

Näringspolitik för höjd konkurrenskraft

av Thomas Andersson

Med den tekniska utvecklingen och ekonomins globalisering, i synnerhet expansionen av informations- och kommunikationsteknologin samt utvecklingen av de finansiella marknaderna, har den makroekonomiska politiken ställts inför betydligt ökade krav på öppenhet och trovärdighet. I den Europeiska Unionen (EU) har den här situationen kommit att manifesteras i de s.k. konvergenskraven. Dessa utgör inte bara en inträdesbiljett för den som vill sälla sig till den monetära unionen (EMU) utan har också i Västeuropa uppfattats som en mer allmän måttstock för ansvarsfull makroekonomisk politik. Sveriges regering har t.ex. sett det som väsentligt att uppfylla dem oavsett om man går med i EMU eller ej.

Trots makroekonomisk harmonisering, och långtgående liberalisering med avveckling av tullar och andra gränshinder för handeln, fortsätter EU-länderna emellertid att väsentligt skilja sig åt i strukturella hänseenden. Detta visar sig inte minst i mycket olika möjligheter för nya konkurrenter att inträda på olika marknader, liksom i fråga om industriella och ekonomiska prestationer. Skillnaderna avspeglar att de enskilda länderna alltjämt har ett brett spektrum av varierande institutioner och regelverk.

I en globaliserad ekonomi med alltmer harmoniserade makroekonomiska förhållanden och hög rörlighet över landgränserna för kapital, företag och människor, ökar omvandlingstrycket också vad gäller strukturella förhållanden. Det blir bl.a. mer kostsamt med skatter som kraftigt överskrider nivåerna i närliggande länder. Samtidigt kan det te sig lockande med subventioner för att attrahera investeringar. Även om de flesta studier pekar på att subventioner har begränsade effekter på investeringsmönstret överlag finns många exempel på att enskilda projekt kan påverkas. I vissa länder, såsom Irland, har även de sammantagna effekterna varit betydande. Dessutom föreligger brist på offentliga data, vilket gör det svårt att med säkerhet bestämma hur omfattande subventionernas roll är för attraktion av investeringar.

I och med att de tidigare segmenterade marknaderna inom EU blivit mer integrerade, medan de externa gränskontrollerna alltjämt finns kvar, har medlemsländerna blivit mer likvärdiga lokaliseringsoptioner från investerarens utgångspunkt. Medlemsländerna behåller emellertid mycket varierande för-

hållningssätt till investeringar, vilket i många fall speglar djupgående skillnader vad gäller ambitioner och prioriteringar inom en rad politikområden, inklusive vilken roll den offentliga sektorn bör spela i ekonomin. De förslag kommissionen sedan många år lagt om harmonisering på beskattningsområdet har t.ex. än så länge rönt föga framgång.

Med bildandet av EMU tillkommer ytterligare dimensioner. Det blir än större jämförbarhet i priserna och ännu mer rörlighet främst för kapital. Vidare minskar radikalt de enskilda ländernas möjligheter att föra en verkningsfull stabiliseringspolitik i traditionell mening. Fortsatt pris- och lönestelhet, tillsammans med begränsad rörlighet för arbetskraft över gränserna, gör att externa chocker som påverkar medlemsländerna på olika sätt kan förväntas få reella, bestående effekter. Mot den bakgrunden, och efter en genomgång av hur medlemsländernas statsstöd utvecklades i början av 1990-talet, har en del betraktare förutspått en renässans för klassisk interventionistisk industripolitik i och med EMU.

Samtidigt skapar globaliseringen också ett tryck på bättre investeringsklimat genom avregleringar och andra strukturella reformer. Detta skedde av allt att döma i u-länderna från slutet av 1970-talet då dessa gradvis ställde om sig från en tidigare inåtvänd, nationalistisk politik med återkommande expropriering av utländska tillgångar till att på olika sätt signalera öppnare och tryggare förhållanden för ingående investeringar. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är erfarenheten av gångna tiders subventioner och storskaliga industripolitiska projekt också övervägande negativ. Med informationssamhällets framväxt finns förutsättningar för större öppenhet i politikens utformning, samt större politisk medvetenhet hos, och utrymme för aktiv opinionsbildning av, de aktörer som tenderar att få betala notan för protektionism. Dessa innefattar konsumenter, kunder eller konkurrenter till de intressegrupper som tillskansar sig fördelar medelst sådan politik. Därmed skulle vägen beredas för en brett anslagen näringspolitik för höjd konkurrenskraft. Å andra sidan finns en utbredd oro för globaliseringens konsekvenser. De flesta länder brottas idag med bestående hög arbetslöshet och ökande inkomstklyftor. Många människor upplever minskad trygghet och stora grupper frågar sig om konsekvenserna av expanderande handels- och investeringsflöden verkligen leder till en förbättrad levnadsstandard. Därmed kan utrymmet för protektionistiska åtgärder likväl vara i stigande, i EU/EMU såväl som på andra håll.

Själva integrationsprocessen i EU utgör i mångt och mycket ett svar på behoven av mer enhetliga och stabila spelregler i de europeiska ekonomierna. Utformningen av näringspolitiken i vid mening får sannolikt stor betydelse för huruvida dessa ambitioner kommer att kunna förverkligas i praktiken. Teknologiska förändringar och internationaliseringen reser en rad politiska utmaningar, och det är främst inom det näringspolitiska fältet som det nu finns reellt handlingsutrymme för regeringar att söka olika vägar i strävan efter internationell konkurrenskraft. Visserligen föreligger olika alternativ också för

makroekonomisk politik. Med den finansiella turbulens som utlösts under 1997 och 1998, främst i Asien men också i många andra länder, har Malaysia återinfört valutakontroller och andra restriktioner gentemot fria kapitalrörelser. Diskussioner pågår i vida kretsar om huruvida kombinationen av en akut ekonomisk kris och spekulativa krafter motiverar sådana eller andra åtgärder som kan göra de finansiella flödena mera trögrörliga. Likväl råder idag på de allra flesta håll bred uppslutning kring en makroekonomisk politik som gynnar stabila och öppna spelregler. I och med bildandet av den nya världshandelsorganisationen (WTO) har det multilaterala regelverket för internationell handel av varor och tjänster fått en starkt uppbackning, och även vad gäller direktinvesteringarna förefaller trenden entydigt gå mot ökad öppenhet. På det strukturella området, å andra sidan, föreligger stora offentliga ingrepp och mer eller mindre protektionistiska förhållanden i alla länder. Idag är det i regel dessa strukturella problem som undergräver investerarnas tilltro till en stabil ekonomisk utveckling och därmed skapar grogrund för finansiella kriser. Och för regeringar som söker skydda sig mot effekterna av ekonomins försämrade förutsättningar uppstår ständigt nya lockelser. Den framtida inriktningen för näringspolitiken i vid mening förefaller vara en särskilt öppen fråga.

Den akademiska forskningen spelar en viktig roll för att klargöra risker och möjligheter i den ekonomiska utvecklingen, och detta gäller nu i hög grad inom det näringspolitiska fältet. Ändå är forskningen här ännu förhållandevis tunn. Den mesta mödan ägnas åt teoretiska betraktelser inom det snabbt expanderade fältet industriell organisation. Intresset för analys av politikens roll är emellertid stigande. Detta gäller bl.a. de utmaningar som följer av den tekniska utvecklingen, vilka nu tenderar att förknippas med en delvis förändrad politisk dagordning. Ökade ansträngningar görs också för att utvärdera den strukturpolitik som bedrivs. Förutom en del akademiska studier i Sverige och utlandet har OECD liksom enskilda regeringar genomfört mer kritiska granskningar av åtgärder i olika länder.

I den här artikeln presenteras inledningsvis utvecklingen av industri- och näringspolitiken i EU. Efter en betraktelse av trenderna på gemenskapsnivå analyseras några viktiga aspekter på den nationella industripolitiken. Med hjälp av en ny databas, utarbetad vid OECD, studeras hur statsstödet till industrin förändrats över tiden. Mot denna bakgrund diskuteras vilka faktorer som bedöms föra utvecklingen bort från traditionell industripolitik och mot en politik för höjd konkurrenskraft – innefattande mer horisontella, marknadsinriktade åtgärder – liksom vad som omvänt kan föra tillbaka mot traditionell industripolitik med stöd av specifika branscher och företag. I detta sammanhang beaktas hur EU:s centrala strukturproblem gestaltar sig. Hänsyn tas vidare till huruvida konkurrensen mellan länder påverkar handlingsutrymmet för det enskilda landet, samt hur politikens utformning beror av vilka grupper som kan skaffa sig ett övertag i att göra sina intressen gällande.

Den gemensamma industripolitiken

Det övergripande syftet med EG-fördraget 1957 var att förhindra framtida krig i Europa och lägga grunden för en mer gynnsam ekonomisk utveckling. En huvuduppgift var att skapa förutsättningar för europeiskt näringsliv att kunna konkurrera med de större ekonomierna i USA och Sovjetunionen. EG-fördraget sökte främja strukturomvandling och tillväxt genom att underlätta rörlighet mellan länderna för varor, tjänster och produktionsfaktorer, samt genom att verka för sunda konkurrensförhållanden. Någon egentlig industripolitik ingick emellertid inte. Detta fortsatte länge att betraktas som hörande till den nationella sfären.

Från och med mitten av 1970-talet mötte Västeuropas ekonomier betydande problem. Dessa omfattade låg ekonomisk tillväxt, hög arbetslöshet och svaga statsfinanser. Den långvariga stagnationen i EG, och Europa i vidare mening, kom att förknippas med otillräcklig omställningskraft och dynamik i näringslivet, och ett därmed sammanhängande alltför dåligt utnyttjande av de möjligheter som följer med den tekniska utvecklingen och framväxten av nya, expansiva marknader. Det är därför naturligt att EG-fördragets övergripande ambitioner om höjd konkurrenskraft för europeiskt näringsliv efter hand fått förnyad uppmärksamhet och konkretisering. Detta bidrog till fullbordandet av den inre marknaden 1992 och skapandet av EU genom Maastrichtfördraget. Genomförandet av den inre marknaden 1992 och av de fyra friheterna har lett till hårdare konkurrens, ökade skalfördelar i produktionen och bättre förutsättningar för innovationer och spridning av teknologi inom gemenskapen. Med den förestående valutaunionen tas ytterligare ett viktigt steg mot fullbordandet av en gemensam inre marknad – genom att kapital kommer att flöda fritt inom unionen utan växelkostnader samt sparande och investeringar kunna finna varandra med minskade friktionskostnader.

Medlemsländerna fortsätter emellertid att ha stort utrymme för egen strukturell politik vad gäller statsstöd, beskattning, utbildning, riskkapitalförsörjning, infrastruktur för t.ex. transporter och rättssäkerhet, institutioner som främjar innovationer och teknologispredning, osv. Genom att på olika sätt påverka förutsättningarna för arbetsmarknadens parter utövar de enskilda regeringarna också ett betydande inflytande över lönesättningen liksom arbetsmarknadernas funktionssätt i andra avseenden. Olika i medlemsländernas politik speglar naturliga skillnader i värderingar, prioriteringar och ambitioner på olika områden. Samtidigt råder föga tvivel om att medlemsländernas på egen vinning inriktade strukturpolitik utgör en av huvudorsakerna till fortsatta brister i konkurrens och konkurrenskraft inom EU.

Förutom allmänt förbättrade utsikter till följd av ökad rörlighet och konkurrens har man sett det som väsentligt att på gemenskapsnivå utforma en politik som aktivt kan bidra till ökad konkurrenskraft. Enighet har rått om gemensamma åtgärder på vissa områden där en övergripande ansats bedömts

mer effektiv än en nationell, såsom i fallet med infrastrukturinvesteringarna – de transeuropeiska nätverken – samt vad gäller större FoU-projekt. Framför allt har detta dock resulterat i arbetet att utforma en gemensam industripolitik. Målsättningen var från början att åstadkomma samverkan med den, i det här fallet, betydligt mer omfattande agenda som följs på nationell nivå. Än mer avgörande är hur en gemensam industripolitik kan påverka utvecklingen av de nationella insatserna.

Den s.k. Bangemann-rapporten, benämnd efter den för området ansvarige EG-kommissionären, försökte 1990 forma ett gemensamt synsätt på industripolitikens roll i den alltmer konkurrensutsatta europeiska ekonomin. Huvuddragen i rapporten accepterades av ministerrådet och återfinns i EG-fördraget, sådant det ändrades genom Maastrichtfördraget, genom vilket industripolitiken fick en samlad och legal bas. Kol- och stålunionen, bildad genom Parisfördraget 1952, utgör därvid ett undantag med dess selektiva branschriktning. Då detta fördrag upphör att gälla år 2002 torde dock även dessa industrigrenar inrymmas inom den gemensamma industripolitiken. Planeringen för en sådan infasning har idag avancerat relativt långt; inom FoU-området är den ställd riktade forskningen t.ex. på väg att inordnas i EG:s ramprogram. Försvarsindustrin är ett annat område som traditionellt fallit utanför den gemensamma industripolitiken, men som kommit att beaktas också från näringspolitisk utgångspunkt. Dels har överlappningen ökat mellan civil och militär produktion och dels har den militära industrins internationella konkurrenskraft släpat efter i Europa då möjligheterna till strukturomvandling över landgränserna varit starkt begränsade.

Grunden för EU:s industripolitik utgörs formellt av artikel 130 i EG-fördraget, vilken är utformad som ett åliggande för gemenskapen och medlemsländerna. Dessa skall skapa de förhållanden som krävs för en konkurrenskraftig industri, och insatser genomföras vilka kan påskynda strukturomvandling, främja nya initiativ och nya företag, underlätta samarbete mellan företag samt leda till ett bättre utnyttjande av forsknings- och utvecklingsverksamhet. Medlemsstaterna uppmanas samråda i arbetet, och kommissionen att medverka till sådant utbyte. De åtgärder som vidtas får inte leda till snedvridning av konkurrensen. Detta är utgångspunkterna för den gemensamma industripolitiken. I svenskt språkbruk är målsättningen en brett anslagen näringspolitik för höjd konkurrenskraft. Följande kan anses utgöra nyckelområdena: konkurrenskraftspolitik; förutsättningar för innovationer och teknologispredning; informationsmiljön; externt industriellt samarbete; gemensamma regleringar; samt stödpolitiken. Huvudkomponenterna presenteras kortfattat nedan.

Konkurrenskraftspolitik

Huvuduppgiften för industripolitiken, liksom för konkurrenspolitiken, är att skapa förutsättningar för ett mer konkurrenskraftigt europeiskt näringsliv. Här arbetade kommissionen under 1994 med riktlinjer för en delvis ny ansats. Följande framhölls som nyckeln till stärkt konkurrenskraft:

- bättre förutsättningar för mjuka investeringar, dvs. FoU, marknadsföring och investeringar i arbetskraftens kompetens,
- samarbete mellan företag vad gäller utveckling av ny teknologi och nya produkter,
- öppnare marknader inom EU såväl som internationellt, samt
- modernisering av de offentliga myndigheternas roll, t.ex. genom att näringslivsinsatser utformas horisontellt, dvs. vänder sig till hela näringslivet, snarare än i form av stöd till specifika verksamheter.

Mot denna bakgrund formulerade rådet följande målsättningar: vidareutveckling av den inre marknaden, etablering av en starkare koppling till industrins behov inom forskningen, utveckling av informationssamhället, samt främjande av industriellt samarbete med externa regioner.

Under de följande åren har konkurrenskraftstemat varit en bestående hörnpelare på EU:s industripolitiska dagordning. Uppslutningen kring en horisontell ansats som åtgärddar marknadsimperfectioner har fortlöpande stärkts. Å andra sidan har också frustrationen ökat i fråga om vilka konkreta insatser som kunnat genomföras. Sedan 1996 har "benchmarking", dvs. identifiering och jämförelse med bästa prestationer, framträtt som en viktig komponent i arbetet. Kommissionen och huvuddelen av medlemsländerna i EU har sett kritisk granskning och jämförande analys av industrins och medlemsländernas utveckling som ett instrument för att sätta fingret på de förhållanden som hämmar konkurrens och konkurrenskraft i näringslivet, oavsett om källan återfinns innanför ansvarsområdet för industripolitiken. Ett samarbete har inletts mellan industrisidan i kommissionen och de direktorat som bär huvudansvaret för andra områden där tillämpningen av "benchmarking" bedömts angelägen, nämligen: forskningspolitiken; logistik och transportfrågor; utbildnings- och humankapitalfrågor. Individuella medlemsländer har accepterat att driva pilotprojekt inom dessa områden. Hittills befinner sig arbetet med "benchmarking" emellertid i sin linda, och efter flera års diskussioner i rådet möter det ännu ej försumbart motstånd från vissa håll.

Innovationer och teknologispredning

Förutsättningarna för utveckling och spridning av modern teknologi utpekades numera som en av nyckelfaktorerna för EU:s långsiktiga konkurrenskraft. I rådets slutsatser om högteknologinärningen från våren 1995 konkretiserades den gemensamma industripolitiska ansatsen. Här enades man om att

- underlätta framväxten av en marknadsstyrd europeisk värdepappersmarknad som kan förbättra riskkapitalförsörjningen till högteknologiska företag,
- fördjupa dialogen med industrin i syfte att åstadkomma starkare samverkan mellan EU:s forskningsprogram och det mer marknadsnära Eureka,
- identifiera och avlägsna hinder som strider med konkurrensreglerna och som hämmar högteknologiska företags marknadstillträde i tredje land, samt att
- främja teknisk utveckling också inom traditionella industrier genom att underlätta spridningen av produkter och processer från högteknologiindustrin.

Industripolitiken har från början setts som ett komplement till den verksamhet, i synnerhet ramprogrammen, som bedrivs från forskningspolitisk utgångspunkt. Insikten om att den tekniska utvecklingen är starkt beroende av i vilken utsträckning skilda behov och förmågor kan länkas samman, så att utbud och efterfrågan på specifika kunskaper kan finna varandra, synergieffekter tas till vara och nya kunskaper spridas och användas i ekonomin som helhet, har resulterat i vissa förändringar av politiken. Kommissionens s.k. grönbok om forskningspolitiken från år 1995 presenterade en bred ansats för åtgärder mot s.k. systemproblem – motsättningar mellan politikområden vad gäller t.ex. uppmuntran av företag att företa investeringar. Det är dock mindre klart vilka prioriteringar som föreligger för en sådan ansats, eller hur kommissionen och medlemsländernas regeringar kan hantera de informationsproblem som en slik politik tenderar att stöta på (se vidare nedan).

Vidare har nya samarbetsprogram utvecklats mellan kommissionens industri- och forskningsansvariga. Man sjösatte 1995 gemensamt åtta s.k. *task forces* i syfte att åstadkomma en kraftsamling av EU:s FoU-insatser på ett antal områden av central betydelse för industrins långsiktiga utveckling. I uppdraget ingick att forskare och företrädare för berörd industri gemensamt definierade prioriterade FoU-behov och underlättade tillgången på riskkapital genom ökad samordning av disponibla resurser. Även anknyttande åtgärder inom t.ex. utbildning, regionalpolitik och EUREKA ingick. De teman som blev föremål för "task forces" innefattade bl.a. framtidens bil respektive tåg, en ny flygplansgeneration, programvara och multimedia, samt vacciner mot virusjukdomar.

Informationssamhället

EG-kommissionens s.k. vitbok från 1993 framhöll informationssamhället som centralt för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Samtidigt bedöms Europas industriella ställning vara svag jämfört med USA och Japan. Det har t.ex. uppmärksammats att produktionen av datautrustning i Europa täcker mindre än 60 procent av den egna marknaden och till stor del sker i företag som ägs av icke-européer. Av större betydelse är utvecklingen på mjukvarusidan, med allmänt svag efterfrågan och eftersläpning i teknologins tillämpning jämfört med USA. Ett undantag är Finland, där man i nuläget har den högsta uppmätta intensiteten i användningen av persondatorer, Internet och elektronisk handel inom hela OECD. Också Sverige har haft en stark utveckling på mjukvarusidan. Här har man av allt att döma kunnat slå mynt av de förhållandevis låga kostnader på hårdvara som blivit följden av en öppen handelspolitik utan försök att på konstlad väg försöka driva fram en inhemsk industri för persondatorer.

Utgångspunkten för EG-arbetet är att informationssamhällets potential inte förverkligas spontant p.g.a. marknadsmisslyckanden. För att hantera problemen förespråkas återigen en generell ansats som

- inte går ut på att bestämma den tekniska utvecklingens inriktning, men medverka till ökad anpassningsbarhet, genomförbarhet och bättre överensstämmelse mellan utbud och samhällets/kundernas behov,
- ser den privata sektorn som huvudaktör, medan den offentliga sektorn endast gör begränsade insatser vad gäller finansiering,
- låter den offentliga sektorn vara en katalysator när det gäller tillämpningen av teknologin.

Under de följande åren har detta synsätt manifesterats i olika resolutioner och program. Rådets resolution från den 21 november 1996 uppmuntrade t.ex. medlemsstaterna att i sin tur främja framväxten av nya innovativa företag inom området, och att använda informationsteknologi mer aktivt för att förbättra samhällsservice inom utbildning, kultur, transport, etc. Året efter betonades betydelsen av åtgärder som kan öka relevanta kunskaper och insikter om informationssamhällets möjligheter hos små och medelstora företag samt i offentlig förvaltning.

Samtidigt har man intensifierat medverkan i multilaterala institutioner, såsom OECD, främst i syfte att tillskansa sig större inflytande över utformningen av globala spelregler för elektronisk handel. Vissa skillnader föreligger mellan det synsätt som är förhärskande inom kommissionen och de flesta europeiska länder, jämfört med dem som företräds av USA. Dessa skillnader gör sig gällande i uppfattningen om vilken inblandning som är motiverad från statlig sida för att trygga konsumenträttigheter, kodifiering i syfte att säkerställa att

information inte omformas, eller för att förhindra utnyttjande av nätet för spridning av pornografi. På sådana områden vill man från europeisk sida lämna över förhållandevis mindre av ansvaret till marknaden.

Externt industriellt samarbete

Ett fördjupat industriellt samarbete med andra regioner utgör en viktig del av den industripolitiska dagordningen. I olika omgångar har särskilda industripolitiska program utarbetats gentemot Central- och Östeuropa, USA (inom ramen för den s.k. transatlantiska dialogen), Latinamerika, Ostasien, samt länderna runt Medelhavet. Det industripolitiska samarbetet är speciellt omfattande med länderna i Central- och Östeuropa, vilka nu befinner sig i ett uttalat förstadium till en anslutning till unionen. Här har strategin för samarbetet skjutit in sig på tre huvudmål:

- förbättrade förutsättningar för industriell utveckling,
- privatisering, omstrukturering och modernisering av industrin, och
- uppmuntran av privata investeringar.

De huvudsakliga instrumenten för att uppnå dessa mål är

- fortsatt tekniskt och finansiellt stöd,
- ökat vetenskapligt och tekniskt samarbete, vilket bl.a. syftar till att i högre grad engagera Central- och Östeuropa i det globala informations-samhället, och
- starkare mobilisering av den privata sektorn i samarbetet.

Beroende på specifika faktorer har betoningen på samarbetet med andra regioner sett annorlunda ut. I samtliga fall har uppmärksamhet emellertid getts åt åtgärder för att avskaffa hinder för handel och investeringar, samt på olika sätt underlätta nytt marknadsinträde, inte minst för små och medelstora företag.

Gemensamma regleringar

En viktig förutsättning för fri rörlighet över gränserna, och upprätthållandet av den fria konkurrensen, är att gemensamma normer och riktlinjer kan fastställas. Detta gäller t.ex. tekniska föreskrifter, standardisering och offentlig upphandling som även är betydelsefulla för näringslivsutvecklingen över lag, vilket skapar ett starkt behov av samverkan mellan de inre marknadsfrågorna, konkurrens- och industripolitiken.

Att införa enhetliga regler som faktiskt främjar öppenhet och konkurrens är

enklare i teorin än i praktiken, inte minst som det tekniska arbetet kräver samverkan också med intressegrupper vilka ser till sin egen nytta snarare än till det gemensamma bästa. Svårigheterna är särskilt påfallande på vissa områden. Bo- och byggsektorn har sett relativt lite av hårdare konkurrens och strukturovandling, trots 1989 års byggdirektiv vilket i princip banade vägen för detta. Senare försök att från industripolitisk sida uppmuntra ökad öppenhet inom denna sektor har gett magra resultat.

En ytterligare svårighet är att nya tekniska och andra föreskrifter hela tiden kan tillkomma i medlemsländerna, vilket – om ohejdat – snabbt skulle kunna återställa de gränshinder som avskaffades under vitboksprogrammet mellan 1985 och 1992. Utformningen och vidmakthållandet av konkurrensfrämjande tekniska och andra regleringar kommer att fortsätta utgöra ett av huvudområdena för bl.a. industripolitiken under lång tid framöver.

Statligt stöd

Regelverket i EU förbjuder i princip konkurrensnedvridande stöd i medlemsländerna. Samtidigt bedrivs betydande stödprogram på gemenskapsnivå, i huvudsak med syfte att understödja regioner som hamnat i bakvatten. Även om EU:s näringspolitik i princip skall vara branschövergripande har speciella gemenskapsprogram också utarbetats, eller bibehållits, för vissa branscher. Detta gäller främst sektorer som stått inför svåra omställningsproblem, t.ex. stål-, varvs- och textilindustrin (jordbrukspolitiken berörs inte i den här artikeln). I de flesta fall har emellertid dessa program gradvis pressats tillbaka. De länder som framgångsrikt omstrukturerat och/eller privatiserat sin stål- och varvsindustri har t.ex. hårt kritiserat det stöd som på dessa områden fortsatt medges till andra medlemsländer. På varvssidans enades EU tillsammans med övriga medlemsländer i OECD 1996 om en total nedmontering av varvsstödet. Detta har emellertid hittills inte kunnat genomföras beroende på att USA:s kongress vägrat ratificera avtalet. Efter segslitna förhandlingar inom EU, där vissa länder argumenterat för ökat varvsstöd – i varierande utsträckning med syftet att öka pressen på USA – nåddes slutligen under sommaren 1998 en överenskommelse under det brittiska ordförandeskapets ledning. Denna går ut på att stödet till varvsindustrin, i avvaktan på ratificering av OECD-avtalet i USA, i huvudsak inordnas under EU:s allmänna principer för industristöd. Innebörden är att merparten av detta sektorsspecifika stöd bör försvinna under de kommande åren, och att varvsindustrin de facto får motta betydligt minskade subventioner i EU.

Förutom sådant stöd till vad som allmänt betraktas som industrier i tillbakagång, utgår särskilt stöd till vissa områden som anses ha strategisk betydelse för det europeiska näringslivets långsiktiga utveckling, bl.a. telekommunikationer, informationsteknologi, flygindustri och havsteknisk industri. Den fran-

ska regeringens kapitaltillskott till omstruktureringen av Air France i mitten av 1990-talet utgör exempel på en annan typ av insats, i det här fallet företagspecifik. Här har stora delar av den övriga näringen agerat kraftfullt för att få insatsen bannlyst, och helst framtvunga en återbetalning av medlen. Detta motstånd har vunnit rättsligt stöd, även om kommissionen i nuläget synes avvärja en återbetalning.

Merparten av det statliga stödet till näringslivet i EU utgår från de nationella regeringarna. En del av detta stöd är av horisontell karaktär, och medges i princip för att motverka marknadens brister i förhållande till samhällliga mål. En hel del nationella insatser fortsätter emellertid att vara sektors- eller företagspecifika, och det är ofta svårt att urskilja vad som är vad. Det omfattande regionala stödet på nationell nivå anses allmänt utgöra ett kryphål för regeringar och andra offentliga aktörer att fortsätta förmedla skattepengar till utvalda näringsidkare. Inom ramen för den gemensamma industripolitiken har insatser gjorts för att försöka skärpa disciplinen, bl.a. genom att kräva starkare bevisföring i fråga om marknadssnedvridande förhållanden, samt insatser som kan skapa större öppenhet kring det regionala stödet och få det baserat på objektiva kriterier. Ansträngningarna har emellertid hittills rönt begränsad framgång. Nedan beaktas närmare det nationella stödets utveckling under det senaste decenniet.

Den nationella industripolitiken

Än viktigare än de gemensamma insatserna i EU är hur den nationella industripolitiken utvecklas. Som framgått ovan är de två sfärerna inte isolerade från varandra. Den gemensamma industripolitiken utövar numera ett betydande inflytande också på de nationella insatserna. Innan vi närmare studerar denna inverkan, och även samverkan mellan politiken i de olika europeiska länderna, är det emellertid väsentligt att beakta hur den nationella industripolitiken faktiskt utvecklats i EU.

Det finns inte utrymme att här göra någon heltäckande genomgång i detta avseende. Det kan dock noteras att de principiella hörnpelarna för den nationella industri- eller näringspolitiken förskjutits i en riktning som väl speglar den gemensamma industripolitiken. Danmark, Finland, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Spanien, Sverige, Schweiz, och Storbritannien rapporterar explicit om en övergång från en tidigare subventionsbaserad industripolitik, ofta daterad till slutet av 1970- och början av 1980-talet, till ett brett anslag för stärkta näringspolitiska villkor i allmänhet, s.k. "framework conditions". Nyckelfaktorer i den nya politiken tenderar att vara: minskade och förenklade regleringar för näringslivet (i synnerhet för mindre och medelstora företag),

förenklad och mindre snedvridande beskattning av arbete och företagande, bättre förutsättningar för utbildning, innovationer och teknologispredning, privatisering av statliga företag och/eller åtgärder som minskar de konkurrens-hämmande effekterna av statligt ägande, ökad flexibilitet i arbetsmarknadens funktionssätt, en förstärkt konkurrenspolitik, en omstöpning av industristödet bort från företags- och branschspecifika insatser; samt åtgärder som förenklar investeringar av utländska företag. Belgien och Portugal skiljer sig från de övriga EU-länderna genom att hänskjuta ansvaret för industripolitiken till den regionala nivån respektive betona betydelsen av sektoriella insatser parallellt med de horisontella.

I vad mån kan då motsvarande förändringar faktiskt observeras i stödpolitiken? Det finns anledning att se närmare på utvecklingen av stödet till industrin, vilken fortsätter vara mottagare för de flesta företags- och branschspecifika programmen. Tidigare analyser har redovisat att statsstödet till industrin faktiskt ökade i EU-länderna under den första halvan av 1990-talet, och man har även hävdats att det försköts från horisontella mot selektiva insatser. Sådana studier har baserats på offentlig EU-statistik, ur vilken det dock är svårt att mäta och karaktärisera olika former av stöd. En mer detaljerad analys är nu möjlig tack vare en unik databas vid OECD vilken blivit offentlig först under 1998. Denna mäter nettokostnaden för staten och återger industristödets sammansättning i större detalj. En analys är möjlig av förändringar över tiden fram till mitten av 1990-talet, med viss variation i uppdateringen mellan de enskilda länderna. I motsats till EU-statistiken omfattas även de "nya" EU-länderna Sverige, Finland och Österrike. Storleken av det stöd till industrin som rapporteras motsvarar ca 60 procent av det belopp som anges i EU-statistiken.

En analys av materialet visar att EU-ländernas stöd till industrin under 1990-talets första år låg på en i stort sett oförändrad nivå. Denna nivå motsvarar en ökning på ungefär 25 procent jämfört med de tidigare åren i slutet av 1980-talet. Tabell 1 visar stödets totala storlek under åren 1989 t.o.m. 1993, vilket är det sista året för vilket databasen innehåller uppgifter för samtliga länder. För att möjliggöra jämförbarhet över tiden ingår de "nya" medlemsländerna i beräkningen för EU under hela perioden (gäller för samtliga tabeller).

Som framgår av Tabell 2 svarade emellertid Tyskland, vilket konfronterades med svåra omställningsproblem efter landets återförening, för den helt dominerande ökningen av industristödet under dessa år. Av de länder för vilka data föreligger visar Tabell 3 att bara Tyskland uppvisade en markant ökning av stödintensiteten, dvs. i statsstödet andel av tillverkningsindustrins bidrag till BNP. (Den här beräknade stödintensiteten är i regel lägre än vad som erhålls på basis av EU-statistiken, främst beroende på att beloppet avser statens nettokostnad istället för bruttobeloppet.) Smärre ökningarna föreligger även för Frankrike, Finland och Österrike. Det bör dock noteras att den första halvan av 1990-talet karaktäriserades av en uttalad lågkonjunktur, med högre efterfrågan på statliga stödinsatser för att främja näringslivets utveckling. Å andra

sidan ökade lågkonjunkturen också pressen på EU-länderna att hålla nere de statliga utgifterna. Detta accentuerades i och med konvergenskriterierna beslutade i Maastricht inför bildandet av EMU. En markant nedgång i stödintensiteten noteras 1994 till 1996 i de länder för vilka statistik finns tillgänglig, vilket innefattar bl.a. Frankrike, Finland och Sverige. I Storbritannien permanentades stödintensiteten på en låg nivå redan från 1993.

Tabell 1: Statligt stöd till tillverkningsindustrin i EU-länderna*, 1989–1993, miljarder ECU.

1989	1990	1991	1992	1993
22,4	27,6	27,4	29,2	26,9

* Dessa data inkluderar inte Grekland och Luxemburg
Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

Tabell 2: Statligt stöd till tillverkningsindustrin i några EU-länder, 1989–1993, % andel av EU totalt*.

Länder	1989	1990	1991	1992	1993
Frankrike	10,4	10,3	8,8	10,2	7,1
Tyskland	20,9	24,3	26,4	30,4	47,9
Italien	25,5	22,9	23,0	20,5	18,4
Storbritannien	11,3	14,4	12,3	9,7	5,5
Spanien	9,9	8,9	7,9	7,3	4,4

* Dessa data inkluderar inte Grekland och Luxemburg
Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

Vad gäller förändringar i stödets inriktning visar Tabell 4 på en öklar bild. Det sektoriella stödet har minskat i förhållande till det horisontella, men förskjutningen är blygsam. Samtidigt har det regionala stödet ökat i omfattning och, som tidigare noterats, här förekommer omfattande bransch- och företagsspecifika insatser. I fråga om formerna för stöd har reducerad beskattning gått tillbaka, från ca 16 procent 1989/90 till drygt 13 procent 1993, samtidigt som rena gåvor ökat (från under 30 till över 40 procent av totalen). Detta ger föga belägg för en utveckling mot mer marknadsinriktade, horisontella stöd. Å andra sidan är dessa förändringar i hög grad hänförliga till Tyskland. Skattesubventionernas andel minskade från 42 procent 1989 till 15 procent av det totala indus-

tristödet i Tyskland 1993, vilket speglar att det fanns få alternativ till användning av gävdöstöd i moderniseringen av den forna kommunistiska delen. Den extrema ökningen i kategorin "övrigt" förklaras på samma sätt av exceptionella krisinsatser i främst Tyskland – en enskild insats på 2,96 miljarder ECU ökade krishjälpens andel från nära noll under tidigare år till 23 procent av det totala tyska stödet till industrin 1993, enligt OECD-statistik. I Storbritannien ökade däremot skattereduktionernas andel av det totala stödet, även om den föll tillbaka något i mitten av 1990-talet. Faktum är att studier på landnivå ger indikationer om att nedgången i det totala stödet vid den tiden speglar en omläggning bort från kostsamma sektors- och företagspecifika subventioner. För det regionala stödet finns tecken på en ökad andel horisontella insatser främjande innovationer, miljöinsatser, bättre exportmöjligheter, etc.

Tabell 3: Stödintensitet* i tillverkningsindustrin, EU-länderna, 1989–1996

Land	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Österrike	1,4	1,8	2,0	2,1	2,5	–	–	–
Belgien	2,6	2,4	2,1	1,7	1,8	–	–	–
Danmark	0,7	0,8	0,8	2,4	1,2	1,3	1,3	–
Finland	2,3	2,0	5,3	5,4	2,9	2,7	1,8	2,3
Frankrike	1,6	1,2	1,4	1,4	1,7	1,3	0,8	–
Tyskland	1,2	1,2	1,2	1,3	2,4	–	–	–
Italien	2,5	2,0	2,1	1,9	2,1	–	–	–
Nederländerna	1,5	1,6	0,9	0,6	0,6	–	–	–
Portugal	7,3	1,0	2,3	1,1	1,8	–	–	–
Spanien	2,2	0,5	0,5	0,4	0,6	–	–	–
Sverige	1,4	1,0	1,4	1,5	1,2	0,5	0,5	–
Storbritannien	1,3	1,6	1,5	1,2	0,7	0,6	0,7	0,7

Uppgifter saknas för Grekland, Luxemburg och Irland

*Statligt stöd till tillverkningsindustrin beräknat som procentuell andel av industrins bidrag till BNP

– = ej tillämpning

Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

Tabell 4: Fördelning av det statliga stödet till tillverkningsindustrin, i enlighet med mål för politiken, EU-länderna, 1989–1993, % andel av EU totalt*

Typ av mål	1989	1990	1991	1992	1993
Horisontellt	52,5	55,4	48,7	50,6	46,4
Sektorieellt	15,6	15,0	16,3	13,2	7,7
Regionalt	24,3	27,3	33,0	34,0	33,2
Övrigt	7,6	2,3	2,0	2,2	12,7

* Dessa data inkluderar inte Grekland och Luxemburg
Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

De speciella omständigheterna kring Tysklands återförening förklarar sålunda åtskilligt av hur det totala stödets omfattning och karaktär utvecklats i EU. Även om statistiken ännu är bristfällig finns indikationer på en betydande nedgång i stödet i mitten av 1990-talet. Denna kan ha orsakats av att skärpt budgetdisciplin då begränsade utrymmet för subventioner, men kan också bero på att en förändrad syn på offentligt stöd började omsättas i praktisk handling.

Det är svårt att dra generella slutsatser på basis av hur industristödet utvecklades under de diskuterade åren. Frånvaron av entydiga förändringar i det nationella industristödet storlek såväl som sammansättning talar emellertid för att näringspolitiken i praktiken inte förskjutits lika radikalt mot horisontellt marknadsinriktade insatser som den gjort i retoriken. Den gemensamma industripolitiken synes mer tydligt ha inriktats mot sådana insatser, och i viss mån ha styrts av strävan att också vrida de nationella insatserna åt det hållet.

Ett integrerat Europa i kunskapssamhället

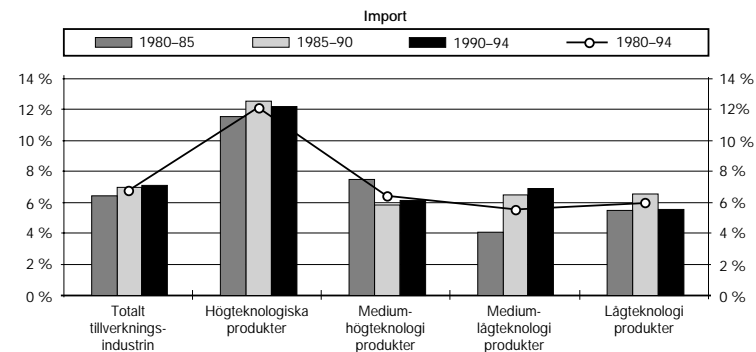
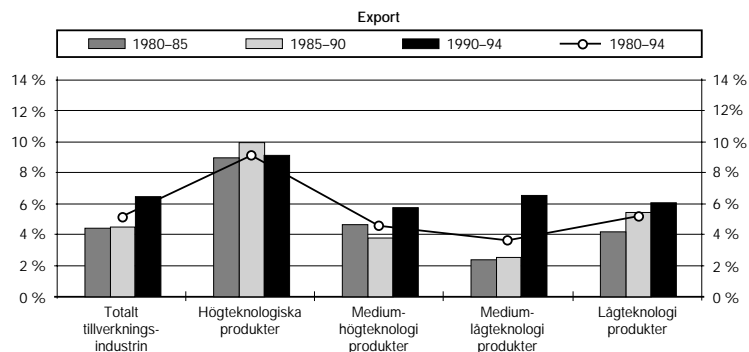
Som diskuterats ovan får de enskilda medlemsländerna föga tillgång till stabiliseringspolitiska instrument inom EMU. Kommer behovet att avskärma sig från obehagliga effekter och attrahera resurser att resultera i mer subventioner och interventionistisk politik eller blir utvecklingen präglad av minskade och mer marknadsinriktade stöd, mer avreglering och större öppenhet? Av avgörande betydelse för denna bedömning är vilka grundläggande krafter som förväntas dominera den ekonomiska och politiska utvecklingen inom de enskilda länderna såväl som gemenskapen i sin helhet. För att bättre urskilja detta diskuteras här några av de centrala strukturella frågorna i ett integrerat Europa.

Efter hand som rörligheten ökar framstår olika länder som mer närliggande

alternativ för investeringar och lokalisering av näringsverksamhet. Snarare än huruvida de totala investeringsströmmarna går in i eller ut ur ett enskilt land handlar det alltmer om hur företagens strukturer omformas över landgränserna, och vilka verksamheter som med fördel kan utvecklas i ett visst land snarare än på annat håll. Som framgår av ovanstående genomgång av industripolitikens fokus, inte minst inriktningen för konkurrenskraftspolitiken, ägnas nu i Europa liksom på många andra håll särskild uppmärksamhet åt förutsättningarna att vidmakthålla eller attrahera strategiskt viktig kunskapsintensiv eller kunskapsgenererande verksamhet.

Vad industrin beträffar har de företag och branscher som är teknologi- eller kunskapsintensiva under det senaste decenniet vuxit betydligt snabbare än övriga verksamheter inom hela OECD-området. Figur 1 illustrerar tillväxttakterna i internationell handel för branschkatgorier med olika teknologi-intensitet. Näringsgrupper som baseras på naturresurser eller låga arbetskostnader möter ofta vikande efterfrågan och priser. För lång tid framöver föreligger ett stort tillflöde av billig arbetskraft i u-länder och tidigare centralplanerade ekonomier i Östeuropa, vilka gradvis länkas till de marknadsbaserade ekonomierna genom internationell handel och investeringar. Vidare har spridningen av, och förmågan att tillgodogöra sig, ny teknologi blivit allt mer väsentlig inom områden vilka traditionellt betraktas som mindre kunskapsintensiva. Detta gäller framförallt för den snabbt expanderande tjänstesektorn, vilken idag svarar för ca 70 procent av såväl förädlingsvärdet som sysselsättningen inom OECD. Tillsammans begränsar dessa trender utrymmet för inkomstbringande verksamhet för den som specialiserar sig på att konkurrera medelst låga löner och standardiserad produktion.

Figur 1: Tillväxt i export- och importvolym, industriprodukter i OECD-länderna, procent per delperiod, 1980–1994



Nya studier visar att uppköp av ny teknologi, som ingår i utrustning av skilda slag, generellt har större betydelse för produktivitetens utvecklingen än egen forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU). I många fall är det dock fråga om ett samspel. Det har t.ex. observerats att egen FoU gynnar företags förmåga att tillgodogöra sig extern teknologi och kunskap. För svenska företag har högre FoU-intensitet befunnits öka den internationella räckvidden i upptagningen av extern teknologi.

FoU-verksamhet tenderar idag att bli alltmer komplicerad och kostsam. De insatser som erfordras är ofta behäftade med skalekonomier och förutsätter samverkans effekter med andra verksamheter. Skärpt konkurrens tillsammans med ökade tekniska möjligheter fordrar närmare kontakt mellan kunder och producenter, och mellan olika funktioner inom företaget, från forskning och produktutformning till marknadsföring och service efter försäljning. Kontinuerligt utbyte av sådant slag, liksom t.ex. tillgången på kompetent arbetskraft, förblir beroende av geografisk närhet. Detta skulle kunna leda till att kunskapsgenererande och kunskapsbaserad verksamhet koncentreras till ett begränsat antal platser, nära de stora marknaderna på bekostnad av "periferin" och mindre ekonomier i allmänhet.

De allmänna trenderna i internationaliseringen av FoU är i linje med en sådan utveckling. Företag baserade i mindre ekonomier genomför på det hela taget en snabbare internationalisering av sin FoU-verksamhet än vad som är fallet i större ekonomier. Företag i Belgien och Nederländerna har t.ex. internationaliserat FoU till över 50 procent. I Finland är nivån ungefär 35 procent och i Sverige 25 procent, vilket för svenskt vidkommande utgör en fördubbling över ett drygt decennium. För företag baserade i USA och Tyskland ligger siffran under 10 procent, och i Japan betydligt lägre än så. Bland de mindre länderna är det enbart Sverige, Schweiz, Nederländerna och i viss mån Finland som har en hög FoU-intensitet i produktionen. I övrigt är FoU koncentrerat till de större ekonomierna. De fem största OECD-länderna svarar för ungefär 85 procent av all FoU, vilket är klart mer än deras andel av BNP.

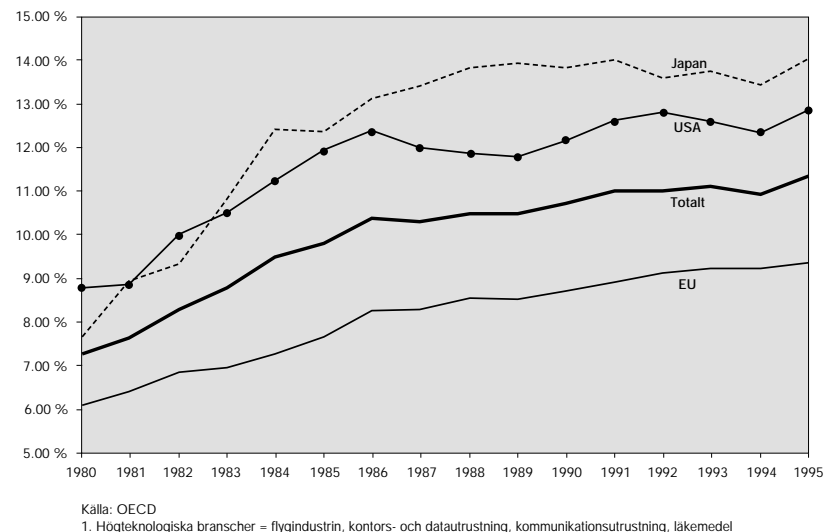
Studier av svenskbaserade företag under perioden 1986 till 1994 visar att

strävan efter reducerade kostnader för överföring av teknologi och kunskap till producerande enheter i andra länder utgjort ett viktigt skäl för omlokalisering av FoU. Detta talar för att den kraftiga expansionen av utländsk produktion, huvudsakligen till större marknader, gradvis leder till omlokalisering även av kunskapsgenererande verksamhet. Internationaliseringen av FoU har också varit särskilt uttalad inom kunskapsintensiv produktion, vilket antyder att trenden kan intensifieras med fortsatt teknisk utveckling. I viktiga avseenden saknar dessa resultat dock allmän tillämplighet på mindre ekonomier. För finska företag har inget samband observerats mellan internationalisering och i vilken utsträckning verksamhet är högteknologisk. Även om USA attraherar en oproportionerligt stor andel av FoU finns inga systematiska bevis för att en större inhemsk ekonomi över lag skulle öka ett lands attraktionskraft för FoU. Flera mindre länder, inklusive Sverige, Schweiz, Finland och Singapore, har i vart fall hittills kunnat fortsätta attrahera högteknologisk produktion såväl som forskning inom olika områden.

Det ligger därför nära till hands att den svaga utvecklingen av kunskapsbaserad produktion som noterades i Sverige under 1980-talet och första hälften av 1990-talet, och det åtföljande mönstret i lokaliseringen av FoU, formades av den specifika ekonomiska utvecklingen i Sverige då genomgick snarare än speglade en ökande generell nackdel för mindre ekonomier i kunskapsgenererande verksamhet. Faktorer som spelar in när lokaliseringen av FoU beslutas innefattar av allt att döma: kostnaderna för att ha personal med spetskompetens verksam och boende på platsen; vilka utbildningsmöjligheter som erbjuds; närheten till annan kunskapsintensiv verksamhet i form av kvalificerade myndigheter såväl som andra företag vilka kan svara för hård konkurrens eller utgöra krävande kunder; samt i vad mån den ekonomiska politiken främjar planering och långsiktiga investeringar.

Som noterats ovan har kräftgången i Västeuropa över lag förknippats med problem att hävda sig inom teknisk utveckling. Figur 2 visar att högteknologiska branscher i EU svarar för en mindre och mer långsamt växande andel av industrins totala förädlingsvärde jämfört med Japan och USA. Å andra sidan kan EU knappast sägas släpa efter vad gäller produktivitetens utvecklingen. Mätt i förädlingsvärde per anställd ligger USA visserligen i täten men har under de senaste decennierna fått se en minskad marginal till de flesta länderna i Västeuropa. Om produktiviteten mäts per arbetad timme ligger Frankrike idag rent av före USA. Inom redan etablerad verksamhet hävdar sig EU på det hela taget väl vad gäller investeringar, innovationer och produktivitetens utveckling. Jämfört med USA, och tills nyligen även Japan, erfar Europa emellertid problem i utvecklingen av nya företag, branscher och produkter, bristande finansiering och risktagande i samband med kommersialisering av ny teknologi, samt begränsad spridning av teknologi och strukturomvandling över de europeiska landgränserna. Stora geografiska skillnader kvarstår inom EU. Följden av dessa förhållanden blir en uppdämd ekonomisk expansion.

Figur 2: Högteknologiska branschers¹ andel av det totala förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin, procent 1980–1995.



Denna situation sammanhänger även med i trög anpassning på arbetsmarknaderna. Medan effektiviteten stigit inom existerande verksamhet, och den sysselsatta arbetskraften blivit mer produktiv, har stora grupper stått vid sidan om. Ett överutbud av mindre erfaren eller utbildad arbetskraft i förhållande till förekomsten av de jobb den efterfrågar har permanentats parallellt med en "överefterfrågan" på erfaren och utbildad arbetskraft. Vad "erfaren" och "utbildad" innebär förändras samtidigt snabbare än tidigare. Ungdomar och formellt lågutbildade erfar en särskilt svår situation på de europeiska arbetsmarknaderna, men också många personer som tidigare varit väl etablerade och med formellt sett hög utbildning har upplevt vikande jobbopportuniteter. Med accelererande teknisk utveckling har kraven på flexibilitet, vidareutbildning eller omvärldslärande – lärande för livet – vuxit radikalt.

Europas ekonomiska problem är följaktligen förknippade med bristande förmåga till omställning. De avregleringar som ägt rum främst inom ramen för den europeiska integrationen har förbättrat situationen under senare år. Vidare har anpassningsbarheten ökat genom att företag omorganiserat mot att köpa snarare än internt ansvara för funktioner som ligger utanför deras kärnområde, löneförhandlingar tenderat bli mer decentraliserade, utrymmet för korttidskontrakt för anställda ökat samt arbetstidens längd blivit mer flexibel. Slutligen har viss ökning i arbetskraftens rörlighet mellan olika länder kunnat observeras, inte minst för utbildad arbetskraft. På det hela taget förblir dock arbetskraftens rörlighet påfallande låg inom EU jämfört med USA. En rad institu-

tioner och regleringar i de flesta europeiska länderna fortsätter också att gynna existerande verksamhet och arbetskraft på bekostnad av möjligheterna till nyinträde. Några europeiska länder har genomfört särskilt omfattande åtgärder för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden – främst Nederländerna, Storbritannien, Irland och Danmark – vilket av allt att döma varit väsentligt för den markanta nedgång i arbetslösheten de kunnat redovisa. Förutom Storbritannien uppvisar dessa länder till synes minskade sociala spänningar.

En annan faktor av central betydelse är att individer och företag möter konsekventa och trovärdiga spelregler. Konkurrenskraft i den kunskapsbaserade ekonomin kräver en kombination av omställningskraft och förmåga att investera långsiktigt i ny kunskap och teknik. Politik som är inkonsekvent, saknar trovärdighet eller – än värre – är omöjlig att förutse, motverkar långsiktig planering och undergräver förutsättningarna för investeringar, livslångt lärande, etc. Det bör betonas att förutsägbarhet inte är detsamma som avsaknad av förändring. Planering underlättas av att förändringar i den förda politiken kan förstås och ter sig rimliga i ljuset av deras konsekvenser. Förändringar som genomförs för politikens egen skull, kanske för att tillgodose de intressegrupper som är mest välorganiserade för ögonblicket, och som inte kan förstås i ett samhällsekonomiskt sammanhang, minskar möjligheterna till planering och motverkar investeringar.

De flesta länder skulle behöva en stärkt samordning mellan olika politikområden, departement och myndigheter. Bredare medverkan i den politiska beslutsprocessen av företrädare för relevanta privata och andra synsätt är också påkallad. Samverkan av dessa slag kan vara nödvändig för erforderlig insikt i politikens verkliga konsekvenser samtidigt som den kan hjälpa till att identifiera och åtgärda kritiska svagheter eller flaskhalsar i ekonomin. Även om många ständigt söker förbättra samordningen synes främst Finland, Nederländerna, Storbritannien och i viss mån Danmark ha kunnat göra mer systematiska framsteg i riktning mot en mer konsekvent och trovärdig strukturpolitik. Erfarenheterna hittills pekar på att en övergång från en "område-för-område-ansats" tenderar att kräva en stark samordning från högsta politiska nivå, och att den kanske kan förverkligas först då en akut ekonomisk situation fäster uppmärksamheten på kostnaderna av att avstå från reformering av beslutsprocesserna.

Om politikens framtida inriktning i EU

Det skulle vara paradoxalt om Europas länder i framtiden ignorerade dessa utvecklingstrender och lärdomar, och tog steg tillbaka mot en politik som skyddar existerande verksamhet snarare än underlättar strukturomvandling och expansion in på nya domäner. En politik som ska bidra till bättre förut-

sättningar för utnyttjande och spridning av teknologi måste i första hand underlätta framväxten av nya företag, produkter och marknader.

Som nämnts kan det vara svårt att göra en riktig gränsdragning mellan olika stödformer. Horisontella åtgärder motiveras av marknadsmisslyckanden, men allteftersom den tekniska utvecklingen blivit mer komplex har det uppmärksamats att marknadernas funktionssätt är nära förknippad med institutionella förhållanden. Förutsättningarna för höjd konkurrenskraft inom kunskapsintensiv verksamhet påverkas av systemspecifika processer, vilket bl.a. speglas i geografins betydelse. Utformningen av infrastruktur och institutioner som effektivt understödjer innovationer, teknologispredning och lärande kräver hänsyn till ekonomins struktur, inklusive branschammansättningen och förekomsten av specifika teknologier. De politiska åtgärder som därmed påkallas kan vid första anblicken te sig mer riktade än vad som uppfattas som förenligt med en horisontell ansats. Det i sammanhanget centrala är emellertid huruvida den grundläggande principen förblivit korrigerad för marknadens misslyckanden – inte ambitionen att överta dess funktioner. Att utmaningarna blir mer specifika gör det i själva verket kritiskt för regeringar att behålla en hälsosam respekt för sina begränsningar, inte minst vad gäller informationshantering och avsaknaden av träffsäkerhet i många politiska åtgärder.

Avsaknaden av stabiliseringspolitiska instrument skapar särskilda svårigheter i det framtida EMU. Med stora olikheter i branschammansättning, strukturer, och teknologier kommer medlemsländerna att drabbas asymmetriskt av många utifrån kommande chocker, vilket ställer krav på anpassningsförmåga om bestående effekter ska kunna undvikas. Den här situationen ökar ytterligare behovet av flexibilitet och rörlighet. Lösningen på Europas problem står inte att finna i mer inläsning av resurser inom givna områden. Strävan att uppnå det för gemenskapen bästa utfallet kan dock överskuggas av motsatta intressen mellan de olika delarna.

Hur påverkas det enskilda landets handlingsutrymme av de åtgärder som vidtas av andra länder med vilket det konkurrerar om rörliga investeringar och andra produktionsfaktorer? Betydelsen av sådan påverkan uppmärksammades under 1980-talet främst i samband med beskattning av internationella investeringar. Genom att olika länder ömsesidigt påverkas av varandras politik är olika utfall tänkbara. En möjlighet är att alla, eller i vart fall många, länder finner det önskvärt att hålla ett högt skattetryck. Alternativt kan mer eller mindre alla länder drivas mot låga skatter, eftersom kostnaderna av en hög skattesats stiger för det enskilda landet ju lägre skatter som tas ut på annat håll. Det senare utfallet blir troligare ju svarare länder har att enas om bindande överenskomelser. I ett samhälle där staten axlat ett huvudansvar för utbildning, infrastruktur för transport, sjukvård, sociala skyddsnet och andra centrala funktioner, kan en urholkning av skatterna inte enbart skapa omställningsproblem, utan indirekt skada centrala funktioner i samhällsekonomin. Det kan ligga i länders gemensamma intresse att upprätta internationella regler eller annat

samarbete för att förhindra långtgående skattekonkurrens. Problemet är att detta också kan användas i syfte att motverka "välmotiverad" reduktion av skatter och regleringar. Som nämnts ovan har man hittills inte haft någon framgång i ansträngningarna att harmonisera skatter mellan medlemsländerna i EU, även om man i OECD under 1998 har kunnat enas om vissa definitioner på osund skattekonkurrens och början till åtgärder mot "skatteparadis".

Möjligheten för länder att tillgripa subventioner i syfte att locka till sig investeringar tillför ytterligare aspekter. I EMU kan sådana åtgärder, eventuellt i form av diverse industripolitiska satsningar, framstå som en bland få vägar att undvika bita i det sura äpplet av företagsnedläggning och omställning i konfrontation med ogynnsamma konkurrensbetingelser. Från företagets utgångspunkt motiveras etablering eller expansion av verksamhet i ett land emellertid sällan av kortsiktiga överväganden, utan av vad som kan förväntas råda på sikt. Om man beaktar samverkan mellan olika länder och företag över tiden, bl.a. baserat på det i sådana sammanhang vanliga antagandet att aktörers utfästelser tillmäts betydelse endast i den mån de är trovärdiga, finner man i princip att investeringsmönstret blir opåverkat av konkurrensen mellan potentiella värdländer. Förekommande subventioner minskar värdländernas vinster av att attrahera investeringar, men utfallet blir att företagen fortfarande investerar i de länder vilka erbjuder de bästa förutsättningarna. I varje ögonblick avstår varje land från att erbjuda mer än vad det kan vinna på att attrahera eller behålla en investering. Ju mer lika de potentiella värdländerna är som investeringsalternativ, desto mer pressas de av konkurrensen mellan dem att erbjuda subventioner.

Vi har redan noterat att de enskilda länderna i EU är och förblir olika i viktiga avseenden. Vissa skillnader minskar eller försvinner med globalisering och ökade krav på konkurrenskraft. Förutom skatteområdet gäller detta t.ex. för kostsamma industrietöd vilka utsätts för mer kritisk granskning. Egenheter som avviker från omvärldens framstår emellertid på andra områden som attraktiva. Sådana olikheter kan mycket väl bestå, och även stärkas, under konkurrensstrycket i en gemensam europeisk marknad. Särskilda färdigheter hos arbetskraften drar till sig verksamhet som kan nyttja dem, och möjliggör fortsatt utveckling av den speciella förmågan. Samtidigt finns det ingen entydig formel för hur stora insatser som "bör" göras i undervisning, sjukvård, miljöskydd, trygghet i arbetslagstiftningen, energi, vägar och telekommunikationer, brottsförebyggande åtgärder, och så vidare. "Goda" förhållanden uppskattas av människor och företag, och underlättar attraktion av rörligt kapital och produktion. Insikter i ekonomins möjligheter, inom det egna landet relativt andra länder, liksom om politikens förhållande till marknaden, underlättar en bedömning av vad som är "gott". Det är väsentligt att gemenskapen avstår från harmonisering där det inte är önskvärt, så att länderna kan fortsätta konkurrera i utformningen av "goda" förhållanden. Endast då kan man genom "experiment" lära vad som är förenligt med ekonomisk tillväxt och välbefinnande, såväl vad som inte är det.

Vilken tillämplighet har detta då i en krissituation där länder pressas att på något sätt försöka parera nedgångar i konkurrenskraft inom ett framtida EMU? Svaret är att det bör vara av hög relevans. Protektionistiska åtgärder och traditionella stödsatser kan i bästa fall ge tillfälligt andrum, men driver upp de samhällsekonomiska kostnaderna av en krissituation och undergräver grunden för investeringar och attraktion av rörliga resurser i det långa loppet. Avsaknaden av möjligheten till valutakorrigeringsliknande annan traditionell stabiliseringspolitik bör odelat fästa uppmärksamheten på behovet av åtgärder som stärker löne- och prisanpassning, flexibilitet i kombination med kompetensutveckling samt strukturomvandling.

En fortsättning på den turbulens som präglade världsekonomin under 1997 och 1998 kan ytterligare öka vikten av hög förmåga till anpassning och strukturomvandling för de enskilda länderna inom EMU. Chockerna under senare tid har till en stor del varit symmetriska, dvs. slagit mer eller mindre lika vad gäller börsvärden och finansiella påfrestningar i de enskilda länderna, och här hjälper EMU till att skapa stabilitet. Icke desto mindre måste man räkna med att också turbulenta makroekonomiska förhållanden ger skilda återverkningar inom olika marknader och sektorer, vilket kontinuerligt förändrar konkurrensförhållandena mellan medlemsländerna i EMU. Huruvida turbulensen kommer att stanna är i sig en komplicerad fråga som går utanför den här studiens räckvidd. Liberalisering och avskaffande av valutakontroller parallellt med en teknisk och institutionell utveckling som medger kraftigt ökad reaktionsförmåga och möjlighet till spekulation har uppenbarligen skapat en för tillfället extremt instabil situation på de internationella finansmarknaderna. Att valutakontrollerna avskaffats i länder som ännu inte hunnit få ordning på sina inhemska ekonomier, bl.a. saknas i många fall ansvarsfulla spelregler och krav på erforderlig öppenhet för bankväsendet, är en central faktor i den oreda vi observerat under 1998. Det ligger nära till hands att lärdomarna från denna utveckling, för enskilda länder såväl som investerare och internationella institutioner, kommer att bereda vägen för spelregler som medger större stabilitet i framtiden. Oavsett vilken utgången blir i det avseendet kvarstår behovet av ökad anpassningsförmåga och möjligheter till strukturomvandling inom EMU. Samtidigt kommer den globala utvecklingen att påverka hela Europas utsikter till tillväxt och förbättrade levnadsbetingelser, och utöva ett väsentligt inflytande på de allmänna attityderna till internationellt ekonomiskt utbyte.

Till saken hör att subventioner inte kan förstås enbart som resultatet av samhällsekonomiska överväganden. Åtgärder som är dyrbara för ekonomin i stort efterfrågas och understöds likväl av välorganiserade intressegrupper. Det har t.ex. visats att förekomsten av antidumping-åtgärder i EU:s externa politik är särskilt förekommande på områden där de minoritetsintressen som vinner på dem är förhållandevis väl organiserade. Utrymmet för särskilda intressen att göra sig gällande beror till stor del på de politiska beslutsprocesserna, men även den breda allmänhetens attityder och reaktioner spelar en väsentlig roll. Det är

”allmänheten” i egenskap av skattebetalare och konsumenter som i slutändan får betala notan.

Inslag i den gemensamma industripolitiken såsom ”benchmarking” är väsentliga för förbättrad information om vad som fungerar och vad som inte fungerar i fråga om att stödja ökad konkurrenskraft, tillväxt och välbefinnande. Det kan förväntas att regeringar med förhållandevis interventionistisk politik är avogt inställda till ökad öppenhet. Här föreligger ett slags spelsituation inte bara mellan länder, utan också inom länder mellan de som kan tjäna på subventioner eller protektionism, och övriga intressegrupper representerande samhällsnyttan. Om regeringar kan tillskansa sig politiska fördelar genom att underhålla åtgärder vilka försämrar förutsättningarna för ekonomins konkurrenskraft finns föga anledning att belysa och sprida nyheten om detta. Ju större öppenhet om effekterna på konkurrenskraften och vad som gynnar ett väl fungerande näringsliv, desto mindre blir lockelsen att engageras i sådan politik.

Allmänhetens attityder är emellertid inte enbart en fråga om spridning av information och om politikens beslutsprocesser. Med eller utan EMU leder globaliseringen, den tekniska utvecklingen och snabbare strukturomvandling till höga omställningskostnader och oro bland enskilda människor. Vinnare och förlorare är inte desamma. Många människor observerar att inkomstklyftorna blir större, i Sverige såväl som i andra länder, och upplever att jobb och inkomster är mindre trygga idag än vad de en gång var. Missnöje bland breda grupper skapar en grogrund för protektionism i den ena eller andra formen. Långt ifrån alla låter sig övertygas av argument som att ”de flesta i slutändan får det bättre”. En långsiktigt stabil politik i en kunskapsbaserad, globaliserad ekonomi gör bäst i att understödja en bred spridning av vinsterna. Det är särskilt angeläget att möjligheterna till utbildning omfattar hela samhället och att arbetslösheten kan minskas. Som synes från de senaste årens erfarenheter i flera europeiska länder har bättre fungerande arbetsmarknader och minskad arbetslöshet i regel kunnat åtföljas av minskade sociala spänningar. Staten bär också ett unikt ansvar för acceptabla sociala skyddsnet, men riktningen pekar mot sänkta skatter och en minskning av statens utgifter. Snarare än att bygga välfärdssamhället huvudsakligen på en fördelning av skattemedel som blir allt svårare att upprätthålla bör regeringarna verka mer aktivt för framväxten av fungerande privata försäkringssystem inklusive starkare incitament för individer att själva ta långsiktigt ansvar för upp- och nergångsperioder i livet. Den svenska debatten om s.k. medborgarkonton är viktig i det sammanhanget.

Allt detta pekar också på minskat utrymme för vidlyftiga stödsatser från statens sida i syfte att förhindra omstrukturering i ekonomin. För att hålla eller stärka kursen bort från gamla tiders industripolitik måste politikerna likväl, med eller utan EMU, verka för en gynnsam kombination av fördjupade insikter hos allmänheten om politikens möjligheter och effekter samt en konsekvent horisontell ansats för näringspolitik i vid mening. Gemenskapsnivån har en viktig uppgift i att söka underlätta denna process i medlemsländerna.

Att möta de verkliga behoven

I EU har man under 1990-talet fått en allt starkare efterfrågan på en politik som kan ta itu med kvardröjande allvarliga strukturproblem och mer effektivt verka för ett gott näringslivsklimat över lag, stärkt konkurrenskraft och ekonomisk expansion. Utmaningarna gäller inte minst bättre spridning av nya teknologier och gynnsammare betingelser för utveckling av nya företag, produkter och marknader, liksom förverkligandet av arbetsmarknader som medger ökad anpassningsförmåga inklusive mekanismer för kontinuerligt lärande. Principerna för den gemensamma industri- eller näringspolitiken har svängt mot en generell ansats, dvs. att söka åtgärda eller kompensera för marknadens misslyckanden och skapa mer konsekventa, tillförlitliga spelregler och institutioner. Stöd som inriktas mot enskilda näringslivssektorer eller snäva FoU-områden har däremot blivit mindre förekommande. Samtidigt återstår mycket att göra, inte minst i de enskilda medlemsländerna, för att förverkliga en gedigen sådan ansats.

Med EMU minskas radikalt de enskilda ländernas utrymme för stabiliseringspolitik. Frågan är om detta kommer att återuppväcka den gamla tidens industripolitik som ett medel för länderna att skärma sig från behovet av smärtsam strukturomvandling. Erfarenheterna av sådan politik är övervägande negativ och det råder föga tvivel om Europas behov av att stärka sin omställningskraft. Konkurrensen mellan de enskilda länderna pressar skatterna, ökar trycket på minskade statliga utgifter och ändrar inte på något avgörande sätt de samhällsekonomiska kostnaderna av en politik baserad på subventioner till specifika branscher och företag. Framväxten av en global, kunskapsbaserad ekonomi åtföljs emellertid på många håll av växande inkomstklyftor och ökad oro bland allmänheten, vilket skapar en grogrund för protektionism och interventionistisk politik. Det är väsentligt att strukturpolitikens utformning i EU/EMU kan präglas av utrymme för skilda ansatser såväl som kritisk granskning och utvärdering samt mer vitt spridd information om deras samhällsekonomiska effekter. En långsiktigt stabil politik värnar också den sociala stabiliteten och möjligheter till utbildning och arbete för alla.

Källor och litteratur

Traditionellt har ”industripolitik” haft karaktären av livsuppehållare för hotade industrier medelst subventioner och andra skyddsåtgärder. I Sverige har termen industripolitik övergetts till förmån för näringspolitik för att markera en mer generell ansats. Den brittiska termen *industry*, liksom franskans *l'industrie*, avser dock inte industri i snäv mening, utan innefattar snarare näringslivet i sin

helhet. Detsamma gäller motsvarande termer på spanska och flera andra av medlemsländernas språk. I utformningen av en generell näringspolitik finns det därför mindre skäl inom det engelska eller franska språkområdet, jämfört med det svenska, att överge termen "industripolitik". Av relevanta EU-dokument i sammanhanget är följande särskilt väsentliga: Bangemann-rapporten, *Industrial policy in an open and competitive environment* (Kom (90) 556 slutlig), EG-kommissionens resolution från 21 november 1994, "On the strengthening of the competitiveness of Community industry", samt "An Industrial Competitiveness Policy for the European Union" i *Bulletin of the European Union*, Supplement 3, 1994. Se även "Directive 83/189/EEC – A Commentary", (EG-kommissionen, Bryssel, 1998) för en översiktlig diskussion om det maskineri som instiftats för vidmakthållande av den inre marknaden på regleringssidan.

I "EMU – den nationella industripolitikens återkomst?", *Europaperspektiv. Årsbok 1998*, U. Bernitz, S. Gustavsson och L. Oxelheim, red. (Nerenius & Santérus Förlag, 1998) observerade P. Braunerhjelm och G. Fors i en studie av EU-data att statsstödet till industrin ökade i EU-länderna under den första halvan av 1990-talet. De drog även slutsatsen att det försköts från horisontella mot selektiva insatser och att det finns risk för en mer negativ utveckling i EMU. En studie av statsstödet utveckling under 1990-talet baserad på mer detaljerad OECD-statistik, vilken även utgör underlag för tabellerna 1 till 4 i denna artikel, presenteras i *Spotlight on Public Support to Industry* (Paris: OECD, 1998). Den bästa översikt jag sett av utvecklingen i Sverige bort från företags- och sektorsspecifikt stöd sedan 1970-talet är "Företags- och Branschspecifikt stöd till industrin – bokslut över en epok" av S.-I. Ericsson i *Aktuellt om Näringspolitik och Ekonomi*, nr 4, 1994. "Att skapa drivkrafter för tillväxt och förnyelse – näringspolitiska strategier i omvärlden", av S.-I. Ericsson i *Aktuellt om Näringspolitik och Ekonomi*, nr. 1, 1996 samt *Policies for Industrial Development and Competitiveness* (Paris: OECD, 1997) ger lättlästa överblickar av hur industripolitiken förändrats under 1990-talet i en rad länder.

I *Protectionism* hävdar J. Bhagwati (London: MIT-Press, 1988) att de krafter som verkar för öppenhet gradvis får övertaget i länders politik gentemot omvärlden. Angående risken för interventionism och återinförande av valutakontroller finns en intressant diskussion i L. Oxelheim, red., *The Global Race for Foreign Direct Investment* (Heidelberg: Springer-Verlag, 1993). Se T. Andersson, *Multinational Investment in Developing Countries* (London: Routledge, 1991) för frågeställningar kring konkurrens mellan länder om investeringar och dess påverkan på politiken och investeringsmönstret. K. Andersson, "EMU och våra framtida skatter", *Europaperspektiv*, op.cit. diskuterar skattekonkurrensen i EMU. I konjunkturrådets rapport 1998, *Företagaren i välfärdssamhället*, understryker L. Bergman m.fl. (SNS-Konjunkturrapport, 1997) vikten av konkurrens i formuleringen av strukturpolitik inom EMU.

Litteraturen om strukturproblemen i EU-länderna är kolossalt omfattande,

och det finns ingen möjlighet att här nämna mer än några axplock. Av intresse från svensk utgångspunkt är bl.a. "Lindbeck-rapporten", *Nya Villkor för Ekonomi och Politik* (SOU 1993:16), Andersson m.fl., Den Långa Vägen (Stockholm: IUI, 1993) samt J. Myhrman, *Hur Sverige blev rikt* (Stockholm: SNS Förlag, 1994). I *Implementing the OECD Jobs Study, Lessons from member countries' experience* (Paris: OECD, 1997) återfinns den senaste systematiska inventeringen av hur strukturella faktorer påverkar arbetslösheten i olika länder. För rapporter om nya utmaningar för strukturpolitiken till följd av teknisk utveckling, se framför allt EG-kommissionens *Greenbok on Innovation* (Bryssel, 1995). Exempel på andra referenser inom området är G. Eliasson, "Competence Blocs and Industrial Policy in the Knowledge-Based Economy", *STT-Review*, 1998 och *The ISE Policy Statement* av C. Edquist m.fl. (Linköping, 1998). Den ovan refererade analysen av FoU-verksamhetens internationalisering återfinns i T. Andersson "Internationalization of Research and Development and implications for a Small Economy", *Economics of Innovation and New Technology*, 1998. I *Technology, Productivity and Job Creation – Best Policy Practices* (Paris: OECD, 1998) kartläggs vad regeringar samt EG-kommissionen gör bra respektive dåligt på enskilda områden med inverkan på den tekniska utvecklingen såväl som i samordningen av politiken.