horisontell industripolitik att föredra framför en selektiv insats riktad mot fordonsindustrin, eftersom riskerna för snedvridningar blir mindre vid en sådan politik. Dessutom bör politiken riktas direkt mot marknadsmisslyckandet som motiverade ett statligt ingripande.

Ett ofta upprepat argument för stöd till fordonsindustrin har att göra med de positiva externaliteterna kring det svenska fordonsklustret. Detta är i och för sig ett giltigt argument, men för det första är det mycket svårt att etablera hur stora dessa externaliteter verkligen är, och för det andra är dessa externaliteter inget som motiverar subventioner just vid lågkonjunkturer. Vi menar därför inte att klusterexternaliteter är ett särskilt starkt skäl till riktad industripolitik just nu.

Finns det då motiv till selektiva stöd till fordonsindustrin i nuvarande läge? Det finns inget entydigt svar på denna fråga eftersom förutsättningarna för olika delar av denna industri skiljer sig åt. Hur mycket staten bör gripa in och på vilket sätt beror på en mängd faktorer som vi kommer att diskutera nedan.

Generellt menar vi att det kan finnas skäl att stödja fordonsindustrin p g a. det allvarliga marknadsmisslyckandet i finansmarknaderna. Det aktuella marknadsmisslyckandet i kapitalmarknaden slår ovanligt hårt mot fordonsindustrin eftersom både industrin själv och dess kunder är mycket starkt beroende av krediter. Det tycks inte heller som om de politiska åtgärderna räcker för att den nationella och internationella kreditmarknaden skall fungera tillfredställande för närvarande. För att förbättra situationen kan det vara lämpligt att bidra till en bättre kredittillgång för företagen i det svenska fordonsklustret. Detta är emellertid en åtgärd som också kan bli efterfrågad av andra branscher allt eftersom den reala krisen sprider sig. Man måste därför vara noggrann med stödets inriktning och kriterierna för att ett företag skall vara berättigat till stöd.

En helt fundamental fråga när det gäller ett eventuellt stöd till fordonsindustrin är om denna industri överhuvudtaget har någon framtid i Sverige. Ett avskräckande exempel är varvsstödet, som innebar att mycket stora summor plöjdes ner i en bransch som ändå i det närmaste helt gick under. Varvsindustrin var arbetsintensiv och med stigande arbetskostnader i Sverige hade den ingen framtid. Man skulle kunna betrakta det som ett typexempel på ett misslyckat försök att med statlig hjälp bibehålla en industri tvärtemot landets komparativa fördelar. Internationella erfarenheter pekar i samma riktning – det är mycket viktigt att eventuellt industristöd förstärker landets komparativa fördelar snarare än att verka mot dem (Midelfart-Knarvik och Overman 2002).

Ligger då Sveriges framtida komparativa fördelar i fordonsindustrin? Från analysen ovan framgår det att det är en relativt FoU intensiv bransch, även om den överskuggas av telekom industrin och läkemedel. Det är också så att FoU-intensiteten ökar snabbt i fordonsindustrin jämför med t ex läkemedel.

Slutligen ligger den svenska fordonsindustrin mycket högt i FoU i en internationell jämförelse. Sammantaget indikerar detta att det är en bransch som ligger väl till i förhållande till Sveriges komparativa fördelar som ett humankapital- och kunskapskapitalrikt land.

Givet att industripolitiken inriktas på att stödja fordonsindustrin blir nästa fråga vilka företag som skall få stöd. Även om fordonsindustrin har en framtid i Sverige betyder det inte att alla företagen är livskraftiga. Det blir en viktig uppgift att se till att stödet utformas så att inte den naturliga strukturomvandlingen inom fordonssektorn försvåras. Ur ett nationellt perspektiv spelar det också roll vem som äger företagen, och om produkterna exporteras. En subvention till en utlandsägd fordonstillverkare som exporterar nästan hela sin produktion tenderar t ex att till stor del hamna hos utländska konsumenter och utländska ägare. Endast den del av avkastningen som går till löner hamnar i Sverige. Däremot kommer en subvention av en inhemskt ägd underleverantör, som endast levererar till den svenska bilindustrin, att hamna i Sverige i mycket hög utsträckning (Forslid och Midelfart 2005).

Omvandlingstrycket är alltid som starkast i lågkonjunkturer, och det är naturligt att företag med dålig lönsamhet då slås ut. Ett selektivt stöd till fordonsindustrin måste utformas så att dessa naturliga mekanismer inte sätts ut spel. Ett lämpligt kriterium är att endast stödja företag som varit lönsamma under en rimlig period före den nuvarande krisen. Detta är också förenligt med EU-kommissionens riktlinjer. Ett problem härvidlag är att världens fordonstillverkare hade en avsevärd överkapacitet, och därför reducerad lönsamhet, redan innan nuvarande lågkonjunktur. En möjlig tolkning av detta är att speciellt världens bitillverkare inlett ett kapacitetsrace till följd av globaliseringen. Hur som helst tycks det klart att det finns ett behov av betydande omstrukturering i bilbranschen.

Regeringens fordonspaket från december 2007 innehåller en statlig forskningssatsning (3 miljarder), lånemöjligheter för utveckling av miljöteknik (20 miljarder) och en nödlånefacilitet (5 miljarder). Det första att notera angående dessa åtgärder är att mycket lite hittills betalats ut. Forskningssatsningen tar tid att få på plats och lånevillkoren har visat sig vara i hårdaste laget. Det finns en skrivning om att lånevillkoren skall vara marknadsmässiga, vilket är problematiskt eftersom det underliggande problemet är just att kreditmarknaden inte fungerar.

EU-kommissionen har föreslagit ökade skrotningspremier som ett sätt att stimulera efterfrågan på bilar, vilket också implementerats i bl a Tyskland. Detta ökar emellertid efterfrågan på alla bilar, och i en liten öppen ekonomi som Sverige kommer en relativt stor andel av ett sådant simulanspaket att hamna hos utländska bilproducenter. Denna politik ger alltså en relativt liten ”bang-per-buck” i ett litet land som Sverige.

För delar av fordonsindustrin tycks kreditkrisen ha medfört ett momentant och närmast extremt efterfrågefäll. Därför kan det också vara motiverat med ett *tillfälligt* likviditetsstöd till dessa delar av fordonsindustrin.

Däremot ställer vi oss mycket tveksamma till subventioner med syfte att bromsa avvecklingstakten av fordonsföretag som inte är livskraftiga. Sådana subventioner bromsar den nödvändiga strukturomvandlingen inom sektorn, och leder till snedvridningar. Det är också en risk att stöd av detta slag tenderar att bli permanenta. Slutligen är det svårt att motivera varför ett sådant stöd skulle begränsas till bara fordonsindustrin.

Sammantaget utmynnar rapporten i följande förslag till industripolitik för fordonsindustrin:

- Fortsatt och vid behov utvidgat stöd till handelskrediter t.ex. genom Svensk Exportkredit.
- Efter att det svenska fordonspaketet presenterats öppnade EU-kommissionen för möjligheten till rabatterade lån till fordonsindustrin under perioden från den 17 december 2008 till den 31 december 2010. Detta borde kunna utnyttjas för att justera lånevillkoren i det svenska paketet.
- Förskottsbetalning av skatterabatten på förlustavdrag. Istället för att företagen sparar sina förlustavdrag för att kvitta mot framtida vinster skulle de kunna utnyttjas redan nu i lågkonjunkturen. Detta förbättrar företagets likviditetssituation. En förutsättning bör emellertid vara att företagen gått med vinst under en rimlig period före krisen. Staten betalar alltså värdet av förlustavdragen i förskott. Så länge företagen inte går i konkurs, har detta ingen effekt på staten intertemporala budget (om vi bortser ifrån räntan). En fördel med detta förslag är att metoden redan godkänts av EU-kommissionen i Norges fall.
- I de fall då rekonstruktion verkar vara ett samhällsekonomiskt riktigt alternativ till avveckling, är det klokt att låta verksamheten gå i konkurs innan staten griper in med olika åtgärder. Det gör att lånen kan skrivas av innan eventuella stödpengar sätts in för att rädda delar av verksamheten. På detta sätt kan staten påskynda sektorns omstrukturering snarare än att bromsa den.

Referenser

- Commission of the European communities (2009), Responding to the crisis in the European automotive industry, COM 104, Brussels.
- Dolk T. och Persson, J-C. (2007), Företag inom fordonsindustrin – Nationella, regionala och sektoriella klusterprofiler som underlag för analys- och strategiarbete, VINNOVA Analys VA 2007:05.
- Forslid R. och Midelfart, K.H. (Ulltveit-Moe) (2005), Globalization, industrial policy and clusters, Journal of International Economics 66.
- Ulltveit-Moe K.H. (2008), Live and let die – industrial policy in a globalised world, Underlagsrapport no.22 till Globaliseringsrådet.
- Midelfart-Knarvik (Ulltveit-Moe) K.H. och Overman, H. (2002), Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?, Economic Policy 35.

Tidigare utgivna Studier i finanspolitik

- 2008/1 Alan Auerbach: Long-term objectives for government debt.
- 2008/2 Roel Beetsma: A survey of the effects of discretionary fiscal policy.
- 2008/3 Frederick van der Ploeg: Structural reforms, public investment and the fiscal stance: a prudent approach.
- 2008/4 Anders Forslund: Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt.
- 2008/5 Per Molander och Gert Paulsson: Vidareutveckling av det finanspolitiska regelverket.
- 2008/6 Andreas Westermark: Lönebildningen i Sverige 1966-2009.
- 2008/7 Ann Öberg: Incitamentseffekter av slopad fastighetsskatt.
- 2009/1 Clas Bergström: Finanskrisen och den svenska krishanteringen under hösten 2008/vintern 2009.
- 2009/2 Martin Flodén: Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998-2009.