SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2020

SVENSK KONKURRENSKRAFT

HUR KAN SVERIGE SÄKERSTÄLLA ETT LÅNGSIKTIGT VÄLSTÅND?

SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2020

SVENSK KONKURRENSKRAFT

HUR KAN SVERIGE SÄKERSTÄLLA ETT LÅNGSIKTIGT VÄLSTÅND?

Johan Eklund (red.)
Per Thulin (red.)
Martin Andersson
Pontus Braunerhjelm
Enrico Deiaco
Karolina Ekholm
Pernilla Johansson
Christian Ketels

ENTREPRENÖRSKAPS FORUM

Entreprenörskapsforum är en oberoende stiftelse och den ledande nätverksorganisationen för att initiera och kommunicera policyrelevant forskning om entreprenörskap, innovationer och småföretag.

Stiftelsens verksamhet finansieras med såväl offentliga medel som av privata forskningsstiftelser, näringslivs- och andra intresseorganisationer, företag och enskilda filantroper.

Medverkande författare svarar själva för problemformulering, val av analysmodell och slutsatser i respektive kapitel.

För mer information, se www.entreprenorskapsforum.se

© Entreprenörskapsforum, 2020
ISBN: 978-91-89301-14-6
Författare: Johan Eklund och Per Thulin (red.)
Grafisk produktion: Klas Håkansson, Entreprenörskapsforum
Tryck: Örebro universitet

FÖRORD

Entreprenörskapsforum har sedan 2009 levererat en forskningspublikation i anslutning till den årligen återkommande konferensen Swedish Economic Forum. Syftet är att föra fram policyrelevanta frågor med entreprenörskaps-, småföretags- och innovationsfokus.

I årets rapport återupptar vi temat konkurrenskraft från 2017 års rapport. När detta skrivs befinner vi oss i en global pandemi vilket har drabbat den svenska såväl som den globala ekonomin hårt. Det har inneburit en betydande nedgång i BNP och farhågor att långtidsarbetslösheten ökar till historiska nivåer nästa år. Även den ökade nationella isoleringen innebär betydande risker för en liten, öppen och handelsberoende ekonomi som den svenska. Det gör det angeläget att undersöka hur vi kan säkra den svenska konkurrenskraften för att bibehålla ett långsiktigt välstånd.

Dessvärre är det inte bara pandemin som oroar. Det finns flera indikatorer på att Sverige har förlorat i konkurrenskraft under det senaste decenniet och uppvisar en sämre välstånds- och produktivitetsutveckling än många jämförbara länder. Denna rapport handlar ytterst om hur Sverige kan stärka konkurrenskraften på ett sätt som skapar förutsättningar för ett fortsatt högt och växande välstånd.

Tack till Vinnova och Tillväxtverket samt övriga finansiärer av Entreprenörskapsforums verksamhet. Författarna inkluderar undertecknad samt Martin Andersson, professor Blekinge tekniska högskola och forskare Entreprenörskapsforum, Pontus Braunerhjelm, professor Kungliga tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola och forskare Entreprenörskapsforum, Enrico Deiaco, forskningsledare Entreprenörskapsforum, Karolina Ekholm, professor Stockholms universitet, Pernilla Johansson, seniorekonom Swedbank, Christian Ketels, forskare Harvard Business School och Per Thulin, forskare Entreprenörskapsforum och Kungliga tekniska högskolan.

Vi författare svarar helt och hållet för de analyser och rekommendationer vi för fram i respektive kapitel.

Med förhoppning om intressant läsning!

Stockholm i november 2020

Johan Eklund
vd Entreprenörskapsforum, professor Blekinge tekniska högskola
och Internationella handelshögskolan i Jönköping

INNEHÅLL

FÖRORD 3

1. SVENSK KONKURRENSKRAFT – HUR KAN SVERIGE SÄKERSTÄLLA ETT LÅNGSIKTIGT VÄLSTÅND? 7
Johan Eklund och Per Thulin

2. SWEDISH COMPETITIVENESS SCORECARD 2020 – SVENSK KONKURRENSKRAFT I SKUGGAN AV COVID-19 23
Christian Ketels och Per Thulin

3. VAD FÖRKLARAR SVERIGES FALL I VÄLSTÅNDSLIGAN? 49
Johan Eklund och Per Thulin

4. VAD KAN VI VÄNTA OSS AV EUROPEISK INDUSTRIPOLITIK? 67
Karolina Ekholm

5. PLATTFORMSFÖRETAG: VÄLSIGNELSE ELLER FÖRBANNELSE? – KONKURRENS, INNOVATION OCH ANVÄNDARNYTTA 87
Pontus Braunerhjelm

6. KONKURRENSKRAFT OCH GLOBALA VÄRDEKEDJOR – ÖVERSIKT, FRAMTIDSSPANING OCH POLICY FÖR SVERIGE 111
Martin Andersson och Enrico Deiaco

7. REGIONAL KONKURRENSKRAFT OCH DIGITALISERING I SPÅREN AV COVID-19 135
Pernilla Johansson

OM FÖRFATTARNA 163

KAPITEL 1

SVENSK KONKURRENSKRAFT

HUR KAN SVERIGE SÄKERSTÄLLA ETT LÅNGSIKTIGT VÄLSTÅND?

JOHAN EKLUND OCH PER THULIN

1. INTRODUKTION

Såväl den svenska som den globala ekonomin drabbas hårt av covid-19-pandemin. När detta skrivs har BNP rasat med 8,3 procent andra kvartalet 2020 och risken för fortsatt ekonomisk nedgång under slutet av 2020 och början av 2021 är överhängande. Antalet långtidsarbetslösa väntas öka till historiska nivåer nästa år. Utöver ett dramatiskt fall i ekonomiska aktiviteter och snabbt stigande arbetslöshet finns även betydande risker i form av en ökad nationell isolering med minskade internationella handelsflöden samt ansträngda bilaterala och multilaterala relationer. För en liten, öppen och handelsberoende ekonomi som den svenska kan detta få allvarliga ekonomiska konsekvenser, inte minst kan det komma att påverka den svenska industrins styrkepositioner på globala marknader.[1] Utan omfattande handel med omvärlden kommer Sverige svårligen bibehålla dagens nivå på ekonomiskt välstånd, än mindre öka det.

Vår förmåga att hävda Sverige i globala värdekedjor kan komma att förändras. Frågor som handlar om svensk konkurrenskraft på medel till lång sikt bör med andra ord ses som centrala för svensk ekonomisk återhämtning, utveckling och

1. Svensk förmåga att konkurrera påverkas negativt av det enkla faktum att Sverige utgör en liten hemmamarknad, vilket är en försvårande faktor för framförallt nya, små och medelstora företag som vill växa. För ett relativt litet land ställs med andra ord större krav på goda förutsättningar för att lyckas upprätthålla konkurrenskraft. För resonemang kring entreprenörskap, företags uppskalning och hemmamarknadens storlek samt hur detta ökar betydelsen av goda ramvillkor se Eklund och Thulin, (2017).

förnyelse. Likaså är det kritiskt viktigt att fokusera på de områden och faktorer som ligger inom vad vi i Sverige själva kan påverka direkt eller indirekt via till exempel EU. Denna rapport handlar om Sveriges *långsiktiga* konkurrenskraft, som i förlängningen ytterst handlar om svenskt välstånd och vår förmåga att bibehålla det.

2. VAD MENAS MED KONKURRENSKRAFT?

Konkurrenskraft handlar om kostnadsfördelar: Ett företag, som allt annat lika, har tillgång till mer kompetent arbetskraft har en kostnadsfördel vis-à-vis konkurrenter; en industri som har tillgång till billiga råvaror, som till exempel elektricitet, har en kostnadsfördel; ett land som har bra institutioner (effektiva lagar och regler) har en tydlig kostnadsfördel vilket därmed ger hela ekonomin kostnadsfördelar som resulterar i ett högre välstånd.[2] Det finns inget egenvärde i kostnadsfördelar och konkurrenskraft om det inte resulterar i ett högre välstånd.

Med denna utgångspunkt kan konkurrenskraft även definieras som förmågan att upprätthålla förädlingsvärden[3] och generera produktivitetstillväxt.[4] På lite sikt förutsätter detta även en förmåga att generera ny kunskap som via entreprenörskap och innovationer skapar ekonomiska värden. Att definiera konkurrenskraft kan dock vara förrädiskt, i synnerhet ”nationell konkurrenskraft” kan leda fel och resultera i åtgärder som inte är välståndsskapande. En risk är att felaktiga resonemang resulterar i politiska åtgärder som är direkt protektionistiska och som skapar artificiella kostnadsfördelar som är fördelaktiga för enskilda företag eller industrier men som är skadliga ur ett välståndsperspektiv. Typexemplet på detta är handelsprotektionistiska åtgärder i olika former.

Det finns många olika definitioner av konkurrenskraft, men de flesta utgår ifrån någon form av produktivitetsresonemang. Den välrenommerade ekonomen Michael Porter (1990) har till exempel uttryckt att: ”… *the only meaningful concept of competitiveness at the national level is productivity*”. I linje med detta definierar till exempel Världsekonomiskt forum (WEF, 2020) konkurrenskraft som: ”… *the*

2. Ett vanligt förekommande mått på internationell konkurrenskraft är ”unit labor cost” vilket mäter hur mycket arbetskraften kostar i genomsnitt per producerad enhet, vilket mäts som total arbetskraftskostnad relativt real output (se t.ex. OECD, 2019). Likaså finns det olika export- och importbaserade mått på konkurrenskraft (se t.ex. Castellani och Koch (2015) för olika mått samt även Eklund och Thulin, 2017).
3. Läsaren bör notera att summan av förädlingsvärden i ekonomin under ett år ger bruttonationalprodukten (BNP) och vars sammansättning vi återkommer till i framförallt kapitel 3.
4. Konkurrenskraft kan både ses som ett kortsiktigt och ett långsiktigt fenomen. Det går även att anlägga ett företags- eller samhällsekonomiskt perspektiv. Att skilja på dessa är viktigt då det kan resultera i fundamentalt olika slutsatser. På det penningpolitiska området kan till exempel det som är bra för konkurrenskraft på kort sikt vara dåligt för strukturomvandling och konkurrenskraft på lång sikt.

set of institutions, policies and factors that determine the level of productivity of a country". Det som förenar företagets konkurrenskraft med nationell konkurrenskraft är med andra ord förmågan att bibehålla och generera hållbar tillväxt i förädlingsvärden. Med detta som utgångspunkt är det sedan möjligt att studera vilka faktorer som är av långsiktig betydelse för att upprätthålla och skapa tillväxt i förädlingsvärden i den svenska industrin. Sett ur detta perspektiv blir konkurrenskraft i det närmaste synonymt med förmågan att bibehålla eller höja välståndet i ett land.

Långsiktig konkurrenskraft handlar till stora delar om policy som bejakar fungerande marknader, bidrar till kompetensförsörjning och tillgodogörande av ny teknik samt mer generellt underlättar för innovationer och mer kostnadseffektiva processer. Ett bra exempel på detta är Världsbankens så kallade Doing Business-projekt, som mäter hur olika faktorer som påverkar kostnaderna för att starta och driva företag varierar mellan länder. Världsekonomiskt forum (WEF, 2020) operationaliserar begreppet genom att identifiera och mäta tolv olika faktorer av betydelse för konkurrenskraft: Institutionell kvalitet, infrastruktur, ICT-mognad, makroekonomisk stabilitet, hälsa, humankapital, produktmarknader, arbetsmarknader, finansiella systemet, marknadsstorlek, näringslivsdynamik och innovationskapacitet. I dessa globala rankingar tenderar Sverige placera sig i en medelposition inom OECD-gruppen av länder och i linje med vår position i den så kallade välståndsligan (se nedan). Dessa försök till att mäta konkurrenskraft är dock trubbiga och ger begränsad vägledning för beslutsfattare. I kapitel 2 redovisas ett konkurrenskrafts-scorecard baserat på ett 70-tal indikatorer för att ge bättre vägledning till vilka faktorer som är av störst betydelse.

Världsekonomiskt forums definition av konkurrenskraft gör det möjligt att se vilka faktorer som kan stärka (eller försvaga konkurrenskraften). Det är vidare principiellt möjligt att utifrån denna definition utvärdera ekonomisk politik i form av till exempel regleringar och skatter. För att fullt ut förstå den svenska konkurrenskraften och hur den kan komma att förändras i kölvattnet av pandemin krävs dock en betydligt mer omfattande analys av de svenska ekonomiska strukturerna. Här spelar ny teknik, innovation och entreprenörskap en viktig roll.[5] Teknisk utveckling, inte minst digitala teknologier, medför en potential att organisera ekonomisk verksamhet på nya sätt – affärsmodeller, produktion, försäljning – som i förlängningen leder till produktivitetsvinster. För att realisera denna potential måste företag förmå att anpassa sig och förändra sina strukturer på olika nivåer. Den övergången förknippas med såväl interna organisatoriska hinder som externa regulatoriska och institutionella friktioner eller begräsningar. Allt detta påverkar konkurrensförmågan. Att sådana konkurrenskraftsproblem uppstår beror delvis på att organisatoriska och institutionella förändringar sker på en mycket längre

5. Se Eklund och Thulin (2017) för ett utförligare resonemang kring svensk konkurrenskraft och möjligheterna att skapa ett "competitiveness scorecard" för Sverige.

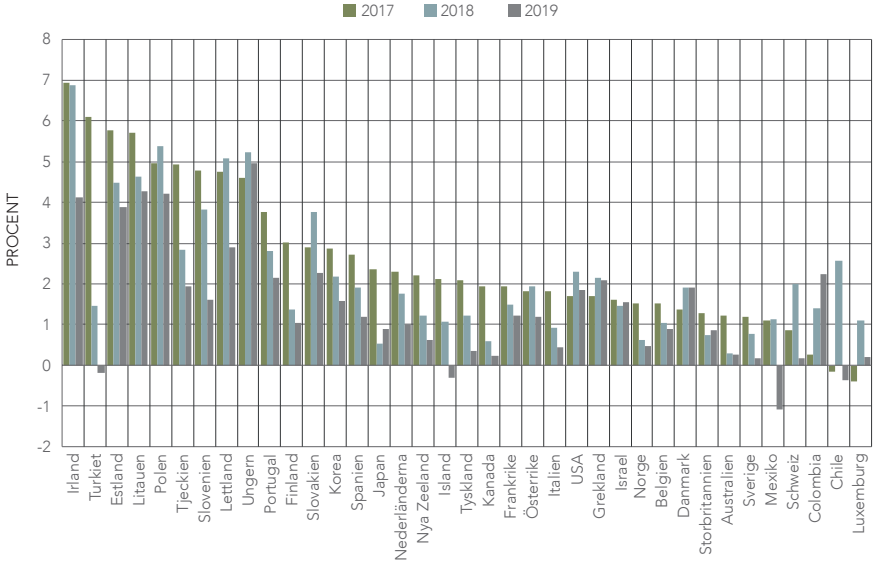
tidsskala än teknisk utveckling vars hastighet för närvarande saknar motstycke (flera av rapportens kapitel berör till exempel den pågående digitaliseringen).

Entreprenörskap och innovation driver på organisatorisk och institutionell förändring och är därför en avgörande mekanism för att lösa de svenska utmaningarna. På samhällsnivå fungerar entreprenörskap som en vital form av experimenterande genom vilket ekonomin kontinuerligt utvecklas och anpassas efter nya förutsättningar. För detta krävs dock nya institutionella spelregler som främjar entreprenörskap och innovation, men även uppskalning av nya innovativa lösningar samt strukturomvandling.

3. SVENSK PRODUKTIVITETS- OCH VÄLSTÅNDS-UTVECKLING – SVERIGE HAR FÖRLORAT I RELATIVT VÄLSTÅND VILKET AVSLÖJAR BRISTANDE KONKURRENSKRAFT

Det finns flera indikatorer på att Sverige har förlorat i konkurrenskraft under det senaste decenniet. En tydlig indikator på en relativt svag ekonomisk utveckling är det faktum att Sverige uppvisar en sämre välstånds- och produktivitetsutveckling än många jämförbara länder. Under perioden 2017 till 2019 tillhörde svensk tillväxt i BNP per capita det absoluta bottenskiktet bland OECD-länderna (Figur 1).

Figur 1. Tillväxt BNP per capita 37 OECD-länder, 2017, 2018 och 2019



Anm: Visar BNP per capita uttryckt i fasta priser och fasta köpkraftspariteter.
Källa: OECD Statistics.

Det har resulterat i att Sverige tyvärr inte längre ligger vid den ekonomiska fronten – Sveriges position i den så kallade välståndsligan har gått kräftgång sedan 1970-talet. 1970 intog Sverige position fyra, år 1990 rank fem för att sedan falla ned till rank nio år 2010 och rank tolv 2019. Se tabell 1 nedan. I klartext innebär detta att Sveriges BNP per capita faller relativt OECD. Består detta över en längre period kommer det att resultera i ytterligare fall i välståndsligan.

Tabell 1. OECD:s välståndsliga, köpkraftsparitetsjusterad BNP per capita i löpande priser

	1970		1980		1990		2000		2010		2019	
	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank
Schweiz	194	1	166	1	155	2	130	4	134	3	131	3
Luxemburg	148	2	137	2	169	1	202	1	217	1	224	1
USA	142	3	135	3	136	3	133	3	123	4	120	5
Sverige	133	4	121	6	116	5	109	8	107	9	103	12
Australien	126	5	112	9	101	16	103	12	108	8	103	11
Kanada	125	6	126	5	115	6	108	10	102	11	95	15
Nederländerna	120	7	116	7	109	10	117	5	114	5	110	8
Danmark	115	8	106	12	104	14	105	11	109	7	110	7
Tyskland	110	9	112	10	111	8	101	14	101	13	104	10
Nya Zeeland	107	10	91	20	84	19	79	21	79	22	81	19
Belgien	105	11	110	11	106	11	102	13	101	12	101	13
Island	105	12	134	4	125	4	109	7	100	14	111	6
Österrike	104	13	113	8	111	9	108	9	107	10	109	9
Frankrike	100	14	104	15	100	17	96	19	91	17	91	16
Italien	99	15	105	14	106	12	99	15	88	19	82	18
Storbritannien	97	16	91	19	96	18	97	18	92	16	90	17
Finland	92	17	99	16	103	15	98	17	99	15	95	14
Norge	91	18	106	13	105	13	135	2	147	2	123	4
Japan	89	19	94	17	111	7	98	16	89	18	80	20
Grekland	84	20	93	18	75	22	72	22	71	23	58	24
Spanien	75	21	75	21	77	21	79	20	80	21	78	22
Irland	67	22	71	22	78	20	111	6	110	6	164	2
Portugal	56	23	62	23	67	23	69	23	69	24	67	23
Mexiko	50	24	53	24	41	26	40	25	39	26	38	26
Turkiet	48	25	44	25	47	25	35	26	44	25	52	25
Korea	17	26	26	26	48	24	68	24	80	20	79	21

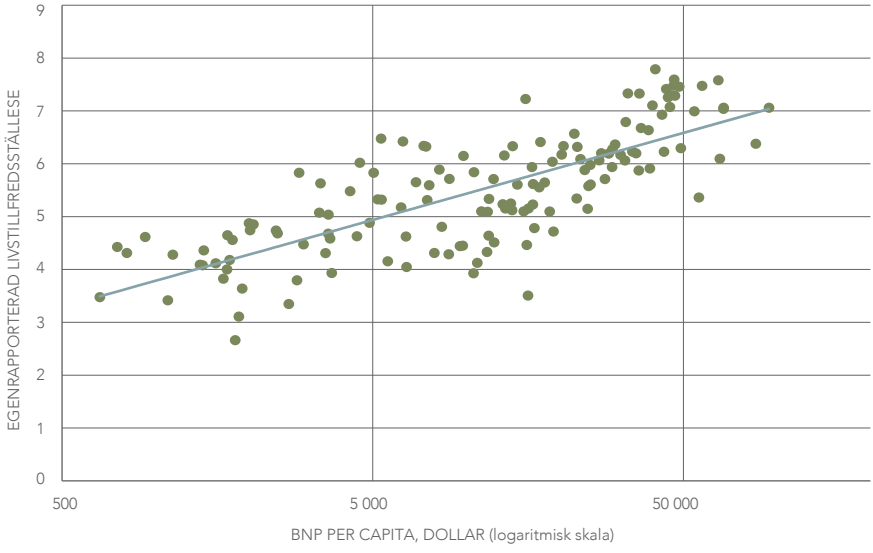
Anm: Index är beräknat som procent av det ovägda OECD-genomsnittet av BNP per capita. Endast OECD-länder för vilka det finns data för samtliga år är inkluderade.

Källa: OECD Statistics.

Det måste med andra ord sägas att välståndsligan avslöjar en utdragen och relativt stor minskning av svenskt välstånd. Sverige utmärker sig genom att vara ett av de länder – Nya Zeeland och Kanada undantagna – som har haft den kraftigaste negativa utvecklingen inom välståndsligan. Välståndsligan kännetecknas i övrigt av en relativt hög grad av rankstabilitet där få länder uppvisar några större rörelser. Tyskland låg till exempel på rank nio 1970 och återfinnes idag på rank tio, och liknande mönster ser vi även för till exempel Danmark och Nederländerna. Ett fåtal länder utmärker sig genom sin starkt positiva utveckling, då främst Irland och Norge.

BNP per capita är ett viktigt mått som även är starkt korrelerat med andra mått över välstånd och utgör en mycket bra indikator på hur konkurrenskraften utvecklas över tid. En vanligt förekommande anmärkning som förs fram mot välståndsligan och BNP-mått är att dessa fokuserar på den materiella sidan av välfärden. Detta är naturligtvis sant men förtar inte det faktum att BNP per capita är ett utomordentligt starkt mått på välstånd, vilket tydligt framgår av figur 2 som visar ett starkt positivt samband mellan BNP per capita och egenrapporterad livstillfredsställelse för ett brett urval av länder.

Figur 2. BNP per capita och genomsnittlig livstillfredsställelse, 143 länder 2017



Källa: World Happiness Report 2019 och Världsbanken.

Denna rapport handlar ytterst om hur Sverige kan stärka sin konkurrenskraft på ett sätt som skapar förutsättningar för ett fortsatt högt och växande välstånd. Återstoden av detta inledande kapitel sammanfattar rapportens resterande kapitel.

4. SAMMANFATTNING AV RAPPORTENS KAPITEL

Rapporten består av sex ytterligare kapitel som vart och ett behandlar olika aspekter av den svenska konkurrenskraften. I kapitel 2 undersöker Christian Ketels och Per Thulin vilka strukturella effekter covid-19-pandemin kan tänkas få på svensk ekonomi samt redovisar ett konkurrenskrafts-scorecard. I kapitel 3 ställer sig Johan Eklund och Per Thulin frågan hur det kommer sig att Sverige tappat så mycket i relativt välstånd och vad som förklarar denna nedgång. Därefter, i kapitel 4 ställer sig Karolina Ekholm frågan vad vi kan väntas oss av europeisk industripolitik. I kapitel 5 diskuterar Pontus Braunerhjelm de så kallade plattformsföretagen och hur konkurrenspolitiken behöver moderniseras och anpassas till denna typ av företag. I kapitel 6 undersöker Martin Andersson och Enrico Deiaco svensk konkurrenskraft utifrån vår position i globala värdekedjor. Slutligen i kapitel 7 skriver Pernilla Johansson om regional konkurrenskraft med särskilt nedslag i regionala skillnader i digitalisering. Nedan följer en sammanfattning av rapportens kapitel.

Kapitel 2: Swedish Competitiveness Scorecard 2020: Svensk konkurrenskraft i skuggan av covid-19. Av Christian Ketels och Per Thulin

Kapitel 2 består av tre delar: I den första delen tittar författarna på Sveriges konkurrenskraft precis innan covid-19-pandemin slog till, baserat på ett uppdaterat scorecard över svensk konkurrenskraft (metoden introducerades i Swedish Economic Forum Report, 2017, Eklund och Thulin, 2017). I den andra delen tittar författarna mer generellt på hur kriser påverkar ekonomisk aktivitet och konkurrenskraft och diskuterar huruvida en kris kan vara en möjlighet för att skapa en bättre framtid, en bild som ofta förekommer i den politiska diskussionen. I den tredje delen diskuteras en rad trender som har påverkats väsentligt av covid-19-pandemin. Världen kommer att ha förändrats när pandemin är över. Dessa förändringar kommer påverka strukturen på den globala ekonomin, värdet av Sveriges nuvarande konkurrensfördelar, och de politiska åtgärder som är bäst lämpade att stödja svensk konkurrenskraft i framtiden.

Swedish Competitiveness Scorecard introducerades 2017 som ett instrument för att ge en överblick över svensk konkurrenskraft.[6] Tanken är att inte bara fokusera på en indikator, såsom produktivitet som ett centralt mått av ekonomisk prestation, eller ett övergripande index, till exempel det som sammanställs i Världsekonomiskt forums Global Competitiveness Report som inkluderar en lång rad fundamentala aspekter av konkurrenskraft som påverkar produktivitet. Scorecardet ska istället tydliggöra sammanhanget mellan olika dimensioner, och

6. Årets Scorecard skiljer sig något metodmässigt från det som togs fram 2017. I år utgör OECD-länderna genomgående jämförelsegrupp medan antalet länder varierade för de olika indikatorerna i 2017 års scorecard.

belysa de effekter som mer kortsiktiga svängningar i det ekonomiska läget har på olika konkurrenskraftsmått.

Scorecardet är uppdelat i tre stora block:

- Ekonomisk *prestation* som direkt påverkar välståndsnivån.
- Ekonomisk *aktivitet* såsom export, investeringar och innovation.
- *Fundamentala faktorer* i företagsklimatet som påverkar produktivitet såsom tillgång till humankapital och infrastruktur, marknadsvillkor och så vidare.

Sverige rankas som ett av världens mest konkurrenskraftiga länder i en del internationella studier som till exempel Global Competitiveness Report (WEF, 2020). Den bilden nyanseras något i författarnas scorecard, som jämför Sverige med andra OECD-länder med hjälp av en bredare uppsättning indikatorer inom flera dimensioner med bäring på konkurrenskraft. Här placerar sig Sverige runt genomsnittet, både när det gäller ekonomiska resultat och en rad fundamentala konkurrensfaktorer. Scorecard-analysen visar att det finns potential för Sverige att förbättra sin position och med stor sannolikhet också stärka svenskt välstånd på sikt. En jämförelse med 2017 års scorecard visar dock att förändringsdynamiken pekar åt fel håll: Sverige tappar långsamt i position relativt andra länder. Sverige uppvisar vidare en oförmåga att adressera tidigare kända svagheter avseende faktorer som påverkar landets konkurrenskraft.

Författarna drar slutsatsen att pandemin med stor sannolikhet inte kommer förändra Sveriges grundläggande konkurrenskraft nämnvärt. Det som kommer förändras är det bredare ekonomiska sammanhanget inom vilket Sverige konkurrerar. Den accelererande övergången till digitala arbetssätt, samarbete och konsumtion kommer öka vikten av vissa konkurrenskraftsfördelar och minska vikten av andra. Här har Sverige en del fördelar, speciellt gentemot andra europeiska länder, men landet behöver en strategi för att stärka och använda dessa fördelar. Samma gäller för de förändringar i globaliseringen som har påskyndats av pandemin. Många svenska företag är globala och många svenska jobb är beroende av global handel och kapital. Framgång i framtiden kommer kräva fortsatt förändring, också i Sverige.

Varje bedömning av Sveriges konkurrenskraft och debatt om politiska prioriteringar för att stärka Sveriges position i den globala ekonomin måste grundas i en syn på hur dessa externa trender utvecklas, och hur det kommer påverka värdet av Sveriges nuvarande konkurrensfördelar. Därför menar författarna att scorecardet är centralt för att kunna välja politiska åtgärder som har förmågan att ”build back better” istället för att försöka återgå till hur det var före covid-19.

Kapitel 3: Vad förklarar Sveriges fall i välståndsligan? Av Johan Eklund och Per Thulin

I kapitel 3 ställer sig Johan Eklund och Per Thulin frågan vad som förklarar Sveriges relativt kraftigt försvagade position i den så kallade välståndsligan. Välståndsligan baseras på en jämförelse av BNP per capita-inkomster, vilka uppvisar ett starkt positivt samband med andra mått på välfärd. Få länder har uppvisat motsvarande försämring i relativt välstånd som Sverige. 1970 intog Sverige position fyra i välståndsligan. 2019 hade Sverige fallit ned till position tolv. I den första delen av kapitlet undersöks vilka faktorer som förklarar den relativt svaga BNP per capita-utvecklingen och framförallt hur dessa komponenter påverkar den svenska positionen i välståndsligan. I kapitlets andra del tar författarna fasta på de insikter rörande fundamentala konkurrenskraftsfaktorer (kapitel 2) och dess betydelse för BNP per capita-utvecklingen.

De övergripande slutsatserna i kapitlet är att den svenska minskningen av välstånd och den svaga BNP per capita-utvecklingen beror både på ansenliga källor till ineffektivitet i den svenska ekonomin och på en svagare produktivitetstillväxt. Framförallt har effektivitetshöjande åtgärder som ökar andelen sysselsatta samt antalet arbetade timmar potential att förbättra den svenska positionen. Resultaten som redovisas i kapitlet förstärker den redan välkända bilden av att arbetsmarknadens funktionssätt och kompetensförsörjning bör förbättras. Sysselsättningsgraden har på lite längre sikt utvecklats relativt ofördelaktigt i Sverige och förklarar en del av välståndstappet. Andelen sysselsatta låg relativt högt inom OECD under 1980–90-talen men har sedan successivt försämrats och fallit under hela 2000-talet. Antalet arbetade timmar per sysselsatt har legat relativt lågt under hela perioden (1984–2019) och arbetsproduktiviteten har uppvisat något svagare utveckling än OECD-snittet under samma period. Enkelt uttryckt har Sverige en relativt stor arbetskraft men sysselsättningen och antalet arbetade timmar per sysselsatt ligger relativt lågt och den genomsnittliga arbetsproduktiviteten har utvecklats svagare än i omvärlden. Likaså visar analysen att om Sverige förbättrade sina institutionella ramvillkor och anpassade sig till ”best practice” så finns potential att markant höja det svenska välståndet och närma sig den så kallade ekonomiska fronten.

Kapitel 4: Vad kan vi vänta oss av europeisk industripolitik? Av Karolina Ekholm

I detta kapitel diskuterar författaren Karolina Ekholm EU:s industripolitik och hur ändamålsenligt det nuvarande ramverket är. Industripolitik, i betydelsen en uttalad strategi för att främja ekonomisk tillväxt och teknologisk utveckling, innefattar många olika politikområden, till exempel utbildning, forskning, infrastruktur, miljö och finansmarknad. Författaren fokuserar på konkurrenspolitiken och vilka argument som finns för att lätta på den i syfte att möjliggöra uppkomsten av

europeiska ”champions”, företag som är konkurrenskraftiga nog att bli dominerande på världsmarknaden.

Karolina Ekholm inleder med att redogöra för utgångspunkterna i de befintliga ramverken och fortsätter därefter med att diskutera vilka förändringar som kan väntas utifrån de signaler som kommit från EU:s institutioner och medlemsländer. EU:s konkurrenspolitik är enligt sin konstruktion helt inriktad på effekter på den inre marknaden. Om denna politik tillämpas på ett betydligt mer restriktivt sätt än vad som sker i länder utanför EU skulle det kunna finnas en risk att europeiska företag möter konkurrenter som har fördelar av en dominerande ställning på sin hemmamarknad.

Den nuvarande kommissionen har tydligt signalerat en vilja att reformera EU:s industri- och konkurrenspolitik i syfte att underlätta för europeiska företag att konkurrera på världsmarknaden. I synnerhet gäller detta den digitala sektorn, där kommissionen vill driva på för att EU inte ska hamna på efterkälken. I Europeiska rådets plan för en återhämtning efter coronakrisen betonas behovet av ”strategisk autonomi” genom en dynamisk industripolitik.

Författaren diskuterar också hur ökad konkurrens påverkar innovation. Investeringar i FoU och andra typer av innovationsprojekt är beroende av intern finansiering. Om starkare konkurrens innebär lägre vinster kan utrymmet för finansiering leda till färre investeringar och därmed mindre innovation. Trots detta tycks det som att ökad konkurrens för det mesta har en positiv effekt på innovationsgraden, särskilt när konkurrensen i utgångsläget är låg. Slutsatsen som kan dras är att politik som främjar konkurrens och öppenhet vad gäller handel med omvärlden är önskvärd när man vill skapa goda förutsättningar för innovation och långsiktig tillväxt.

I kapitlet jämför författaren konsekvenser av USA:s och EU:s konkurrenspolitik. I USA har företagskoncentrationen ökat påtagligt samtidigt som vinsterna och utdelningarna till ägarna ökat och investeringarna och produktivitetstillväxten minskat. I Europa har istället företagskoncentrationen minskat samtidigt som investeringarna har utvecklats relativt stabilt, trots lägre vinster och lägre börskurser. Att köpkraften och investeringarna har fallit mer i USA än i Europa kan vara en stark indikation på att minskad konkurrens är den drivande faktorn för utvecklingen i USA.

Avslutningsvis menar författaren att för att åstadkomma att industripolitiken på såväl nationell nivå som på EU-nivå främjar innovation och teknikutveckling är troligtvis en strikt konkurrenspolitik i kombination med aktiva satsningar på spetsforskning och högkvalitativ utbildning en bättre strategi än att försöka odla fram europiska ”champions” genom att skydda dem från konkurrens.

Kapitel 5: Plattformsföretag: Välsignelse eller förbannelse? Konkurrens, innovation och användarnytta. Av Pontus Braunerhjelm

Detta kapitel handlar om de så kallade plattformsföretagen – till exempel Amazon, Google och Facebook – och deras tilltagande marknadsdominans. Den centrala frågan som ställs är hur väl anpassat det existerande regelverket är för att främja konkurrens, konsumentnytta och innovationer på mer digitaliserade marknader samt vilka risker som finns att effekter som på kort sikt förefaller positiva kan ha långsiktigt negativa effekter. I kapitlet presenteras de problem och målkonflikter som kan uppstå när nuvarande konkurrensregler ska tillämpas och anpassas till plattformsföretagen. Vilka överväganden bör styra hur konkurrensen regleras på digitala marknader? För Sveriges framtida konkurrenskraft är det viktigt att såväl existerande som kommande svenska företag kan konkurrera om marknader för plattformar men också på de marknader som plattformar erbjuder.

Som diskuteras i kapitlet behövs sannolikt inte något mer dramatiskt omtag, de brister som påtalats bör kunna åtgärdas genom att modifiera tolkning och tillämpning av nuvarande lagstiftning. Författaren pekar även på att politiken står inför utmaningar när det gäller att utforma en ny och väl avvägd konkurrensrätt. Tidsperspektiven skiljer sig markant mellan politiska processer och en snabbt föränderlig och innovativ marknad där regeringar och myndigheter befinner sig i ett konstant informationsunderläge jämfört med särskilt högteknologiska företag.

I kapitlet dras flera ekonomisk-politiska slutsatser. Till att börja med kommer *kompetensen* hos de konkurrensvårdande instanserna, för att analysera och tolka effekterna av digitaliseringen, bli av central betydelse. Kunskaper rörande algoritmer, maskininlärning och AI blir avgörande för att förstå förutsättningarna för konkurrens. Till detta kommer en analyskapacitet för att retrospektivt studera vad olika tidigare åtgärder (eller avståenden från sådana) inneburit för konkurrens som skulle kunna användas vid framtida överväganden.

För det andra behöver *bedömningsgrunder* revideras vad gäller marknadsdefinition samt hur de totala effekterna av ett konkurrensbegränsande agerande kan vägas in. Kortsiktiga effekter på priser bör tonas ner till förmån för de mer långsiktiga på konkurrens, priser och innovation. De dominerande plattformsföretagens hela ekosystem och vertikalt integrerade enheter bör tas i beaktande vid bedömningar av hur företagens agerande potentiellt kan vara konkurrensbegränsande, både vad gäller inträde av nya plattformsföretag och konkurrens på plattformar. Sannolikhet ska vara ett tillräckligt kriterium för att konkurrensmyndigheten ska kunna vidta åtgärder för att begränsa skadliga effekter hos användare samt på konkurrens och innovation. Omvänd bevisbörda bör tillämpas i vissa fall där plattformsföretagen själva visar att deras agerande verkligen leder till positiva effekter. Plikt att anmäla förvärv av potentiella konkurrenter skulle kunna utvidgas.

Slutligen bör *konkurrensfrämjande medel och sanktioner* breddas till att exempelvis omfatta en ökad rätt för användare att överföra data mellan olika plattformar (dataportabilitet). Likaså förespråkas olika tekniska lösningar som underlättar att flera plattformar har tillgång till samma data och att användare själva ges ett större utrymme att bestämma vem som ska ha tillgång till deras data. I viss utsträckning kan detta användas även i förvärvsfall. På förvärvssidan kan även möjligheterna att bryta ut delar av existerande företag användas i högre grad vilket sannolikt också skulle kunna motverka förvärvsfrenesin hos stora plattformsföretag. Andra förslag, som dock rönt mindre uppmärksamhet, handlar om affärsmodeller där plattformarna finansierar sig via abonnemangsintäkter, alternativt att någon form av mellanhänder – ”datafackföreningar” – förhandlar å individens räkning gentemot plattformar för rätten till en ”digital utdelning”. Realismen av den här typen av förslag varierar och om de skulle förverkligas kommer det sannolikt ske relativt långt fram i tiden. De bidrar knappast till att lösa de potentiellt negativa effekter som existerande plattformar kan föra med sig. Och de kommer troligen vara beroende av att lagar och regelverk ändras.

Kapitel 6: Konkurrenskraft och globala värdekedjor – översikt, framtidsspaning och policy för Sverige. Av Martin Andersson och Enrico Deiaco

I detta kapitel gör författarna en översikt av och framtidsspaning kring konkurrenskraft och globala värdekedjor (GVK). Författarna menar att svensk ekonomi i stor utsträckning påverkas av hur globala värdekedjor organiseras, hur de förändras över tid samt förändringar i de faktorer som styr och påverkar strategiska beslut gällande var i världen olika typer av investeringar och verksamhet lokaliseras. Författarna diskuterar konsekvenserna både för Sveriges konkurrenskraft och framtida position i de globala värdekedjorna samt för policy. En fråga som ställs är, behöver Sverige en förnyad näringspolitik?

Sedan 1990-talet har Sveriges komparativa fördelar förskjutits till verksamheter i värdekedjan som befinner sig före och efter tillverkning och sammansättning. Detta handlar till exempel om FoU, produkt- och tjänsteutveckling, design, marknadsföring och olika typer av affärstjänster. Sverige har alltmer blivit en kunskapsekonomi och tillika bidragit till koncentration av ekonomisk verksamhet till storstadsregioner och större städer som har bättre förutsättningar att attrahera välutbildad arbetskraft och kunskapsintensiva verksamheter.

Författarna menar att det finns flera olika krafter som utmanar de globala värdekedjornas innehåll, organisation och ekonomiska betydelse såsom; protektionism i form av handelshinder, ny teknik och tekniska lösningar såsom robotik, AI, digitalisering, hemflyttning av den egna produktionen samt utveckling av hållbara och miljövänliga värdekedjor.

Sverige har idag en växande tjänstesektor och flera företag exporterar tjänster till andra länder. Många ställer sig dock frågande till om denna verksamhet har samma betydelse för ekonomins innovationskraft och exportframgång som tillverkningsindustrin. Kan tjänsteverksamhet bli en ny typ av ”bas” för länders tillväxt och innovation? Trenden mot tjänster har definitivt bidragit till att länder som Sverige specialiserats mot tjänsteproduktion och steg i värdekedjan som avser tjänsteverksamhet.

De globala värdekedjorna har under de senaste två decennierna drivits av ökad frihandel, växande möjligheter för arbetskraftskostnadsarbitrage och kraftigt minskade transport- och koordinationskostnader. Detta har inneburit en mycket gynnsam utveckling för länder med en snabb ökning av handel och ekonomisk tillväxt.

I ett avsnitt i kapitlet diskuterar författarna nya teknologier och globala värdekedjor. Den mest omdiskuterade framtida trenden är sannolikt den som handlar om hur globala värdekedjor kommer att stöpas om och förändras i takt med ny teknologi. Frågor som ställs är bland andra; hur kan arbetskraftskostnader göras mindre relevanta som lokaliseringsfaktor och i vilken utsträckning kan detta påverka dagens lokaliseringsmönster av tillverkningen på grund av växande automation i produktionen? Hur snabbt kan nya produkter och tjänster komma till marknaden och hur snabbt kan tillgång till grön el skapas?

Författarnas framtidsspaning pekar bland annat på att tillgång, matchning och kvaliteten på humankapitalet kommer att bli än viktigare i de nya värdekedjor vars konturer börjar skönjas. Näringslivets behov av digitala kompetenser i de framväxande värdekedjorna är inte bara kvantitativt utan i hög grad kvalitativt. Bättre matchning på arbetsmarknaden och nya former av utbildningar är ett nyckelområde i en policy för att möta digitaliseringens och teknikutvecklingens möjligheter och positionera Sverige bättre inför framtida förändringar i globala värdekedjor.

Kapitel 7: Regional konkurrenskraft och digitaliseringen i spåren av Covid-19. Av Pernilla Johansson

I kapitlet analyserar Pernilla Johansson regionala effekter och möjlig påverkan på regional konkurrenskraft efter pandemin. Kapitlet är uppdelat i två delar. I den första tittar Pernilla Johansson på pandemins ekonomiska effekter i svenska regioner och hur regionernas återhämtning kan komma att påverkas och i den andra delen fokuseras på hur den grundläggande IT-infrastrukturen skiljer sig mellan olika regioner.

Hela världen har drabbats av coronaviruset. Pandemin har fört med sig en djup ekonomisk kris i världsekonomin och en bred nedgång i svensk ekonomi. Men effekterna skiljer sig mellan olika branscher och det finns skäl att tro att konsekvenserna

också skiljer sig mellan olika regioner. Utöver att regioners konkurrenskraft kan påverkas av krisens effekter finns det forskning som pekar på att regioners förutsättningar också spelar roll för vilka konsekvenser en ekonomisk kris får regionalt.

Analysen visar att skillnaden mellan regioner kan vara betydande både i termer av hur djup nedgången är och längden på återhämtningen. Det finns regioner som klarar av en snabb återhämtning oberoende av om krisens påverkan är djup eller inte och tvärtom de som får en långsam återhämtning. Det behöver inte heller finnas något samband mellan krisens djup och hur snabb eller långsam återhämtningen är.

I den andra delen tittar författaren på regionala förutsättningar för digitalisering och gör en kartläggning av företags tillgång till fast bredband i olika kommuner. Detta görs både genom en statistisk analys och genom fallstudier av utvalda kommuner. Trots att Sverige i ett internationellt perspektiv har god tillgång till snabbt bredband är det stora skillnader i bredbandsutbyggnad och hastighet mellan olika kommuner. Här, till skillnad från i många andra länder, har kommunerna en särskild roll i bredbandsutbyggandet. De är bland annat markägare och tillståndsgivare gentemot privata aktörer, men kan också själva ansvara för utbyggnaden och vara ägare till stadsnät.

Olika aktörer har olika roller i utbyggnaden av nät. 2019 stod privata aktörer för den största delen av satsningarna på fast nätinfrastruktur (54 procent), de i huvudsak kommunägda stadsnäten står för en något mindre del (39 procent) och lokala fiberföreningar/byanät för den minsta delen (cirka sju procent).

Regionernas förutsättningar att möta den ökade digitaliseringen varierar kraftigt eftersom företagens tillgång till snabbt bredband skiljer sig mellan kommuner. Skillnaden förklaras till viss del av kommunernas storlek och befolkningstäthet, men vilka aktörer som står för utbyggnaden spelar också roll. Kartläggningen i detta kapitel visar att variationen mellan lika stora kommuner och mellan glesbyggda områden är stor.

5. SLUTSATS: SVERIGE BEHÖVER ETT SYSTEMATISKT ARBETE MED ATT STÄRKA KONKURRENSKRAFTEN

Som framgår av denna rapport är konkurrenskraft ett brett begrepp och det finns inte ett enskilt ekonomiskt-politiskt område som allena har potential att stärka svensk konkurrenskraft och höja vårt välstånd. Tvärtom är det frågor som skär tvärs över olika politikområden och omfattar många olika komponenter. Detta framgår i kapitel 2 som pekar ut ett antal breda områden där Sverige presterar sämre än många jämförbara länder. Denna Swedish Economic Forum Report liksom motsvarande rapport från 2017 – *Svensk konkurrenskraft – Har vi problem med den*

ekonomiska förnyelseförmågan? – visar att Sverige har ett behov av att reformera och förbättra ett flertal områden – alltifrån kompetensförsörjning och regelgivning till digitalisering och infrastruktur. I såväl fundamentala konkurrenskraftsfaktorer som i de faktiska ekonomiska utfallen framstår Sverige inte bara som mediokert i ett OECD-sammanhang utan uppvisar dessutom en negativ utvecklingstrend. Om inte denna trend bryts kommer Sverige att falla ytterligare i välståndsligan.

Vår mest övergripande slutsats är därför att Sverige skulle gynnas av att initiera ett brett och systematiskt arbete med att identifiera områden där vi behöver stärka insatserna för ökad konkurrenskraft. I detta arbete kan Sverige ta inspiration från andra länder som på ett systematiskt sätt bedriver konkurrenskraftsanalyser och genomför reformer.

REFERENSER

Altomonte, C. och Békés, G., (2016), Measuring competitiveness in Europe; resource allocation, granularity and trade, Bruegel, Brussels.

Castellani, D., och Koch, A., (2015), Mapping competitiveness with European data, Bruegel, Brussels.

Eklund, J. E. och Thulin, P., (red.) (2017), Svensk konkurrenskraft – Har vi problem med den ekonomiska förnyelseförmågan?, Swedish Economic Forum Report 2017, Entreprenörskapsforum.

OECD, (2019), OECD Compendium of Productivity Indicators 2019, OECD Publishing, Paris.

Porter, M (1990), The Competitive Advantage of Nations, Free Press, New York.

KAPITEL 2

SWEDISH COMPETITIVENESS SCORECARD 2020

SVENSK KONKURRENSKRAFT I SKUGGAN AV COVID-19

CHRISTIAN KETELS OCH PER THULIN

1. INTRODUKTION

Covid-19-pandemin har orsakat omfattande humanitära och ekonomiska kostnader jorden runt. I slutet av september har mer än en miljon dödsfall registrerats världen över[1], samtidigt som den globala ekonomin beräknas krympa med 4,5 procent under 2020 (OECD, 2020a; IMF, 2020a).

Den politiska debatten var initialt fokuserad på att hantera de direkta utmaningarna inom den offentliga sjukvården under pandemin samt de direkta ekonomiska följderna. Med snabba åtgärder av centralbanker och stimulanser som vida överskuggar åtgärderna i samband med finanskrisen 2008–09, har den ekonomiska politikens respons varit lika unik som pandemin själv (IMF, 2020b). Den underliggande logiken i de finanspolitiska åtgärderna har varit att få tillbaka ekonomierna på sina långsiktiga tillväxtbanor, helst så fort som möjligt, för att undvika så kallade hysteresis-relaterade kostnader från långvarig arbetslöshet och företagskonkurser.

I det här kapitlet fokuserar vi istället på pandemins strukturella effekter: Hur kommer Sveriges konkurrenskraft och produktivitet att påverkas och vilken tillväxtbana kommer landet ligga på efter krisen?[2] Konkurrenskraft definieras här som potentialen att uppnå en hög nivå av välstånd baserat på produktivitet och innovation (se vidare kapitel 1). Denna analys är central för att kunna välja politiska åtgärder som

1. Johns Hopkins University, Coronavirus Resource Center, https://coronavirus.jhu.edu/, 30 September 2020.
2. En av de få som tittar på covid-19:s potentiella påverkan på den globala produktivitetstrenden är di Mauro och Syverson (2020). Hill (2020) tittar på kortsiktig produktivitetsdynamik under den omedelbara covid-krisen.

har förmågan att ”build back better” istället för att försöka återgå till hur det var före covid-19.

Kapitlet består av tre delar: I den första delen tittar vi på Sveriges konkurrenskraft precis innan pandemin slog till, baserat på ett uppdaterat scorecard över svensk konkurrenskraft (metoden introducerades i Swedish Economic Forum Report 2017, Eklund och Thulin, 2017). I den andra delen tittar vi mer generellt på hur kriser påverkar ekonomisk aktivitet och konkurrenskraft. Vi diskuterar huruvida en kris kan vara en möjlighet för att skapa en bättre framtid, en bild som ofta förekommer i den politiska diskussionen. I den tredje delen diskuterar vi en rad trender som har påverkats väsentligt av covid-19-pandemin. Världen kommer att ha förändrats när pandemin är över. Dessa förändringar kommer påverka strukturen på den globala ekonomin, värdet av Sveriges nuvarande konkurrensfördelar, och de politiska åtgärder som är bäst lämpade att stödja svensk konkurrenskraft i framtiden.

Pandemins dynamik utvecklas fortfarande och de ekonomiska utsikterna förändras snabbt. Även om vi redan kan se förändringar i ekonomiska mönster och beteenden är det fortfarande oklart vilka av dessa som kommer att vara övergående och vilka som kommer att bli bestående. Hur det faller ut kommer att driva riktningen och djupet av de kommande långsiktiga strukturella förändringarna. Även om det är för tidigt att veta hur framtiden ser ut är det dags att förbereda sig för tänkbara framtida scenarier.

2. SWEDISH COMPETITIVENESS SCORECARD 2020[3,4]

Swedish Competitiveness Scorecard introducerades 2017 som ett instrument för att ge en överblick över svensk konkurrenskraft.[5] Tanken är att inte bara fokusera på en indikator, såsom produktivitet som ett centralt mått av ekonomisk prestation, eller ett övergripande index, till exempel det som sammanställs i World Economic Forums (WEF) Global Competitiveness Report, som inkluderar en lång rad fundamentala aspekter av konkurrenskraft som påverkar produktivitet. Scorecardet ska istället tydliggöra sammanhanget mellan olika dimensioner och belysa de effekter som mer kortsiktiga svängningar i det ekonomiska läget har på olika konkurrenskraftsmått.

3. Stort tack till Sofie Naumburg för utmärkt dataassistans.
4. Se appendix för detaljerad information om variablerna bakom scorecardet.
5. Årets scorecard skiljer sig något metodmässigt från det som togs fram 2017. I år utgör OECD-länderna genomgående jämförelsegrupp medan antalet länder varierade för de olika indikatorerna i 2017 års scorecard.

Vi använder ett utökat trafikljussystem för att beskriva Sveriges position i förhållande till övriga OECD-länder:

- Blått när Sverige tillhör de bästa länderna (topp tio procent).
- Grönt om landet är bland de 25 procent bästa.
- Grått om landet är bland de 67 procent bästa.
- Rött om Sverige tillhör den tredjedel länder med sämst prestation.

Färgsättning styrs av genomsnittet för de indikatorer som respektive dimension baseras på.[6] Vi illustrerar förändringar gentemot 2017 med hjälp av pilar. Totalt baserar sig scorecardet på ett 70-tal indikatorer. Se appendix för detaljer.

Swedish Competitiveness Scorecard 2020 använder senast tillgängliga data för samtliga länder inom OECD. Det betyder att nästan all data har samlats in innan covid-19 började påverka den globala ekonomin på allvar. Den ekonomiska situationen har förändrats sedan dess, men scorecardet ger oss en utgångspunkt för att bedöma hur pandemin påverkar svensk konkurrenskraft.

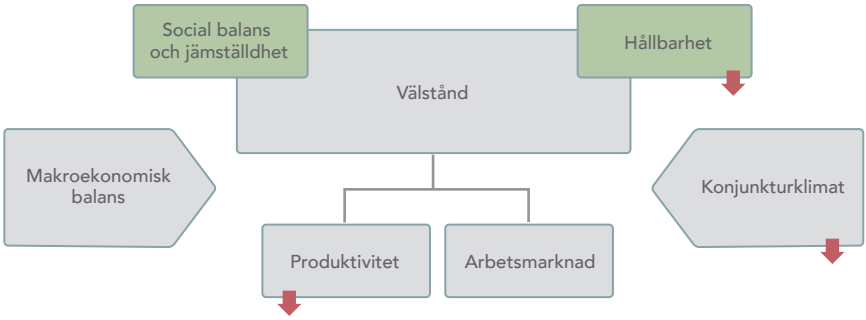
Scorecardet är uppdelat i tre stora block:

- Ekonomisk *prestation* som direkt påverkar välståndsnivån.
- Ekonomisk *aktivitet* såsom export, investeringar och innovation.
- *Fundamentala faktorer* i företagsklimatet som påverkar produktivitet såsom tillgång till humankapital och infrastruktur, marknadsvillkor och så vidare.

Sveriges *ekonomiska prestation* är medelmåttig bland OECD-länderna och har försämrats något inom en del områden jämfört med situationen 2017 (Figur 1). Sverige rankas fortfarande relativt högt när det gäller att skapa välstånd som kommer det stora flertalet till del samtidigt som belastningen på miljön inte är alltför stor. Däremot har produktivitetsdynamiken minskat och Sverige ligger nu inte längre bland de 25 procent bästa länderna i OECD när det gäller produktivitet (se kapitel 3 för fördjupad analys av Sveriges svagare position i den så kallade välståndsligan). Den något sämre placeringen beror på att de mer långsiktiga måtten på produktivitetstillväxt (tre till fem års sikt) har minskat. Situationen på arbetsmarknaden har också försämrats och här ligger Sverige nu i den nedre halvan bland OECD-länderna, men fortfarande inom den ”grå” kategorin. Sverige har möjligtvis påverkats mer än andra länder av den avtagande tillväxtdynamiken i Europa och haft större utmaningar att integrera utrikes födda i arbetsmarknaden (Engström, 2020).

6. En mer detaljerad diskussion finns i Ketels (2017).

Figur 1. Ekonomisk prestation



Sveriges *ekonomiska aktivitet* visar en mer positiv bild (Figur 2). Styrkan i entreprenörskap, forskning och innovation finns kvar. Sverige rankas något svagare vad gäller forskning och innovation jämfört med 2017 på grund av minskningen av offentliga forskningsutgifter relativt andra länder. Sverige tillhör dock fortfarande det absoluta toppskiktet av OECD-länder när det gäller innovationssystem och är ledande inom den Europeiska Unionen (European Commission, 2020a).

Sverige har under lång tid tappat marknadsandelar i global varuexport, inte bara på grund av Kinas ökande export men också jämfört med andra OECD-länder. Bilden har varit mer positiv de senaste åren och vi har förbättrat vår position när det gäller exportandelar jämfört med 2017 års scorecard. Det skulle kunna tyda på att Sveriges företag har hittad en ny balans mellan export och andra sätt att vara aktiva på den globala marknaden, till exempel genom direktinvesteringar. Sverige är nu tillbaka i övre halvan av OECD-länder, även om en hel del andra länder fortfarande har en starkare exportdynamik.

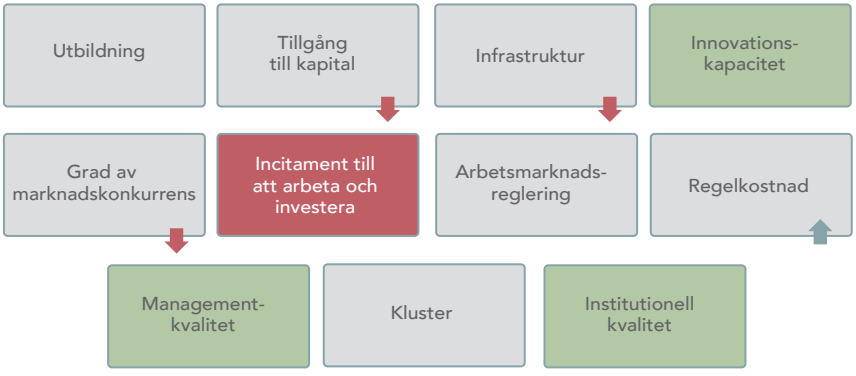
Figur 2. Ekonomisk aktivitet

Som framgår av figur 3 har Sverige en balanserad profil av fundamentala konkurrensfördelar. Denna balans ger en helhetsbild i en del internationella rankings som är bättre än för länder som har utpräglade styrkor inom ett mindre antal specifika områden. Sveriges styrkor finns i områden som innovation och företagsstrategi, som har visat sig vara svårt för andra länder att uppnå.

Trenden mellan 2017 och 2020 är dock inte speciellt positiv. Sveriges position har blivit sämre i några områden samtidigt som det finns få tecken som tyder på att Sverige har lyckats förbättra sig inom tidigare problemområden. Förändringen av Sveriges fundamentala konkurrenskraft är långsam, den går åt fel håll.

Avseende kategorin ”tillgång till kapital” går Sverige från att tillhöra de 25 procent bästa länderna (grönt) till att i år hamna i den grå kategorin, detta som en konsekvens av fallande riskkapital som andel av BNP. Inom infrastruktur rankas Sverige lägre i år på grund av försämrad kvalitet på elförsörjningen. Vidare upplevs intensiteten i konkurrensen på den svenska marknaden vara lägre 2020 än 2017 enligt den enkätundersökning som ligger bakom WEF:s Global Competitiveness Report.[7] Däremot har Sverige förbättrat sin position vad gäller kostnader förknippade med regleringar; förändringen gäller tidsperioden mellan 2013 (som fanns tillgänglig för 2017 års rapport) och 2017 (senast tillgängliga data).

Figur 3. Konkurrenskraftens fundament



Scorecarden visar viktiga styrkor, liksom belyser dimensioner där Sverige bör agera för att öka sin konkurrenskraft. Många av dessa har redan tidigare identifierats och kommer att förbli på dagordningen oavsett pandemin. Sveriges oförmåga att göra

7. Sverige klassificeras också lägre i några andra områden nu när vi jämför Sverige med enbart andra OECD-länder.

större framsteg vad gäller att hantera befintliga och väl kända problem har varit en grundläggande utmaning den senaste tiden.

3. KONKURRENSKRAFT I EN PANDEMI

a) Coronavirusets påverkan på den ekonomiska aktiviteten

Covid-19-pandemin har haft historiskt stark inverkan på den ekonomiska aktiviteten runt om i världen. För att förstå den troliga väg som ekonomin kommer att ta framöver är det viktigt att skilja mellan minskningen av den *faktiska* ekonomiska aktiviteten (efterfrågan) och minskningen av den potentiella ekonomiska aktiviteten (utbudet).

Den faktiska ekonomiska aktiviteten

Pandemins *omedelbara inverkan* på den ekonomiska aktiviteten drevs av en kombination av faktorer gällande utbud och efterfrågan. På utbudssidan begränsade restriktioner människor från arbete och resor och det uppstod handelshinder för varor. På efterfrågesidan hindrade restriktioner människor från att konsumera tjänster och köpa varor via butik. Konsumtionen sjönk också eftersom människor blev varsamma och ökade sitt sparande. Även investeringarna sjönk eftersom de ekonomiska utsikterna blev mycket mer osäkra.

I början av krisen fanns också en betydande oro för att chocken skulle leda till oroligheter på finansmarknaderna, med investerare som drar tillbaka kapital och likviditet som torkar ut. Genom ett snabbt ingripande från centralbanker kunde detta avvärjas.

Den *andra vågen* av krisen kommer att drivas av en minskad efterfrågan, eftersom arbetslöshet minskar konsumtionen och företagskonkurser minskar efterfrågan på produkter och tjänster från företag. Det finns också en risk för stigande nivåer av nödlidande lån som kan minska den finansiella sektorns förmåga att tillhandahålla investeringskapital, vilket leder till ytterligare nedgång i den ekonomiska aktiviteten.

I tidigare kriser har den offentliga sektorn också tenderat att bidra till effekterna i den andra vågen av krisen, när en minskning av skatteintäkter och behovet av att minska skuldsättningen i den offentliga sektorn ledde till en minskning av de offentliga utgifterna och investeringarna. Med tanke på det enorma finanspolitiska gensvaret hittills verkar denna dynamik idag långt borta.[8] Med tiden kan en minskning mycket väl bli aktuell igen och tynga den ekonomiska aktiviteten.

8. Financial Times, *Global Economy*: The Week that Austerity was officially buried, 16 October 2020.

Eftersom covid-19 har påverkat hela den globala ekonomin blir det svårt för enskilda länder att lita på ökad export som en snabb väg till återhämtning. Efter den globala finanskrisen var det Kina som bidrog starkt till global tillväxt. Men även om Kina nu har återhämtat sig efter pandemin, har landet sett sitt handelsöverskott växa, särskilt med USA. Den dynamiken kan ha varit temporär, och det är osannolikt att exporten kommer fungera som tillväxtmotor för ett större antal länder.

Efter att de inledande – liksom effekterna av den andra vågen – slagit till beror den tid det tar för en ekonomi att *återgå till sin ekonomiska aktivitetsnivå efter krisen* såväl på krisens karaktär som på politiska åtgärder. När en kris är resultatet av stora makroekonomiska obalanser tar det tid för dessa obalanser att lösas. På 1980-talet sänkte exempelvis den strama penningpolitiken i USA den ekonomiska aktiviteten under flera år efter ett försök att bekämpa inflationsförväntningarna. Efter den globala finanskrisen 2008–09 var amerikanska hushåll tvungna att begränsa utgifterna under en längre tid för att minska sin höga skuldsättning. I Sydeuropa och Storbritannien var det minskade statliga utgifter som begränsade tillväxttakten.

Covid-19-pandemin har varit en extern chock som inte drivits av makroekonomiska obalanser. Återhämtningen hindras således mindre av behovet att återställa balansen. Den påverkas mer av djupet i själva chocken, politikens förmåga att reagera snabbt samt ekonomins resiliens och flexibilitet. Det kraftiga finanspolitiska svaret i många avancerade ekonomier, särskilt de med stort finanspolitiskt utrymme, har begränsat den kortsiktiga påverkan på hushåll och företag samt bidragit till att minska chocken på efterfrågesidan. Det borde möjliggöra en snabb återhämtning, såvida inte pandemins andra våg driver ner den ekonomiska aktiviteten igen.

Den potentiella ekonomiska aktiviteten

Huruvida kortvariga kriser också påverkar den potentiella ekonomiska aktiviteten, det vill säga den aktivitetsnivå som kan nås när ekonomin har återhämtat sig, är mindre uppenbart. Produktionsfaktorer, vare sig arbetskraft, kapital eller kunskap/teknik har inte påverkats signifikant av pandemin. Detta skiljer sig från andra externa chocker, som krig eller naturkatastrofer, där särskilt infrastruktur tenderar att skadas.

Lägre kortsiktig ekonomisk aktivitet kan dock ha långsiktiga konsekvenser när det leder till mindre investeringar i kapital eller kunskap. Efter den globala finanskrisen har vi till exempel sett minskade investeringar i forskning och utveckling, FoU, vilket i sin tur har kopplats till de svaga produktivitetstrenderna de senaste åren (Babina m.fl., 2020; OECD, 2012). Liknande dynamik påverkar entreprenörskapet, där nyföretagandet ofta sjunker under tider med lägre ekonomisk aktivitet. Det finns även tecken på att entreprenörskap, efter en positiv utveckling under 1990-talet, den senaste tiden har haft en nedåtgående trend (Decker m.fl., 2014). Samma gäller

för Sverige, där entreprenörskapet ökade starkt under början av 2000-talet för att därefter plana ut under senare år (Braunerhjelm m.fl., 2020; Heyman m.fl., 2019a).

Det är för tidigt att bedöma dessa effekter i samband med covid-19-pandemin. Det finns tydliga tecken på att vissa företag har minskat sina investeringar och innovationer. Andra verkar ha fokuserat på innovation medan vanliga aktiviteter begränsats (Riom och Valero, 2020). Det finns också indikationer från USA att den bredare nedgången i entreprenörskap de senaste åren har påverkat aktörer med hög tillväxtpotential i lägre utsträckning (Guzman och Stern, 2015). Även om antalet nya företag i USA minskade i början av 2020, har de ökat kraftigt under tredje kvartalet (U.S. Census, 2020; Bauer m.fl., 2020).

Generellt sett kommer en politisk åtgärd, som framgångsrikt dämpar den kortsiktiga minskningen av den ekonomiska aktiviteten i kölvattnet av en chock, också att minska dess påverkan på nivån av potentiell aktivitet. Ökad tillgänglighet till finansiering, och andra ansträngningar som bromsar företags utträde, kan dock begränsa tillväxten och produktivitetsutvecklingen i framtiden genom att gynna företag som kämpade redan före nedgången (FT 20 augusti 2020; Banerjee och Hofmann, 2020; McGowan m.fl., 2017).

Helhetsbedömning

Medan covid-19-krisens stora ekonomiska effekter på kort sikt redan är uppenbara är de långsiktiga konsekvenserna för tillväxten fortfarande mycket osäkra.

Å ena sidan bör det starka makroekonomiska politiska svaret, samt bristen på makroekonomiska obalanser som utlösande faktor för denna kris, möjliggöra en snabb återgång till tidigare tillväxttrend. Å andra sidan kommer nedgångens djup och globala karaktär skapa signifikanta hinder för en snabb återgång till det normala. Vidare riskerar en stel arbetsmarknadspolitik och besvärliga konkursregler att minska ekonomins förmåga att omfördela produktionsfaktorer, vilket kan leda till så kallade hysteresis-effekter. Oro för framtida ekonomiska utsikter och en penningpolitik som redan sänkt räntan till noll riskerar att öka tendensen för ekonomier att fastna i ”sekulär stagnation” (Summers, 2014).

Osäkerhet finns också när det gäller den potentiella tillväxttrend som ekonomierna kan uppnå.[9] De faktiska produktionsfaktorerna ligger ganska nära den nivå de låg på innan krisen. Men hur är det med deras förmåga att driva produktivitet, generera värde och välstånd i en ekonomisk kontext som har skakats om under

9. Det svagare ekonomiska klimatet kommer att påverka resultatindikatorer, inklusive produktivitet (se Hill, 2020), handel, investeringar och innovation, men det är inte uppenbart att detta återspeglar en permanent förändring i förhållandet mellan konkurrenskraftens fundament och detta resultat eller i själva fundamentet.

pandemin? Detta är vad vi kommer att titta på i analysen av covid-19:s potentiella konkurrenseffekt.

b) Pandemins påverkan på konkurrenskraft

Grunderna i kris och konkurrenskraft: olika sätt att påverka

Konkurrenskraft, definierad som underliggande potential att stödja höga välståndsnivåer baserade på produktivitet och innovation, formas av ett brett spektrum av mikro- och makroekonomiska omständigheter som är unika för en plats.

Tillgänglig statistik är ännu inte tillräckligt aktuell för att fånga in pandemins inverkan på ekonomin, men covid-19 kommer sannolikt inte att dramatiskt förändra Sveriges position avseende faktorerna i det scorecard som presenterats (Figur 4). Det finns ingen direkt påverkan på tillgångar, kapacitet och policy som driver Sveriges potential till produktivitet. De ekonomiska resultaten har tydligt försämrats, åtminstone för tillfället, men som diskuterats ovan kan det vara en fråga om nuvarande snarare än potentiell framtida ekonomisk aktivitet.

Det finns två andra sätt där Sveriges konkurrenskraft och välstånd kan påverkas. Det första är pandemins inverkan på politiskt beslutsfattande, det vill säga att driva beslut som påverkar konkurrenskraft som annars inte skulle ha inträffat eller varit möjliga. Det andra är pandemins inverkan på det bredare globala sammanhanget, det vill säga förändringar i marknadsförhållanden och globala trender som kan påverka värdet av Sveriges nuvarande konkurrensfördelar. Vi kommer att diskutera dessa två i tur och ordning.

Figur 4. Covid-19:s påverkan på konkurrenskraft

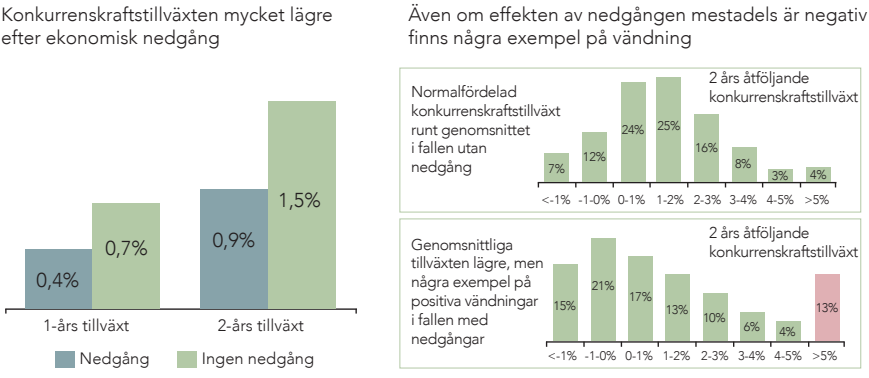
Covid-19 och det politiska sammanhanget: Kris som en möjlighet?

Uttrycket ”kris som en möjlighet” antyder att en djup nedgång kan utlösa en förändring som annars inte skulle ske. Men vad vet vi faktiskt om vad som händer när länder gör viktiga politiska förändringar som ändrar riktningen av deras ekonomiska väg? De flesta ekonomiska studier har fokuserat på att identifiera de politiska åtgärder som kan vara mest effektiva för att driva långvariga förbättringar av välstånd, eller de förhållanden som göra dessa reformer mest effektiva (se till exempel Bouis m.fl., 2011; Bordon m.fl., 2018). Men lika viktigt är att förstå när reformer som leder till en implementering av sådan politik tenderar att inträffa.

Ett argument som framförts är att kriser och påtryckningar kan utlösa reformer genom att undergräva kraften hos de intressegrupper som tidigare blockerat dem (Olson, 1982; Taylor, 2016). Djupa ekonomiska kriser har visat sig kunna driva makroekonomiska anpassningsprogram (Alesina m.fl., 2006). Perioder av makroekonomisk nedgång ökar sannolikheten för strukturreformer, som att minska reglerna på arbetsmarknaden eller produktmarknaderna (Duval m.fl., 2018). Sveriges reformer efter den djupa krisen på 1990-talet är ett exempel (Heyman m.fl., 2019b). Ökningen av reformerna efter den globala finanskrisen och den efterföljande europeiska statsskuldskrisen är en annan (OECD, 2015).

Om man ser mer specifikt på långsiktiga trender för förbättringar av konkurrenskraften uppstår en mer komplex bild av den påverkan som djupa ekonomiska kriser har (Figur 5; Ketels och de Bondt, 2019). I genomsnitt har kriser en ekonomisk kostnad även när det gäller konkurrenskraft, försämrad produktivitet och välstånd. Men det finns en betydande ”svans” av resultat som pekar i motsatt riktning, där länder har uppnått betydande förbättringar under perioden efter krisen.

Figur 5. Ekonomiska kriser och konkurrenskraft



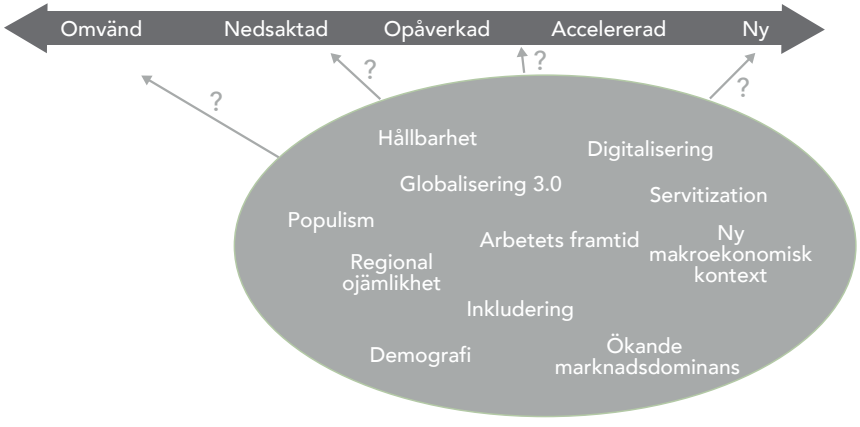
Källa: Ketels och de Bondt, (2019).

Detta tyder på att kriser inte är deterministiska vad gäller deras inverkan på efterföljande konkurrenskraft och produktivitetstillväxt. Kriser är istället perioder där skillnaderna mellan möjliga framtida resultat vidgas och normalfördelningen är mer spridd, det vill säga mindre centrerad kring medelvärdet. Det är i kristider som politiska beslut har en kritisk inverkan på framtida resultat och där det ”politiska utrymmet” för att göra sådana val är särskilt stort.

Covid-19 och det ”nya normala”: Hur värdefulla är befintliga konkurrensfördelar i framtiden?

Värdet av specifika konkurrenskraftsfördelar beror alltid på det globala ekonomiska sammanhanget – vad genererar värde med tanke på den befintliga tekniken, efterfrågan, marknadsstrukturen och så vidare? Att ha förmågan att designa och producera traditionella mobiltelefoner som Finland hade är mindre värdefullt om marknaden har flyttat till smarta telefoner baserade på annan teknologi. Att ha en konkurrensfördel när det gäller att betjäna marknaderna i Tyskland och Storbritannien genom låga arbetskraftskostnader i ett sydeuropeiskt land är mindre värdefullt om framväxten av globala värdekedjor utsätter dessa aktiviteter för konkurrens från Asien (se kapitel 6 för en fördjupad analys av Sveriges position i globala värdekedjor). I båda fallen är det inte platsens underliggande konkurrensförmåga som har förändrats – det är det globala ekonomiska sammanhanget som har förändrat värdet på dessa tillgångar och kapacitet.

Figur 6. Covid-19:s påverkan på globala ekonomiska trender



Figur 6 illustrerar hur en kris som covid-19 kan förändra det globala ekonomiska sammanhanget genom att utlösa nya trender, påskynda befintliga trender eller bromsa/vända trender. Det kan också finnas viktiga trender som till stor del inte

påverkas av pandemin.[10] Där trender har påverkats avsevärt är det viktigt att tänka igenom konsekvenserna: Påverkar de värdet på våra tillgångar och vår kapacitet, eller kostnaderna av våra svagheter? Förändrar de attraktiviteten i de sektorer där vi är särskilt starka?

En analys av Sveriges konkurrenskraft i kölvattnet av pandemin behöver ta utgångspunkt kring hur relevanta globala trender kommer att påverkas. För några av dessa är det redan nu sannolikt att covid-19-pandemin kommer att förändra kontexten framöver fundamentalt. För många andra är det allt för tidigt – här är det dock intressant att fundera över möjliga scenarier och hur dessa skulle kunna påverka Sverige.

Ett tydligt exempel på en trend som sannolikt har påverkats starkt av pandemin är digitalisering. Digitalisering har slagit igenom kraftfullt de senaste åren – digitala jättar och digitala ekosystem har dykt upp, industriföretag blir programvaruföretag, data och kontrollen över data blir ett viktigt konkurrensfält (se kapitel 5 som handlar om plattformsföretagens växande dominans och dess konsekvenser för konkurrenspolitiken). Pandemin har accelererat denna trend avsevärt. Företagen har ändrat sin verksamhet (McKinsey, 2020); konsumenter har tvingats testa nya digitala sätt att handla och har blivit utsatta för nya digitala tjänster. Cykler av anpassning har blivit signifikant kortare.

Ett annat exempel där förändringen på grund av pandemin är mer osäker är globaliseringen. Globaliseringen var mitt i en betydande förändring redan innan covid-19 (se till exempel Baldwin, 2019; Rodrik, 2017). Handelstillväxten avtog i många länder i förhållande till BNP-tillväxten. Handelskrig hade brutit ut mellan USA och Kina och Storbritannien hade lämnat EU. Samtidigt har antalet regionala och bilaterala frihandelsavtal ökat och globala dataflöden exploderat. Tiden det tar för nya idéer och affärsmodeller att globaliseras har förkortats. Innovation har blivit alltmer global samtidigt som den är koncentrerad till få platser. Pandemin har stört globala försörjningskedjor och tvingat företag att granska sin exponering för störningar. Det politiska inflytandet på global handel och investeringar har blivit mycket tydligare. Samtidigt kan den snabba återhämtningen i Kina och andra delar av Asien påskynda Asiens uppgång i den globala ekonomin. Men exakt hur det globala ekonomiska systemet kommer att se ut i framtiden är inte klart.

Det finns många andra frågor med stort inflytande på konkurrenskraften som kan påverkas avsevärt av pandemin:

- Klimatförändringar och hållbarhet är i allt större utsträckning politiska och ekonomiska nyckelfrågor. Störningen på de globala energimarknaderna i kölvattnet

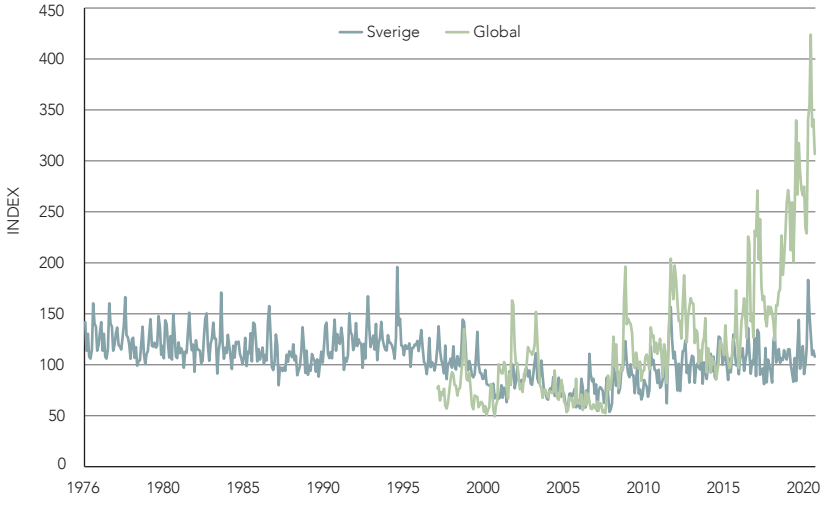
10. Se ESPAS (2019) för ett exempel på en bredare diskussion om megatrender i ett europeiskt sammanhang.

av den covid-19-orsakade ekonomiska nedgången kan påskynda förändringen mot ett nytt energisystem (BP, 2020). Detta kan gynna platser med konkurrensfördelar i mer hållbara sektorer och affärsmodeller. Samtidigt kan lägre energipriser ta bort pressen att förändra energimixen.

- Makroekonomisk motståndskraft har varit ett viktigt ämne i den europeiska debatten efter krisen i euroområdet. Covid-19 har lett till en omvärdering av reglerna för den offentliga skuldsättningen. En framtid med permanent lägre tillväxt, högre statsskuld och räntor nära noll kan skapa högre makroekonomisk volatilitet. Detta kan skapa fördelar för länder med högre makroekonomisk motståndskraft, samtidigt som alla länder har fått större utrymme att låna pengar.

Pandemin har också förändrat den politiska dynamiken på sätt som kan få betydande konsekvenser för konkurrenskraften. Den framtida vägen för europeisk integration har till exempel varit ett ämne för intensiv diskussion, inte minst sedan den brittiska folkomröstningen om att lämna EU. Pandemin har testat de europeiska samarbetsstrukturerna och utlöste skapandet av Nextgen Europe, en ny fond för att stödja bidrag och lån till medlemsländer som finansieras under EU:s gemensamma myndighet (Europeiska rådet, 2020). Oavsett vilken väg den europeiska integrationen kommer att ta härnäst kommer det att få betydande och sannolikt heterogena konsekvenser för enskilda europeiska länder. Se kapitel 4 för diskussion om europeisk industripolitik.

Figur 7. Ekonomisk-politisk osäkerhet, index



Pandemin har dessutom påverkat hur förutsägbar framtiden är. Figur 7 visar att osäkerheten för ekonomisk politik har ökat avsevärt på global nivå (Davis, 2016). Företag och länder måste klara inte bara det mest sannolika framtidsscenariot väl, utan också tänka på sårbarheten om alternativa scenarier skulle bli verklighet. Länder som har bättre motståndskraft och förmåga att anpassa sig till nya förhållanden kan gynnas av denna trend.

För Sverige är osäkerheten fortfarande mycket lägre än globalt och nästan tillbaka på historiskt normala nivåer (Amelius m.fl., 2017). Men eftersom Sverige är starkt beroende av globala trender kommer en högre osäkerhet kännas av även här. Å ena sidan har Sverige stark motståndskraft genom starka offentliga finanser och ett väl utbyggt välfärdssystem som kan hantera ekonomiska krissituationer. Å andra sidan finns det stora frågetecken om Sverige har en arbetsmarknad med den flexibilitet som krävs för att hantera strukturella, till skillnad från temporära, förändringar i ekonomin (OECD, 2020c).

4. SVERIGES KONKURRENSKRAFT EFTER PANDEMIN

Hur kommer Sveriges konkurrenskraft påverkas av pandemin, och vilka nya politiska slutsatser kan dras?

Det svenska scorecardet för konkurrenskraft 2020 visar situationen innan pandemin. Det är dock osannolikt att uppgifterna för nästa år, då covid-19-året 2020 har passerat, kommer se väsentligt annorlunda ut, speciellt när det gäller de fundamentala faktorerna. Den förändring som kan förväntas ligger i de ekonomiska resultaten. Utfallet kommer med största sannolikhet att bli betydligt sämre i absoluta termer, men relativt andra länder lär det inte förändras särskilt mycket. Detta har mindre med Sveriges strategi kring covid-19 och mer med landets grundläggande ekonomiska struktur och solida konkurrenskraft före krisen att göra.

Covid-19-krisen skapar en möjlighet för Sverige att se över sina ekonomiskpolitiska prioriteringar och kan möjliggöra framsteg inom konkurrensutmaningar som har varit svåra att ta itu med tidigare. Det finns en tydlig förhoppning om att så kommer att vara fallet, initiativ som Omstartskommissionen (Eklund m.fl., 2020) har presenterat omfattande listor med åtgärdsförslag. Många av dessa åtgärder tar upp frågor som hämmade Sverige redan före pandemin, vissa svarar på förändringen av omständigheterna på grund av pandemin. Att ta tillfället i akt med politiska åtgärder kommer inte att ske enkelt och absolut inte automatiskt. Det kommer bara att hända om och där de krafter som tidigare hållit tillbaka förändringar, det vill säga maktbalansen mellan olika intressen, har förändrats. För närvarande finns få tecken på detta.

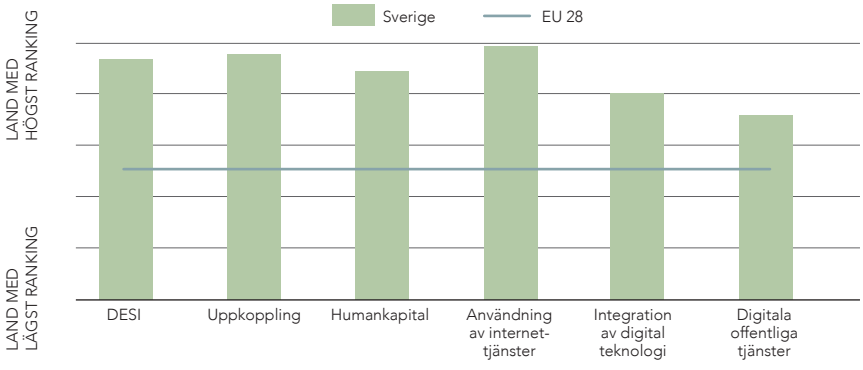
Hur kommer förändringarna i det globala ekonomiska sammanhanget påverka Sverige med tanke på landets profil av tillgångar och kapacitet? Vi tar upp digitalisering och globalisering som två exempel på områden där förändringarna redan har blivit mycket synliga.

a) Vad betyder påskyndad digitalisering för Sveriges konkurrenskraft?

Att accelerera digitaliseringen kommer sannolikt att gynna de länder som redan erbjuder en välutvecklad digital infrastruktur som utbildar eller är attraktiv för individer med starka digitala färdigheter och är hemmamarknad för företag som har anammat digitalisering i sina erbjudanden och värdekedjor.

Sverige rankas högt på många av dessa indikatorer, särskilt i jämförelse med sina europeiska jämlikar (Figur 8). Internettjänster används redan i stor utsträckning och uppkopplingen är bättre än i många andra länder. Några av de mest framgångsrika svenska nystartade företagen har utvecklat sina globala marknadspositioner inom digitala tjänster. Med Ericsson utgör Sverige hemmamarknad för en av de viktigaste leverantörerna av infrastrukturell utrustning för den digitala ekonomin. Det finns dock områden där landet har relativa svagheter, särskilt gentemot ledande asiatiska rivaler. Vid lanseringen av 5G, en viktig del av den digitala infrastrukturen, ligger länder som Sydkorea mer i framkant än både Sverige och Europa generellt (ERT, 2020; Incites, 2020). Bland företagen finns en stor skillnad vad gäller graden av digital mognad. Mognaden är mycket högre bland stora företag än bland små och medelstora (Wernberg, 2020). Vad gäller ”öppna data” rankas Sverige till och med sämre än sina europeiska jämlikar.

Figur 8. DESI-index



Sammanhanget påverkas också av politiska val som utlöses eller påskyndas av pandemin. Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen tillkännagav

ett antal ansträngningar i sitt tal om tillståndet i Europeiska unionen.[11] Bland dessa nämndes allt från att använda medel från nästa generations EU-program för att bygga ut den digitala infrastrukturen i EU-länderna till investeringar i Gaia X, en europeisk molntjänst som ska erbjuda och lansera en säker europeisk e-identitet. En förnyad politisk press har också infunnit sig på EU:s globala initiativ om beskattning och konkurrenslagstiftning när det gäller digitala företag (Europeiska kommissionen, 2020c).

På det stora hela gynnar den accelererande övergången mot digitalisering Sveriges konkurrenskraft. Vikten av digitala tillgångar och kapacitet, områden där Sverige har befintliga konkurrensfördelar, understryks. Men dessa trender ökar också angelägenheten för Sverige att ta itu med områden där vi inte har lyckats behålla ledningen, till exempel inom 5G-infrastruktur och öppna data. Sverige är del av en europeisk digital ekonomi som i många viktiga dimensioner har hamnat långt efter mer dynamiska digitala ekosystem i Kina och USA (Hallmeier m.fl., 2020). Sverige behöver en tydlig strategi för att påverka och utnyttja EU:s politik som lanseras inom dessa områden. Kapitlet av Pontus Braunerhjelm i denna rapport tittar närmare på hur Sverige bäst kan svara på de nya möjligheter och utmaningar som digitaliseringen innebär i kölvattnet av pandemin.

b) Vad betyder de accelererande förändringarna av globaliseringen för Sveriges konkurrenskraft?

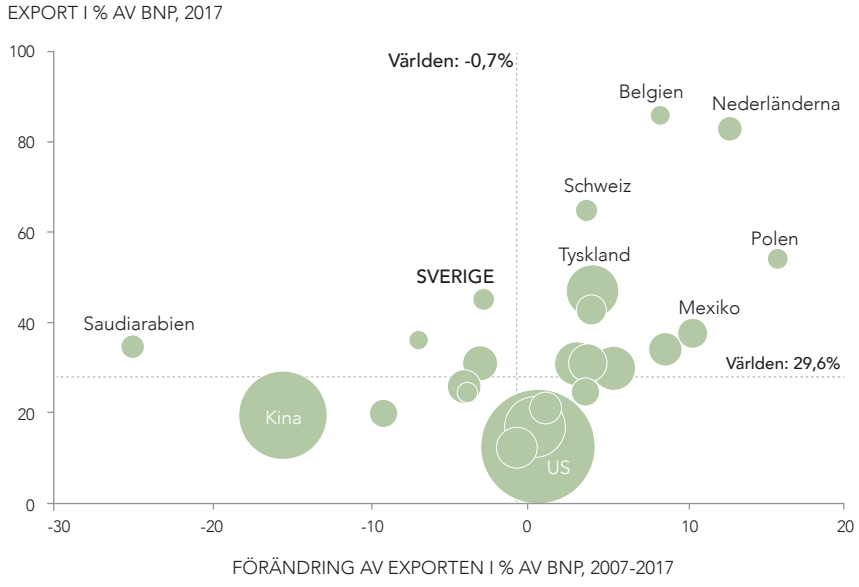
De pågående förändringarna i den globala ekonomin är mångfacetterade, med en komplex blandning av konsekvenser för värdet av grundläggande konkurrenskraft och andra landskarakteristiska egenskaper. Osäkerhet om handelsregler och tillgång till ny teknik (3D-printing, robotik) minskar fördelen med låga arbetskraftskostnader (Hallward-Driemeier och Nayyar, 2017; Kugler m.fl., 2020). Omkonfigurering av globala värdekedjor är dock komplicerad (McKinsey, 2020) och det finns inga tydliga bevis än för att automatisering leder till betydande omflyttningar eller mindre import från länder med lägre lönekostnad (Stapleton och Webb, 2020). Att bli en del av eller åtminstone ha obegränsad tillgång till en stor integrerad marknad blir allt viktigare. Politisk makt och en vilja att använda den för att fastställa regler för internationell handel och investeringar kan också bli mer relevant.

Som framgår av figur 9 påverkades Sverige av förändringarna i den globala handelsmiljön redan före pandemin. Exporten som andel av landets BNP har minskat, till skillnad från andra europeiska länder som Tyskland, Polen och Nederländerna. Det kan tyda på att övergången till en internationaliseringsmodell, baserad mer på utländska direktinvesteringar, FDI, kunskap och data men potentiellt också ett mer

11. Se talet https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addressesstate-union-2020_en.

begränsat ekonomiskt fotavtryck, har kommit längre i Sverige. Sveriges nuvarande position skulle då vara mer stabil medan de länder som är mycket beroende av export kan få svårigheter att upprätthålla sina positioner i framtiden. Av 2020 års scorecard framgår att svensk export faktiskt har blivit starkare efter 2017. Sveriges exportutveckling innan dess kan emellertid också signalera en lägre förmåga att behålla aktiviteter i Sverige vilka kompletterar aktiviteter utomlands – Tyskland har till exempel både storskalig outsourcing av aktiviteter till Östeuropa och Asien och en avancerad tillverkning hemma, vilket leder till en stigande exportandel. I kapitel 6 i denna rapport tittar Enrico Deiaco och Martin Andersson närmare på hur Sveriges position inom globala värdekedjor har utvecklats.

Figur 9. Förändring i handelsintensitet över tid



Även för globalisering kan politiska vägval som utlösts eller påskyndats genom pandemin spela en viktig roll. Handelsspänningarna mellan USA och Kina har intensifierats och Världshandelsorganisationens (WTO:s) överenskommelser kan därmed lättare komma att offras. Redan före pandemin fanns en växande enighet även i Europa om att handels- och investeringsförbindelserna med Kina måste omvärderas (Europeiska kommissionen, 2019). EU:s inriktning på ”motståndskraft” kan leda till bredare förändringar i hållningen till handel och annan politik (Europeiska kommissionen, 2020d). Även om det är för tidigt att förutsäga effekterna av sådana förändringar för Sverige är det uppenbart att de kommer att ha stor betydelse. Sverige behöver en strategi för hur landet ska reagera och om möjligt påverka förändringar i den europeiska och globala politiska miljö som inverkar på Sveriges konkurrenskraft.

5. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Sverige rankas som ett av världens mest konkurrenskraftiga länder i en del internationella studier som Global Competitiveness Report (WEF, 2020). Den bilden nyanseras något i vår scorecard, som jämför Sverige med andra OECD-länder med hjälp av en bredare uppsättning indikatorer inom flera dimensioner med bäring på konkurrenskraft. Här placerar sig Sverige runt genomsnittet, både när det gäller ekonomiska resultat och en rad fundamentala konkurrensfaktorer. Scorecard-analysen visar att det finns potential för Sverige att förbättra sin position och med stor sannolikhet också stärka svenskt välstånd på sikt. En jämförelse med 2017 års scorecard visar dock att förändringsdynamiken pekar åt fel håll: Sverige tappar långsamt i position relativt andra länder. Vidare uppvisar Sverige en oförmåga att adressera tidigare kända svagheter som påverkar landets konkurrenskraft.

Pandemin i sig kommer med stor sannolikhet inte förändra Sveriges grundläggande konkurrenskraft särskilt mycket. Det som kommer förändras är det bredare ekonomiska sammanhanget inom vilket Sverige konkurrerar. Den accelererande övergången till digitala arbetssätt, samarbete och konsumtion till exempel, kommer öka vikten av vissa konkurrenskraftsfördelar och minska vikten av andra. Här har Sverige en del fördelar gentemot andra europeiska länder men det behövs en strategi för att stärka och använda dessa. Detsamma gäller för de förändringar i globaliseringen som har påskyndats av pandemin. Många svenska företag är globala och flertalet svenska jobb är beroende av global handel och globalt kapital. Framtida framgångar kommer kräva fortsatt förändring, också i Sverige.

Varje bedömning av Sveriges konkurrenskraft och debatt om politiska prioriteringar för att stärka Sveriges position i den globala ekonomin, måste grundas i hur dessa trender utvecklas, och hur det påverkar värdet av Sveriges nuvarande konkurrensfördelar.

Få av de förslag som för närvarande görs för att stärka den svenska ekonomin bygger på en sådan analys. Det som dominerar är listor med förslag som fanns redan före pandemin. Det gör dem varken felaktiga eller föråldrade. Det är dock viktigt att reflektera över kontextuella omvärldsförändringar och hur dessa påverkar prioriteringarna för kritiska åtgärder framöver. Detta kräver en bredare diskussion om svenska handlingsprioriteringar för att nå en strategi som är mer effektiv än långa listor över enskilda åtgärder. Strategin bör sätta en övergripande riktning för Sverige som ett land att göra affärer med inom den europeiska och globala ekonomin under de nya förhållanden som växer fram efter covid-19-pandemin.

Det är också viktigt att förstå varför reformer som indikerades från tidigare analyser kring konkurrenskraft inte blev av. Krisen kan ge tillfälle att fatta politiska beslut på ett sätt som föreföll omöjligt innan. Omfattningen av den politiska reaktionen på själva pandemin har varit ett kraftfullt exempel på hur mycket som är möjligt. Men förändring kommer inte att ske automatiskt; det är viktigt att identifiera hur den politiska dynamiken har förändrats för att möjliggöra nya beslut. I 2017 års svenska scorecard hävdades att en av de viktigaste utmaningarna för Sverige var det politiska systemets svaga förmåga till effektiva åtgärder. Det är inte uppenbart att denna utmaning har övervunnits.

Pandemin och dess konsekvenser har betonat vikten av att förstå hur ett globalt sammanhang påverkar värdet av grundläggande konkurrenskraft. Sverige är en liten öppen ekonomi. Per definition betyder det att Sverige tvingas anpassa sig till verkligheten i det globala ekonomiska sammanhanget snarare än att forma den. Men Sverige kan faktiskt påverka det politiska sammanhanget, särskilt i Europa. De politiska val som görs inom EU är mycket viktiga för Sverige, både när det gäller de regler och förordningar som påverkar Sverige och det sätt som EU utformar globala regler och förordningar. Covid-19-pandemin har drivit fram politiska beslut som kan förändra den europeiska integrationens natur i framtiden (Europeiska rådet, 2020). Sverige behöver en tydlig strategi för hur landet vill se EU-modellen utvecklas, grundad på en förståelse för hur det kommer påverka svensk konkurrenskraft och bredare mål framöver.

APPENDIX

Tabellerna i appendix visar beräkningarna som ligger bakom färgsättningen av de olika dimensionerna i scorecardet. Målsättningen har varit att, baserat på senast tillgängliga statistik, jämföra Sverige med så många OECD-länder som möjligt för samtliga variabler. För varje variabel rangordnas först länderna i fallande ordning (1 är bäst) och därefter kategoriseras och färgsätts Sverige beroende på position i rangordningen: Topp tio procent = blått, 10–25 procent = grönt, 25–67 procent = grått och 67–100 procent = rött. Färgsättningen av de aggregerade kategorierna bestäms i sin tur av det ovägda genomsnittet av de ingående variablerna.

Tabell A1. Outcomes

	Rank	Category	Date	OECD countries	Source	Score
Prosperity						
GDP per capita	12	3	2019	37	OECD Statistics	0.3243
Disposable income	14	3	2018*	34	OECD Statistics	0.4118
Inequality	10	3	2018*	35	OECD Statistics	0.2857
Mean wage	15	3	2019	35	OECD Statistics	0.4286
Poverty rate	11	3	2018*	36	OECD Statistics	0.3056
						0.3512
Social inclusion						
SPI	5	2	2020	37	Social Progress Index	**0.1351**
Environmental sustainability						
EPI	8	2	2020	37	Environmental Performance	**0.2162**
Productivity						
GDP per hour	13	3	2019	37	The Conference Board	0.3514
3-year labor productivity growth	22	3	2016–2019	37	The Conference Board	0.5946
TFP growth	19	3	2019	37	The Conference Board	0.5135
5-year average TFP growth	20	3	2014–2019	37	The Conference Board	0.5405
						0.5000
Labor market						
Hours per capita	26	4	2019	37	The Conference Board	0.7027
Hours per employee	26	4	2019	37	The Conference Board	0.7027
Current unemployment rate	30	4	2019	37	OECD	0.8108
3-year average unemployment rate	26	4	2017–2019	37	OECD	0.7027
Employees per capita	18	3	2019	37	The Conference Board	0.4865
Employment rate	6	2	2019	37	OECD	0.1622
Long term unemployment	7	2	2019	36	OECD	0.1944
Youth unemployment	32	4	2019	37	OECD	0.8649
						0.5784
Short-term economic climate						
Business confidence index	14	3	2019	36	OECD	0.3889
Largest trade partner GDP growth	21	3	2019	37	OECD & The Conference Board	0.5676
						0.4782
Macroeconomic sustainability						
5-year average wage growth	20	3	2014–2019	35	OECD	0.5714
5-year average ULC growth	17	3	2014–2019*	31	OECD	0.5484
Public debt	12	3	2019*	34	OECD	0.3529
Change in debt level	13	3	2017–2019*	34	OECD	0.3824
Private sector credit	32	4	2018–2019*	36	OECD	0.8889
3-year average current account	11	3	2017–2019	37	OECD	0.2973
House price index	9	2	2019	37	OECD	0.2432
						0.4692

** Or latest year available.*

Tabell A2. Economic activity

	Rank	Category	Date	OECD countries	Source	Score
Trade						
Absolute export growth,	26	4	2013–2018	37	World Bank	0.7027
5-year average market share	13	3	2019*	37	World Bank	0.3514
						0.5270
Investment						
Inward FDI stock relative to GDP	12	3	2019	37	UNCTAD	0.3243
FDI inflow change 2007–2009 vs	32	4	2007–2009,	37	UNCTAD	0.8649
Domestic investment rate	9	2	2019*	37	OECD	0.2432
5-year average growth in GFCF	18	3	2014–2019*	37	OECD	0.4865
						0.4797
Research and innovation						
Government-financed GERD %	6	2	2018*	36	OECD	0.1667
Business-financed GERD %	5	2	2018*	36	OECD	0.1389
Overall R&D spending (GERD),	3	1	2018*	37	OECD	0.0811
Patent applications relative to GDP	4	1	2017	37	OECD	0.1081
						0.1237
Entrepreneurship						
Opportunity-based entrepre-	4	2	2019	28	EU Innovation Scorecard 2020	0.1429
Employment in fast-growing firms	5	2	2019	25	EU Innovation Scorecard 2020	0.2000
						0.1714

** Or latest year available.*

Tabell A3. Competitiveness foundations

	Rank	Category	Date	OECD countries	Source	Score
Education and skills						
Tertiary educated in workforce	14	3	2019	37	OECD	0.3784
School leavers with low degree	7	2	2019	27	Eurostat	0.2593
Skills of current workforce	13	3	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.3514**
Skills of future workforce	4	1	2019	37	Global Competitiveness Report	0.1081
Share of engineering and natural	15	3	2018*	37	OECD	0.4054
Skill mismatch in workforce	17	3	2016	33	OECD	0.5152
						0.3363
Access to capital						
Financial market development	5	2	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.1351**
Venture capital as percentage	12	3	2019*	31	OECD	**0.3871**
						0.2611
Infrastructure						
ICT use	2	1	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.0541**
Transport infrastructure	17	3	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.4595**
Electric supply quality	14	3	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.3784**
Fixed broadband	11	3	2019	37	OECD	**0.2973**
Mobile broadband	9	2	2019	37	OECD	**0.2432**
Logistics performance index	2	1	2018	37	World Bank	**0.0541**
Transport infrastructure	11	3	2018*	31	OECD	**0.3548**
						0.2630
Innovative capacity						
R&D-personnel in workforce	7	2	2018*	31	OECD	**0.2258**
Quality of research papers	5	2	2017	28	EU Innovation Scorecard 2020	**0.1786**
Innovation pillar	4	1	2019	37	Global Competitiveness Report	0.1081
						0.1708
Market openness						
PMR: Market interference	5	2	2018	36	OECD	0.1389
Intensity of local competition	9	2	2019	37	Global Competitiveness Report	0.2432
Trade openness	6	2	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.1622**
DB: Trading across borders	16	3	2019	37	World Bank, Doing Business	0.4324
DB: Starting a business	15	3	2019	37	World Bank, Doing Business	0.4054
PMR: Administrative burden on	22	3	2018	36	OECD	0.6111
						0.3322

	Rank	Category	Date	OECD countries	Source	Score
Incentives to work and invest						
Overall tax burden	33	4	2018*	36	OECD	0.9167
Marginal tax rate on labor	36	4	2019	36	OECD	1.0000
Threshold for top rate in multiple	27	4	2019	36	OECD	**0.7500**
Incentive to invest	18	3	2017	37	Global Competitiveness Report	0.4865
Incentive to work	16	3	2019	37	Global Competitiveness Report	0.4324
						0.7171
Labor market regulations						
EPL: Individual dismissal	29	4	2019	37	OECD	**0.7838**
EPL: Temporary employment	6	2	2019	37	OECD	**0.1622**
Labor market flexibility	17	3	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.4595**
						0.4685
Regulatory costs						
PMR: Product market regulation	6	2	2018	36	OECD	**0.1667**
PMR: Public ownership	25	4	2018	36	OECD	**0.6944**
Burden of government regulations	16	3	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.4324**
PMR: Complex regulation	22	3	2018	36	OECD	**0.6111**
						0.4762
Management quality						
Business dynamism	6	2	2019	37	Global Competitiveness Report	**0.1622**
Management quality	4	2	2017	30	World Management Survey	**0.1333**
						0.1477
Cluster presence						
State of cluster development	12	3	2019	37	Global Competitiveness Report	0.3243
Economic complexity	7	2	2018	35	Kennedy School of Government	0.2000
Share of employment in strong	15	3	2014	28	EU Cluster Observatory	0.5357
						0.3533
Institutional quality						
Institutional quality	8	2	2019	37	Global Competitiveness Report	0.2162
Corruption perception index	4	1	2019	37	Transparency International	0.1081
						0.1622

** Or latest year available.*

REFERENSER

Alesina, A., Ardagna, S. och Trebbi, F. (2006). ”Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms”. IMF Staff Papers 53, Mundell-Fleming Lecture, 1–29.

Armelius, H., Hull, I. och Stenbacka Köhler, H. (2017). "The Timing of Uncertainty Shocks in a Small Open Economy". *Economics Letters*, 155, 31–34.

Babina, T., Bernstein, A., och Mezzanotti, F. (2020). ”Crisis Innovation”. NBER Working Paper No. 27851, NBER: Cambridge, MA.

Baldwin, R. (2019). *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*. Oxford University Press: Oxford.

Banerjee, R., Hofmann, B. (2020). “Corporate zombies: Anatomy and life cycle”. BIS Working Papers No. 882, Bank for International Settlement: Basel.

Bauer, L., Broady, K. E., Edelberg, W. och O’Donnell, J. (2020). “Ten Facts about COVID-19 and the U.S. Economy”. Brookings: Washington, D.C.

Bordon, A. B., Ebeke, C. och Shirono, K. (2018). “When do structural reforms work? On the role of the business cycle and macroeconomic policies”. i de Haan, J. och Parlevliet (Hrsg., 2018). *Structural Reforms – Moving the Economy Forward*. Springer, S.147–171.

Bouis, R., Duval, R. (2011). “Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond”. OECD Economics Department Working Papers, Nr. 835, OECD: Paris.

BP (2020). “Energy Outlook 2020 edition”. BP: London.

Braunerhjelm, P., Ingram Bogusz, C. Kardelo, M. Svensson, M. och Thulin, P. (2020). ”Entreprenörskap i Sverige – nationell GEM-rapport 2020”- Entreprenörskapsforum: Stockholm, Örebro.

Davis, S. J. (2016). “An Index of Global Economic Policy Uncertainty”. *Macroeconomic Review*, October.

Decker, R, Haltiwanger, J. Jarmin, R. och Miranda, J. (2014). “The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism”. *Journal of Economic Perspectives* 28(3), 3–24.

Di Mauro, F., Syverson, C. (2020). “The COVID crisis and productivity growth”. Voxeu.org; posted 16 april 2020.

Duval, R., Furceri, D. och Miethe, J. (2018). “The needle in the haystack: What drives labor and product market reforms in advanced countries?”. IMF Working Paper, Nr. 18/ 101.

Eklund, K. (red.) (2020). ”Omstartskommissionen: Ideer för ett starkare Sverige”. Ekerlids Förlag: Stockholm.

Eklund, J. och Thulin, P. (red.) (2017). “Swedish Economic Forum Report 2017”. Entreprenörskapsforum: Stockholm, Örebro.

Engström, M. (2020). ”Ekonomisk Integration – En analys av insatser i Danmark, Norge, och Tyskland”. Entreprenörskapsforum: Stockholm, Örebro.

ERT (2020). “Assessment of 5G Deployment Status in Europe”. ERT: Brussels.
ESPAS (2019). “Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe”. ESPAS: Brussels.
Europeiska kommissionen (2020a). European Innovation Scoreboard 2020. Europeiska kommissionen: Bryssel.
Europeiska kommissionen (2020b). Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Europeiska kommissionen: Bryssel.
Europeiska kommissionen (2020c). “Shaping Europe’s Digital Future”. COM(2020) 67 final, Europeiska kommissionen: Bryssel.
Europeiska kommissionen (2020d). “2020 Strategic Foresight Report. Charting the Course towards a More Resilient Europe”. European Commission: Brussels.
Europeiska kommissionen (2019). “EU-China: A Strategic Outlook”. Europeiska kommissionen: Bryssel.
European Council (2020). "Special Meeting of the European Council (17–21 July 2020) – Conclusions". EUCO 10/20, CO EUR 8 Concl 4, European Council: Brussels.
Financial Times (2020). “Germany haunted by spectre of zombie companies”. 20 augusit 2020.
Guzman, J., Stern, S. (2015). “Nowcasting and Placecasting Entrepreneurial Quality and Performance”. NBER Working Paper No. 20954, NBER: Cambridge, MA.
Hallward-Driemeier, M., Nayyar, G. (2017). *Trouble in the Making. The Future of Manufacturing-Led Development*. World Bank: Washington, D.C.
Hallward-Driemeier, M., Nayyar, G. Fengler, W. Aridi, A. och Gill, I. (2020). Europe 4.0: Addressing the Digital Dilemma. World Bank: Washington, D.C.
Heyman, F., Norbäck, P.-J. och Persson, L. (2019a). “Has the Swedish business sector become more entrepreneurial than the US business sector?”. *Research Policy* 48(7): 1809–1822.
Heyman, F., Norbäck, P.-J. och Persson, L. (2019b). *The Turnaround of the Swedish Economy: Lessons from Large Business Sector Reform*. World Bank Research Observer.
Hill, S. (2020). *US Economics Analyst: A Productivity Boost from Creative Destruction and Cost Savings*. Goldman Sachs: New York.
IMF (2020a). “World Economic Outlook October 2020”. IMF: Washington, D.C.
IMF (2020b). IMF COVID-19 Country Policy Tracker. IMF: Washington, D.C. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19
InCITES (2020). Europe 5G Readiness Index. InCITES: Luxembourg.
Ketels, C. och Clinch, P. J. (2020). “Acting now while preparing for tomorrow: Competitiveness upgrading under the shadow of COVID-19”. ISC Working Paper, Harvard Business School: Cambridge, MA
Ketels, C. och de Bondt, M. (2019). *The future of productivity and growth: Low for long(er) – not inevitable, but likely*. mimeo.

Ketels, C. (2017). “The Swedish Competitiveness Scorecard 2017”. I Eklund, J., och Thulin, P. (red.) (2017). “Swedish Economic Forum Report 2017”. Entreprenörskapsforum: Stockholm, Örebro.

Kugler Adriana D., Kugler, M., Ripani, L. och Rodrigo, R. (2020). “U.S. robots and their impacts in the tropics: Evidence from Colombian labor markets”. NBER Working Paper No. 28034, NBER: Cambridge, MA.

McGowan, M. A., Andrews, D. och Millot, V. (2017). “The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries”. OECD Economics Department Working Papers No. 1372, OECD: Paris.

McKinsey Global Institute (2020). “Risk, resilience, and rebalancing in global value chains”. McKinsey Global Institute: San Francisco/Amsterdam.

McKinsey (2020). “How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point—and transformed business forever”. McKinsey: London/New York.

OECD (2020a). OECD Interim Economic Assessment. Coronavirus: Living with uncertainty. 16 september 2020, OECD: Paris.

OECD (2020b). OECD Corona Policy Tracker. OECD: Paris. https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/

OECD (2020c). "Recent trends in employment protection legislation". OECD Employment Outlook 2020, OECD: Paris.

OECD (2012), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012*, Chapter 1: Innovation in the Crisis and Beyond, OECD: Paris.

Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press: New Haven, CT.

Riom, C., Valero, A. (2020). “The Business Response to Covid-19: the CEP-CBI survey on technology adoption”. CEP COVID-19 Analysis Paper No.009, Centre for Economic Performance: London

Rodrik, D. (2017). *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton University Press: Princeton, NJ.

Stapleton, K., Webb, M. (2020). “Automation, trade and multinational activity: Micro evidence from Spain”. CSAE Working Paper WPS/202016, CSAE: Oxford, UK.

Summers, L. (2014). “U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound”. *Business Economics*, 49(2).

Taylor, M. Z. (2016). *The Politics of Innovation*. Oxford University Press: Oxford.

U.S. Census Bureau (2020). Business formation statistics, third quarter 2020. 14 oktober 2020, U.S. Census Bureau: Washington, D.C.

Wernberg, J. (2020). ”Små och medelstora företags digitala omställning efter pandemin”. Entreprenörskapsforum: Stockholm, Örebro.

KAPITEL 3

VAD FÖRKLARAR SVERIGES FALL I VÄLSTÅNDSLIGAN?

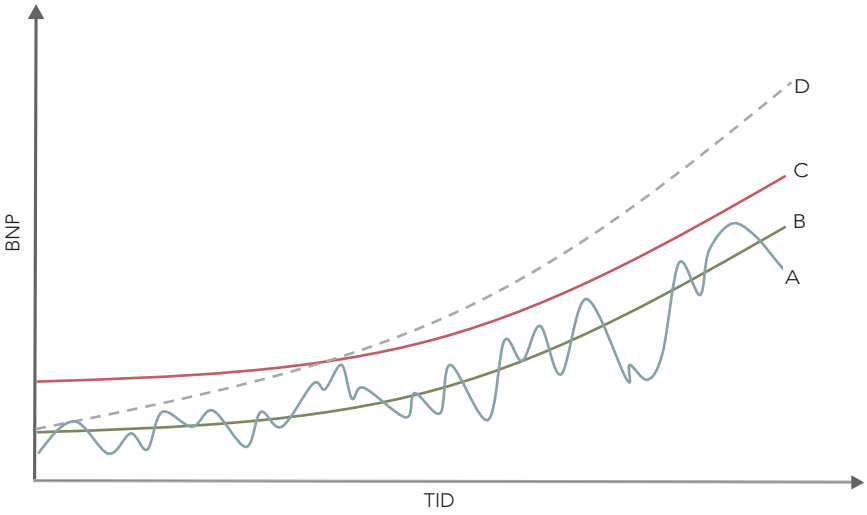
JOHAN EKLUND OCH PER THULIN

1. INTRODUKTION

I inledningskapitlet diskuterades den relativt svaga BNP per capita-utvecklingen och dess effekter på placeringen i välståndsligan. Sverige har gått från position fyra i välståndsligan 1970 till rank tolv 2019 (se tabell 1 i kapitel 1), vilket är en kraftig försämring av det relativa välståndet. Få länder uppvisar lika stor försämring i relativt välstånd! Detta kapitel försöker ge ett svar på vad som förklarar denna välståndsminskning. Delar av förklaringen handlar sannolikt om omvärldsfaktorer som ligger utanför Sveriges omedelbara möjlighet att påverka (till exempel priser på råvaror) andra delar beror på konjunkturella faktorer. Men en betydande del av den svaga produktivitetsutvecklingen påverkas av strukturella och institutionella faktorer (se kapitel 2 för resonemang kring konkurrenskraftsfundament). I kapitlet tittar vi närmare på vilka beståndsdelar som påverkar BNP per capita-utvecklingen samt hur dessa påverkar den svenska positionen i välståndsligan. Likaså ställer vi oss frågan hur mycket av ”gapet” gentemot länder med högre BNP per capita som kan förklaras av sämre institutionella ramvillkor.

I kapitlet bryts BNP per capita ned i olika beståndsdelar med syftet att öka förståelsen för hur de påverkat BNP per capita under de senaste 35 åren. I figur 1 återges en principskiss över hur utvecklingen av BNP per capita kan se ut. Den oregelbundna kurvan (A) illustrerar den faktiska tillväxten i BNP per capita över tid och kurva B illustrerar trenden. Kurva C och D illustrerar en ekonomisk utvecklingsbana där dels effektiviteten i ekonomin är högre (C) dels ekonomin uppvisar en snabbare produktivitetsutveckling (D).

Figur 1. En principskiss över hur BNP per capita utvecklingen kan te sig



Källa: Eklund och Thulin, (2017).

Länder som har en högre position i välståndsligan kan såtillvida sägas följa en utvecklingsbana som ligger mellan kurvorna C och D. Hur mycket av Sveriges fall i ligan som beror på ineffektiviteten (C – B) och hur mycket som beror på en långsammare produktivitetstillväxt (D – C) är ytterst en empirisk fråga. Forskning har redan tidigare visat att Sverige har betydande samhällsekonomisk ineffektivitet kopplat till framförallt arbetsmarknaden och strukturella matchningsproblem. Dessa förklarar sannolikt en stor del av Sveriges försämrade position i välståndsligan (Eklund och Thulin, 2018).[1]

Analysen följer den schematiska uppdelningen i figur 1 ovan. I den första delen av detta kapitel försöker vi besvara varför Sverige befinner sig på utvecklingsbana B och inte på C. I del två av kapitlet försöker vi undersöka faktorer som kan förklara varför vi inte har en brantare lutning på kurvan, det vill säga utvecklingsbana D. Resultaten visar att båda effekterna är ansenliga och att såväl effektivitetshöjande som innovationsförstärkande insatser kan bidra till att öka välståndet. Vid sidan av att sysselsättningen (arbetade timmar) har utvecklats svagare än i omvärlden har även arbetsproduktiviteten varit svagare (BNP per arbetad timme).

1. Eklund och Thulin (2018) visar att under antagande om att Sverige skulle kunna höja matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden skulle detta kunna skapa hundratals miljarder i effektivitetsvinster årligen, tillräckligt för att förflytta Sverige uppåt i välståndsligan.

2. BNP PER CAPITA OCH DESS OLIKA DELAR

BNP per capita består i huvudsak av två komponenter: 1) det genomsnittliga antalet arbetade timmar per capita och 2) den genomsnittliga arbetsproduktiviteten (BNP per arbetad timme). Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per capita beror i sin tur på andel individer i arbetsför ålder, sysselsättningsgraden och genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt individ. För att vara mer exakt kan BNP per capita delas upp enligt följande,

$$\frac{BNP}{POP} = \underbrace{\frac{POP_{15-64}}{POP} \times \frac{AK}{POP_{15-64}} \times \frac{SYSS}{AK} \times \frac{TIMMAR}{SYSS}}_{\text{Arbetade timmar per capita}} \times \underbrace{\frac{BNP}{TIMMAR}}_{\text{Arbetsproduktivitet}}, \qquad (1)$$

Tabell 1. Faktorer bakom BNP per capita – en förklaring

Kvot	Definition
$\frac{BNP}{POP}$	Bruttonationalprodukt (BNP) per capita (POP). BNP motsvarar summan av förädlingsvärdena som skapas i en ekonomi.
$\frac{POP_{15-64}}{POP}$	Kvoten mäter andel av befolkningen som är i arbetsförålder, här definierad som intervallet 15–64 år.
$\frac{AK}{POP_{15-64}}$	Kvoten mäter andel av de i arbetsför ålder som deltar i arbetskraften, det vill säga den andel som står till arbetsmarknadens förfogande.
$\frac{SYSS}{AK}$	Kvoten mäter andel av de i arbetskraften som är sysselsatta. Resterande andel är per definition arbetslösa. Det faktum att någon är sysselsatt innebär dock inte per automatik att vederbörande har vare sig tillräckliga inkomster för självförsörjning eller att det motsvarar arbete på heltid.
$\frac{TIMMAR}{SYSS}$	Kvoten mäter genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt.
$\frac{BNP}{TIMMAR}$	Kvoten mäter den så kallade arbetsproduktiviteten, det vill säga hur stort förädlingsvärde som i genomsnitt skapas per arbetad timme.

där respektive kvot har en intressant tolkning. Den *första kvoten* visar hur stor andel av populationen som befinner sig i yrkesför ålder, i det här fallet åldrarna 15 till 64 år.[2] Det är en demografisk variabel nära kopplad till den så kallade försörjningskvoten.[3] Kvoten kan påverkas av till exempel migration, fertilitetstal

2. Vad som är lämpligt åldersintervall kan diskuteras. Både 15 och 64 år torde vara att se som något låg ålder för inträde respektive utträde på arbetsmarknaden. Det är dock denna information som finns tillgänglig för denna grupp av OECD-länder.
3. Försörjningskvoten (FK) är ett grovt mått på hur många personer utöver sig själv varje person i yrkesför ålder måste försörja, $\frac{POP_{15-64}}{POP} = \frac{1}{1+FK}$.

och genomsnittlig livslängd. Dessa är dock relativt svåra att påverka, i varje fall på kort sikt. *Kvot nummer två* visar hur stor andel av befolkningen i arbetsför ålder som står till arbetsmarknadens förfogande, det vill säga tillhör arbetskraften (AK). Denna kvot påverkas av till exempel utbildningsval, bidragssystem och sjukskrivningsnivåer. *Den tredje kvoten* visar hur stor andel av arbetskraften som är i sysselsättning. Även denna kvot kan antas påverkas av bidrags- och sjuklönenivåer, arbetsmarknadsregleringar med mera. En intressant avvägning som är värd att påpeka är den mellan längre utbildning – med eventuellt högre produktivitet som följd – och senareläggning av arbetsmarknadsinträdet. Ofta förväntar vi oss att utbildning och investeringar i humankapital resulterar i ökad produktivitet, men utbildning sker ofta till priset av färre yrkesverksamma år.

Kvot fyra visar den genomsnittliga arbetstiden för dem som befinner sig i sysselsättning, medan den *femte och sista kvoten* är ett mått på arbetsproduktiviteten, det vill säga hur mycket BNP som i genomsnitt produceras per arbetad timme. Den sista kvoten behandlas mer ingående i nästa avsnitt. Det kan förefalla uppenbart men låt oss ändå konstatera att alla dessa kvoter representerar genomsnittsvärden och bakom varje kvot döljer sig en betydande heterogenitet som är nödvändig att ta i beaktande när siffrorna ges en bredare ekonomisk tolkning. Såväl förädlingsvärden som arbetade timmar varierar betydligt mellan olika individer.

Med detta som utgångspunkt kan vi analysera vilka faktorer som påverkar svensk BNP per capita-utveckling. Analysen baseras på de 19 OECD-länder som har en komplett uppsättning sysselsättningsdata mellan 1984 och 2019.[4]

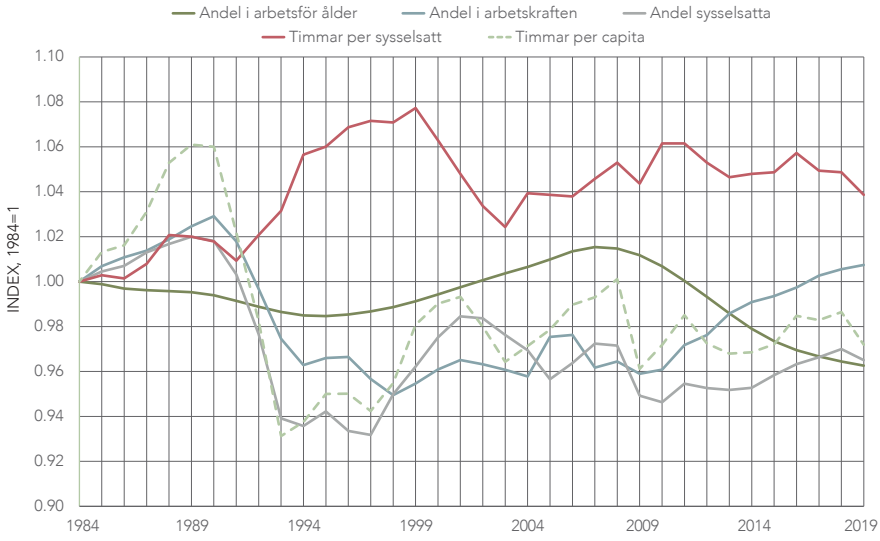
Arbetade timmar per capita ökade med sex procent i samband med högkonjunkturen i slutet av 1980-talet för att därefter falla kraftigt i samband med krisen i början av 1990-talet. Mellan 1990 och 1993 minskade antal arbetade timmar per capita med över tolv procent och 1993 understeg nivån den vi hade 1984 med sju procent. Ser vi till de enskilda faktorerna bakom antal arbetade timmar per capita framgår att minskningen i huvudsak drevs av att andel personer i arbetskraften och andel sysselsatta minskade kraftigt under dessa år. Däremot ökade genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt något under samma tid, vilket kan tolkas som att många var deltidsanställda och de med svagare koppling till arbetsmarknaden förlorade sina jobb i samband med den kraftiga lågkonjunkturen.

Åren efter 1993 och fram till IT-kraschen i början av 2000-talet ökade antalet arbetade timmar per capita igen och låg år 2001 på i stort sett samma nivå som

4. Data är insamlad från OECD Statistics och inkluderar följande länder: Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA.

1984. Till skillnad från 1990-talskrisen bidrog ett kraftigt fall i genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt, tillsammans med ökad arbetslöshet, till att arbetade timmar per capita minskade i samband med IT-kraschen. Finanskrisen i slutet av 00-talet karaktäriseras av samma mönster, medan andel av populationen i yrkesverksam ålder som står till arbetsmarknadens förfogande i stort sett är oförändrad under dessa två kriser.

Figur 2. visar inledningsvis hur antal arbetade timmar per capita, det vill säga produkten av de fyra första faktorerna i ekvation (1), utvecklats i Sverige sedan 1984.



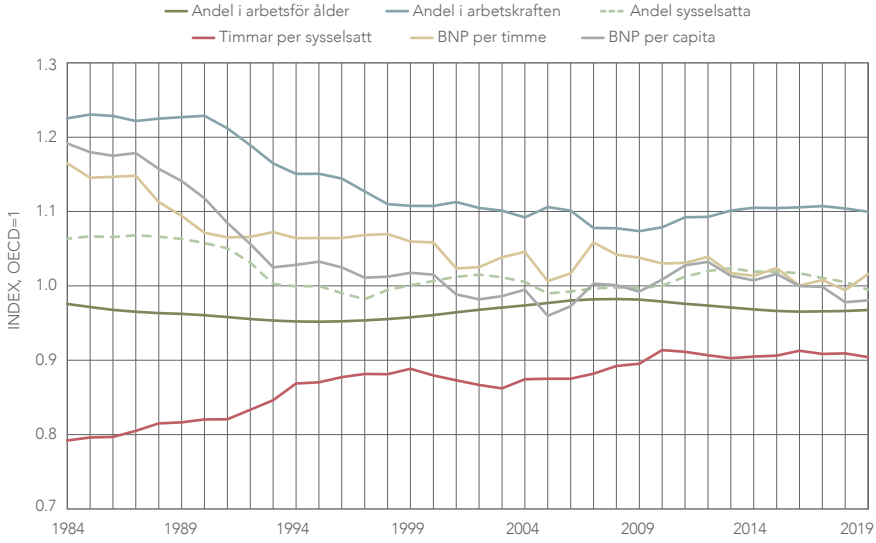
Källa: Egna beräkningar baserat på data från OECD Statistics.

Några observationer från perioden efter finanskrisen är för det första att genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt är relativt konstant och på en nivå som överstiger nivån 1984 med fem procent. För det andra faller andelen av populationen som befinner sig i yrkesverksam ålder trendmässigt, det vill säga försörjningskvoten ökar. Utvecklingen drivs framförallt av att vi blir allt äldre, men även till viss del av att andel personer under 15 år ökat något. För det tredje ökar andelen personer i åldrarna 15–64 år som står till arbetsmarknadens förfogande kraftigt och för det fjärde faller arbetslösheten fram till och med 2018 för att därefter börja vända uppåt 2019. Tillsammans innebär detta att antal arbetade timmar per capita varit relativt konstant på en nivå som ligger ungefär tre procent under nivån 1984 under perioden. Om vi inte haft någon tillväxt i arbetsproduktivitet under den studerade perioden hade BNP per capita idag legat tre procent under 1984 års nivå! Att öka

antalet arbetade timmar framstår med andra ord som en angelägen fråga. I linje med detta har Calmfors (2020) i en ESO-rapport argumenterat för att antal arbetade timmar bör vara en målsättning för sysselsättningspolitiken. Detta bör dock kompletteras med någon form av inkomstmått för att säkerställa kopplingen mot produktivitetshöjande åtgärder.

Figur 3 visar hur faktorerna i ekvation (1) utvecklats i Sverige relativt ett oviktat genomsnitt av resterande 18 OECD-länder medan tabell 2 visar Sveriges placering i förhållande till OECD-länderna för ett antal år. Figuren och tabellen ger tillsammans en god bild över utvecklingen i Sverige relativt övriga OECD sedan början av 1980-talet.

Figur 3. Kvoter bakom BNP per capita i Sverige, relativt OECD 1984–2019



Anm: Respektive kvot uttryckt relativt det oviktade genomsnittet för OECD (exklusive Sverige).
Källa: Egna beräkningar baserat på data från OECD Statistics.

I syfte att bättre förstå på vilket sätt olika komponenter påverkar Sveriges välstånd och vår position i välståndsligan är det möjligt att rangordna dessa komponenter vis à vis motsvarande i övriga OECD-länder.[5] I tabell 2 redovisas den svenska rankingen för de fem olika BNP per capita-komponenterna tillsammans med den övergripande rankingen för BNP per capita. I denna grupp av 19 OECD-länder har Sveriges totala välståndsranking (BNP per capita) fallit från

5. Det bör noteras att eftersom dessa beräkningar genomförs för 19 OECD-länder för vilka det finns tillräcklig statistik så är rangordningen för delkomponenterna inte rakt av jämförbara med hela välståndsligan som den redovisas i tabell 1 i kapitel 1.

rank fyra 1984 till rank nio 2019. Ser vi till de olika komponenterna visas att både population och arbetskraft har varit stabila över tid. Den demografiska komponenten (andel av populationen i åldrarna 15–64 år) drar ned den svenska rankingen (rank 16 år 2019). Det omvända gäller för arbetskraften. Sveriges andel av populationen i arbetsför ålder som deltar i arbetskraften är högst inom hela gruppen av OECD-länder över i stort sett hela den studerade tidsperioden. En bidragande orsak till detta är sannolikt det faktum att Sverige har en hög förvärvsfrekvens bland kvinnor. Det som däremot tydligt har försämrats kraftigt är andelen av arbetskraften som är sysselsatt: 1984 låg Sverige på rank fyra, 2019 hade den fallit till rank 15. Arbetade timmar per sysselsatt har förbättrats något om än från en låg nivå (från rank 19 till rank 15). Likaså har arbetsproduktiviteten fallit relativt den i övriga OECD-länder, vilket framgår av det faktum att BNP per arbetad timme i Sverige har minskat från rank fyra till rank nio. En sammantagen bild blir med andra ord att om Sverige önskar att höja sitt välstånd bör fokus för den ekonomiska politiken ligga på att öka genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt, reducera arbetslösheten och vidta åtgärder för att höja produktiviteten.

Avslutningsvis, den demografiska komponenten (andel av populationen i arbetsför ålder) är svårare att påverka med politiska åtgärder och effekterna tar tid att manifesteras. Dock kan populationens åldersstruktur påverkas av migration, men för att få en positiv effekt på BNP per capita förutsätter det att migranten bidrar till ekonomin genom att arbeta och skapa förädlingsvärden, det vill säga att migrationen utgör en kvalificerad arbetskraftsinvandring.[6]

Tabell 2. Faktorer bakom BNP per capita, svensk rank bland OECD

	Kvot	1984	1990	2000	2010	2019
BNP per capita		4	3	6	8	9
Andel i arbetsför ålder (15–64 år)	1	15	18	19	17	16
Andel i arbetskraften	2	1	1	3	1	1
Andel sysselsatta	3	4	2	10	13	15
Arbetade timmar per sysselsatt	4	19	19	15	15	15
BNP per arbetad timme (arbetsproduktivitet)	5	4	7	6	8	9

Anm: Tabellen visar Sveriges rank i förhållande till övriga länder i OECD. Rank ett motsvarar högst värde och rank 19 lägst värde för respektive kvot. Kolumn 2 visar motsvarande kvot i ekvation 1.
Källa: Egna beräkningar baserat på data från OECD Statistics.

6. Svensk migration har länge dominerats av flykting- och anhöriginvandring som förvisso bidragit positivt till den demografiska profilen, men en majoritet av utrikes födda i arbetsförålder är inte självförsörjande (se Eklund och Larsson, 2020).

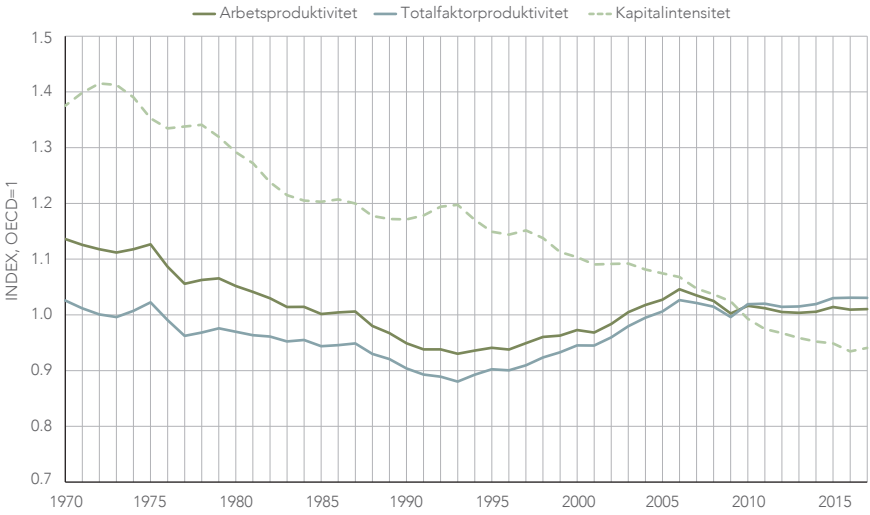
I nästa avsnitt redovisar vi en analys av den femte faktorn – BNP per arbetad timme – och hur produktivitetstillväxten kan förklaras av kvaliteten på det institutionella ramverket. Detta avsnitt är något mer tekniskt och läsare primärt intresserade av resultat och slutsatser kan med fördel gå direkt till slutsatserna.

3. ARBETSPRODUKTIVITETSTILLVÄXTEN

Den femte faktorn – BNP per arbetad timme – mäter det som vanligen går under benämningen arbetsproduktivitet. Detta är ett av de vanligast förekommande måtten på produktivitet och arbetsproduktivitetstillväxten anses vara den enskilt viktigaste faktorn bakom stigande välstånd. Arbetsproduktivitetstillväxten kan drivas av dels en renodlad produktivitetstillväxt (totalfaktorproduktivitet, TFP) dels av så kallad kapitalfördjupning, det vill säga att mer kapital per sysselsatt används i produktionen. För att förstå varför Sverige har haft en svagare produktivitets- och välståndsutveckling använder vi oss av en tillväxtteoretisk modell och beräknar TFP. Därefter använder vi oss av en så kallad distance-to-frontier-analys för att undersöka hur mycket av TFP-tillväxten som kan förklaras av länders olika institutionella faktorer. Resonemanget är dock principiellt överförbart på den konkurrenskraftsanalys som gjordes i kapitel 2. Då denna analys snabbt blir teknisk har vi valt att enbart översiktligt redogöra för analysen och resultaten i detta avsnitt. Den intresserade läsaren kan vända sig till appendix för att ta del av detaljerna. I appendix 1 förklaras sambandet mellan BNP per arbetad timme och TFP och i appendix 2 redovisas detaljerna kring TFP- och frontier-analysen.

Det första som framgår av figur 4 är att Sveriges kapitalintensitet vida översteg genomsnittet för OECD-länderna vid analysperiodens start i början av 1970-talet samtidigt som nivån på TFP motsvarade ungefär genomsnittet i OECD. Tillsammans innebar det att Sveriges arbetsproduktivitet översteg OECD-genomsnittet med cirka 14 procent 1970. Därefter har kapitalintensiteten relativt OECD fallit trendmässigt och låg 2017 sex procent under OECD-genomsnittet. Även nivån på TFP relativt OECD föll trendmässigt fram till och med 1990-talskrisen för att därefter öka de efterföljande 13 åren. Från och med 2006 och fram till 2017 har nivån på TFP varit relativt konstant mellan en och tre procent över OECD-genomsnittet. Arbetsproduktiviteten har utvecklats på i stort sett samma sätt som TFP och legat varaktigt mellan en halv och en och en halv procent över OECD-genomsnittet sedan finanskrisen i slutet av 00-talet. Sett över hela perioden är tappet i arbetsproduktivitet relativt OECD betydande – vid periodens början låg arbetsproduktiviteten 14 procent över snittet bland OECD-länderna för att 47 år senare ligga ungefär på OECD-genomsnittet. Denna utveckling förklarar sannolikt en stor del av Sveriges stora tapp i välståndsligan sedan 1970-talet.

Figur 4. Arbetsproduktivitet, TFP och kapitalintensitet 1970–2017, OECD = 1



Anm: OECD består av ett ovägt genomsnitt av samtliga länder som anslöt sig till OECD mellan starten 1961 och 1973. I beräkningarna har antagits att kapitalets utbudselasticitet är lika med 0,3 för samtliga länder och år. Totalfaktorproduktiviteten är beräknad som en residual.
Källa: Egna beräkningar baserat på data från PWT 9.1.

I nästa del av analysen studerar vi hur det institutionella ramverket påverkar tillväxten i TFP. Beräkningarna bygger på 516 observationer fördelade på 69 länder för perioden 1970 till 2015. Som mått på institutionell kvalitet har vi har valt att använda indexet Economic Freedom of the World och dess fem delindex från Frasier Institute. Skälet är att dessa index, till skillnad från andra, finns för såväl ett stort antal länder som för många år, vilket gör att vi har tillgång till långa tidsserier för länder som befinner sig på olika utvecklingsstadier – något som är önskvärt för att analysera effekter av något så trögrörligt som institutioner. De fem delindexen består av 1) Size of government, 2) Freedom to trade internationally, 3) Legal system and property rights, 4) Sound money och 5) Regulation. Respektive delindex bygger i sin tur på en sammanvägning av flera indikatorer. För utförligare beskrivning av indexens uppbyggnad och innehåll hänvisas till Frasier Institutes hemsida.[7]

Det första som kan konstateras är att avstånd från den institutionella fronten är kostsamt – gapet är i samtliga delindex förenade med negativa effekter avseende produktivitetstillväxten (se tabell 1 i appendix 2). För svenskt vidkommande är det särskilt omfattningen av den offentliga sektorn som bromsar tillväxten. Skulle

7. https://www.fraserinstitute.org/

Sverige ha samma värde på det indexet som landet med bäst värde skulle TFP enligt regressionsresultaten växa med i genomsnitt 0,785 procentenheter mer per år än vad som är fallet. Med ränta-på-ränta-effekten innebär det att TFP i Sverige skulle vara drygt åtta procent högre efter tio år, vilket i sin tur leder till cirka tolv procent högre arbetsproduktivitet enligt analysen i appendix 1[8] och en lika stor ökning av BNP per capita enligt ekvation (1) i stycke 1. Ökningen är markant och skulle innebära att Sverige går från att ha position tolv i välståndsligan till position sex 2019.

Av tabellen framkommer också att handelshinder bromsar vår produktivitetstillväxt. Skulle vi sluta gapet till det mest handelsvänliga landet skulle tillväxten i vår TFP, enligt resultaten i tabellen, vara i genomsnitt 0,211 procentenheter högre per år. I övrigt kan noteras att catch-up-effekten är positiv och starkt statistiskt signifikant, det vill säga att desto längre ett land befinner sig från TFP-fronten, desto snabbare växer det. Även humankapitalvariabeln, ett index baserat på genomsnittligt antal skolår, är positiv om än betydligt mindre precist skattad.

Resultaten från den här enkla analysen måste förstås tolkas med försiktighet, men ger ändå en fingervisning om vikten av att ha väl fungerande institutioner för att nå en god samhällsekonomisk utveckling. Vidare studier får gräva djupare i sambandet mellan institutioner och TFP-tillväxten, men analysen visar på ett samband mellan de fundamentala konkurrenskraftsfaktorer som diskuterades i kapitel 2 och produktivitetstillväxten.

4. SLUTSATSER

Sverige har tappat i relativt välstånd; från rank fyra 1970 till rank tolv 2019. Få länder i den så kallade välståndsligan uppvisar motsvarande försämring av relativt välstånd. Detta har tveklöst negativa konsekvenser för välfärd och välstånd – sambandet mellan per capita-inkomster och till exempel FN:s human development-index är starkt. Merparten av jämförbara länder uppvisar också en betydligt högre grad av stabilitet i välståndsligan vilket ytterligare förstärker behovet av att förstå vad som driver denna försämring.

I kapitlet delar vi upp BNP per capita i två beståndsdelar: arbetade timmar per capita och BNP per arbetad timme. Arbetade timmar per capita kan i sin tur delas in i andel av befolkningen som är i arbetsför ålder, hur hög andel av dessa som är del av arbetskraften, hur stor andel av arbetskraften som faktiskt är sysselsatt och genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt. Med fler i arbetsför ålder ökar andelen som potentiellt kan ha inkomster och den så kallade försörjningskvoten minskar. Men av olika anledningar är inte alla i arbetsför ålder en del av arbetskraften och

8. $$\frac{\Delta(Y/L)}{Y/L} = \frac{0,08133}{1-0,3} \approx 0,116$$

inte alla som är i arbetskraften har ett arbete. Denna uppdelning genomför vi för 19 OECD-länder för perioden 1984 till 2019.

Dekomponeringen visar att det är flera faktorer som samtaget drar ned BNP per capita och svensk position i välståndsligan. Den demografiska komponenten – det vill säga andel av befolkningen i arbetsför ålder – bidrar till att hålla ned BNP per capita över hela perioden, men intressant nog förklarar detta inte det svenska tappet. Eller utryckt på annat sätt: En åldrande befolkning är inte orsaken till den relativt svaga ekonomiska utvecklingen. På samma sätt har genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt legat på en låg nivå under hela perioden, men med viss förbättring under 2000-talet. Det som däremot håller upp svenskt välstånd är det faktum att av befolkningen i arbetsför ålder har vi en hög andel som ingår i arbetskraften. En faktor som sannolikt bidrar här är den relativt höga andelen kvinnor som förvärvsarbetar i Sverige. Slutligen kan vi konstatera att produktiviteten – BNP per arbetad timme – har utvecklats sämre än snittet och bidrar till att dra ned den samlade BNP per capita och rankingen i välståndsligan.

Den sammantagna bilden är att såväl sysselsättningen som BNP per arbetad timme har utvecklats negativt relativt övriga OECD-länder och att antalet arbetade timmar legat på en relativt stabil och låg nivå under hela 35-års perioden. Detta ger vid handen vilka områden som har utrymme att förbättras. Den demografiska komponenten kan naturligtvis påverkas genom till exempel migration och den har bidragit till en fördelaktig demografisk struktur, men endast i mindre uträckning till den ekonomiska utvecklingen då många utrikes födda arbetar få timmar och framförallt är det få som faktiskt uppnår självförsörjning.

Den andra delen av analysen undersöker hur sambandet ser ut mellan produktivitetstillväxten, mätt som procentuell förändring i TFP, och hur långt ett land befinner sig från den institutionella fronten, det vill säga hur den relativa kvaliteten på ett lands institutioner (eller konkurrenskraftsfundament som det benämns i kapitel 2) ser ut. Analysen visar att Sverige har potential att förbättra sin tillväxt väsentligt genom att reformera det institutionella ramverket. Exempelvis visar den beräknade effekten av att stänga det institutionella gapet avseende den offentliga sektorns omfattning att Sverige på tio år kunde gå från position tolv till position sex i välståndsligan. Kombinerar vi dessa resultat med tidigare analyser som visat att de potentiella effektivitetsvinsterna med en bättre fungerande arbetsmarknad och kompetensförsörjning (Eklund och Thulin, 2018) är betydande, leder det till slutsatsen att det finns utrymme för reformer som på sikt kan öka svenskt välstånd betydligt.

REFERENSER

Calmfors, L., (2020), Avgörande mål – En ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar, ESO-rapport 2020:6.

Eklund, J. E. och Thulin, P., (2018), ”250 miljarder fattigare! Svensk produktivitetsutveckling 1950–2027, ”*Ekonomisk Debatt*, vol. 46, nr 8.

Eklund, J. E., och Larsson, J. P., (2020), ”När blir utrikes födda självförsörjande?”, Entreprenörskapsforum.

Världsekonomiskt forum (2020), World Competitiveness Report 2020. World Economic Forum, Geneva.

APPENDIX 1. ARBETSPRODUKTIVITET I SVERIGE OCH OECD

I stycket används en enkel tillväxtmodell för att illustrera hur arbetsproduktiviteten utvecklats i Sverige relativt ett ovägt genomsnitt av OECD-länder under perioden 1970 fram till 2017. Tillväxtmodellen består dels av en produktionsfunktion som beskriver hur totalfaktorproduktivitet (A), kapital (K) och arbete (L) bidrar till BNP (Y),

$$Y = AK^{\alpha}L^{1-\alpha}, \tag{2}$$

dels av en funktion som visar hur kapitalstocken utvecklas över tid, den så kallade kapitalackumuleringsfunktionen,

där s och d står för sparkvot respektive kapitalstockens deprecieringstakt; symbolen Δ indikerar förändring.

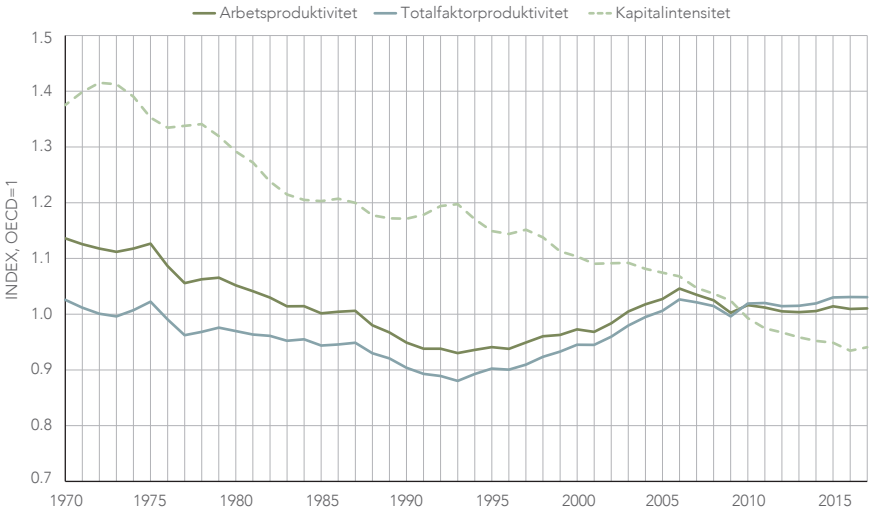
$$\Delta K = sY - dK \tag{3}$$

Genom att dividera produktionsfunktionen med mängden arbetade timmar får vi arbetsproduktiviteten som en funktion av totalfaktorproduktivitet (TFP) och kapitalintensitet,

$$\frac{Y}{L} = A\left(\frac{K}{L}\right)^{\alpha}. \tag{4}$$

Figur A1 visar hur arbetsproduktiviteten och dess komponenter utvecklats i Sverige relativt OECD sedan 1970.

Figur A1. Arbetsproduktivitet, TFP och kapitalintensitet 1970–2017, OECD = 1

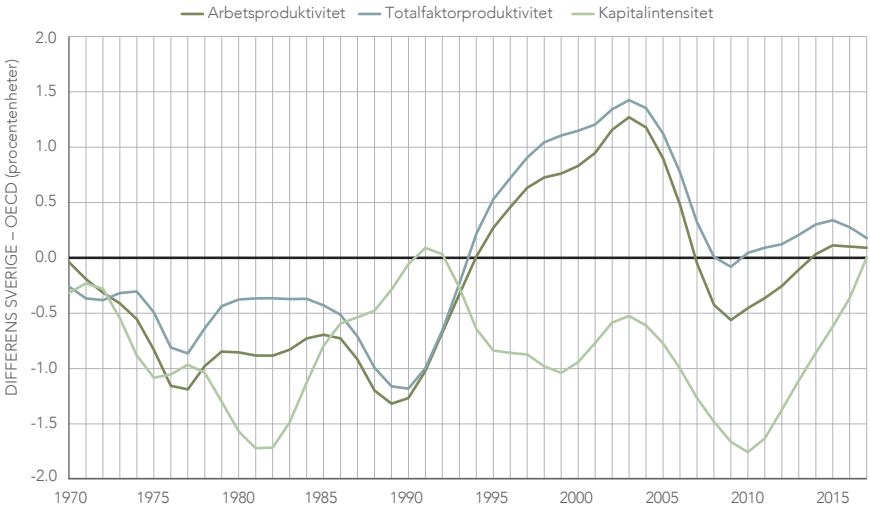


Anm: OECD består av ett ovägt genomsnitt av samtliga länder som anslöt sig till OECD mellan starten 1961 och 1973. I beräkningarna har antagits att kapitalets utbudselasticitet α är lika med 0,3 för samtliga länder och år. Totalfaktorproduktiviteten är beräknad som en residual.
Källa: Egna beräkningar baserat på data från PWT 9.1.

Utgår vi från (4) kan tillväxten i arbetsproduktivitet fås som summan av teknologisk utveckling och förändring i kapitalintensitet (så kallade kapitalfördjupning) enligt,

$$\frac{\Delta(Y/L)}{Y/L} = \frac{\Delta A}{A} + \alpha\left(\frac{\Delta(K/L)}{K/L}\right). \tag{5}$$

Figur A2. Arbetsproduktivitet, TFP och kapitalintensitet 1970–2017, differens tillväxt



Anm: OECD består av ett ovägt genomsnitt av samtliga länder som anslöt sig till OECD mellan starten 1961 och 1973. I beräkningarna har antagits att kapitalets utbudselasticitet är lika med 0,3 för samtliga länder och år. TFP är beräknad som en residual. Kurvorna baseras på HP-filtrerade, årliga tillväxttakter.
Källa: Egna beräkningar baserat på data från PWT 9.1.

Jämvikt i tillväxtmodellen karaktäriseras av att kapitalstocken är konstant, det vill säga att $\Delta K=0$ i (3),[9] vilket i sin tur implicerar att tillväxten i BNP och tillväxten i kapitalstocken är densamma vid en jämvikt,

$$sY = dK \quad \Rightarrow \quad \frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta K}{K} \quad \Rightarrow \quad \frac{\Delta(Y/L)}{Y/L} = \frac{\Delta(K/L)}{K/L}. \tag{6}$$

På lång sikt är med andra ord tillväxten i arbetsproduktivitet densamma som kapitalfördjupningen och av ekvation (5) framgår därmed att totalfaktorproduktiviteten är helt avgörande för hur arbetsproduktiviteten och i förlängningen BNP per capita utvecklas.

9. Detta är inte helt korrekt utan det är kapitalstocken uttryckt som andel av den effektiva arbetsinsatsen, en kombination av arbetskraft och TFP, som är konstant vid ekonomins jämvikt. Slutsatsen, att den aggregerade kapitalstocken växer i samma takt som BNP, är dock korrekt.

APPENDIX 2. TOTALFAKTORPRODUKTIVITET OCH ”FRONTIER-ANALYS”

Vi utgår från följande regressionsekvation för att skatta sambandet mellan institutioners kvalitet (*INST*) och tillväxten i totalfaktorproduktivitet (TFP),

$$\begin{aligned} \Delta \ln\left(TFP_{i,t}\right) &= \beta_0 + \beta_1\left(INST_t^* - INST_{i,t}\right) + \beta_2\left(\ln TFP_t^* - \ln TFP_{i,t}\right) + \beta_3 HK_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \\ \varepsilon_{i,t} &= \mu_t + \nu_i + \eta_{i,t} \end{aligned} . \qquad (7)$$

Den beroende variabeln är beräknad som årlig genomsnittlig procentuell tillväxt i TFP mellan år *t* och år *t* + 5 medan samtliga beroende variabler avser år *t*; en så kallad ”initiala villkor och efterföljande tillväxtanalys”. Den första oberoende variabeln, $INST_t^* - INST_{i,t}$, visar skillnad i institutionellt index mellan det land som enligt indexet har bäst institutioner (är vid fronten) och land *i*. Här förväntar vi oss att β_1 är negativ, det vill säga ju större gap till fronten, desto långsammare tillväxt i TFP. Den andra oberoende variabeln, $\ln TFP_t^* - \ln TFP_{i,t}$, visar hur många procent högre TFP är för landet som ligger vid fronten ett givet år relativt land *i*. Variabeln kontrollerar för så kallade catch-up-effekter som säger att länder längre från fronten växer snabbare och vi förväntar oss således att β_2 är positiv. Den tredje oberoende variabeln, $HK_{i,t}$, är ett mått på humankapital och vi förväntar oss att mer humankapital genererar snabbare tillväxt i TFP, det vill säga att β_3 är positiv. Regressionsanalysen kontrollerar även för såväl land- som årsspecifika effekter. För att undvika överlappande tidsperioder avseende tillväxttakt i TFP används data för vart femte år i analysen.

Resultaten som visas i Tabell A1 (se nästa sida) bygger på 516 observationer fördelade på 69 länder och vart femte år mellan 1970 och 2015.[10]

10. Datasetet är obalanserat, det vill säga data finns inte tillgängligt för alla länder alla år.

Tabell A1. Avvikelse från potentiell genomsnittlig årlig tillväxttakt 2015 orsakad av avstånd från institutionell front, procentenheter

	Economic freedom of the World index	Size of government	Freedom to trade interna-tionally	Legal system & property rights	Sound money	Regulation
Argentina	–1,051	–0,591	–1,187	–0,137	–0,041	–0,419
Australien	–0,183	–0,405	–0,361	–0,024	–0,006	–0,081
Bangladesh	–0,707	–0,135	–0,712	–0,158	–0,034	–0,269
Belgien	–0,319	–0,750	–0,215	–0,044	–0,002	–0,148
Brasilien	–0,823	–0,618	–0,507	–0,120	–0,023	–0,561
Bulgarien	–0,360	–0,343	–0,242	–0,108	–0,006	–0,176
Chile	–0,241	–0,170	–0,225	–0,066	–0,006	–0,242
Colombia	–0,584	–0,329	–0,508	–0,137	–0,022	–0,207
Costa Rica	–0,357	–0,322	–0,278	–0,084	–0,001	–0,317
Cypern	–0,292	–0,342	–0,223	–0,082	–0,002	–0,202
Danmark	–0,234	–0,766	–0,181	–0,017	–0,003	–0,094
Ecuador	–0,747	–0,562	–0,590	–0,135	–0,021	–0,354
Estland	–0,201	–0,502	–0,154	–0,037	–0,004	–0,120
Filippinerna	–0,360	–0,082	–0,458	–0,120	–0,005	–0,195
Finland	–0,263	–0,780	–0,232	0,000	–0,003	–0,188
Frankrike	–0,365	–0,741	–0,230	–0,049	–0,001	–0,226
Grekland	–0,610	–0,826	–0,350	–0,078	–0,018	–0,302
Indien	–0,575	–0,155	–0,801	–0,102	–0,021	–0,311
Indonesien	–0,462	–0,150	–0,489	–0,118	–0,006	–0,336
Irland	–0,099	–0,418	–0,106	–0,024	–0,004	–0,062
Island	–0,394	–0,581	–0,455	–0,012	–0,032	–0,130
Israel	–0,347	–0,485	–0,247	–0,074	–0,004	–0,214
Italien	–0,343	–0,494	–0,215	–0,087	–0,001	–0,191
Japan	–0,236	–0,583	–0,256	–0,034	–0,003	–0,108
Kambodja	–0,347	0,000	–0,411	–0,122	–0,007	–0,222
Kanada	–0,183	–0,481	–0,299	–0,028	–0,003	–0,071
Kina	–0,682	–0,753	–0,568	–0,088	–0,019	–0,331
Korea, Rep.	–0,326	–0,370	–0,370	–0,066	–0,002	–0,241
Kroatien	–0,464	–0,703	–0,233	–0,086	–0,007	–0,233
Lettland	–0,234	–0,396	–0,196	–0,067	–0,004	–0,103
Litauen	–0,225	–0,305	–0,228	–0,063	–0,005	–0,137
Luxemburg	–0,252	–0,706	–0,205	–0,014	–0,005	–0,153
Malaysia	–0,329	–0,498	–0,378	–0,084	–0,004	–0,057
Malta	–0,212	–0,388	–0,188	–0,062	–0,002	–0,113
Mexiko	–0,522	–0,267	–0,368	–0,126	–0,020	–0,266
Myanmar	–0,914	–0,439	–0,766	–0,147	–0,043	–0,410
Nederländerna	–0,259	–0,805	–0,138	–0,018	–0,001	–0,154
Nigeria	–0,577	–0,105	–0,721	–0,142	–0,023	–0,199
Norge	–0,421	–0,722	–0,346	–0,001	–0,034	–0,173

	Economic freedom of the World index	Size of government	Freedom to trade interna-tionally	Legal system & property rights	Sound money	Regulation
Nya Zeeland	–0,033	–0,404	–0,148	–0,004	–0,004	0,000
Pakistan	–0,822	–0,277	–0,755	–0,151	–0,042	–0,338
Peru	–0,325	–0,266	–0,222	–0,110	–0,003	–0,184
Polen	–0,360	–0,536	–0,282	–0,083	–0,003	–0,161
Portugal	–0,327	–0,534	–0,193	–0,052	–0,002	–0,288
Rumänien	–0,291	–0,390	–0,168	–0,079	–0,005	–0,177
Ryssland	–0,624	–0,514	–0,574	–0,109	–0,016	–0,308
Schweiz	–0,070	–0,246	–0,370	–0,008	0,000	–0,078
Singapore	0,000	–0,333	0,000	–0,016	0,000	–0,047
Slovakien	–0,374	–0,585	–0,205	–0,088	–0,001	–0,192
Slovenien	–0,428	–0,690	–0,299	–0,069	–0,001	–0,264
Spanien	–0,302	–0,500	–0,269	–0,056	–0,001	–0,213
Sri Lanka	–0,556	–0,257	–0,731	–0,097	–0,021	–0,266
Storbritannien	–0,170	–0,510	–0,180	–0,026	0,000	–0,128
Sverige	–0,245	–0,785	–0,211	–0,014	–0,002	–0,111
Sydafrika	–0,552	–0,593	–0,515	–0,084	–0,021	–0,201
Taiwan	–0,273	–0,296	–0,364	–0,057	–0,002	–0,222
Thailand	–0,551	–0,433	–0,473	–0,111	–0,017	–0,255
Tjeckien	–0,273	–0,484	–0,226	–0,071	–0,003	–0,100
Turkiet	–0,538	–0,427	–0,438	–0,112	–0,009	–0,322
Tyskland	–0,237	–0,467	–0,288	–0,039	–0,002	–0,155
Ungern	–0,414	–0,674	–0,291	–0,077	–0,004	–0,185
Uruguay	–0,459	–0,432	–0,307	–0,091	–0,009	–0,320
USA	–0,167	–0,344	–0,372	–0,045	–0,001	–0,040
Vietnam	–0,738	–0,399	–0,701	–0,104	–0,044	–0,294
Österrike	–0,272	–0,610	–0,245	–0,023	–0,003	–0,214
Institutionellt gap	–0,292*	–0,173*	–0,217***	–0,0270	–0,0120	–0,117
Cath-up effekt	0,0382***	0,0379***	0,0369***	0,0370***	0,0365***	0,0369***
Humankapital	1,032*	1,058*	1,040	0,992	0,882	1,038*

Anm: Economic Freedom of the World, Size of Government och Freedom to Trade Internationally baseras på statistiskt signifikant skattade parametrar. Övriga index är inte signifikanta. Läsexempel, att ligga på fronten avseende det övergripande indexet Economic Freedom of the World är för Sverige förenat med en ökning av den genomsnittliga årliga tillväxttakten i totalfaktorproduktivitet på 0,245 procentenheter. De tre nedersta raderna i tabellen visar de skattade koefficienterna β_1 *,* β_2 *och* β_3*; * och *** indikerar statistiskt signifikans på 10- respektive 1-procentsnivån.*

KAPITEL 4

VAD KAN VI VÄNTA OSS AV EUROPEISK INDUSTRIPOLITIK?*

KAROLINA EKHOLM

1. INTRODUKTION

Den 6 februari 2019 meddelade Europeiska kommissionen att den inte godkände den föreslagna fusionen mellan tyska Siemens och franska Alstom (Europeiska kommissionen, 2019). Enligt kommissionen skulle en sådan fusion ha begränsat konkurrensen på marknaden för signalsystem för järnväg och höghastighetståg alltför mycket. Beslutet väckte en hel del kritik, inte minst i Frankrike och Tyskland. Kritiken bottnade huvudsakligen i uppfattningen att Siemens och Alstom var för sig är alldeles för små för att effektivt kunna konkurrera på världsmarknaden med företag som CRRC, vilket är ett statsägt företag som producerar järnvägsvagnar och lokomotiv i Kina (Efstathiou, 2019).

Som en respons på kommissionens beslut publicerade ekonomiministrarna i Tyskland och Frankrike ett gemensamt dokument med krav på förändringar av den europeiska industripolitiken.[1] I detta manifest efterfrågar de förändringar på tre områden: möjligheterna att mobilisera resurser för omfattande investeringar i innovation genom användande av EU:s gemensamma finansiella resurser, möjligheterna att blockera andra länders direktinvesteringar och deltagande i offentliga upphandlingar i EU samt förändringar i konkurrensramverket. Margrethe Vestager, den danska kommissionären med ansvar för konkurrenspolitik, verkade dock inte särskilt hågad att göra någon genomgripande översyn av konkurrenspolitiken. I

* Författaren vill tacka Pontus Braunerhjelm, Per Thulin och två anonyma granskare av texten för värdefulla synpunkter.

1. Dokumentet har rubriken ”A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century”, se Bundesministerium für Wirtschaft und Energie och Ministère de L’Economie et des Finances (2019).

februari 2020 ökade trycket på henne när de tyska och franska ekonomiministrarna fick sällskap av sina motparter i Italien och Polen som avsändare av ett brev till Vestager, där de förklarade att konkurrenspolitiken i EU behövde anpassas till en förändrad värld och att detta behövde ske snabbt.

Sedan dess har ändamålsenligheten i EU:s industripolitik i allmänhet och konkurrenspolitik i synnerhet samt eventuella behov till förändringar debatterats flitigt.[2] Det har ifrågasatts om befintliga ramverk passar dagens situation då europeiska företag möter konkurrens inte bara från kinesiska företag som subventioneras generöst av kinesiska staten, utan också av amerikanska företag som möter betydligt lättare krav på sin hemmamarknad. På sina håll finns en oro att EU:s konkurrenspolitik är för rigid och leder till konkurrensnackdelar när andra inte spelar efter samma regler.

Samtidigt finns det tongivande ekonomer som menar att nuvarande regler på det konkurrenspolitiska området har tjänat EU synnerligen väl och att det är ett av de områden där den gemensamma EU-politiken faktiskt har fungerat. Ett tungt inlägg i debatten är en bok med titeln "The Great Reversal" av den franske ekonomiprofessorn Thomas Philippon (2019). Philippon är verksam i USA och hans bok handlar egentligen om varför företagskoncentration och vinstmarginaler ökat på ett påtagligt sätt där sedan millennieskiftet och vilka konsekvenser det har haft för de amerikanska konsumenterna. Bokens undertitel lyder "How America Gave Up on Free Markets" och fångar dess huvudsakliga tes: att konkurrensen i USA har försvagats betänkligt. För att visa att utvecklingen i USA verkligen skiljer sig från andra länder och för att leda i bevis att den grundläggande orsaken är förändringar i hur konkurrenspolitiken bedrivs i USA görs en systematisk jämförelse mellan USA och EU. Denna jämförelse faller helt klart ut till EU:s fördel. Per-capitatillväxten har varit ungefär densamma, men i EU tycks prisläget ha utvecklats betydligt mer förmånligt för konsumenterna. Vinstmarginalerna har inte stigit på samma sätt som i USA och andelen av det totala förädlingsvärdet som går till arbete istället för kapital har varit stabil, medan den fallit påtagligt i USA.

I detta kapitel diskuteras hur ändamålsenligt nuvarande ramverk kan antas vara för EU:s industripolitik. Industripolitik, i betydelsen en uttalad strategi för att främja ekonomisk tillväxt och teknologisk utveckling, innefattar förstås många olika politikområden, till exempel utbildning, forskning, infrastruktur, miljö och finansmarknad. Här kommer fokus att vara på konkurrenspolitiken och vilka argument som finns för att lätta på den i syfte att möjliggöra uppkomsten av europeiska ”champions”, det vill säga företag som är konkurrenskraftiga nog att bli dominerande på världsmarknaden. Inledningsvis redogörs för utgångspunkterna i de befintliga

2. Se till exempel artiklar i Politico (2019) och Financial Times (2019a; 2019b).

ramverken. Därefter diskuteras vilka förändringar som kan väntas utifrån de signaler som kommit från EU:s institutioner och medlemsländer. Ett särskilt avsnitt ägnas åt digitala företag, som ibland hävdas föra med sig speciella utmaningar när det gäller konkurrenspolitiken (se också Pontus Braunerhjelms kapitel i denna bok). Sedan diskuteras de resonemang och resultat som Philippon (2019) presenterar i sin bok. I det avslutande avsnittet dras slutsatser, bland annat om i vilken utsträckning olika förslag till förändringar kan ligga i Sveriges intresse att stödja.

2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR EU:S INDUSTRI- OCH KONKURRENSPOLITIK

En grundbult i EU-samarbetet är visionen om en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. En viktig förutsättning för en väl fungerande gemensam marknad är att företagen möter likartade konkurrensvillkor, oberoende av hemvist. Denna aspekt omtalas ofta i termer av vikten av att skapa en jämn spelplan (”level playing field”) för företagen. För att skydda den inre marknaden från eventuella försök från medlemsländernas sida att stödja sina egna företag på andra företags bekostnad innehåller EU-fördraget flera begränsningar för vad medlemsländerna får göra.

I praktiken finns det två huvudproblem när det gäller att skapa en jämn spelplan: att företag med en dominant position kan ägna sig åt aktiviteter som hämmar konkurrensen och att statliga stöd kan snedvrida konkurrensen. För att undvika att företag agerar på ett sätt som hämmar konkurrensen förbjuder EU:s regler konkurrensbegränsande avtal mellan företag och dominanta företags missbruk av marknadsställning. Dessutom kontrolleras fusioner och förvärv som har en EU-dimension och de kan stoppas om de väntas resultera i en betydande minskning av konkurrensen. Statliga stöd är förbjudna om de snedvrider konkurrensen, men kan tillåtas i vissa fall. Reglerna gäller under vissa villkor även för offentliga företag, offentliga tjänster och tjänster av allmänt intresse. I princip gäller de också för företag som är hemmahörande utanför EU i den mån de ägnar sig åt aktiviteter som påverkar konkurrensen på den inre marknaden. Det är Europeiska kommissionens uppgift att se till att reglerna följs.

Utgångspunkten för EU:s konkurrenspolitik är hur konsumenterna på den inre marknaden påverkas av företagens agerande. Konkurrensbegränsningar leder till högre priser och högre vinstmarginaler. För de inhemska konsumenterna är konsekvenserna av detta negativa, eftersom högre priser minskar deras köpkraft. Dessutom innebär de ett minskat tryck på företagen att sträva efter att erbjuda konsumenterna bästa möjliga produkter och efter att effektivisera produktionsprocesserna. Eftersom konkurrens medför att företag som inte är särskilt effektiva eller som producerar varor och tjänster med sämre kvalitet får det svårt att överleva

frigörs resurser som kan sysselsättas i mer produktiva delar av ekonomin. Därmed har konkurrensregler också stor betydelse för hur effektivt samhällets resurser används. Konkurrens antas också driva på innovation och långsiktig ekonomisk tillväxt, även om sambandet mellan konkurrens och innovation inte är helt entydigt.

Den del av konkurrenspolitiken som handlar om fusioner utgör en tillståndsgivning som baseras på en analys av hur den föreslagna fusionen påverkar konkurrensen på den relevanta marknaden. I denna analys blir definitionen av vad som är den relevanta marknaden viktig. Den absoluta merparten av ansökningar om att få genomföra fusioner accepteras dock helt utan invändningar. Vissa accepteras med villkor om att olika krav uppfylls, till exempel att vissa delar av verksamheten säljs av. Ytterst få fusioner blockeras helt.[3]

Till skillnad från fusionsreglerna baseras den del av konkurrenspolitiken som handlar om missbruk av dominant ställning på en mer löpande bevakning av företagens agerande. Exempel på sådant beteende är att sätta omotiverat höga priser, att ge särskild rabatt till kunder under förutsättning att merparten av inköpen riktas mot det dominerande företaget och att kräva att kunder som vill köpa en av företagets produkter också köper en annan av företagets produkter.

Statsstöd kan tillåtas, men behöver motiveras av förekomsten av ett marknadsmisslyckande som kan motverkas av en subvention. Subventionen måste också vara proportionell i förhållande till det identifierade marknadsmisslyckandet, så att företaget inte får en otillbörlig konkurrensfördel gentemot andra företag (Jean m.fl., 2019).

EU:s konkurrenspolitik är enligt sin konstruktion helt inriktad på effekter på den inre marknaden. Därmed lämnas öppet huruvida en utländsk konkurrents dominerande position utgör en orättvis fördel i konkurrensen på en tredje marknad, det vill säga en marknad som både det EU-baserade företaget och dess utländska konkurrent exporterar till. Om EU tillämpar sin konkurrenspolitik på ett betydligt mer restriktivt sätt än vad andra länder gör finns det risk att europeiska företag möter konkurrenter som har fördelar av en dominerande ställning på sin hemmamarknad.

3. INTERNATIONELLA ASPEKTER AV INDUSTRIPOLITIK

Ur ett internationellt perspektiv kan en dominerande position på hemmamarknaden skapa fördelar, men det behöver inte nödvändigtvis göra det. Företagen kan ha möjlighet att sälja till särskilt låga priser på exportmarknader om de kan täcka upp eventuella förluster med de vinster som genereras på hemmamarknaden. De

3. Under perioden 2010–2018 godkändes 2 704 av 2 980 notifierade fusioner utan invändningar, vilket motsvarar 90,7 procent av alla ansökningar. Ytterligare 156 fusioner godkändes med villkor (Jean m.fl., 2019, s. 4).

kan också ha möjlighet att utnyttja sin storlek till att nå låga produktionskostnader om stordriftsfördelar är viktiga. I båda fallen skapas möjligheter att konkurrera ut andra aktörer.

Det verkar dock svårt att hitta fall där företag på ett uppenbart sätt har subventionerat låga priser utomlands med höga vinster på hemmamarknaden. Dessutom verkar storlek ha begränsade konkurrensfördelar enligt den empiriska forskningslitteraturen. Enligt en studie av De Loecker m.fl. (2020) som baseras på amerikanska data har visserligen fördelarna av att växa sig stor ökat något över tiden. Men avkastningen i termer av ökad produktion när företagets storlek ökar ligger nära ett för det genomsnittliga företaget (De Loecker m.fl., 2020, avsnitt VI.C).

Om ett företag ändå skulle lyckas uppnå en dominerande ställning globalt genom att driva ut sina konkurrenter från marknaden skapas möjligheter att ta ut höga priser och generera höga vinster även på de marknader som företaget exporterar till. Dessa vinster bidrar till de totala inkomster som genereras i hemlandets ekonomi, eftersom det skapar inkomster för ägare och sysselsatta i de aktuella företagen.

En omfattande forskningslitteratur har analyserat olika aspekter av situationer då detta utfall är en konsekvens av en medveten industri- eller handelspolitisk strategi. Denna litteratur går vanligtvis under beteckningen ”strategisk handelspolitik”. Dess startpunkt var teoretiska analyser som visade att det under vissa förhållanden kunde löna sig för ett land att ge exportsubventioner eller gynna en inhemsk producent genom att införa konkurrenshinder för utländska företag på den egna hemmamarknaden (Brander och Spencer, 1984; 1985). Detta resultat – som går emot den gängse handelsteoretiska analysens slutsatser om frihandelns vinster – kan uppstå när ett dominerande företag genererar så stora vinster på utländska marknader att det mer än kompenserar för de kostnader som uppstår för antingen de egna skattebetalarna som får betala för exportsubventioner eller de egna konsumenterna som får betala för konkurrenshinder på hemmamarknaden genom högre priser.

Efterföljande analyser visade dock att det finns många villkor som måste vara uppfyllda för att riktade subventioner och konkurrenshinder verkligen ska vara samhällsekonomiskt lönsamma. I de flesta situationer verkar en sådan politik kosta mer än den smakar, det vill säga att skattebetalarnas kostnader för subventioner och konsumenternas minskade köpkraft till följd av onödigt höga priser på en skyddad hemmamarknad överstiger de företagsvinster som försäljningen till utlandet kan generera.[4]

---

4. Se exempelvis kapitel 12 i läroboken av Krugman m.fl. (2018).

Dessutom är det ur fördelningssynpunkt inte sannolikt att de eventuella inkomster som genereras kommer flertalet till del. De utgör visserligen ett tillskott till nationalinkomsten och skulle i teorin kunna omfördelas så att fler fick ta del av dem. Men i realiteten kan man knappast vänta sig att en sådan omfördelning sker. Erfarenheterna talar snarare för att möjligheterna att beskatta denna typ av globalt ledande företag som genererar stora vinster på utländska marknader är låga. Det handlar om stora multinationella företag som på olika sätt kan undvika beskattning genom skatteplanering och överföring av vinster till lågskattejurisdiktioner.

En ytterligare orsak till varför det finns skäl att undvika att föra en strategisk handelspolitik är att de eventuella inkomsttillskott som kan genereras uppstår genom att priserna på en handelspartners marknad sätts högre än vad som annars hade varit fallet. För handelspartnern är detta en förlust, eftersom det urholkar konsumenternas köpkraft. Att uppmuntra sådant agerande skulle vara en politik som har karaktären av det som brukar kallas ”beggar-thy-neighbour”, det vill säga en politik där egna fördelar nås på bekostnad av ens handelspartner.

För att undvika att konkurrens på det internationella planet leder till allehanda handelsbegränsningar finns regler i det multilaterala ramverk som framförhandlats inom ramen för världshandelsorganisationen WTO. Dessa regler dikterar bland annat att utländska företag inte får behandlas på ett sätt som är diskriminerande, det vill säga skiljer sig från hur inhemska företag eller företag från andra handelspartner behandlas. Länder har rätt att vidta straffåtgärder i form av tullar i fall där prisdumpning eller statliga subventioner kan identifieras. I slutet av 2018 var 94 anti-dumpningstullar införda i EU, varav två tredjedelar gällde import från Kina. Dessutom var tolv åtgärder införda för att kompensera för statliga subventioner, så kallade ”countervailing duties”. Av dessa gällde hälften import från Kina (Europeiska kommissionen, 2019).

Men det multilaterala handelssystemet knakar betänkligt i fogarna och är därför en faktor som bidrar till osäkerheten om huruvida EU:s nuvarande industripolitik är ändamålsenlig. WTO-systemet har svårt att hantera en medlem som Kina, vars ekonomiska system skiljer sig så i grunden från övriga medlemmars. Missnöjet med hur WTO fungerar har bland annat lett till att USA väsentligt försvårat tvistelösningen inom WTO genom att inte utnämna domare som behövs för att den högre instansen i tvistelösningsmekanismen, den så kallade appellationsdomstolen, ska vara beslutsför. Därför är det tveksamt om vi framöver kan förlita oss på att dispyter som gäller den internationella konkurrensen kan lösas inom ramen för ett regelbaserat system. Utan ett regelbaserat system blir förhandlingsstyrka den mest avgörande faktorn, vilket särskilt missgynnar länder med små marknader.

4. VAD KAN EN NY EUROPEISK INDUSTRIPOLITIK INNEBÄRA?

Den kommission som tillträdde i december 2019 under Ursula von der Leyens ledning har tydligt signalerat en vilja att reformera EU:s industri- och konkurrenspolitik i syfte att underlätta för europeiska företag att konkurrera på världsmarknaden. I synnerhet gäller detta den digitala sektorn, där kommissionen vill driva på för att EU inte ska hamna på efterkälken i ett race med USA och Kina.[5]

Det finns en oro att den dominerande ställning som de största amerikanska techbolagen har begränsar europeiska techföretags möjligheter att växa och därmed innovationstakten i Europa. Tyskland och Frankrike, vilka är de medlemsländer som när de agerar tillsammans har mest inflytande över EU-politiken, har drivit på för förändringar på det digitala området redan före Siemens-Alstomdomen. I april 2016 antog det fransk-tyska ministerrådet slutsatser om behovet att främja europeisk ”digital suveränitet” (ANSSI, 2016). Detta arbete förutses bygga på tre pelare: förstärkt kapacitet för att skydda digitala nätverk och åtgärder för att göra dem mer motståndskraftiga, utvecklandet av en autonom, innovativ, effektiv och diversifierad europeisk digital sektor samt de europeiska konsumenternas möjligheter att själva besluta om personlig information. Det senare antas vara särskilt relevant när EU förhandlar om frihandelsavtal med andra länder.

Exakt vilka förändringar i EU:s industri- och konkurrenspolitik som kan väntas är dock osäkert. I Europeiska rådets plan för en återhämtning efter coronakrisen betonas behovet av ”strategisk autonomi” genom en ”dynamisk” industripolitik (Europeiska rådet, 2020). Men vad som rent konkret döljer sig bakom begrepp som ”strategisk autonomi” och ”digital suveränitet” är inte helt lätt att avgöra.[6] Ett antal initiativ har dock presenterats av den nya kommissionen.

I mars 2020 publicerade kommissionen en ny industristrategi för EU (Europeiska kommissionen, 2020a). Enligt strategin görs en översyn av ramverket för konkurrenspolitiken, särskilt med avseende på hur reglerna tillämpas på antitrustområdet, vilket inkluderar förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag samt missbruk av företags dominerande ställning, och på hur relevanta marknader definieras i samband med fusionsärenden. Översynen handlar också om de regler som gäller för fusioner och riktlinjerna för statsstöd. Reviderade statsstödsregler väntas vara på plats redan 2021 på ett antal prioriterade områden.

---

5. Se till exempel en artikel om den nya kommissionens strävan efter ”ekonomisk suveränitet” (Euractiv, 2019).
6. En källa till information om vilka initiativ som lanseras på EU-nivå med åberopande av målet om digital eller teknologisk suveränitet är en artikelserie i Politico under vinjetten ”In Search of Sovereignty” (Politico, 2020).

I juni 2020 lade kommissionen också fram ett förslag till strategi för att hantera utländskt statsstöd till företag som verkar på den inre marknaden (Europeiska kommissionen, 2020b). Detta förslag är för närvarande (september 2020) ute på konsultation och väntas så småningom leda till konkreta lagstiftningsförslag från kommissionens sida.

Enligt förslaget är de verktyg som finns tillgängliga inom nuvarande konkurrenspolitik och de avtal som finns på handelsområdet otillräckliga för att hantera effekterna av utländska subventioner på den inre marknaden. Handelsavtalen täcker visserligen fall där subventioner ges till företag som exporterar till EU och medger då användandet av straffåtgärder. Men de reglerar inte hur fall där subventioner ges till utländska företag som tillhandahåller varor och tjänster från verksamhet lokaliserad i EU ska hanteras. En reglering för att kunna genomföra granskningar av utländska direktinvesteringar och eventuellt blockera sådana har redan införts (Europeiska unionen, 2019). Men den handlar om granskningar utifrån risker för säkerheten och den allmänna ordningen, inte utifrån en eventuell snedvridning av konkurrensen.

Enligt kommissionens förslag till strategi ska en tillsynsmyndighet kunna agera i fall då ett företag i EU har fått en utländsk subvention som bedöms ha skadliga effekter på den inre marknaden. Tillsynsmyndigheten, som eventuellt skulle kunna vara kommissionen, ska i sådana fall kunna vidta åtgärder för att motverka dessa effekter. Ett annat av kommissionens förslag är att företag som får finansiellt stöd från en utländsk stat måste notifiera kommissionen om förvärv av EU-företag över en viss storlek. Kommissionen ska kunna blockera det föreslagna förvärvet eller kräva att vissa villkor uppfylls om den bedömer att förvärvet underlättas av det utländska stödet och snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Kommissionen föreslår också en mekanism där företag som ger anbud vid en offentlig upphandling måste notifiera den relevanta myndigheten om eventuellt finansiellt stöd från ett icke-EU-land. Om stödet bedöms medföra att upphandlingen blir orättvis ska företaget kunna uteslutas från processen.

Flera beslut har också fattats om att temporärt lätta på reglerna för statsstöd i samband med coronakrisen. I mars 2020 beslutades om lättnader i regelverket med syftet att säkerställa företagens tillgång till likviditet och finansiering och därigenom deras möjligheter att upprätthålla sysselsättningen (Europeiska kommissionen, 2020c; 2020d). Dessa undantag från de vanliga reglerna har sedan dess utvidgats på olika sätt. I maj utvidgades ramverket till att även inkludera återkapitalisering av företag (Europeiska kommissionen, 2020e). Att statsstödsreglerna upphävs på detta sätt spär på förväntningarna om mer permanenta förändringar i regelverket.

En konsekvens av lättnader i statsstödsregler är risken att företag som blir subventionerade av sitt hemland får lättare att konkurrera med andra företag, även om

företaget i sig inte tillhandahåller varor och tjänster på ett bättre och mer effektivt sätt. Det innebär i så fall att i grunden mer effektiva företag riskerar att drivas in i mindre lönsamma segment och kanske helt konkurreras ut från marknaden. Ett annat möjligt utfall är ett slags subventionskrig, där hemländerna till företag som konkurrerar på en gemensam marknad subventionerar sina egna företag. Offentliga medel slösas då bort genom att överföras till företag vars konkurrenssituation i slutändan förblir densamma.

Att EU-länderna har olika förutsättningar för att ge statsstöd är en faktor som har betydelse för hur lättnader i statsstödsregler kan väntas påverka den inre marknaden. Tyskland, som har starka statsfinanser och kan låna billigt, har infört omfattande företagsstöd bestående av såväl subventioner och billiga lån som kapitalinjektioner kopplade till att staten går in som delägare i företagen (Anderson m.fl., 2020). Medlemsländer med mer begränsat finanspolitiskt utrymme kan ha svårt att matcha detta, trots att kommissionen inte bara temporärt upphävt statsstödsreglerna utan även reglerna för budgetunderskott och statsskuld i stabilitets- och tillväxtpakten. Det finns en risk att de stora skillnaderna i tillgången till finansiering av ökad statsskuld leder till att företag från statsfinansiellt starka länder gynnas på bekostnad av företag från statsfinansiellt svaga länder. Detta är en aspekt som har förts fram som ett argument för det stora återhämtningspaket på 750 miljarder euro som Europeiska rådet förhandlade fram i juli 2020 och som är tänkt att i stor utsträckning riktas mot länder med ansträngda offentliga finanser, som Italien och Spanien (se till exempel Odendahl och Springford, 2020).

En särskilt kontroversiell skrivning i det fransk-tyska dokumentet som de respektive ekonomiministerierna producerade efter Siemens-Alstombeslutet handlar om möjligheterna för medlemsländerna att köra över kommissionens beslut i fusionsärenden. Enligt dokumentet borde kommissionen överväga att införa en beslutsordning där medlemsländerna via ministerrådet i vissa fall skulle ha rätt att överklaga och till och med åsidosätta beslut fattade av kommissionen. En sådan ordning skulle föra in en politisk dimension i beslutsfattandet som inte finns nu. Det skulle eventuellt också leda till att besluten blev mindre förutsägbara (Nourry och Rabinowitz, 2020).

5. KONKURRENS OCH INNOVATION

Ur teoretisk synvinkel är frågan om hur graden av konkurrens påverkar benägenheten till innovation öppen. Det finns teoretiska argument till varför konkurrens skulle kunna påverka innovation såväl positivt som negativt. Enligt ett Schumpeterianskt synsätt utgör monopolvinster en viktig drivkraftkraft bakom innovationer och därmed riskerar ökad konkurrens att påverka innovation negativt. På ett generellt plan kan ökad konkurrens, i den mån det medför lägre förväntade framtida vinster, påverka innovation negativt genom att försämra möjligheterna att finansiera de investeringar som krävs för att generera ny kunskap och att tillämpa den i nya

produkter och processer. Investeringar i FoU och andra typer av innovationsprojekt är typiskt sett starkt beroende av intern finansiering, eftersom det kan vara svårt att övertyga externa investerare att finansiera projekt som man behöver vara försiktig att sprida alltför detaljerad information om. Med lägre vinster till följd av starkare konkurrens minskar utrymmet för intern finansiering, vilket i sin tur kan leda till mindre investeringar och därmed mindre innovation (Bloom m.fl., 2019). Att konkurrens kan vara negativt för innovation är utgångspunkten för lagstiftning på patentområdet, som ju syftar till att ge företag monopol på sina innovationer under en begränsad tid.

Men konkurrens kan också stärka incitamenten för innovation. Risken att förlora sin marknadsställning till nya aktörer kan göra företagsledningen mer angelägen att satsa på innovation. Enligt Aghion m.fl. (2005) kan man förvänta sig ett samband mellan konkurrens och innovation som är som ett upp- och nedvänt u – när graden av konkurrens är låg leder ökad konkurrens till mer innovation, men efter någon punkt så leder ytterligare konkurrens till mindre innovation.

Enligt den empiriska forskningen tycks dock ökad konkurrens för det mesta ha en positiv effekt på innovationsgraden, särskilt när konkurrensen i utgångsläget är låg (Bloom m.fl., 2019). Många av de empiriska studierna identifierar effekten av ökad konkurrens genom att studera vad som händer när konkurrensen utifrån ökar genom ökad öppenhet gentemot import. Den slutsats som är naturlig att dra av dessa resultat är att en politik som främjar konkurrens och som främjar öppenhet vad gäller handel med omvärlden är önskvärd om man vill skapa goda förutsättningar för innovation och långsiktig tillväxt. Förutom att en sådan politik verkar ha effekt i rätt riktning så är det en politik som är billig, till skillnad från till exempel skattelättnader för FoU-investeringar eller offentliga satsningar på grundforskning.

6. DIGITALA FÖRETAG

I förslaget till ny industristrategi spelar den digitala sektorn en särskilt viktig roll. Att skapa förutsättningar för digitalt ledarskap är vid sidan av att åstadkomma en grön omställning ett av kommissionens mest prioriterade mål.

Den digitala ekonomin karaktäriseras av stordriftsfördelar, nätverksexternaliteter och att tillgången till data spelar stor roll. En konsekvens av detta är att existerande företag kan få stora konkurrensfördelar. Detta är i sig inte nödvändigtvis ett problem, men det finns alltid en risk att företag med en dominerande ställning ägnar sig åt konkurrenshämmande aktiviteter, eftersom incitamenten att begränsa konkurrensen kan vara starka (se till exempel Cremer m.fl., 2019).

Ett exempel på konkurrenshämmande aktivitet och missbruk av dominant ställning är uppköp av innovativa startups, som inte drar in några intäkter att tala om, i syfte att göra sig av med potentiella konkurrenter på ett tidigt stadium. Detta kallas ibland för "killer acquisitions".[7] Sådana förvärv går vanligtvis under radarn för konkurrensmyndigheter för att de förvärvade bolagens omsättning tenderar att understiga de tröskelvärden som konkurrensmyndigheterna använder för att avgöra när de måste bli notifierade. Men trots att dessa bolag är små kan de ha stor betydelse för utvecklingen genom deras bidrag till innovation och framtida konkurrens.

Mellan 1991 och 2018 gjorde Google, Apple, Facebook, Amazon och Microsoft tillsammans 634 förvärv för sammanlagt mer än 142 miljarder dollar. Flera av dessa har helt klart haft positiva effekter för konsumenterna genom att möjliggöra bättre produkter med utökad funktionalitet. Samtidigt tycks en del av dem istället ha undanröjt faktiska eller potentiella konkurrenter och därigenom minskat konsumenternas välfärd (Jean m.fl., 2019).

En särskild aspekt av konkurrens som gäller digitala plattformar är hur ägaren av plattformen utformar de regler som gäller för att få använda plattformen. Dessa regler har potentiellt stor betydelse för konkurrenssituationen när ägaren av plattformen själv säljer varor och tjänster där i konkurrens med andra deltagare. Om ägaren har möjlighet att undvika konkurrens på ett sätt som de andra deltagarna inte har snedvrids konkurrensen. Ett exempel är när Apple ställer krav på att appar som säljs via Apples App Store ska använda Apples egen betalfunktion för transaktioner i dem, som i den uppmärksammade konflikten med spelutvecklaren Epic Games (Financial Times, 2020a). Ett annat är när Amazon använder information om försäljningen av andra företags produkter på sin egen plattform för att utforma konkurrerande Amazonprodukter. Ett par av de fall som kommissionen drivit mot Google har också att göra med den dubbla roll som Google har som dels sökmotor, dels aktör inom marknadsföring online och betygsättning av olika typer av företag inom detaljhandeln (Cremer m.fl., 2019).

På detta område har kommissionen aviserat att ett förslag till ny lagstiftning ska presenteras i slutet av 2020. En konsultation har genomförts om hur man kan säkerställa konkurrensen på marknaden för digitala tjänster, där ett antal stora aktörer i dagsläget utgör en slags grindvakter. Enligt kommissionen är en möjlighet att införa generella regler för till exempel vad som är tillåtet när det gäller att styra användarna till egna produkter som gäller alla plattformar över en viss storlek. En annan är att använda mer skräddarsydda regler för specifika plattformar, till

7. Se Cunningham m.fl. (2020) för en analys av denna typ av förvärv inom läkemedelsindustrin. Analysen visar att de förvärv som i hög grad förknippades med att utvecklingsprojekt lades ned ofta skedde till belopp som låg strax under gränsen för vad som krävs för en granskning av konkurrensmyndigheten.

exempel när det gäller att överföra personlig information eller att vara kompatibel med andra plattformar (Europeiska kommissionen, 2020f).

Ett område där vissa EU-länder driver på för att EU ska vidta åtgärder är beskattningen av digitala företag. Enligt kommissionens beräkningar är den effektiva beskattningen av digitala företag betydligt lägre än av företag med traditionella affärsmodeller. Medan ett genomsnittligt multinationellt företag inom traditionella sektorer beräknas träffas av en effektiv skattesats på 23,2 procent, beräknas ett motsvarande företag inom den digitala sektorn träffas av en effektiv skattesats på 9,5 procent (Europeiska kommissionen, 2018).[8] En orsak till detta bedöms vara svårigheterna att avgöra var företagens vinster uppstår. Den princip för beskattning av multinationella företag som man har kommit överens om internationellt – nämligen att beskattningen ska ske där värde skapas – tillämpas baserat på var företagen rent fysiskt är lokaliserade. Det tar inte hänsyn till att digitala företag inte behöver ha någon fysisk närvaro för att sälja sina tjänster och generera vinster. Inom OECD pågår internationella förhandlingar för att anpassa principerna för internationell företagsbeskattning till de nya affärsmodeller som uppstått i den digitala sektorn, men dessa förhandlingar tycks inte vara på väg att slutföras i närtid.[9]

I väntan på en internationell överenskommelse – och troligtvis för att sätta press på de parter som uppfattas bidra till att dra ut på förhandlingarna – har länder som Frankrike, Spanien och Italien beslutat att införa en skatt på digitala företag. Eftersom dessa skatter huvudsakligen träffar amerikanska företag kan de uppfattas som diskriminerande och bryta mot de likabehandlingsprinciper som gäller inom det multilaterala handelssystemet. Att införa en skatt som är utformad på ett sätt så att den enbart träffar utländska företags försäljning på den egna marknaden och inte de inhemska företagens försäljning påminner om en tull på import. Reaktionerna från USA har också varit förhållandevis hårda, med hot om sanktioner i form av strafftullar på bland annat franska viner (se till exempel rapporteringen i Financial Times, 2020b). Det har lett till att Frankrike, som skulle ha börjat tillämpa sin skatt i april 2020 skjutit upp implementeringen till nästa år.

Från kommissionens sida har man kommunicerat att man tänker gå fram med ett förslag till digitalskatt på EU-nivå om förhandlingarna inom OECD inte leder

8. Det finns dock olika uppfattningar om i vilken utsträckning digitala bolag betalar lägre skatt än andra. Enligt Philippon (2019, s. 263) betalar inte bolag som Google, Amazon, Facebook, Apple och Microsoft lägre skatt än andra stora bolag. Enligt honom ägnar sig stora bolag inom tillverkningsindustrin och finanssektorn åt lika mycket skatteundandragande som de stora digitala bolagen.
9. Se till exempel artikeln om digitalbeskattning i Politico (2020).

någon vart.[10] Det innebär att det framöver kan komma förslag om en digitalskatt på EU-nivå som medför risker för ett tullkrig med USA.

7. KONSEKVENSER AV LÄTTNADER I KONKURRENSPOLITIKEN I USA

Som nämndes i inledningen så har Thomas Philippon kommit att bidra till debatten om EU:s konkurrenspolitik genom en uppmärksammad bok om varför konkurrensen på flera marknader i USA tycks ha försvagats sedan millennieskiftet (Philippon, 2019). Boken presenterar en systematisk jämförelse mellan USA och EU med avseende på företagskoncentration och vinstmarginaler. I USA har företagskoncentrationen ökat påtagligt samtidigt som vinsterna ökat, utdelningarna till ägarna ökat, investeringarna minskat – inklusive investeringar i immateriella rättigheter och FoU – och produktivitetstillväxten minskat. I Europa har istället företagskoncentrationen minskat samtidigt som investeringarna har utvecklats relativt stabilt, trots lägre vinster och lägre börskurser (Gutiérrez och Philippon, 2018).

Det finns flera olika hypoteser om varför företagskoncentrationen har ökat i USA. En är att det avspeglar framväxten av så kallade superstjärneföretag – företag som blir marknadsledande på grund av sin högre produktivitetstillväxt. Sådana företag kan vara en konsekvens av att minskade sökkostnader, genom möjligheterna att jämföra priser och ta del av kundbetyg på nätet, har skapat ökad konkurrens på marknader där konsumenterna är särskilt känsliga för pris och kvalitet. Med minskade vinstmarginaler behöver företagen helt enkelt bli större för att täcka sina fasta kostnader (Autor m.fl., 2017). För USA finner Philippon (2019) visst stöd för denna hypotes under 1990-talet, men inte från 2000 och framåt.

En relaterad hypotes är att den ökade företagskoncentrationen är ett resultat av en ökad betydelse för immateriella tillgångar, som patent och varumärkesigenkänning. För att skapa sådana tillgångar krävs normalt sett betydande investeringar. Men det kan vara så att vissa företag är särskilt bra på att skapa dem och att de därför blir marknadsledande. De immateriella tillgångarna fungerar som inträdeshinder för andra företag och tenderar därmed att minska konkurrensen på marknaden (Crouzet och Eberly, 2018). Men för innovationsgraden och produktivitetsutvecklingen är detta inte nödvändigtvis ett problem. Det är snarast en konsekvens av att de mest innovativa och produktiva företagen vinner marknadsandelar.

Den ökade globaliseringen skulle också kunna leda till ökad företagskoncentration genom att konkurrensen utifrån leder till att inhemska företag konkurreras ut eller pressas att fusionera med andra företag. Den möjliggör också för exporterande

10. Se till exempel rapportering från Reuters (2020).

företag att expandera och därmed öka i storlek i förhållande till storleken på den inhemska ekonomin.

Men enligt Philippon (2019) pekar evidensen framför allt i riktning mot att den ökade företagskoncentrationen är förknippad med minskad inhemsk konkurrens i USA. Implikationerna av hypotesen om minskad konkurrens och den om framväxten av superstjärneföretag är helt motsatta för tillväxt och välfärd, så vilken hypotes som stöds av den empiriska evidensen spelar stor roll för slutsatserna om hur önskvärd den observerade utvecklingen är. Om den observerade företagskoncentrationen huvudsakligen drivs av framväxten av superstjärneföretag borde marknader i ökad utsträckning domineras av särskilt produktiva företag. Vi borde då observera att resurserna i ekonomin i ökad utsträckning sysselsätts i framgångsrika och särskilt produktiva företag, det vill säga att sådana företag tenderar att anställa och investera mer än andra företag. Philippon (2019) presenterar resultat som tyder på det motsatta. Sedan millennieskiftet verkar de marknadsledande företagen ha investerat mindre än andra företag och sambandet mellan graden av företagskoncentration och produktivitetstillväxt verkar ha gått från att vara positivt före millennieskiftet till att bli negativt efter. Detta är tecken på att frukterna av de marknadsledande företagens framgångar inte sprids i särskilt hög utsträckning till resten av ekonomin.

Det faktum att köpkraften och investeringarna har fallit mer i USA än i Europa är enligt Philippon (2019) också en stark indikation på att minskad konkurrens är den drivande faktorn för utvecklingen i USA. Medan konsumentpriserna ökade 15 procent mer i USA än i Europa under perioden 2000–2015 så ökade lönerna bara sju procent mer.[11] Prislönemarginalen föll cirka åtta procent i Europa jämfört med USA, vilket kan översättas i åtta procent högre köpkraft i Europa för en person som tjänar medianlönen (Gutiérrez och Philippon, 2018).

Vad förklarar den minskade konkurrensen i USA? Enligt Philippon (2019) är den en konsekvens av medvetna politiska beslut som har lett till ökade inträdeshinder, regleringar som skyddar existerande företag mot konkurrens och en svagare tillämpning av antitrustlagstiftningen. Dessa beslut har i hög grad påverkats av de företag som gynnas av den minskade konkurrensen genom deras omfattande lobbyverksamhet och bidrag till politiska kampanjer.

Varför har detta skett i USA, men inte i EU? Reglerna är förhållandevis lika i USA och EU när det gäller fusioner och antitrust, men det finns en tydlig skillnad när det gäller EU:s regler om statsstöd, vilka inte har någon motsvarighet i USA. Det innebär att incitamenten för företag att spela ut olika regioner mot varandra – delstater i USA och medlemsstater i EU – och bedriva lobbying för att få offentliga stöd

11. Utvecklingen i EU representeras av utvecklingen i tio medlemsländer för vilka den data som behövs finns tillgänglig.

kan väntas vara betydligt starkare i USA än i EU. Störst vikt lägger dock Philippon (2019) vid den högre grad av oberoende som de relevanta myndigheterna i EU har jämfört med dem i USA. Den del av kommissionen som har hand om konkurrenspolitiken – Generaldirektoratet för konkurrens (DG Comp) – har åtminstone hittills varit mer oberoende från påtryckningar från politiskt håll och från näringslivet än vad det amerikanska justitiedepartementet och Federal Trade Commission – USA:s motsvarighet till Konkurrensverket och Konsumentverket – kan sägas vara.

Att myndigheternas oberoende är högre i EU än i USA är enligt Philippon knappast resultatet av mer insiktsfulla beslut i EU. Det är istället konsekvensen av suveräna staters misstänksamhet gentemot varandra. Man oroas mer över risken att andra medlemsländer missbrukar inflytandet över en gemensam myndighet än lockas av att missbruka det själv. Lösningen på detta problem blir att göra gemensamma myndigheter oberoende från allt inflytande (Gutiérrez och Philippon, 2018). Att EU har fått en konkurrenspolitik som bättre tar tillvara konsumenternas intressen kan alltså bottna i en misstänksamhet mellan medlemsländerna på politisk nivå.

8. SLUTSATSER

Vilka slutsatser kan dras från denna diskussion om europeisk industri- och konkurrenspolitik och erfarenheterna från USA? De signaler om behovet av förändringar som under senare tid kommit från olika håll grundas i stor utsträckning på uppfattningen att nuvarande tillämpning av de regler som gäller i EU begränsar EU-företags möjligheter att konkurrera effektivt på världsmarknaden. Blockeringar av fusioner och förbud mot offentliga stöd uppfattas i alltför hög grad försätta europeiska företag i en situation där de förhindras att konkurrera med amerikanska och kinesiska företag på samma villkor.

En central fråga som behöver besvaras för att man ska kunna ta ställning till om reglerna behöver ändras, och i så fall i vilken riktning, är hur graden av konkurrens på den inre marknaden kan väntas påverka förmågan att konkurrera på världsmarknaden. Är det så att en mer liberal tillämpning av fusions- och statsstödsreglerna och mer av begränsningar för konkurrens utifrån skulle skapa bättre förutsättningar för europeiska företag att bli ”champions”? Det faktum att länder som USA och Kina tycks vara bättre på att producera sådana företag skulle kunna tyda på att svaret på denna fråga borde vara ja. Det är länder med vad som förefaller vara svagare tillämpning av konkurrensregler och i Kinas fall dessutom generösa statsstöd. Kinas inhemska marknad präglas av explicita såväl som implicita hinder för utländska företag att konkurrera på lika villkor. Under Trumps presidentskap har också USA kommit att införa hinder för utländska företag att konkurrera på vissa marknader på lika villkor.

Men det finns inte särskilt starkt stöd för en sådan uppfattning i forskningslitteraturen. Tvärtom tyder den omfattande forskning som Philippon (2019) refererar till i sin bok på att urvattnade konkurrensregler och skyddande av inhemska marknader leder till att företagen blir mindre innovativa och därmed på sikt borde få svårare att hävda sig i den internationella konkurrensen. I USA:s fall finns det andra omständigheter som skapar gynnsamma förhållanden för innovation – bland annat ett universitetssystem där forskning i världsklass bedrivs och finansiella marknader som effektivt kanaliserar finansiella resurser till startups och investeringar i immateriella tillgångar. Men på just konkurrenspolitikens område tycks inte omständigheterna vara särskilt gynnsamma. Dessutom finns det flera empiriska studier som finner ett positivt samband mellan exportframgångar och graden av konkurrens som företaget möter på hemmamarknaden (se till exempel Clark m.fl., 1990; Hollis, 2003).

Flera av de förslag som kommissionen har presenterat hittills framstår dock som väl motiverade. Att kunna vidta åtgärder i fall där utländska företag verksamma i EU får statligt stöd är ett rimligt inslag i en välfungerande konkurrenspolitik. Det täpper till ett hål i de regler som finns på WTO-nivå om användandet av exportsubventioner. Det verkar också rimligt att kunna blockera utländska företags förvärv av EU-företag om det utländska företaget får subventioner från hemlandet. Detsamma gäller möjligheterna att utesluta utländska företag som uppbär statsstöd från anbudsprocesser i samband med offentlig upphandling.

Utöver detta finns det områden där EU:s konkurrenspolitik förmodligen borde ges större möjligheter att ingripa mot utländska företag. Det gäller till exempel åtgärder för att motverka att dominerande techföretag genomför ”killer acquisitions”. Ett sätt att göra det är att ge konkurrensmyndigheterna möjlighet att utverka kontroll i efterhand och eventuellt kräva ett upphävande av fusionen om den bedöms innebära missbruk av dominerande ställning (Jean m.fl., 2019).[12]

Men att låta medlemsländerna överpröva fusionsbeslut som fattas av kommissionen, vilket nämndes som en möjlighet i den tysk-franska reaktionen på Siemens-Alstombeslutet, skulle vara att föra in precis den typ av politiskt inflytande över konkurrenspolitiken som man har lyckats undvika genom konstruktionen med en oberoende gemensam konkurrensmyndighet. Det är en konstruktion som åtminstone enligt Philippon (2019) har tjänat EU:s konsumenter väl.

12. Man kan också överväga att sänka gränsen för det förvärvade bolagets omsättning vid vilken konkurrensmyndigheterna behöver notifieras. Ett sådant försök har genomförts i Tyskland, men det tycks inte ha fallit ut särskilt väl. Ett alternativ är att införa tröskelvärden i termer av själva förvärvssumman, som bättre kan avspegla transaktionens värde för det förvärvande företaget. Men förvärvssumman kan vara alltför lätt att manipulera för att det ska vara ett effektivt sätt att motverka ”killer aquisitions” (Jean m.fl., 2019, s. 8).

För Sverige finns det anledning att välkomna förändringar vad gäller möjligheter att agera gentemot utländska företag som uppbär statsstöd och att driva på för att skapa möjligheter att kräva att fusioner som leder till att lovande utvecklingsprojekt läggs ned upphävs. Men det är särskilt viktigt för små länder som Sverige att undvika att medlemsländernas politiska inflytande över fusions- och statsstödsbeslut ökar. En sådan utveckling skulle med hög sannolikhet gynna de stora länderna, som har stort politiskt inflytande, på bekostnad av de små. Det ligger dock förstås även i de små ländernas intresse att industripolitiken på såväl nationell nivå som på EU-nivå främjar innovation och teknikutveckling. Men för att åstadkomma detta är troligtvis en strikt konkurrenspolitik i kombination med aktiva satsningar på spetsforskning och högkvalitativ utbildning en bättre strategi än att försöka odla fram europeiska ”champions” genom att skydda dem från konkurrens. För ett litet land som Sverige finns det också anledning att bevaka att avstegen från att tillåta konkurrens utifrån på den inre marknaden verkligen begränsas till fall då det är påkallat av ovan angivna skäl. Att tillåta icke-snedvridande konkurrens såväl internt inom EU som utifrån från länder som Kina och USA är trots allt förmodligen det klart billigaste sättet att främja innovation och långsiktig tillväxt i Europa.

REFERENSER

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R. Griffith, R. och Howitt, P. (2005). “Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship?”. *Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701 –28.

Anderson, J., Bergamini, E., Brekelmans, S., Cameron, A., Darvas, Z., Domínguez Jíménez, M. och Midões, C. (2020). ” The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus”. Bruegel. www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/

ANSSI (2016). “The European digital sovereignty – a common objective for France and Germany”. News 12/04/2016. www.ssi.gouv.fr/en/actualite/the-european-digital-sovereignty-a-common-objective-for-france-and-germany/

Autor, D., Katz, L. F., Patterson, C. och Van Reenen, J. (2017). ”Concentrating on the Fall of the Labor Share”. *American Economic Review*, 107(5), 180-85.

Bloom, N., Van Reenen, J. och Williams, H. (2019). “A Toolkit of Policies to Promote Innovation”. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 163–184.

Brander, J. och Spencer, B. (1984). “Trade warfare: Tariffs and cartels”. *Journal of International Economics*, 16(3-4), 227-242.

Brander, J. och Spencer, B. (1985). “Export subsidies and international market share rivalry”. *Journal of International Economics*, 18(1-2): 83-100.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie och Ministère de L'Economie et des Finances (2019). "A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century". www. bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Clark D. P., Creswell, J. och Kaserman, D. L. (1990). "Exports and Antitrust: Complements or Substitutes?". *Review of Industrial Organization*, 5(2), 41–51.

Cremer, J., de Montjoye Y.-A. och Schweitzer, H. (2019), "Competition Policy for the digital era". European Commission, Bryssel.

Crouzet, N. och Eberly, J. (2018). "Intangibles, Investment, and Efficiency". *American Economic Association Papers and Proceedings*, 108, 426-31.

Cunningham C., Ederer, F. och Ma, S. (2020). "Killer Acquisitions". SSRN Working Paper, nr 3241707.

De Loecker J., Eeckhout, J. och Unger, G. (2020). "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implication". *The Quarterly Journal of Economics*, 135(2), 561-644.

Efstathiou, K. (2019). "The Alstom-Siemens merger and the need for European champions". blog post, Bruegel, 11 mars 2019. www.bruegel.org/2019/03/the-alstom-siemens-merger-and-the-need-for-european-champions/

Euractiv (2019). "A new team to defend Europe's economic sovereignty". 11 september 2019. www.euractiv.com/section/competition/news/a-new-team-to-defend-europes-economic-sovereignty/.

Europeiska kommissionen (2018). "Impact assessment accompanying the document 'Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence'". 21.3.2018, SWD 81 final/2.

Europeiska kommissionen (2019). "37th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2018".

Europeiska kommissionen (2020a). "A New Industrial Strategy for Europe". Communication of 10.3.2020 COM(2020) 102 final.

Europeiska kommissionen (2020b). "White paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies". 17.6.2020 COM(2020) 253 final.

Europeiska kommissionen (2020c). "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak". Communication of 19 March 2020, C(2020)1863, OJ C 091I of 20.3.2020, p.1.

Europeiska kommissionen (2020d). "Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak". Communication of 3.4.2020 C(2020) 2215 final.

Europeiska kommissionen (2020e). "Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak". Communication of 8.5.2020, C(2020) 3156 final.

Europeiska kommissionen (2020f). “Commission launches consultation to seek views on Digital Services Act package”, Press release, 2 juni 2020. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_962
Europeiska rådet (2020). “A roadmap for recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe”. www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf
Europeiska Unionen (2019). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, *Europeiska unionens officiella tidning*, LI 79/1.
Financial Times (2019a). ”Telecoms chiefs back overhaul of EU competition policy”. 2019-12-01. www.ft.com/content/89a0c4a8-12b0-11ea-a7e6-62bf4f9e548a
Financial Times (2019b). ”Is EU competition policy a drag on digital innovation?”. 2019-12-30. www.ft.com/content/3185ca26-233a-11ea-b8a1-584213ee7b2b
Financial Times (2020a). “Apple fires back at ‘Fortnite’ maker in fee dispute”. 8 september 2020. www.ft.com/content/adafe934-e8b5-4c86-8339-851b599b4118
Financial Times (2020b). “US upends global digital tax plans after pulling out of talks with Europe”, 17 juni 2020. www.ft.com/content/1ac26225-c5dc-48fa-84bd-b61e1f4a3d94
Hollis A. (2003). “Industrial Concentration, Output, and Trade: An Empirical Exploration”. *Review of Industrial Organization*, 22(2), 103-19.
Gutiérrez G. och Philippon, T. (2018). “How EU Markets Became More Competitive Than US Markets: A Study of Institutional Drift”. NBER Working Paper, no 24700.
Jean, S., Perrot, A. och Philippon, T. (2019). ”Competition and trade: Which policies for Europe?”. *Notes du conseil d’analyse économique*, 51(3), 1-12.
Krugman, Paul R., Obstfeld, M. och Melitz, M. (2018). *International Economics: Theory and Policy*. 11:e upplagan, Pearson.
Nourry, A. och Rabinowitz, D. (2020). “European champions: what now for EU merger control after Siemens/Alstom?”. *European Competition Law Review*, 3, 116-124.
Odendahl, C. och Springford, J. (2020). “The recovery fund faces a tricky passage”. Bulletin article, 29 maj 2020, Centre for European Reform. www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2020/recovery-fund-faces-tricky-passage
Philippon, T. (2019). *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Harvard University Press.
Politico (2019). “Paris and Berlin rail against merger block in Brussels”. 6 februari 2019, www.politico.eu/article/paris-and-berlin-rail-against-merger-block-in-brussels-alstom-siemens/
Politico (2020). ”In Search of Sovereignty”. 27 juli 2020. www.politico.eu/special-report/in-search-of-digital-sovereignty-taxes-gaia-x-innovation-batteries-quantum-computing/
Reuters (2020). ”EU ready to go it alone on taxation of digital firms”. 18 juni 2020. https://www.reuters.com/article/us-trade-digital-eu/eu-ready-to-go-it-alone-on-taxation-of-digital-firms-idUSKBN23P1AX

KAPITEL 5

PLATTFORMSFÖRETAG: VÄLSIGNELSE ELLER FÖRBANNELSE?*

KONKURRENS, INNOVATION OCH ANVÄNDARNYTTA

PONTUS BRAUNERHJELM

Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel, I come from Cyberspace, the new home of Mind. On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. You are not welcome among us. You have no sovereignty where we gather.

(John Perry Barlow, 1996).

1. INTRODUKTION

De lagar och regleringar som omgärdar konkurrens är ett relativt nytt fenomen och – som citatet ovan antyder – ofta inte önskvärt bland dem vars verksamhet kan begränsas. Men som vi argumenterar nedan är det särskilt viktigt på mer digitaliserade marknader.

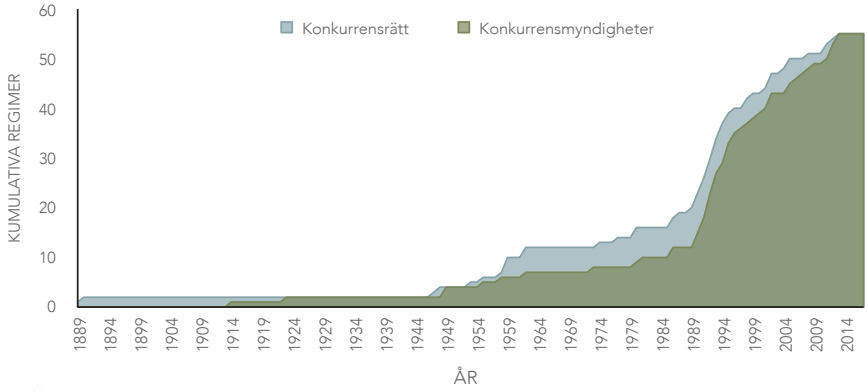
År 1970 hade tolv länder en särskild konkurrensrätt medan det idag är cirka 125 (OECD, 2020). I huvudsak har denna inriktats mot förvärv som kan förväntas hämma konkurrensen, prissamarbeten samt missbruk av dominerande ställning. Globalt har trenden för ingripanden för att motverka konkurrensbegränsande åtgärder ökat även om det är ett fåtal länder som är särskilt aktiva. Relativt sällan leder dessa till strängare sanktioner, till exempel var det globalt endast 0,20 procent av de förvärvsfall som granskades 2015–2018 som ledde till förbud (eller 15 per år).[1]

* Tack till Karolina Ekholm och Per Thulin för konstruktiva kommentarer på en tidigare version av manuskriptet. Entreprenörskapsforums redaktionella insatser har likaså bidragit till avsevärda förbättringar.

1. Se Braunerhjelm m.fl. (2003) och Konkurrensverket (2018) för tidigare analyser av konkurrens i Sverige, samt OECD (2015; 2016; 2020) för den globala utvecklingen av konkurrens.

Digitaliseringen förväntades inledningsvis leda till att konkurrensen skulle stärkas genom att bland annat underlätta inträde av ett stort antal nya företag. Verkligheten blev dock mer komplicerad vilket kanske tydligast exemplifieras genom de så kallade plattformsföretagen. Mot bakgrund av att ett flertal sådana företag snabbt etablerat sig som ledande på sina respektive marknader, men också successivt utvidgat sina domäner till andra marknader samtidigt som de utvecklat ett betydande antal kringtjänster (ett ekosystem), har det alltmer ifrågasatts om rådande regelverk räcker till för att säkerställa en sund konkurrens. Dessutom har plattformsföretagen ofta en grindvaktsfunktion så till vida att de bestämmer vilka som kan använda plattformen och på vilka villkor. De samhällsekonomiska kostnaderna av dessa koncentrationskrafter riskerar att överskrida de kortsiktiga effektivitetsvinsterna, vilket kan leda till mer koncentrerade marknader och en ”winner-takes-most” ekonomi (Furman m.fl., 2019).

Figur 1. Antal länder som infört en konkurrensrätt och konkurrensmyndigheter, 1989–2014



Källa: OECD (2020).

Andra hävdar att förutsättningarna är annorlunda på dagens marknader. Nya affärsmodeller har vuxit fram som konkurrerar med traditionella verksamheter men också emellan dem själva. Plattformar anses ha bidragit med nya innovativa tjänster till låga priser, det vill säga precis vad som eftersträvas med en fungerande konkurrens.[2] Detta har otvetydigt skapat stora positiva värden för såväl konsumenter som företagare. Likaså har den nya tekniken underlättat medborgarnas möjlighet att medverka i den samhälleliga debatten och bidragit till olika funktioner och verksamheter som ligger utanför näringslivet.

Samtidigt präglas delar av de digitaliserade marknaderna av specifika särdrag som riskerar att hämma konkurrensen, minska innovationstrycket och vara integritetskränkande.

2. Vi använder tjänster som beteckning för den verksamhet som plattformar ägnar sig åt även om det kan innefatta utbud av produkter.

Kombinationen av betydande stordriftsfördelar, starkt positiva nätverkseffekter och exklusiv tillgång till stora datamängder påverkar konkurrensförutsättningarna över tid. På den typen av marknader finns det i regel endast utrymme för ett begränsat antal företag vilket i sin tur kan ha konsekvenser för hur väl konkurrensen fungerar. Visserligen återfinns liknande fenomen på traditionella marknader men effekten av dem ökar genom digitaliseringen och påverkar företagens strategiska agerande.

I detta kapitel fokuseras på plattformsföretagens dominans medan karteller och samverkan bara berörs undantagsvis.[3] Det finns ett flertal definitioner av en plattform[4] där ett återkommande kriterium är att det ska vara en verksamhet som baseras på värdeskapande interaktioner mellan externa producenter och konsumenter (Parker m.fl., 2017). Till detta bör läggas vikten av att etablera nätverk för social interaktion för att företag som Facebook och liknande verksamheter ska inkluderas. Likaså kan plattformsföretagen äga verksamheter som konkurrerar med externa företag vilket också inkluderas i definitionen.

Frågan är hur väl anpassat det existerande regelverket är för att främja konkurrens, konsumentnytta och innovationer på mer digitaliserade marknader och vilka risker som finns för att effekter som på kort sikt förefaller positiva kan ha långsiktigt negativa effekter? Syftet är att presentera de problem och målkonflikter som kan uppstå när nuvarande konkurrensregler ska tillämpas och anpassas till särskilt plattformsföretagen. Vi kommer inte att fördjupa oss i tidigare rättstillämpning eller specificera möjliga revideringar av gällande rätt utan snarare resonera kring möjliga förändringar baserat i forskningslitteraturen. Vilka överväganden bör styra hur konkurrensen regleras på digitala marknader?

Inledningsvis beskrivs i avsnitt 2 kortfattat hur regelverket som styr konkurrensfrågor utvecklats och de politiska signaler som finns rörande behovet av förändringar. Därefter redogörs i avsnitt 3 för de mer övergripande förskjutningar som teoretiskt har tonat fram rörande de utmaningar konkurrensrätten står inför. I avsnitt 4 tar vi upp betydelsen av tillgång till data i de digitala verksamheter och vilka implikationer det medför. De följande avsnitten 5 och 6 ägnas åt dominans- och förvärvsfrågor kopplade till plattformsföretag medan vi avslutar med ett antal policyrekommendationer i avsnitt 7.

2. BAKGRUND

2.1 Övergripande övervägande inom konkurrensrätten

Den nuvarande konkurrenslagstiftningen inriktas huvudsakligen mot tre områden. För det första förbjuds kartellverksamhet och andra typer av konkurrensbegränsande

3. Inte heller prissamverkan som sker genom algoritmer berörs.
4. Se också branschorganisationen Plattformsföretagens (https://www.plattformsforetagen.org/) definition.

samarbeten där det vanligen handlar om priser, marknadsuppdelning, fördelning av kunder och marknader samt produktionsbegränsningar. En del av dessa samarbeten kan vara lagliga om de bidrar till ökad konsumentnytta eller på andra sätt gagnar samhället, till exempel när det gäller avtal om FoU-samarbeten eller teknologiöverföringar.[5]

För det andra rör konkurrensrätten missbruk av dominerande marknadsställning vilket innebär att kunder exploateras genom till exempel ohemult höga priser. Men också allt för låga priser för att kortsiktigt tränga undan konkurrenter från marknaden kan utgöra ett dominansmissbruk. Eller att företaget diskriminerar mellan kunder alternativt påtvingar kunder eller affärspartners oförmånliga villkor.

Slutligen kan uppköp eller samgående av företag förbjudas enligt gällande regler om detta markant skulle leda till en minskad marknadskonkurrens. Vi kommer att i första hand diskutera hur plattformsföretagens agerande vad gäller dominans och förvärv kan skapa konkurrensbegränsningar.

På kort sikt kan effektivitetsskäl och användarnytta motivera en högre grad av marknadskoncentration (så kallat efficiency defense). Även om det begränsar konkurrens gentemot andra plattformsföretag kan fördelar uppstå på grund av datatillgång eller stordriftsfördelar som gör att tjänster och produkter bättre kan anpassas till kundernas/användarnas önskemål. Detta är positivt för användarnyttan och kan även bidra till smidigare samordning och logistik samt en höjd innovationsaktivitet. I slutänden kan följaktligen fördelarna av en starkare marknadskoncentration uppväga nackdelarna.

På längre sikt befaras emellertid att den omvända effekten uppstår. En tilltagande koncentration av ett fåtal plattformsföretag som expanderar till närliggande marknader och som byggt upp ett ekosystem av kringtjänster samtidigt som ägaren styr konkurrensen på plattformen (grindvaktsfunktion) och påverkar användarnas beteenden genom olika typer av smarta algoritmer som ”knuffar” dessa i önskad riktning, kan på sikt hämma konkurrens och användarnytta. Därför måste politiken redan idag ta höjd för att sådana effekter kan komma att uppstå vilket är en komplicerad balansgång mellan möjliga effektivitetsvinster och användarnyttor som ska vägas mot konkurrenseffekter särskilt på lite längre sikt.

Synen på hur konkurrens bör främjas har varierat under årtiondena. Övergripande kan den kopplas till Pigous (1938) arbeten om regleringar i det allmännas intresse (public interest theory). Tanken var att oreglerade marknader skulle leda till marknadsmisslyckanden vilka måste rättas till genom politiska ingrepp. Detta ifrågasattes

5. Vissa sådana förhållanden undantas genom så kallade blockundantagsregler, det vill säga ett helt område avskiljs från övriga regler.

långt senare i den så kallade public choice-teorin som istället tryckte på de negativa effekter som kan uppstå när olika intressenter försöker bygga maktpositioner respektive styra eller påverka hur regleringar utformas (Stigler, 1971).

USA var först ut med en konkurrenslagstiftning (Sherman Act, 1890) som gjorde det möjligt att bryta upp större företag, vilket följdes några år senare av Clayton Act (1914) som tillkom för att hindra konkurrensbegränsande företagsförvärv. Skälet till Sherman Act var att Standard Oil hade fått en extremt stark marknadsposition, betydligt mer dominerande än dagens stora plattformsföretag (mätt som vinstandel). Efter lagstiftningen bröts bolaget upp i 34 delar som fortsatte vara mycket lönsamma.[6] Samtidigt som företagets vinster ökade sjönk priset och det var främst det osunda inflytande och den omfattande makt som bolaget hade som ledde fram till lagstiftningen. Här finns en parallell med dagens situation.

En grupp akademiker på Harvard utvecklade en teoribildning kring marknaders utformning, funktionssätt och effektivitet som fick ett stort genomslag. Analysen bygger på att det finns en väldefinierad produkt som kan kopplas till en specifik marknad där ett antal företag konkurrerar. Fokus för analysen är konkurrensförhållandet mellan producenterna på denna marknad. Hur många företag finns det? Vem dominerar marknaden?

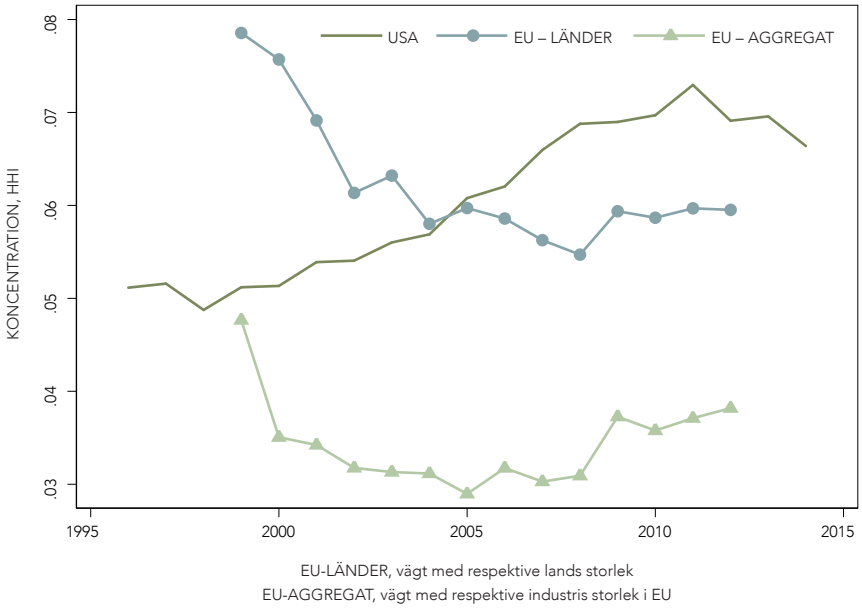
Senare har synen på konkurrens mer influerats av den så kallade Chicagoskolan som i högre grad bygger på antaganden om effektiva och rationella marknader som också har en självkorrigerande funktion. Större vikt gavs konsumenteffekterna, i första hand priseffekter som ansågs fånga upp hur väl marknaden fungerar. Slutsatsen var att politikens inflytande över konkurrensen bör begränsas och dominerande företag kan tillåtas, åtminstone så länge det sker en växling av marknadsledare. Chicagoskolan förespråkade således en mer dynamisk syn på marknadskonkurrens där antalet företag i sig inte var avgörande (statisk syn).[7]

Allt fler röster har under det senaste decenniet höjts för att en oreglerad plattformsekonomi riskerar att leda till kraftigt negativa effekter. Exempelvis hävdar Acemoglu och Restrepo (2018) att plattformsföretagens dominans kommer att medföra integritetsproblem, arbetsbrist, vidgade inkomstklyftor och överlag en osund monopolställning.[8] Som bland annat visats av Philippon (2019) är den starka koncentrationen inte uteslutande ett fenomen som karaktäriserar mer digitaliserade marknader: Snarare är det en trend som präglar de flesta marknader och som bland annat tar sig uttryck i växande vinster och starkt uppdrivna börskurser. Som framgår av figur 2 och 3 föreligger dock tydliga skillnader mellan EU och USA.

---

6. Se artikel https://www.di.se/analys/imperiet-sprangdes-da-blev-det-jatterally-for-rockefeller/?loggedin=true.
7. Se Piraino (2007) för en översikt och analys av dessa inriktningar.
8. Se också De Loecker m.fl. (2017; 2018) och Díez m.fl. (2018).

Figur 2. Marknadskoncentration i EU och USA, 1995–2015 (Herfindahl-Hirschman index)



Figur 3. Vinstandelar i EU och USA, 1990–2015

Källa figur 2 och 3: Gutiérrez och Philippon (2018).

2.2 Politikens utformning

Traditionellt har politiken ingripit när stordriftsfördelar visat sig finnas i verksamheter som bygger på nätverk och som utgör naturliga monopol. Typiska exempel är järnvägar, elnät, vattenförsörjningssystem och liknande. Den politiska responsen har varierat mellan att antingen lagstifta på konkurrensområdet, införa regleringar eller överta ägandet. Dessa verksamheter är dock enklare att överblicka och bedöma medan dagens företag, speciellt plattformsföretagen, är betydligt mer komplexa.

När det gäller plattformsföretag, karaktäriserade av innovation och föränderliga marknader, ter sig varken regleringar eller statligt ägande som särskilt lämpligt. Konkurrensrätten är mer flexibel än regleringar men samtidigt mer tidsödande. Därför är en kombination trolig där konkurrensrätten modifieras vad gäller tolkning och tillämpning medan regleringar främst kommer ifråga för att åtgärda problem som är frekventa, systematiska och förhållandevis lätta att identifiera.

I USA har Representanthuset presenterat en rapport rörande Facebooks, Apples, Amazons och Googles effekt på konkurrens i oktober 2020.[9] Enligt rapporten har samtliga dessa företag missbrukat sin dominerande ställning vad gäller avgifter, priser, kontraktsförhållanden och konkurrens på plattformarna. Dessutom har bolagen genomfört fler än 500 förvärv sedan 1998 varav inget har stoppats av antitrustlagstiftningen. Samtidigt noteras att plattformarna också bidragit med positiva konsument- och användarvärden.[10]

Inom EU har kommissionen lanserat 2020-talet som det ”digitala årtiondet” med fokus på en självständig digital agenda där data, teknologi och den digitala infrastrukturen står i förgrunden.[11] Arbetet är uppbyggt kring fyra pelare; teknologi som tjänar EU:s befolkning, en rättvis och konkurrensfrämjande digitalisering, en öppen, demokratiskt och hållbar digitalisering samt att EU tar täten globalt. EU:s ambitioner omfattar allt från utbildning, cybersäkerhet, integritet, ansvarsfull utveckling av AI, bredbandsinvesteringar, entreprenörskap, innovation och framväxten av europeiska plattformsföretag, samtidigt som digitalisering ska bidra till EU:s hållbarhetsmål. Ambitionerna är således högt ställda och omfattar väldigt många områden.

---

9. The House Antitrust Sub-Committee (Financial Times, 2020a) som förväntas få ett betydande inflytande på utformning och tillämpning av konkurrensregler.
10. I oktober startade också Department of Justice en antitrustprocess mot Google på grund av missbruk vad gäller att lyfta fram deras söktjänst liksom andra kompletterande tjänster (Google Maps, Gmail, etcetera). Federal Trade Commission, den andra amerikanska konkurrensmyndigheten, förväntas inom kort öppna en process mot Facebook.
11. Se https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en#actions och https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy.

När det gäller plattformsföretag specifikt identifierade kommissionen 2016 ett antal nyckelområden i en så kallad Communication on Online Platforms.[12] Kommissionen trycker på en rättvis spelplan och öppna marknader för jämförbara digitala tjänster, förtroende och transparens. Ett harmoniserat regelverk för plattformsbaserade tjänster som riktas till näringslivet sjösattes i juli 2019 med ambition att skydda bolag som är beroende av plattformen för att nå kunder, samtidigt som innovation och konkurrens säkerställs. Man eftersträvar också en mer noggrann övervakning av verksamheter på plattformsföretagen och en ny lagstiftning för digitala tjänster (Digital Service Act) förbereds för att eventuellt genomföras 2021.[13]

Slutligen kan noteras att kommissionen arbetar med att ta fram ett nytt konkurrensverktyg som syftar till att proaktivt kunna åtgärda strukturella konkurrenshinder som inte täcks av det nuvarande regelverket och som inte nödvändigtvis är kopplat till företagens beteende. I nuläget är det oklart när (och om) detta kommer att realiseras och om det ska begränsas till vissa sektorer och dominerande företag eller kunna tillämpas mer brett.[14]

3. PERSPEKTIVFÖRSKJUTNING I KONKURRENSRÄTTEN?

Traditionellt syftar konkurrensregler till att stärka konsumentnyttan, det vill säga motverka beteenden som på ett eller annat sätt skadar köpare av en produkt eller tjänst genom till exempel högre priser eller undermålig kvalitet. I de digitaliserade marknadsstrukturer som vuxit fram finns det skäl att snarare tala om användare än konsumenter. Plattformsföretagens dominerande position påverkar många typer av företag men kanske särskilt de som är aktiva inom gig- och delningsekonomin. Följaktligen bör nyttobegreppet utsträckas till att omfatta en bredare grupp av användare.[15]

Konkurrensregler har i första hand inriktats på priseffekter i det kortsiktiga perspektivet. I en alltmer digitaliserad ekonomi, där priserna kan vara noll eller konsumenter till och med subventioneras, blir kvalitets- och innovationsaspekter betydligt mer relevanta. Digitaliseringen innebär således att förutsättningarna för den nuvarande konkurrensrätten, i huvudsak formulerad i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt artiklarna 101 (förbud mot samverkan och

12. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1466514160026&uri=CELEX:52016DC0288.
13. Initiativ på nationell nivå förekommer också. Ministrarna ansvariga för digitaliseringen i Frankrike och Nederländerna har nyligen framfört krav på betydligt hårdare åtgärder för att bryta plattformsföretagens marknadsdominans (Financial Times, 2020b).
14. https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_new_comp_tool/index_en.html
15. Plattformar kan agera som monopsonister, det vill säga de är den enda aktören som kan erbjuda en marknadsplats.

karteller) och 102 (missbruk av dominerande ställning), ställs inför nya utmaningar.[16] Frågan är om dessa paragrafer bör ersättas med en ny lagstiftning eller om det räcker med modifieringar vad gäller tolkning och tillämpning för att också digitaliseringens effekter ska kunna inkluderas. Bland de överväganden som gjorts inom forskningslitteraturen märks (se Crémer m.fl., 2019):

1. Att införa ett långsiktigt perspektiv och fästa större vikt vid de risker som en marknadsdominerande position innebär. Potentiellt negativa effekter ska kunna räcka som skäl för att förbjuda agerande som minskar konkurrens om inte tydlig användarnytta kan visas.[17]

2. Tillgång till data innebär att företaget som samlar in och kontrollerar data får värdefull information som bör beaktas när konkurrenseffekter bedöms. Det finns uppenbara incitament att monopolisera data även om det ur en samhällelig synvinkel skulle vara mest värdefullt om informationen var fri.[18]

3. Marknadsdefinition är betydligt svårare i den digitala ekonomin och förändras snabbt. Därför måste konkurrensövervägande baseras på plattformens hela utbud inklusive ekosystemspecifika eftermarknader, inte endast effekterna på en enskild marknad kopplad till en plattform.

4. Kopplat till ovan är själva måttstocken för marknadsposition, det vill säga marknadsandelar mätt som andel av total omsättning. Det blir ett suddigare begrepp och förlorar sin traditionella betydelse i den digitala ekonomin. Också marknader som förefaller små och konkurrensutsatta kan ha en dominerande position när väl konsumenten gjort sitt val som gör att en monopolsituation uppstår. Dagstidningar har använts som exempel eftersom flertalet tidningskonsumenter endast har en prenumeration.[19]

5. Konkurrensrätten präglas av en potentiellt inneboende målkonflikt att minska skadeverkningarna för konsumenten/användaren samtidigt som effektivitets- och kvalitetshöjande strukturförändringar inte motverkas. Det innebär att en konkurrensbegränsande åtgärd som borde stoppats tillåts eller att ett företags agerande stoppats trots betydande fördelar för konsumenter och användare.

---

16. Motsvarande lagrum i Sverige återfinns i Konkurrenslagens andra kapitel, paragraferna 1 och 7. EU:s lagar träder i kraft om konkurrensbegränsningar påverkar handeln mellan Sverige och ett annat medlemsland på ett märkbart sätt.
17. Detta har stöd i tidigare rättsfall (se Crémer m.fl., 2019).
18. Denna är bakgrunden till regelverk rörande innovationer (patent) och vissa upphovsrättsliga verk (copyright). Syftet är att uppnå en balans mellan spridning och incitament för företaget/individen.
19. Tidningsplattformen kan därefter använda sig av den exklusiva tillgången till prenumeranten för att sälja in andra tjänster. Se Klevorick och Joskow (1979/80).

> Om de negativa effekterna av det förstnämnda felet dominerar finns det skäl att bevisbördan, för att till exempel ett samgående har positiva effekter, läggs på den dominerande aktören.

Överlag kan förändringar på mer digitaliserade marknader ske snabbt och ändra förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Tillämpningen av konkurrensrätten ställs därmed inför betydande utmaningar där hänsyn ska tas till såväl användarnytta som effektivitet på marknaden över tid.

4. DATA: DEN NYA HÅRDVALUTAN

Betydelsen av data i den digitaliserade ekonomin kan knappast överskattas. I princip är allt datadrivet – marknadspositioner hos plattformar, utvecklande av ekosystem, smarta produkter, sakernas internet, artificiell intelligens (AI), innovationer med mera (Rubinfeld och Gan, 2017). Data är följaktligen hårdvaluta i den digitala ekonomin. För många användare är det en insikt som kommit ganska sent.

Likaså är det för de flesta inte uppenbart att data kan vara väldigt olika och av olika karaktär. Dels finns det data som förmedlas aktivt av användare, till exempel när ett mail skickas eller en bedömning görs på en webbplats om en produkts eller tjänsts kvalitet. Dels finns data som efterlämnas av användare, vilka observeras och på olika sätt samlas upp av företag. Dessa digitala spår kan hänföras till både individer och maskiner. Slutligen finns det data som räknas fram via till exempel en algoritm och som används för att anpassa utbudet efter de preferenser som framgår av data (till exempel musiklistor).

Data kan dessutom vara personliga eller anonyma (till exempel för att träna igenkänning av viss cancer), aggregerad för ett större antal observationer, kontextuella (transporter eller andra nätverkssammanhang) och samlas in som kontinuerliga realtidsdata eller med vissa intervall. Anonyma data omfattas inte av EU:s regelverk General Data Protection Regulation (GDPR). Samtidigt är det svårt att göra data helt anonyma vilket återkommande visats av hackare.[20]

Enligt GDPR krävs ett aktivt godkännande av en individ för att kunna använda dennes data. Redan här uppstår en del tolkningsproblem. Handlar det om ett godkännande för respektive tjänst som en plattform erbjuder eller räcker det med ett godkännande för plattformen? Likaså har användaren rätt att få tillgång till data i ett sådant format att det kan överföras till och användas av andra plattformar. Men även här är det oklart om det avser frivilligt lämnade data eller samtliga digitala spår. Avser det en given tidpunkt eller är det realtidsdata som avses? Den

20. Vilket har föranlett förslag om att det ska finnas en intermediär som garanterar anonymitet (så kallade ”unavoidable trading partner” eller ”intermediation power”).

nuvarande tolkningen lutar åt att rätten begränsas till ackumulerade data vid en given tidpunkt.[21]

Data som generas via maskiner och inte kopplas till personer (till exempel jordmån, vägnätverk, trafik etcetera) är i regel det datainsamlande företagets tillgång. Inom forskningen framhålls vikten av att det finns tydliga incitament att investera i verksamheter som genererar data. Men även i detta fall kan data användas för att låsa in användare till tjänster som inte har högsta kvalitet. Ett argument för att så inte skulle vara fallet är att om företaget inte kan erbjuda högkvalificerade sekundärtjänster skulle priset på deras primärtjänst falla. Följaktligen finns det ingen anledning att reglera dataanvändning. Denna typ av (Chicago) argument är dock omstritt och de empiriska beläggen svaga (Crémer m.fl., 2019).

För att lindra eventuellt konkurrensbegränsade effekter av exklusiv tillgång till data förespråkas rätten för en användare att överföra data mellan olika plattformar, så kallad portabilitet. Personliga data som omfattas av GDPR är i princip portabla. Men även portabilitet kan vara konkurrensbegränsande. Antag att en ny plattform investerar i att bygga upp en användarbas och att användaren sedan utnyttjar portabilitetsrätten för att migrera till en etablerad plattform. Detta försvårar för den nya plattformen att på sikt konkurrera med den etablerade. Det har därför framförts att dominanta plattformsföretag skulle ha en särskilt strikt skyldighet att förenkla för dataportabilitet.

Alternativ till portabilitet skulle kunna vara ett åläggande om interoperabilitet, det vill säga tekniska lösningar som är gemensamma för olika plattformar som möjliggör att båda har kontinuerlig tillgång till deras respektive data. Motsvarande skulle också kunna gälla mellan företag som agerar på samma plattformar. Ett ytterligare steg är att begära en än mer djupgående integration där ett flertal tekniska funktioner kan användas gemensamt, som sker till exempel inom mobiltelefoni (så kallad full protokoll interoperabilitet).[22]

Bedömningen av nödvändighet av tillgång till data bör styras av hur detta främjar konkurrensen. Samtidigt kan allt för generösa regelverk leda till negativa konkurrenseffekter där företagen inte längre vinnlägger sig om att förbättra sina data i innovationssyfte och skapa användarnytta.

---

21. Jämför till exempel Payment Services Directive (2015/2366) som kräver interoperabilitet mellan vissa aktörer på finansmarknaderna.
22. Som nämnts ovan kan datatillgång också styras genom regleringar för vissa sektorer (finans) och vissa typer av verksamhet.

5. PLATTFORMSFÖRETAGENS DOMINANS

Som nämnts karaktäriseras plattformsföretag av betydande stordriftsfördelar och fallande kostnader, stora positiva spridningseffekter kopplade till nätverk (nätverksexternaliteter) samt tillgång till stora mängder data. När till exempel en sökmotor väl byggts kan den tjäna 100-tals miljoner användare utan ökade kostnader vilket innebär att styckkostnaden faller för varje levererad tjänst. För plattformen kan det då vara optimalt att leverera tjänster gratis för att maximera antalet användare och konkurrera ut andra plattformar samtidigt som detta kan generera större reklamintäkter.

Plattformar kan vara en- eller tvåsidiga och i det senare fallet förstärker nätverkseffekterna varandra (Armstrong och Wright, 2006). Ett exempel är Airbnb där värdet av den ena sidan också beror på hur många och vilka som frekventerar den andra. Ofta är användarna på respektive sida både konsumenter och producenter – man konsumerar en tjänst samtidigt som man producerar till exempel data som sedan används eller säljs av plattformsföretaget. Beroende på vilken sida som är mest värdefull för plattformsföretaget används olika prisstrategier och subventioner för att maximera antalet användare (Rochey och Tirole, 2018).

Nätverkseffekterna förstärker ofta stordriftsfördelarna vilket bidrar till att det blir trångt på marknaden: endast ett fåtal företag, kanske bara ett, får plats (Evans och Schmalensee, 2010). Man talar om ”tipping points” där plattformsföretag kan få en mycket dominerande ställning som praktiskt taget omöjliggör inträde av nya företag (Scott m.fl., 2019). För att lyckas ställs ett nytt företag bland annat inför utmaningen att försöka få användare att migrera från existerande plattformar. Samtidigt kan nya plattformsföretag bidra med ett breddat utbud av tjänster, högre kvalitet och nya egenskaper på befintliga tjänster, eller genom sin blotta existens sätta press på existerande plattformar och på det viset driva på förnyelse.[23] Dominerande plattformsföretag som bidrar till större inlåsningseffekter riskerar följaktligen att negativt påverka konkurrens, innovation och användarnytta.

Vikten av tillgång till data diskuterades i avsnitt 4. Stora mängder data är oundgängligt om det handlar om till exempel maskininlärning genom algoritmer. Om ett företag utifrån sin dominerande position krävs på data måste beslutet föregås av en analys huruvida detta är nödvändigt eller om konkurrensen kan förväntas fungera ändå. Andra faktorer som spelar in är om det omfattar själva kärnprodukten eller är en del av ett större ekosystem. Likaså måste delning av data kombineras med att företagens marknadsposition eller kommersiella strategier inte avslöjas och att tillgång till data sker på ett sätt som är icke-diskriminerande mot andra företag.

23. Denna fördel av att finnas på marknaden brukar benämnas ”the incumbency advantage”.

Utmaningen är följaktligen att balans nås mellan företag som investerar i datainsamling, plattformens dominansposition, konkurrenseffekter och möjlighet för användare att kunna använda fler plattformar på samma villkor (multi-homing). Givetvis kan datatillgång inte krävas för att generellt ”bistå” konkurrenter.

Tveklöst har plattformsföretagen bidragit med betydande positiva effekter för användare. Det har skett genom innovativa lösningar och nya affärsmodeller. Frågan är om den dynamiken, som varit typisk när plattformsföretagen vuxit fram, kommer att kvarstå när deras marknadspositioner blivit allt starkare? I litteraturen har det hävdats att enbart hotet om ett inträde på marknaden av en ny aktör påverkar redan befintliga företag på ett sätt som driver på konkurrens och innovation.[24] Den effekten är sannolikt mindre påtaglig när stordriftsfördelar och nätverkseffekter driver marknaden (och när protektionistiska vindar tilltar).[25]

För att bibehålla ett konkurrenstryck som stärker innovation och incitament att bidra med ökad användarnytta måste konkurrensen fungera dels mellan plattformar om marknaden, dels mellan de företag som finns på respektive plattform.

5.1 Plattformars konkurrens om marknader

Plattformsföretagens konkurrens om marknaden handlar om en kombination av pris, kvalitet och innovation. Prisstrategierna är mindre transparenta men i andra branscher sätts priserna ofta lågt initialt för att därefter höjas. Låga eller nollpriser är uppenbart viktiga för plattformsföretagen för att snabbt bygga upp användarbaser och få tillgång till stora datamängder.

När en ny plattform försöker etablera sig kommer den sannolikt att endast erbjuda en delmängd tjänster eller satsa på vissa nischer som plattformsägaren bedömer vara kvalitativt bättre än vad existerande plattformar kan erbjuda. Samtidigt kommer de senare försöka behålla sina användare med mer eller mindre transparenta medel. Det kan handla om information och ranking, strategier för att låsa in konsumenter till en plattforms hela ekosystem av tjänster där alla inte håller högsta kvalitet. Existerande plattformar kan dessutom befara att utmanare kommer att försöka expandera sitt utbud till andra marknader som ytterligare ökar konkurrensen vilket stärker incitamenten att försöka hindra marknadsinträde.

I ett sådant läge kan det vara aktuellt att underlätta för användarna att göra rationella val genom att kräva teknisk samordning mellan plattformar och portabilitet av data. Då skulle användandet av flera plattformar underlättas liksom konkurrens baserad på tjänstens kvalitet. Bevisbördan för åtgärder som begränsar möjligheter

24. Vad Baumol m.fl. (1982) benämnde contestable markets.
25. Weyl och White (2014) hävdar dock att konkurrens kan leda till negativa effekter kopplat till en för svag koncentration.

till multi-homing och inte minskar konkurrens och användarnytta bör då ligga på de större plattformsföretagen.

Plattformsföretag kan också kräva exklusivitet, det vill säga att en tjänst bara kan säljas på plattformen, eller till ett enhetligt pris oavsett var tjänsten säljs (så kallad bästa pris-klausul). Exempelvis kan ett villkor vara att hotell inte får sälja till andra priser på sina egna eller andras hemsidor. Effekterna på konkurrens varierar från att undanröja möjligheter till prisdiskriminering (positivt) till att underlätta för prissamarbeten (negativt).[26] Ofrånkomligen försvåras priskonkurrens och sammantaget anses de negativa effekterna av exklusivitet överväga och därför bör detta inte tillåtas, särskilt om konkurrensen mellan plattformar initialt är svag.

5.2 Säkra konkurrens på plattformar

Samtidigt som plattformar konkurrerar om marknader är de ofta reglerare av den konkurrens som sker på själva plattformen. Det kan handla om betydande marknadsplatser, Facebook har avsevärt fler användare än Kinas folkmängd och Google svarar för cirka 70 procent av söktjänsterna i USA. I grund och botten kan det vara sunt med en institutionell konkurrens där olika plattformar har tydliga incitament att designa ett regelverk som främjar användarnytta och innovation.

Precis som i fallet med konkurrens mellan plattformar kan de specifika förutsättningarna antingen stärka eller hämma konkurrenstrycket, innovation och kvalitet på respektive plattform. Tekniska lösningar kan begränsa antal företag som kan verka på en plattform och inträde av nya företag som erbjuder en kompletterande tjänst.[27] Tjänster i ett ekosystem kan vara integrerade med varandra vilket bidrar till att låsa fast användare till en plattform. Följaktligen kan konkurrensen vara begränsad för enskilda produkter och tjänster inom ett ekosystem på en plattform även om konkurrens kan förekomma mellan ekosystem på olika plattformar. Det kan också förekomma att ekosystem samarbetar för att minska konkurrensen.

Det finns dock en tendens att plattformsföretag avviker från vad som skulle kunna kallas god konkurrenssed. Genom en icke-transparent ranking (kriterier och viktning bestäms av plattformen) av tjänster eller främjande av egna företag och varumärken, kan konkurrensen hämmas. Under en längre tid pågick till exempel ett ”webbläsarkrig” när Microsoft erbjöd Explorer som enda gratis alternativ. Det har på lite andra grunder fortsatt med till exempel Google, som anklagas

26. Det förefaller dock finnas en betydande prisspridning när olika e-handelssajter jämförs (Rudholm och Lindgren, 2019). Det förklaras med konsumentbeteende, servicegrad och lågprisstrategier i nya företag som försöker slå sig in på marknaden.
27. Kompatibla API:s är en förutsättning men även om API:s görs tillgängliga kan begränsningar ändå förekomma, till exempel oklarheter i tillgänglighet över tid.

för att betala bland annat Apple hisnande summor (åtta till tolv miljarder USD per år) för att andra sökmotorer ska blockeras. I princip kan plattformar sälja monopolpositioner till företag. Plattformar kan också stipulera hur tvister, eller skiljedomsförfarande, ska äga rum. Till detta kommer regler om provisioner till plattformsägaren, informationsdelning, förbud av vissa produkter samt en rad avtalsvillkor som rör hur plattformen interagerar med andra aktörer, till exempel kontraktsvillkor om användare gör avtal med någon utanför plattformen.[28] Digitala assistenter har också blivit allt vanligare (till exempel Amazons Alexa eller Microsofts Cortana) vilka kan ”knuffa” användaren åt det håll som ägaren av systemet önskar.

Plattformsföretagen har följaktligen ett mycket omfattande och ofta detaljerat inflytande på förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Med detta följer ett ansvar för att konkurrensen verkligen fungerar, särskilt för dominerande plattformar. Informationsasymmetrier mellan användare och plattformsföretag gör att konkurrens relativt enkelt kan begränsas, transparens är en viktig faktor för att användaren ska kunna göra informerade val. Starka nätverkseffekter och tillgång till data är fördelar som kan användas för att gå in på närliggande marknader med ytterligare dominans som följd.

Huruvida detta är önskvärt handlar återigen om en avvägning mellan effektivitet, eller nytta för användaren, och negativa effekter för konkurrensen. Om data kan delas eller/och teknisk samordning föreligger är sannolikt problemet mindre. Beroende på hur ett plattformsföretag paketerar tjänster (bundling) påverkas effektivitetsvinster och inlåsningseffekter vilket kan innebära starka skäl att säkerställa att andra företag har tillgång till plattformen på samma villkor. Alternativt att företag delas upp på separata enheter (Gilbert, 2020).

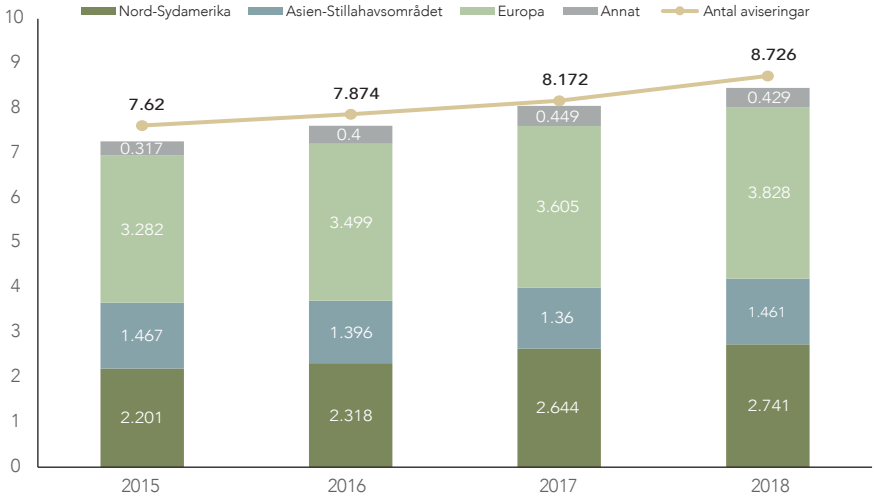
6. FÖRVÄRV OCH KONKURRENS

Ett sätt för större och etablerade företag att hindra konkurrens är helt enkelt att förvärva unga och mindre företag som befinner sig i en tillväxtfas och är på samma marknad. Förvärven har också ökat trendmässigt och i figur 4 visas utvecklingen globalt under de senaste åren. På sikt skulle de förvärvade företagen kunnat ha utvecklats till reella konkurrenshot för de idag dominerande plattformsföretagen. Präglas företagens konkurrensfördelar av nätverkseffekter kan det vara särskilt intressant att förvärva andra företag med en växande användarbas.

28. Ett ytterligare exempel är de kontraktsvillkor som gäller för olika typer av gigarbeten, särskilt så kallade digitala ”pieceworkers” som utför specifika och begränsade uppgifter många gånger under tveksamma villkor (Dubal, 2020).

Om förvärv leder till ökade inträdeshinder och en stärkt marknadsposition kan det motivera mycket höga priser trots en låg omsättning i det förvärvade företaget. Det handlar om att snabbt etablera sig som det dominerande företaget och tidsfaktorn gör att även teknikförvärv ofta föredras framför att själv utveckla eller modifiera tekniska lösningar inom företaget. Oavsett om det förvärvade företagets verksamhet integreras horisontellt (samma eller likartad produkt), vertikalt (ingår i förädlingsvärdekedjan för produkten) eller bidrar till att stärka ett konglomerat, kan konkurrensen förväntas bli påverkad.

Figur 4. Antal förvärv som bedömts av konkurrensmyndigheter, OECD, 2015–2018 (per 1000)



Källa: OECD (2020).

En sådan tidig eliminering kallas ”killer acquisition” vilket först observerades i läkemedelsindustrin där syftet var att döda en innovation (ett nytt läkemedel) i det förvärvade bolaget eller att integrera det i den egna produktportföljen.[29] Sedermera har begreppet utvidgats till särskilt digitaliserade marknader och delvis omstöpts till en ”kill zone”, det vill säga kommer man för nära kärnverksamheten i ett existerande företag riskerar man att likvideras genom uppköp.

Ur ett konkurrensperspektiv anses det särskilt negativt om ett systematiskt uppköpsagerande kan observeras. Vanligast är dock att ett uppköpt företag integreras

29. Se Cunningham m.fl. (2018). Bourreau m.fl. (2019) föreslår att man ska kunna göra en liknande bedömning av konkurrensdödande uppköp i den digitaliserade ekonomin.

i köparens ekosystem av tjänster. Ett förvärv behöver givetvis inte vara negativt om det till exempel finns tydliga synergier eller om effektiviteten och användarnyttan ökar på annat sätt. Det kan också vara ett sätt att skala upp det mindre företagets verksamhet.[30]

Enligt EU:s lagstiftning ska förvärv och sammanslagningar förbjudas om dessa leder till betydande hinder för effektiv konkurrens (significant impediment to effective competition).[31] Många förvärv går dock under radarn eftersom de inte når upp till omsättningskraven för att en granskning ska påbörjas, även om företaget kan ha en stor och växande grupp användare.[32] Notera att ett granskningsförfarande också kan inledas efter påstötning från nationella konkurrensmyndigheter. Det kan vara värt att påminna om att varken Facebook/Instagram, Facebook/Whatsapp, Google/Waze eller Apple/Shazam nådde upp till de omsättningskriterier som EU kräver för att initiera en granskning. Dessa fångades dock upp av de nationella konkurrensmyndigheterna i Spanien och Storbritannien för att därefter hanteras på EU nivå.

För att motverka negativa effekter av systematiska uppköp av potentiella konkurrenter har därför förändringar i tillämpning och tolkning av nuvarande regelverk föreslagits, snarare än en revidering. Några hållpunkter som föreslagits är att i bedömningen av användarnytta bör överlappning av företagens kärnmarknad inte vara allena avgörande utan hela konkurrenssituationen, inklusive eventuella ekosystem kopplade till en plattform, bör tas i beaktande. Det skulle minska risken för felaktiga beslut där förvärv tillåts som sedan visar sig ha stora negativa effekter på konkurrensen. Strategiska effekter, till exempel av plattformens intresse att skydda sitt ekosystem från konkurrens, bör också ingå i bedömningen.

Likaså är nätverkseffekter relevanta eftersom det förvärvande företagets användare i högre utsträckning får tillgång till den uppköpta verksamheten samtidigt som det förvärvade företagets användare får tillgång ett nytt ekosystem. Nätverkseffekter förstärks ytterligare och sannolikheten för en effektiv konkurrens minskar.

---

30. Gibbon och Schain (2020) visar att i Europa skiljer sig effekterna mellan lågteknologiska branscher där ett mer koncentrerat ägande leder till högre priser och färre innovationer medan det omvända förefaller gälla högteknologisk verksamhet under perioden 2005–2016.
31. Enligt artikel 2, European Union Merger Regulation (EUMR). Motsvarande regler finns i den svenska konkurrenslagen.
32. Enligt Artikel 1 (EUMR) ska den kombinerade globala omsättningen uppgå till minst fem miljarder euro varav åtminstone två företag i en sammanslagning ska ha en omsättning på 250 miljoner euro vardera inom EU. Alternativt ska total global omsättning uppgå till minst 2,5 miljarder euro varav 100 miljoner euro i vardera minst tre länder i unionen plus ytterligare länderspecifika omsättningskrav.

Analys av hur användarnyttan påverkas och risken för skadliga effekter bör utvecklas och anpassas till de digitaliserade marknaderna samtidigt som nuvarande omsättningströsklar kompletteras med en utvidgad anmälningsplikt av förvärv. Å andra sidan kan ett förvärv också innebära en högre kvalitet på produkt eller tjänst och mer av innovation, det vill säga utifrån effektivitetsskäl kan förvärvet anses vara motiverat. Men i det fallet måste frågan ställas om de positiva effekterna kan uppstå på andra sätt, till exempel genom en större teknisk samordning mellan plattform och det företag som är tänkt att förvärvas. Det förefaller rimligt att bevisbördan vad gäller positiva effekter läggs på det företag som gör förvärvet när det är stora plattformsföretag som berörs.

Dessa överväganden bör begränsas till fall där marknadskoncentrationen är betydande och där ett förvärv underlättar för det dominerande företaget att gå in på närliggande marknader. De frågor som bör ställas handlar om förvärvaren kan dra nytta av ökade inträdeshinder kopplade till nätverkseffekter eller data efter förvärvet. Är målföretaget en tänkbar framtida konkurrent?[33] Återfinns båda företagen i samma teknik- eller användarområde? Ökar förvärvarens marknadsdominans? Bidrar förvärvet till högre effektivitet?

Som vanligt dyker det upp tolkningsproblem och besvärliga överväganden. Det kan illustreras av Facebooks förvärv av Instagram. När förvärvet genomfördes konkurrerade Instagram med en app som fanns i Facebooks ekosystem men var samtidigt en blygsam men växande aktör på marknaden. Att vid förvärvet förutspå Instagrams fortsatta tillväxt, och i vilken utsträckning det skulle kunna utvecklas till en potentiell konkurrent, var minst sagt vanskligt.

Det har också hävdats att om en stor vikt läggs vid potentiell konkurrens skulle konkurrenstrycket kunna överskattas eftersom det i princip skulle kunna finnas ett stort antal företag som är i en tidig men snabb tillväxtfas på en marknad som domineras av ett eller få plattformsföretag. Återigen handlar det om att hitta en rimlig avvägning mellan att tillåta förvärv som ökar användarnyttan och förbjuda sådana som hämmar konkurrensen.

Samtidigt finns det anledning att följa effekten av de ändringar som gjorts av nationella konkurrensmyndigheter när det gäller kriterier för granskning. I Tyskland och Österrike har ett värdekriterium införts, det vill säga hur hög köpeskillingen är. Även här stöter man på svårigheter, till exempel var den gränsen bör sättas. Man vill undvika att alltför många förvärv med förväntat små konkurrenseffekter måste granskas.

33. Vilket bör beaktas enligt framtagna riktlinjer i såväl EU som USA.

7. SLUTSATSER

Även om Sverige tappat något i den internationella rankingen av digitaliserade ekonomier ligger vi fortfarande långt fram. Ur den svenska myllan har det också vuxit fram ett antal framgångsrika företag som bygger på digitaliserade lösningar med Spotify, Klarna, iZettle och en rad spelföretag i spetsen. För Sveriges framtida konkurrenskraft är det viktigt att såväl existerande som kommande svenska företag kan konkurrera om marknader för plattformar men också på de marknader som plattformar erbjuder. Oro för en tilltagande marknadskoncentration, makt och inflytande hos ett fåtal plattformsföretag har ökat påtagligt under senare år samt vilka konsekvenser de på sikt för med sig för marknadsdynamik och innovationstakt.

I kapitlet har vi belyst svagheter i de nuvarande regelverk som omgärdar konkurrens baserat i den diskussion som förs bland forskare men också i politiska kretsar. Det förefaller finnas ett behov av att anpassa konkurrensrätten till digitaliserade marknader i allmänhet och plattformsföretag i synnerhet. Sannolikt behövs inte något mer dramatiskt omtag, de brister som påtalats bör kunna åtgärdas genom att modifiera tolkning och tillämpning av nuvarande lagstiftning. Regleringar kan användas om förändringar behövs som kan begränsas till mer standardiserade och systematiska situationer, till exempel när det gäller datatillgång. I övrigt bör, precis som idag, granskning och prövning ske av myndigheter och domstolar på grund av de svåra överväganden som ofta ska göras i respektive fall där användarnytta och effektivitet på kort sikt ska ställas mot konkurrens och innovation på lång sikt.

Man bör också vara medveten om politikens utmaningar att utforma en ny och väl avvägd konkurrensrätt. Tidsperspektiven skiljer sig markant mellan politiska processer och en snabbt föränderlig och innovativ marknad där regeringar och myndigheter befinner sig i ett konstant informationsunderläge jämfört med särskilt högteknologiska företag. Dessutom lägger företagen ner enorma summor på att påverka de politiska besluten i en för dem gynnsam riktning (Phillipon, 2019). Nuvarande ordning har visat sig kunna klara förändrade konkurrensförutsättningar tidigare och bör kunna anpassas för att också bemöta de som följer av digitaliseringen.

De ekonomisk-politiska slutsatserna kan sammanfattas under tre olika rubriker: Kompetensförsörjning, förändrade bedömningsgrunder samt konkurrensfrämjande medel och sanktioner.

7.1 Kompetensförsörjning

För det första är kompetensförsörjning hos de konkurrensvårdande instanserna en nödvändig förutsättning. Flera studier har föreslagit att särskilda myndigheter upprättas med specifikt ansvar för digitalisering och konkurrens (Furman m.fl., 2019; Scott m.fl., 2019). Detta bör dock kunna hanteras inom ramen för Konkurrensverkes verksamhet. Till detta kommer en analyskapacitet för att retrospektivt studera vad

olika tidigare åtgärder (eller avståenden från sådana) inneburit för konkurrens som skulle kunna användas i framtida överväganden. Tidigare utredningar har förslagit att en uppförandekod (Code of Conduct) bör upprättas av Konkurrensmyndigheten för att vägleda företag på de digitaliserade marknaderna, vilket även förespråkas här.

En kontinuerlig översyn av konkurrensen om och på plattformar är en del i att förstärka kompetensen. Detta bör inkludera agerande som beteendevetare har noterat där plattformsföretag påverkar användare på ett sätt som etiskt kan ifrågasättas. Genom att identifiera när konsumenter är mest mottagliga för erbjudanden, hur dessa ska presenteras för att nå avsedd effekt och att ranka produkter och tjänster på ett sätt som inte går att genomskåda för konsumenterna, kan beteenden styras. Detta innebär att kunskaper rörande algoritmer, maskininlärning och AI blir centralt viktiga för att förstå förutsättningarna för konkurrens.

7.2 Förändrade bedömningsgrunder

För det andra handlar det om en modifierad marknadsdefinition och att väga in de totala effekterna av ett konkurrensbegränsande agerande. Kortsiktiga effekter på priser bör tonas ner till förmån för de mer långsiktiga på konkurrens, priser och innovation. De dominerande plattformsföretagens hela ekosystem och vertikalt integrerade enheter bör tas i beaktande vid bedömningar av hur företagens agerande potentiellt kan vara konkurrensbegränsande, både vad gäller inträde av nya plattformsföretag liksom konkurrens på plattformar. Sannolikhet ska vara tillräckligt kriterium för att konkurrensmyndigheten ska kunna vidta åtgärder för att begränsa skadliga effekter hos användare samt på konkurrens och innovation. Inlåsningseffekter på användarsidan och utestängning av konkurrenter på utbudssidan bör likaså ingå i bedömning av konkurrenseffekter.

Sammantaget bör bedömningsgrunderna skifta från det enskilda företaget och den enskilda marknaden till att omfatta de totala effekterna på långsiktig användarnytta, konkurrens och innovation. Det har hävdats att plattformar är självreglerande men det är svårt att finna stöd för detta, åtminstone på större plattformar (Scott m.fl., 2019). Dessa får därför anses ha ett större ansvar och det kan vara rimligt med en omvänd bevisbörda för dessa företag, det vill säga företagen måste visa att deras agerande, till exempel rankingförfarande eller samordning av tjänster, verkligen leder till positiva effekter för att tillåtas.

I princip bör samma bedömningsgrunder gälla vid förvärvsärenden, det vill säga uppskattningar av de framtida konsekvenserna där ett vidgat marknadsbegrepp tillämpas och de långsiktiga konsekvenserna betonas. Bedömningar av skadliga effekter bör inkludera företagets position på näraliggande marknader (till exempel Googles förvärv av Doubleclick, ett bolag verksamt inom digital marknadsföring)

eller där en redan stark marknadsposition förstärks ytterligare (som Googles förvärv av Youtube eller Facebooks av Whatsapp). Större plattformsföretag skulle kunna förpliktigas att anmäla företagsförvärv hos konkurrensmyndigheten oavsett storlek på förvärvet eller åtminstone vid betydligt lägre nivåer än de som nu stipuleras.

7.3 Konkurrensfrämjande medel och sanktionsmöjligheter

När det gäller policyåtgärder och sanktioner för att åtgärda ageranden som negativt påverkar konkurrensen, och som kompletterar den befintliga arsenalen (främst böter), är till exempel en ökad dataportabilitet för användare ett ofta förespråkat medel. Likaså olika tekniska lösningar som underlättar att flera plattformar har tillgång till samma data och att användare själva ges ett större utrymme att bestämma vem som ska ha tillgång till deras data. I viss utsträckning kan detta användas även i förvärvsfall. Annars kan, på förvärvssidan, möjligheterna att bryta ut delar av existerande företag användas i högre grad vilket sannolikt också skulle kunna motverka förvärvsfrenesin hos stora plattformsföretag.

Andra förslag som dock rönt mindre uppmärksamhet handlar om affärsmodeller motsvarande till exempel Netflix och Spotify, det vill säga istället för att plattformarna finansierar sig via reklamintäkter handlar det om abonnemangsintäkter. Användarna skulle då inte drabbas av riktad marknadsföring. Det förutsätter givetvis inträde av nya företag och intresse hos användarna att migrera till den typen av plattformar. Ett än mer radikalt förslag är att någon form av mellanhänder – ”datafackföreningar” – förhandlar å individens räkning gentemot plattformar för rätten till en andel av de intäkter som härrör från tillgång till individdata. Denna ”digitala utdelning” skulle leda till en högre acceptans av att data används (Economist, 2020).

Realismen av den här typen av förslag varierar och om de skulle förverkligas kommer det sannolikt ske relativt långt fram i tiden. De bidrar knappast till att lösa de potentiellt negativa effekter som existerande plattformar kan föra med sig. Och det kommer troligen vara beroende av att lagar och regelverk ändras.

Slutligen kan noteras att utformningen av påföljder, det vill säga om det straffrättsligt drabbar individen i företaget (fängelse, böter) eller om det är företaget som är ansvarigt (i regel böter), också spelar in. Ett mer personligt ansvar tenderar att minska konkurrensbegränsande handlingar (Jones och Harrison, 2014).

REFERENSER

Acemoglu, D. och Restrepo, P. (2018). ”Artificial Intelligence, Automation and Work”. NBER working paper no. 24196.

Armstrong, M. och Wright, J. (2006). “Two-sided markets, competitive bottlenecks and exclusive contracts”, *Economic Theory*, 32, 353–380.

Baumol, W., Panzar, J., och Willig, R. (1982). “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure: Reply”. *The American Economic Review*, 73(3), 491-496.

Bourreau, M., de Steel, A. och Graef, I. (2017). “Big data and competition policy: market power, personalised pricing and advertising”. https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/170216_CERRE_CompData_FinalReport.pdf.

Barlow, P. (1996). “Declaration of the Independence of Cyberspace”. https://www.eff.org/fr/cyberspace-independence.

Braunerhjelm, P., Ganslandt, M., Nyberg, S., Stennek, J. och Wahl, N. (2002). ”Gränslös konkurrens” (Competition without Boundaries). SNS Economic Policy Group 2002, SNS, Stockholm.

Crémer, J., de Montjoye, Y.-A. och Schweitzer, H. (2019). ”Competition For the Digital Era”. Report to the Commission, Directorate-General for Competition, Bryssel.

Cunningham, C., Ederer, F. och Ma, S. (2020). “Killer Acquisitions”. SSRN: https://ssrn.com/abstract=3241707 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3241707.

De Loecker, J. och Eeckhout, J. (2017). “The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications”. NBER working paper 23687.

De Loecker, J. och Eeckhout, J. (2018). “Global Market Power”. CEPR Discussion Paper 13009.

Díez, F, Leigh, D. och Tambunlertchai, S. (2018). “Global Market Power and its Macroeconomic Implications". IMF working paper 18/137.

Dubal, V. (2020). “The Future of Work in the Age of Automation and AI”. c4ejournal, Center for Ethics Journal: Perspectives on Ethics, (https://c4ejournal.net/2020/07/04/v-b-dubal-the-time-politics-of-home-based-digital-piece-work-2020-c4ej-xxx/).

Evans, D.S. och Schmalensee, R. (2010). “Failure to Launch: Critical Mass in Platform Businesses”. *Review of Network Economics,* 9, 1-26.

Evans, D. S. och Schmalensee, R. (2013). “The antitrust analysis of multi-sided platform businesses”. NBER Working Paper No. 18783, NBER, Ma.

European Commission (2017). “Business-to-business relations in the online platform environment”. Brussels.

Financial Times (2020a). “The growing momentum towards curbing Big Tech”. 8 oktober 2020, s. 18.

Financial Times (2020b). “France and Netherlands back EU move against Big”. 5 oktober 2020, s. 3.

Furman, J., Coyle, D., Fletcher, A., Marsden, P. och McAuley, D. (2019). ”Unlocking digital competition”. Report of the Digital Competition Expert Panel, www.gov.uk/government/publications.

Gibbon, A. och Schain, J. (2020), “Rising Markups, Common Ownership, and Technological Capacities”. DICE Discussion Papers 340, University of Düsseldorf.

Gilbert, R. (2020). “Separation: A Cure for Abuse of Platform Dominance?”. *Journal of Information Economics and Policy*. https://ssrn.com/abstract=3620541 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3620541

Junque de Fortuny, E., Martens, D, och Provost, F. (2013), “Predictive modelling with big data: is bigger really better?”. https://www.liebertpub.com/doi/pdf/10.1089/big.

Jones, K. och Harrison, F. (2014). “Criminal Sanctions: An overview of EU and national case law”. e-Competitions Bulletin, Art. N° 64713.

Klevorick, A. K. och Joskow, P. L. (1979/80). “A Framework for Analyzing Predatory Pricing Policy Pricing Policy”, *The Yale Law Journal*, 89.

Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige 2018*, Rapport 2018:1, Stockholm.

OECD (2015). “Data-Driven Innovation: Big data for growth and well-being”. OECD Publishing, Paris.

OECD (2016). “Big data: bringing competition policy to the digital era”. OECD, Paris.

OECD (2020). “OECD Competition trends 2020”. http://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm.

Parker, G., van Alstyne, M. och Choudary, S. (2017). *Platform Revolution: how networked markets are transforming the economy and how the make them work for you*. Norton, New York.

Phillipon, T. (2019). *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Harvard University Press, Boston.

Pigou, A. C. (1938). *The economics of welfare*. London: MacMillan.

Piraino, T. A. Jr. (2007). "Reconciling the Harvard and Chicago Schools: A New Antitrust Approach for the 21st Century". *Indiana Law Journal*, 82, 345-409.

Rahman, K. (2018). “Regulating informational infrastructure: Internet platforms as the new public utilities”. *Georgetown Law and Technology Review*, 2, 234-251.

Rochet, J. och Tirole, J. (2018). “Competition Policy in Two-Sided Markets, with a Special Emphasis on Payment Cards”. i Buccirossi, P. (red.), *Handbook of Antitrust Economics*. Boston: The MIT Press.

Rudholm, N. och Lindgren C. (2019). ”Prisspridning på e-handelsmarknader med låga sökkostnader”. Konkurrensverket. Uppdragsforskningsrapport 2019:1, Stockholm.

Rubinfeld, D. och Gal, M. (2017). “Access Barriers to Big Data”. *Arizona Law Review*, 59, 11-47.

Scott Morton, F., Nierenberg, T. Y., Bouvier, P., Ezrachi, A., Jullien, B., Katz, R., Kimmelman, G. och Morgenstern, J. (2019). *Market Structure and Antitrust Subcommittee*. Committee for the Study of Digital Platforms. George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago Booth, Chicago.

Stigler, G. (1971). "The theory of economic regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3–21.

Weyl, G. och White, A. (2014). "Let the Right 'One' Win: Policy Lessons from the New Economics of Platforms". *Competition Policy Internationa*l, 12, 29-51.

KAPITEL 6

KONKURRENSKRAFT OCH GLOBALA VÄRDEKEDJOR

ÖVERSIKT, FRAMTIDSSPANING OCH POLICY FÖR SVERIGE

MARTIN ANDERSSON OCH ENRICO DEIACO

1. UTGÅNGSPUNKTER

Sveriges näringsliv är djupt involverat i globala värdekedjor. Beräkningar visar att ungefär 900 000 jobb i Sverige är uppkopplade i globala värdekedjor (Tillväxtanalys, 2014), vilket motsvarar nästan en tredjedel av Sveriges sysselsatta i privat sektor. Företag i Sverige är också i ökande utsträckning beroende av importflöden och andra länders framgång med export. Omkring 40 procent av de insatsvaror som används av tillverkningsindustrin i Sverige importeras från utlandet, och denna andel har ökat markant de senaste 10–15 åren. Möjligheten att importera konkurrenskraftiga insatsvaror har blivit en allt viktigare del av svenska företags konkurrenskraft. Svenska företags export av företagstjänster används också i ökande utsträckning i andra länders exportvaror. Dessutom spelar multinationella företag, det vill säga företag som investerar utomlands och är djupt integrerade i globala värdekedjor, en betydande roll i svensk ekonomi, svenskägda såväl som utlandsägda. De står för majoriteten av Sveriges investeringar i forskning och utveckling (FoU) och exportintäkter, och utgör viktiga kunder för flertalet konsultföretag och underleverantörer. Samtidigt bidrar små och medelstora företag i allra högsta grad till svensk export, ofta genom samarbete och insatsleveranser till de större företagen. Tillsammans betyder detta att svensk ekonomi påverkas i stor utsträckning av hur globala värdekedjor organiseras, hur de förändras över tid och tillika förändringar i de faktorer som styr och påverkar strategiska beslut gällande var i världen olika typer av investeringar och verksamhet lokaliseras.

Sveriges utveckling sedan 1990-talet ger en tydlig bild av hur framväxten av och förändringar i globala värdekedjor kan påverka svensk ekonomi. Den tilltagande

fragmenteringen av produktion, där olika steg i värdekedjan lokaliseras på olika platser, har inneburit att Sveriges komparativa fördelar förskjutits till verksamheter i värdekedjan som befinner sig före och efter tillverkning och sammansättning. Detta handlar till exempel om FoU, produkt- och tjänsteutveckling, design, marknadsföring och olika typer av affärstjänster. Verksamheter av detta slag är ofta förknippade med relativt hög efterfrågan på kvalificerad arbetskraft och större inslag av icke-rutinartade arbetsuppgifter. På detta sätt har utvecklingen inom globala värdekedjor bidragit till att förskjuta Sverige mot en kunskapsekonomi och bidragit till koncentration av ekonomisk verksamhet till storstadsregioner och större städer, som har bättre förutsättningar att attrahera välutbildad arbetskraft och kunskapsintensiva verksamheter.

Utvecklingen har inte varit av ondo för Sverige. Det råder idag konsensus om att svensk ekonomi på det hela taget har gynnats av att ingå i och utnyttja fördelarna med att delta i globala värdekedjor. Antalet arbetstillfällen inom globala värdekedjor-relaterade aktiviteter i Sverige har inte minskat, förutom under den generella nedgången efter finanskrisen 2008, och det är inte riktigt att hävda att jobben har försvunnit utomlands. Vissa jobb har försvunnit, men ersatts av andra. Även om en viss typ av jobb och verksamhet har flyttats utomlands har FoU-relaterade uppgifter och tjänsteverksamhet till stor del behållits i Sverige. Sammantaget har konkurrenskraften stärkts både hos de stora och de små företag som ingår i värdekedjorna.

Idag står vi dock inför flera nutida och framtida förändringar av den globala ekonomin som kan innebära att Sveriges position i de globala värdekedjorna och förmåga att attrahera och bibehålla olika verksamheter förändras. Skälet är att det finns krafter som utmanar de globala värdekedjornas innehåll, organisation och ekonomiska betydelse:

- Världen upplever just nu en våg av protektionism där flera länder under senare år infört olika former av handelshinder.[1] Stora betydelsefulla ekonomier har också tenderat att anamma en typ av America first-policy. Detta är en särskild utmaning för små öppna och exportberoende ekonomier som Sverige.

- Det pågår en livlig debatt om hur ny teknik och tekniska lösningar kan komma att påverka globala värdekedjor i framtiden. Här diskuteras sannolika effekter av avancerad robotik, artificiell intelligens, automation, additiv tillverkning och tillika fortsatt digitalisering av leverantörskedjor på hur globala värdekedjor organiseras och vad det innebär för olika länders och regioners förmåga att attrahera investeringar och bibehålla olika verksamheter.

1. Se till exempel https://voxeu.org/article/global-trade-protection-and-role-non-tariff-barriers

- I pandemins spår finns förnyade tendenser av att industriföretag flyttar hem produktion som tidigare lokaliserats i Kina, Indien eller andra låginkomstländer och att industrin kan komma att fokusera på att bygga upp regionala leveranskedjor för att säkra produktionen.[2]

- Det finns ett ökat tryck på att utveckla hållbara värdekedjor som är förknippade med mindre miljörelaterade risker och mindre avtryck på miljön i form av utsläpp och andra negativa konsekvenser för miljön.

Alla dessa trender och framtida förändringar kan komma att påverka svensk ekonomi i stor utsträckning och förändra vår position i de globala värdekedjorna. Detta är ett viktigt perspektiv i diskussioner om svensk konkurrenskraft. I en värld av globala värdekedjor handlar konkurrenskraft i stor utsträckning om vilket värde ett land eller region kan tillföra steg i värdekedjan som förknippas med bra och högavlönade jobb och därmed hur attraktivt ett land är för investeringar och expansion av dessa typer av verksamheter. Kommer framtida trender inom de globala värdekedjorna att förändra Sveriges position? Klarar Sverige av att upprätthålla en komparativ fördel i de verksamheter där vi idag är starka, det vill säga FoU, tjänsteutveckling och andra kunskapsintensiva verksamheter? Vilken politik är viktig för att Sverige ska kunna anpassa sig till och hantera förändringar i de globala värdekedjornas organisation och drivkrafter?

Mot denna bakgrund har detta kapitel två syften. Det första är att presentera en framtidsspaning av hur globala värdekedjor kan komma att utvecklas i ljuset av nuvarande trender. Baserat på rapporter och analyser av organisationer som OECD, UNCTAD och WTO samt internationell forskning presenterar vi en sammanställning av relevanta trender och argument kring sannolika konsekvenser för hur globala värdekedjor kan förändras. Hur ser den internationella diskussionen ut? Vilka argument framförs och hur ser man på effekten av olika trender? Det andra syftet är att diskutera konsekvenserna för Sveriges konkurrenskraft och framtida position i de globala värdekedjorna, och diskutera konsekvenserna för policy. Vilka policyområden och policyåtgärder är centrala för att Sverige ska kunna bibehålla och stärka sin position? Behöver Sverige en förnyad näringspolitik?

Det är på sin plats att redan inledningsvis betona att den internationella litteraturen gör gällande att transformationen av de globala värdekedjorna pågått sedan finanskrisen 2008. Transformationen är alltså inte ny i denna mening. Efter finanskrisen har världen bevittnat en minskad ökningstakt av den globala handeln och utländska direktinvesteringar. Samtidigt tycks drivkrafterna bakom globala värdekedjor och utländska direktinvesteringar annorlunda idag. Förenklat kan man säga att de

2. Se t.ex. Marcus Wallenberg i Di den 31 augusti 2020. https://www.di.se/nyheter/marcus-wallenberg-spar-regionalisering-inom-industrin/

globala värdekedjornas utveckling tidigare drevs i huvudsak av minskade transport- och transaktionskostnader och kapitalisering av skillnader i produktionskostnader mellan länder. Som vi ska se och analysera närmare i kapitlet drivs dagens utveckling i större utsträckning av en snabb digitalisering av leverantörskedjor, ökad handel med immateriella tillgångar, en ökande andel miljörelaterade risker i värdekedjorna och minskad andel handel med varor samt en mer osäker geopolitisk spelplan. Teknologi kan användas både för att dela med sig av och att handla med i syfte att öka sin konkurrenskraft. Samtidigt kan det finnas skäl att även skydda och begränsa tillgången genom bland annat tullar eller nationella standards, snarare än internationella standards, i syfte att stärka den egna konkurrenskraften.

Kapitlet är strukturerat på följande sätt: i avsnitt 2 presenteras en kort översikt av hur framväxten av globala värdekedjor förändrat diskussionen om konkurrenskraft. I avsnitt 3 presenteras en framtidsspaning av framtidens globala värdekedjor med utgångspunkt i rapporter och internationell forskning. Fokus är att klargöra vilka trender som anses vara centrala och redogöra för de olika argumenten och infallsvinklarna på hur dessa trender kan komma att påverka globala värdekedjor. Med avstamp i forskning och slutsatser från avsnitt 3 presenteras i avsnitt 4 en diskussion och analys av konsekvenser för Sverige. Dels lyfts frågan huruvida Sverige är väl positionerat för att kunna hantera och bibehålla konkurrenskraft i ljuset av framtida förändringar i globala värdekedjor, dels diskuteras konsekvenser för policy i Sverige.

2. VAD ÄR KONKURRENSKRAFT I EN VÄRLD AV GLOBALA VÄRDEKEDJOR?

Näringspolitiska strategier behöver nya och mer anpassade mått på ekonomisk aktivitet för att följa och främja konkurrenskraften i en värld av globala värdekedjor. Den akademiska litteraturen har över åren brottats med att beskriva och kartlägga näringslivets struktur och innehåll i olika länder och regioner som underlag i diskussioner om konkurrenskraft. En rad metoder har använts för att identifiera olika näringslivsstrukturer, men kategoriseringar i termer av globala värdekedjor har vunnit särskilt intresse. Varför?

En värdekedja är ett antal tillverkningssteg som länkas ihop för att framställa en vara. Den är global när den knyter ihop produktionssteg av varor och tjänster över landsgränser. Globala värdekedjor kan förenklat sägas vara ett sätt att beskriva den sammantagna effekten av, vad som brukar kallas, ”outsourcing” (att handla upp delar av tillverkningen utanför ett företag) och ”offshoring” (att förlägga delar av tillverkningen utanför landets gränser). Framväxten av globala värdekedjor har betytt en omvälvning av den globala ekonomin som ofta anses vara lika omfattande som den industriella revolutionen under 1800-talet.

Från branscher och sektorer till steg i värdekedjor

Vanliga angreppssätt i analyser av konkurrenskraft är att studera länders exportspecialisering och exportframgång baserat på data över länders bruttoexport och att utgå från ett branschperspektiv. Men när värdekedjor fragmenteras och verksamheter lokaliseras på olika platser i världen kommer ett lands bruttoexport att innehålla en stor dos dubbelräkning, det vill säga exporten räknas varje gång insatsleveranser och produkter passerar en nationsgräns. Globalt fragmenterad produktion innebär att data över länders bruttoexport säger mycket lite om vilket värde ett land tillfört bruttoexportens värde (Johnson och Noguera, 2012). Problemet kan illustreras med följande fråga: ”om Volvo exporterar fler bilar från Sverige, men varje bil innehåller färre delar som är utvecklade och tillverkade i Sverige, betyder det att svensk konkurrenskraft har förbättrats eller försämrats?” (Tillväxtanalys, 2014, s.4). Branschperspektivet blir också mindre relevant eftersom olika aktiviteter inom värdekedjor fragmenteras globalt. Det handlar mindre om inom vilka branscher ett land eller region har en fördel utan mer om vilka steg i värdekedjorna där ett land har komparativa fördelar. Timmer (2016) uttrycker detta på följande sätt: ”it is no longer about what you sell, but what you do”.

Från tillverkning till tjänster

Ett ytterligare perspektiv handlar om en förskjutning från tillverkning till tjänster. Tillverkning har under lång tid ansetts lägga grunden för länders och regioners export, sysselsättning och innovationspotential. Tillverkande företag, oavsett om de producerar en ”slutprodukt” eller insatsvaror, har beskrivits som en basverksamhet som genererar positiva spridningseffekter i ekonomin och kan bidra till utveckling av starka kluster med många olika typer av kringtjänster. Tjänster har ofta konceptualiserats som ett resultat av tillverkningsindustrins verksamhet, snarare än som en basverksamhet som kan driva ekonomin.

En vanligt förekommande fråga i detta sammanhang är huruvida tjänsteverksamhet kan ha samma betydelse för ekonomins innovationskraft och exportframgång som tillverkningsindustrin. Kan tjänsteverksamhet bli en ny typ av bas för länders tillväxt och innovation? Denna fråga är särskilt relevant mot bakgrund av att många avancerade OECD-ekonomier, som Sverige, under lång tid erfarit att sysselsättning i tillverkningsindustrin har gått tillbaka och att tjänster och tjänsteexport vuxit kraftigt. Som påpekades tidigare har exempelvis Sverige idag en växande tjänstesektor och flera företag exporterar tjänster till andra länder. Dessa kan beskrivas som underleverantörer av tjänster som ingår i andra länders export. Många etablerade såväl som nya företag i Sverige har specialiserat sig i verksamheter som FoU, design, marknadsföring, företagstjänster, distribution och management (Hansson, 2020). Denna trend är också tydlig i utländska direktinvesteringar i Sverige. De nya utländska företagen i Sverige finns framför allt i tjänstesektorn. Av de utländska företag som tillkommit sedan år 2000 är 76 procent tjänsteföretag och nio procent industriföretag (Hansson, 2020).

I en ny analys av USA:s ekonomi utvecklar Delgado och Mills (2020) en ny indelning av det amerikanska näringslivet och tar fram en definition av så kallade ”supply chain (SC) industries”, det vill säga industrier som levererar tjänster till andra företag. De visar att tjänster inom SC-industrier, tjänster som är ”tradeable”, är snabbast växande, betalar högst löner och har högst andel sysselsatta med teknisk universitets- eller högskoleutbildning av alla SC-industrier i USA. Tjänster inom SC skiljer sig också markant från tjänstebranscher som levererar till konsumentmarknaden i termer av tillväxt, löner och kunskapsintensitet. Författarna drar följande slutsats: ”employment in the supply-chain economy has been evolving away from manufacturing towards traded services” (ibid, s. 14) och menar att deras resultat också utmanar föreställningen att ’bringing manufacturing back’ är avgörande för att stärka innovationspotentialen i länder och regioner som tappat tillverkningsindustri. Tjänster som kan exporteras och ingå som input till andra branscher tycks med andra ord ha potential att kunna ha en liknande roll som tillverkningsverksamhet har haft, och till viss del fortfarande har, i utvecklade länder. Baldwin och Forslid (2019) kommer till en liknande slutsats baserat på en konceptuell analys av utveckling av värdekedjor i en värld av ny och förbättrad kommunikationsteknologi och telerobotik.

Den växande tjänstetrenden kan inte endast tillskrivas framväxten av globala värdekedjor, men de har definitivt bidragit till att länder som Sverige specialiserats mot tjänsteproduktion och tagit steg i värdekedjan som avser tjänsteverksamhet. I termer av konkurrenskraft i utvecklade ekonomier som Sverige betyder detta ett ökat fokus på tjänster och att positionering i globala värdekedjor i ökad utsträckning kan komma att handla om export av tjänster som input till andra länders export.

Vad betyder det för konkurrenskraften?

Sammantaget ger diskussionen ovan vid handen att ett lands konkurrenskraft, ur perspektivet av globala värdekedjor, handlar om inom vilka steg eller aktiviteter i en värdekedja ett land har förmåga att bidra med förädlingsvärde (se till exempel Lind, 2020). Höga förädlingsvärden per arbetstagare, det vill säga hög arbetskraftsproduktivitet, är också nödvändigt för länder och regioner med relativt höga löner. Policydiskussionen i flera länder har därför kommit att handla om vilken policy som är viktig för att säkerställa att länder kan attrahera och bibehålla steg eller aktiviteter i värdekedjor som kännetecknas av bra jobb med höga förädlingsvärden (se till exempel Världsbanken, 2017). Ett tydligt exempel ges av underrubriken på en rapport som behandlar Storbritanniens position i globala värdekedjor: ”How can the UK focus on steps in global value chains that really add value?”. För avancerade OECD-ekonomier har detta i ökande utsträckning kommit att handla om olika former av tjänsteverksamhet och tjänsteproduktion.

På ett generellt plan innebär inte framväxten av de globala värdekedjorna sedan 1990-talet att de grundläggande perspektiven på vad en policy för att främja

konkurrenskraft bör innehålla. Att värna goda villkor för handel och satsa på utbildning och forskning gäller oavsett globala värdekedjor. Baldwin och Evenett (2012) är tydliga: ”nothing about value chains challenges the wisdom of opening markets and upgrading skills. The tried and true competitiveness policies are valid independently of value-chain considerations.” (ibid, s. 84).

Å andra sidan pekar utvecklingen i avancerade länder som Sverige mot att närings- och industripolitiska strategier måste beakta hur framväxten av globala värdekedjor påverkar grundläggande egenskaper i ekonomin. Typiska budskap för avancerade OECD-ekonomier kan sammanfattas som följer (Baldwin, 2016):

- Inhemska fabriker utgör inte den industriella basen; i dagens ekonomi är det olika typer av tjänsteverksamhet som utgör den industriella basen.

- Släpp fokus på export av tillverkade produkter; fokusera mer på produktion och export av tjänster som input till produkter.

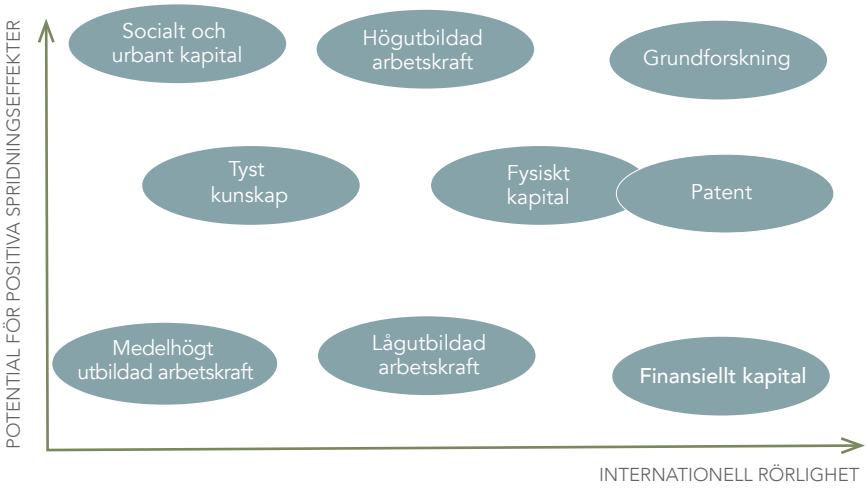
- Fokusera inte på sektorer och branscher; fokusera istället på vilken del av ekonomin och vilka steg i värdekedjor som förknippas med bra jobb.

- Betrakta städer som en huvudsaklig produktionsmiljö för en bred uppsättning av avancerade tjänster. Städer är attraktiva som lokalisering för avancerad och kunskapsintensiv tjänsteverksamhet och samlar humankapital, den kanske enskilt viktigaste produktionsfaktorn i utveckling av tjänster.

Ett annat vanligt budskap som är relevant för policystrategier, inte minst investeringsfrämjande åtgärder, handlar om betydelsen av ökad global rörlighet av olika verksamheter och produktionsfaktorer. Baldwin och Evenett (2012) introducerar en kategorisering av produktionsfaktorer och verksamhet enligt två dimensioner (se figur 1): (i) potential för positiva spridningseffekter (spillovers) och (ii) trögrörlighet (sticky).

Målet för policy bör ur detta perspektiv vara att fokusera på att attrahera och bygga upp verksamheter i den övre vänstra delen av figuren, det vill säga verksamheter som dels genererar positiva spridningseffekter på de ekonomier eller platser de är lokaliserade på, dels är svåra att flytta till andra länder. Det kan till exempel handla om initiativ som främjar socialt kapital eller förbättrar tillgången av utbildad arbetskraft, eller verksamhet och produktionsfaktorer som är inbäddade i och drar stor nytta av lokala ekosystem. Exempel på det senare kan vara FoU-verksamhet och tjänsteutveckling som drar på resurser, nätverk och kompetens i en stad eller lokal miljö. Verksamhet som förknippas med hög potential för spridningseffekter men även hög mobilitet riskerar att misslyckas om de underliggande företagsfunktionerna flyttas från regionen.

FIGUR 1: POLICYMÅL UTIFRÅN RÖRLIGHET OCH POTENTIAL FÖR SPRIDNINGSEFFEKTER



Källa: Baldwin och Everett (2012).

Idag är budskapen ovan relativt spridda och till stor del välkända för politiker, beslutsfattare och personer som arbetar med utveckling och implementatering av policy. Som vi ska se i nästa kapitel pågår det dock en livlig diskussion huruvida nya teknologier och trender i världsekonomin kommer att förändra hur de globala värdekedjorna organiseras och var olika verksamheter lokaliseras. Nedan beskriver vi denna diskussion och tar sedan upp frågan vad detta betyder för policy för ett land som Sverige. Kommer de budskap som presenterats ovan att gälla även i framtiden eller finns det anledning till omtag vad gäller de ”typiska” policyrekommendationerna för utvecklade länder i ljuset av en framtidsspaning av den globala ekonomin och framtidens globala värdekedjor?

3. DE NYA GLOBALA VÄRDEKEDJETRENDERNA – EN OMVÄRLDSSPANING

De globala värdekedjorna har under de senaste två decennierna drivits av ökad frihandel, växande möjligheter för arbetskraftskostnadsarbitrage (labour cost arbitrage) och kraftigt minskade transport- och koordinationskostnader. Bland annat genom kostnadseffektiva transporter i containerfartyg och förbättrad samt billigare informations- och kommunikationsteknologi. Sammantaget har detta inneburit en mycket gynnsam utveckling för både utvecklings- och industriländer med en snabb ökning av handel och ekonomisk tillväxt.

Under de senaste åren har nya drivkrafter tillkommit som digitala teknologier, främst AI, 3D-printing, automatisering, ökade miljökrav och en allt mer komplicerad geopolitisk spelplan som kommit att beskrivas som en återgång till protektionism och industripolitik. Det pratas om ett antal så kallade megatrender med potentiellt stora effekter på de globala värdekedjornas omfattning, den geografiska fördelningen av värdeskapandet samt nya effektivare möjligheter att styra och koordinera värdekedjorna över långa avstånd (McKinsey, 2019).

3.1 Övergripande trender i data

Det är idag allmänt vedertaget i såväl den akademiska forskningslitteraturen som i den internationella policylitteraturen att det finns tydliga tecken på att globaliseringen har avtagit sedan finanskrisen 2008. En fråga i detta sammanhang är om detta betyder att de globala värdekedjorna kommer att minska i ekonomisk betydelse.

Framväxten av globala värdekedjor innebar att företagen kunde lokalisera olika delar av sin produktion och verksamhet till vitt skilda delar av världen. Antalet produktionssteg ökade stadigt särskilt i tillverkningsindustrin. Beräkningar av Mirandout och Nordström (2020) visar att andelen produktionssteg ökade fram till 2008 för att därefter sjunka fram till 2016. Nedgången har dock inte varit jämnt fördelad mellan olika delar av ekonomin. Den var relativt stark inom tillverkningsindustrin samtidigt som delar av tjänstesektorn har genomgått en motsatt utveckling. I den kunskapsintensiva tjänstesektorn ökade istället fragmenteringen och deltagandet i globala värdekedjor har vuxit. Detta gäller särskilt för olika företagstjänster inom IT och den finansiella sektorn.

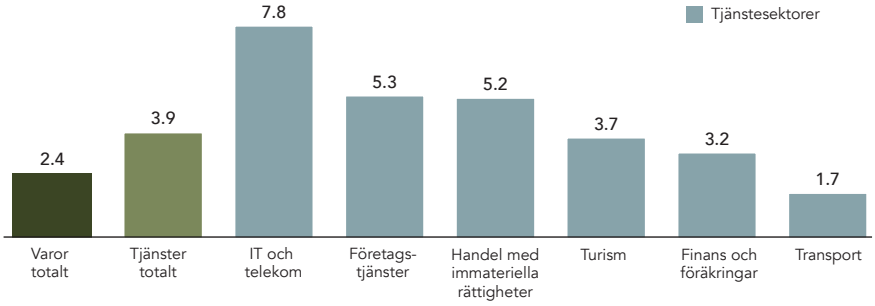
Växande tjänster

Ett liknande mönster återkommer när man tittar på handelns utveckling. I en rapport av McKinsey Global Institute (MGI) från 2019 studeras 23 globala värdekedjor som spänner över 43 länder och svarar för över 90 procent av den globala handeln. Resultatet av analysen visar att:

- Varuproducerande värdekedjor har blivit mindre handelsintensiva i bemärkelsen att en mindre andel av de produkter som produceras korsar landsgränser. Enligt deras beräkningar minskade andelen av bruttoproduktionen som exporteras från 28 procent 2007 till cirka 22,5 procent 2017, en minskning med över fem procentenheter.

- Internationell handel med tjänster ökar däremot mer än 60 procent snabbare än handel med varor. De menar också att vanlig offentlig statistik underskattar tjänsternas betydelse och beräknar att dessa idag utgör närmare hälften av all internationell handel. Tillväxten har varit snabbast i de mest kunskapsintensiva tjänsterna som IT, företagstjänster och handel med immateriella tillgångar (Figur 2).

Figur 2: Andelen handel med tjänster av total handel . Årlig tillväxt av bruttoexport, 2007–2017



	Varor totalt	Tjänster totalt	IT och telekom	Företags-tjänster	Handel med immateriella rättigheter	Turism	Finans och föräkringar	Transport
Andelen handel med tjänster av total handel, 2017 (%)			11	22	7	24	11	17

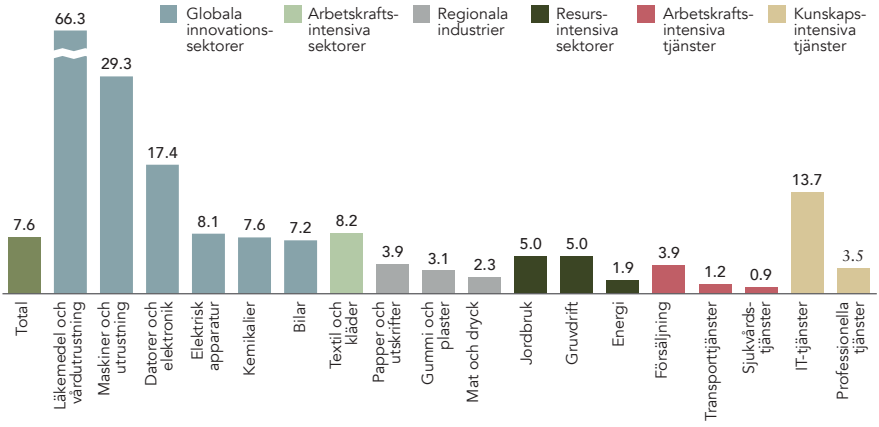
Källa: McKinsey, (2019).

Växande kunskapsintensitet, mindre arbetskraftskostnadsarbitrage och regionalisering

Tre andra trender som rapporten identifierar är för det första att handel med varor, som kan härledas till skillnader i arbetskraftskostnader mellan länder, minskar. Idag kan mindre än 20 procent av varuhandeln kopplas till arbitrage med avseende på arbetskraftskostnader, och denna andel har minskat över tid i många värdekedjor. För det andra ökar kunskapsintensiteten kraftigt i alla typer av globala värdekedjor (Figur 3). Framförallt har de immateriella tillgångarna som FoU, IP (immateriella rättigheter) och varumärken ökat i betydelse i så gott som alla typer näringslivssektorer, men särskilt inom läkemedel, maskiner, datorer och elektronik samt företagstjänster – främst inom IT-tjänster (Figur 3). För det tredje finns det tecken på att varuproducerande värdekedjor – i första hand fordon, datorer och elektronik – har blivit mer regionala, framförallt i Europa och Asien.

I rapporten argumenteras för att dessa trender har tre huvudsakliga förklaringar. En har att göra med att många så kallade emerging markets, som exempelvis Kina och Indien, numera konsumerar mer av det de producerar och följaktligen exporterar en mindre andel av sin produktion. En annan är att samma grupp av länder över tid byggt upp och utvecklat sin produktionskapacitet vilket innebär att man är mindre beroende av att importera insatsvaror. Notera att båda dessa trender kan bidra till att en minskande andel av de produkter som produceras korsar landsgränser. En tredje förklaring är att globala värdekedjor påverkas av nya teknologier som automation, digitala plattformar och IoT (Internet of Things), som bland annat drivit på utvecklingen mot mer tjänster och flöden av data mellan länder.

Figur 3: Utgifter immateriellt kapital, procent av företagens intäkter, procent, mellan 2000–2016



Källa: McKinsey (2019).

3.2 Nya teknologier och globala värdekedjor – vad är sannolika scenarier?

Kanske den mest omdiskuterade framtida trenden handlar om hur olika globala värdekedjor kommer att stöpas om och förändras i takt med ny teknologi. En typisk diskussion handlar om hur växande automation i produktionen kan komma att göra arbetskraftskostnader mindre relevant som lokaliseringsfaktor och i vilken utsträckning detta kan påverka dagens lokaliseringsmönster av tillverkningen. Den växande betydelsen av hur snabbt det går att få ut nya produkter och tjänster och tillika tillgång till grön el diskuterades också.

I den senaste *World Investment Report (WIR)* av UNCTAD (2020) diskuteras olika scenarier för utvecklingen av olika globala värdekedjor i ljuset av digitalisering och ny teknik, miljökrav och geopolitisk utveckling. I detta avsnitt presenteras de stora dragen kring olika argument och perspektiv som presenteras dels i WIR, dels i andra rapporter och internationell forskning.

Olika krafter pekar åt olika håll

Den ökade digitaliseringen påverkar, bland annat, transaktions- och distributionskostnaderna. Digitalisering möjliggör en bättre koordinering och styrning av geografiskt spridda värdekedjor vilket minskar transaktionskostnaderna och även riskerna med att organisera produktion i stora geografiska områden. Ur denna synvinkel finns det argument som talar för att fortsatt digitalisering och förbättrad IKT (Informations- och kommunikationsteknik) kan driva fram ytterligare fragmentering av produktion och tilltagande globala värdekedjor. Digitaliseringen medför dessutom en kraftigt ökad tillgång till kunddata. Denna data kan till exempel användas

för att utveckla förbättrade och nya tjänster och produkter, men också kundanpassa produktionen. Nya data kan med andra ord öka innovationspotentialen.

Å andra sidan är en del av digitaliseringen en ökad potential för automatisering som kan medföra att kostnadsfördelarna av att lokalisera produktion till länder med låga löner avtar. Automatiseringen i form av robotar eller AI kan dessutom medföra höga kapitalkostnader, vilket förutsätter skalfördelar och koncentration av resurser snarare än geografisk spridning. Med en ökad användning av AI kommer olika former av immateriella rättigheter bli viktigare vilket antas öka behovet av att internalisera resurser (McKinsey, 2019).

Ett annat exempel utgörs av det som kallas 3D-teknologi eller additiv tillverkning. Möjligheten att printa produkter antas minska behovet av modularisering. Samtidigt kan den additiva tillverkningen öka möjligheterna att replikera en produkt var som helst i världen vilket kan spä på den geografiska spridningen av produktionen. 3D-teknologi kan också ge företag utökade möjligheter att specialanpassa produkter till olika lokala marknaders behov och preferenser.

Även om digitaliseringens effekt på värdekedjornas struktur och geografiska läge är omdiskuterad råder det mer eller mindre konsensus kring att den pågående trenden mot ett ökat tjänsteinnehåll, en ökad betydelse av IP och ett ökat flöde av data över geografiska och organisatoriska gränser kommer att fortsätta och tillta.

Vad gäller miljökrav, inte minst anpassning till de så kallade SDG-målen, hålls det i korthet för sannolikt att både ökade marknads- och konsumentkrav kan leda till en mindre vertikal specialisering, avtagande geografisk spridning av värdekedjorna, kortare värdekedjor och ökade behov av att ta hem produktion som tidigare har legat utomlands (Se UNCTAD, 2020, särskilt kapitel 4).

Tre geopolitiska trender identifieras i WIR 2020. Dessa är ökande inslag av (i) interventionism i nationell politik, (ii) protektionism i handel och investeringar och (iii) regionala, bilaterala och samarbeten ad hoc. Med interventionism avses att länder gradvis gått från en politik som kännetecknas av en tillbakahållen roll för staten (laissez-faire) mot en statlig industripolitik som aktivt försöker styra mot strategiska branscher och verksamheter, inte bara i utvecklingsländer utan också i utvecklade OECD-ekonomier. Strategiska branscher/verksamheter väljs ut med avseende på värdeskapande, jobb och tillväxt, och i ökande utsträckning av säkerhetspolitiska hänsyn. Protektionism avser trenden mot ökande handelshinder och begränsningar i investeringar som introducerats globalt under senare år.[3]

3. Se till exempel https://voxeu.org/article/global-trade-protection-and-role-non-tariff-barriers

Den tredje geopolitiska trenden mot regionala och bilaterala samarbeten samt samarbeten ad hoc avser att denna form av samarbete kan komma att tillta på bekostnad av bredare multilaterala samarbeten. Sammantaget menar författarna att detta kan leda till en ökad kamp om investeringar och satsningar på att bygga upp lokalt och nationellt förankrade kluster inom kunskap- och teknikintensiv verksamhet. Vidare även försämrade förutsättningar för fragmenterade och geografiskt utspridda värdekedjor, ökade barriärer för internationella investeringar i verksamhet som bygger på och skyddar intellektuella tillgångar. Dessutom att handelslättnader i ökande utsträckning införs på regional och bilateral basis vilket kan försvåra för vissa verksamheter att utnyttja skalekonomier.

Fyra utvecklingsbanor för framtidens globala värdekedjor

Framställningen ovan visar att den pågående digitaliseringen, ökade miljökrav och geopolitiska svängningar kan ha vitt skilda effekter på värdekedjornas struktur och skifta balansen mellan graden av fragmentering, värdekedjornas geografiska spridning och lokalisering av produktion. I WIR (2020) beskrivs fyra olika utvecklingsbanor avseende den sammanvägda effekten av de olika krafterna på globala värdekedjor (se figur 4):

1. Reshoring
2. Diversifiering
3. Regionalisering
4. Replikering

Figur 4: Fyra utvecklingsbanor för framtidens globala värdekedjor

Reshoring	
Påverkan på internationella produktionskedjor	• Kortare, mindre fragmenterade produktionskedjor • Återuppackning (unbundling) av antalet produktionssteg • Ökad koncentration av värdeskapande • Mindre offshoring, mindre outsourcing
Drivkrafter	• Teknologi (autmatisering, robotik) • Förändrad policykontext (till exempel risk för ökade tullar, ökad protektionism och krav på inhemsk produktion)
Typ av sektor	• Kunskaps- och globala värdekedjeintensiva industrier
Resultat	• Färre utländska direktinvesteringar, avyttringar och omlokalisering • Möjlig initial ökning av utländska direktinvesteringar av New Emerging Markets (NEM)-partners på hemmamarknader • Lägre handel i globala värdekedjor

Diversifiering	
Påverkan på internationella produktionskedjor	• Fortsatt fragmentering av leverantörskedjor • Ökad plattformsbaserad styrning av leverantörskedjor • Ökad offshoring och outsourcing av tjänster • Värdeskapandet koncentreras till färre platser
Drivkrafter	• Teknologi (digitalisering, plattformar, AI, blockkedjor) • Hållbarhetstrender (inklusive olika krav att hantera risker och kontroller av leverantörskedjor efter pandemin)
Typ av sektor	• Tjänster, globala värdekedjeintensiva industrier
Resultat	• Mindre utländska direktinvesteringar i fysiska tillgångar, mer immateriella • Ökad handel av tjänster och informationsflöden (data flows)

Regionalisering	
Påverkan på internationella produktionskedjor	• Kortare leverantörskedjor, men inte mindre fragmenterade • Mer geografiskt spritt förädlingsvärde
Drivkrafter	• Policymiljö (regionalt ekonomiskt samarbete, behov av regional självständighet efter pandemin, uppbyggnad och skydd av industriell kapacitet) • Hållbarhetstrender (resiliens i leverantörskedjor) • Teknologi (digital technology)
Typ av sektor	• Regionala industrier, globala värdekedjeintensiva industrier, primär sektor
Resultat	• Ökade utländska direktinvesteringar mellan regioner, omlokaliseringar • Ökad handel mellan regioner

Replikering	
Påverkan på internationella produktionskedjor	• Kortare och mindre fragmenterade värdekedjor, minskad fragmentering av produktionssteg • Större geografisk spridning av produktion, men värdeskapandet blir mer koncentrerat • Ökad outsourcing
Drivkrafter	• Teknologi (automatisering och digitalisering, additiv tillverkning) • Policykontext (exempelvis ökad grad av självförsörjning av kritiska insatsvaror)
Typ av sektor	• ”Hub and spoke” industrier, regionala processindustrier
Resultat	• Lägre flöde av internationella direktinvesteringar (FDI) • Ökad handel av tjänster, data och immateriella tillgångar (royalties och licenser) • Minskad handel i globala värdekedjor

Källa: UNCTAD (2020).

Reshoring avser ett utvecklingsförlopp där flera av de grundläggande egenskaperna hos moderna värdekedjor, det vill säga fragmentering och geografisk spridning, utmanas. Värdekedjorna antas bli kortare med mer koncentrerat förädlingsvärde och mindre inslag av offshoring och outsourcing. Drivkrafterna bakom denna utvecklingsbana kan antas vara teknologi (i huvudsak automation och robotik) och tillika policy, till exempel starkare krav på självförsörjning i spåren av coronakrisen och en push för mer inhemsk produktion i strategiska branscher. Branscher och verksamheter som i första hand kan beröras av denna utveckling är teknologi- och globala värdekedjeintensiva.

Diversifiering handlar om en annorlunda utveckling där man drar på styrkorna i globala värdekedjor. Genom att använda digitaliseringens möjligheter kan företag diversifiera utomlands och bygga nya nätverk med underleverantörer. På så sätt kan resiliens i leverantörskedjor förbättras. Denna utveckling kan förväntas bygga på digital plattformsbaserad styrning av värdekedjor och är särskilt relevant för tjänsteverksamhet och andra branscher som är starkt beroende av globala värdekedjor.

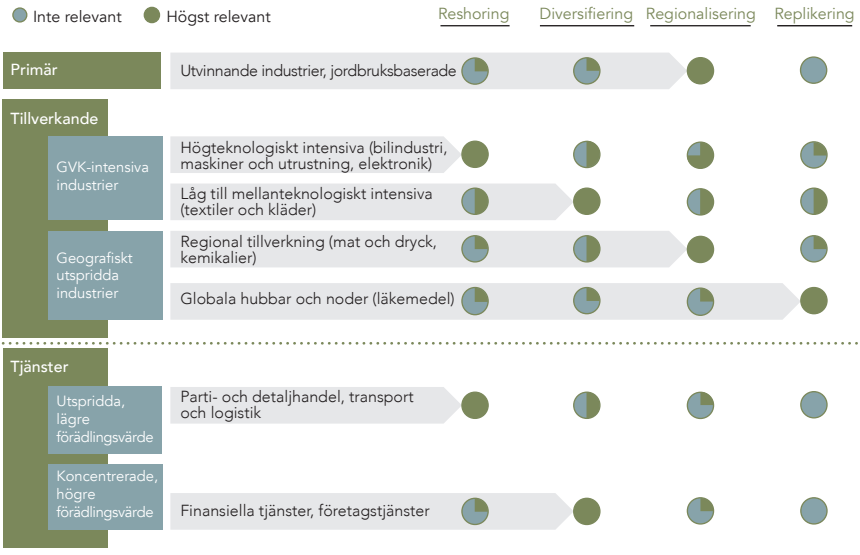
Regionalisering innebär en utveckling där de globala värdekedjorna blir mer regionala. De kan ha liknande struktur som tidigare men koncentreras till olika regioner eller grupper av länder. Regionalisering kan vara ett resultat av två olika strategier: a) en så kallad pull back där multinationella företag helt enkelt drar sig tillbaka från vissa delar av världen och koncentrerar sin värdekedja till en specifik region eller b) tillväxt av internationell produktion där produktionen sker i många olika regioner så att varje region har sin egen värdekedja. I det senare fallet väljer multinationella företag, MNEs att lokalisera regionala värdekedjor nära marknader i många olika delar av världen. Drivkrafterna bakom en utveckling av detta slag antas vara geopolitiska förändringar, miljö- och hållbarhetskrav och teknologi.

Den fjärde utvecklingsbanan som WIR (2020) diskuterar är *Replikering*, och avser en situation där tillverkningskapacitet är geografiskt placerad nära olika konsumentmarknader. I första hand är denna utveckling pådriven av additiv tillverkning (3D-teknologi). Med olika tillverkningsplattformar på olika platser i världen replikeras produktionen på olika ställen. Värdekedjorna blir kortare och mindre fragmenterade. Multinationella företag kommer sannolikt att öka sin kontroll över de tidigare stegen i värdekedjorna (FoU, design etcetera) samtidigt som man kan outsourca tillverkningsstegen och lokalisera dessa i närhet till olika konsumentmarknader runt om i världen. Därmed bidrar denna utveckling till mer handel i tjänster, immateriella tillgångar och data.

Heterogenitet – olika verksamheter påverkas på olika sätt

Översikten av de trender som diskuteras klargör att de nya drivkrafterna påverkar värdekedjornas utformning på olika sätt (Figur 5). I vissa branscher tippar vågskålen över till reshoring och ökad regionalisering. Ett exempel är FoU- och kunskapsintensiva branscher som transport och verkstad. I andra, som kunskapsintensiva tjänstesektorer, är möjligheterna till reshoring ännu inte kostnadseffektivt utan de stora möjligheterna ligger snarare i mer geografisk diversifiering. Inom läkemedelsindustrin förstärks snarare en ökad diversifiering av värdekedjorna och större möjligheter till att replikera produkter. Ett exempel skulle kunna vara produktion av exakt samma vaccin vid olika produktionsanläggningar världen över.

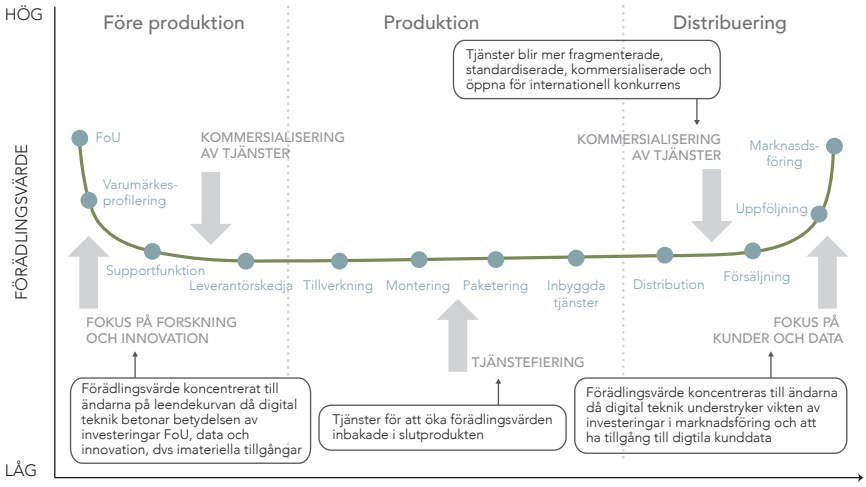
Figur 5: De nya drivkrafternas påverkan på värdekedjornas utformning



Källa: UNCTAD, (2020).

De nya trenderna kan även komma att påverka "leendekurvans" utseende (figur 6). I takt med att produktionen kunde frikopplas och diversifieras till lågkostnadsländer blev kurvan gladare eftersom produktionsstegens andel av förädlingsvärdet sjönk. Men om värdekedjornas innehåll ser ut som i de två fallen ovan kan leendet försvinna och plattas ut – kurvan blir då mer lik den som fanns på 70-talet, det vill säga en plattare fördelning av förädlingsvärdet vilket exemplifieras i figur 6 och med de potentiella effekterna på värdekedjan.

Figur 6: Effekt av digitalisering på förädlingsvärden



Källa: UNCTAD (2020).

Telerobotik, telenärvaro och ”virtuell immigration”

En annan framtida trend som i första hand lyfts fram av Richard Baldwin, en internationell auktoritet inom forskning och analys av globala värdekedjor, är att ytterligare utveckling av telekommunikationsteknologin kan komma att minska kostnaderna för möten ansikte-mot-ansikte radikalt (Baldwin, 2018). Han menar att det kan komma att leda till en tredje separation där beslutsfattande kan globaliseras och arbetskraft i utvecklingsländer kan utföra arbetsuppgifter i utvecklade länder utan att fysiskt närvara i dessa länder, och vice versa. Telerobotik, det vill säga teknologi som gör det möjligt att arbetskraft i andra länder kan lösa problem i en lokal fabrik via uppkopplade lokala robotar, kan på detta sätt komma att globalisera fler och nya arbetsuppgifter som tidigare varit platsbundna i den bemärkelsen att de krävt att problemlösare och problem funnits på samma plats.

Baldwin (2018) kallar detta virtuell immigration och menar att detta kan stöpa om värdekedjor, även om till exempel skillnader i arbetskraftskostnader mellan länder fortfarande utgör en drivkraft. Idag är skillnader i arbetskraftskostnader en drivkraft för att företag, i exempelvis Sverige, förlägger produktionssteg i Vietnam där lönerna är lägre. Vietnamesisk arbetskrafts bidrag ingår i detta fall i de varor och produkter som transporteras tillbaka till Sverige. I en värld av så kallad virtuell immigration menar Baldwin att produktionssteget fysiskt kan vara kvar i Sverige men att uppgifter utförs av vietnamesisk arbetskraft via telekommunikationsteknik. Då ingår alltså vietnamesisk arbetskrafts bidrag i de varor som producerats i Sverige.

Denna idé utvecklas i Baldwin och Forslid (2019) som diskuterar så kallad globotics, en utveckling där tillverkning inte behöver arbetstagare och tjänster som exporteras över landsgränser. I korthet menar de att en framtida utveckling av detta slag kommer att frikoppla plats för konsumtion och produktion av tjänster samt driva på en global fragmentering av tjänsteverksamhet och expansion av handel i tjänster. De menar också att detta kan bli en nettovinst för utvecklingsländer som kan öka sin nettoexport och att utvecklade länder, som Sverige, kan tjäna på ökad import av olika typer av tjänster. På det hela taget är deras slutsatser för policy mycket lika de som presenterades i avsnittet om konkurrenskraft (Avsnitt 2): en fortsatt utveckling mot tjänster förskjuter fokus från fysiskt kapital till humankapital, utbildning och lärande, och förstärker betydelsen av städer som plats för produktion.

4. IMPLIKATIONER FÖR SVENSK KONKURRENSKRAFT I GLOBALA VÄRDEKEDJOR

De globala värdekedjornas omfattning och innehåll kan komma att skilja sig mot den historiska utvecklingen. Det nya normala är inte som det gamla. Olika framväxande drivkrafter ser ut att skapa en mer mångfacetterad karta med olika typer av värdekedjor. Den gamla modellen med långa produktionsled och stor geografisk spridning utmanas till viss del av ökade miljökrav, ökad konkurrens från utvecklingsländer och inte minst hur företag och nationer kommer att hantera de utmaningar och möjligheter som följer med digitalisering, automation och annan teknologisk utveckling. Vissa värdekedjor kan antas komma att fortsatt vara globaliserade medan andra kan bli mer regionala.

Det finns emellertid ett par gemensamma drag i de olika utvecklingsbanor som diskuteras. Utökad handel med tjänster och data, växande betydelse för humankapital och immateriella tillgångar och där städerna blir en central motor för konkurrenskraft i värdekedjorna, kan beskrivas som den minsta gemensamma nämnaren i de olika scenarierna. Gemensamt för de flesta företag i värdekedjorna är således en fortsatt ökning av kunskapsintensiteten. Man skulle med andra ord kunna säga att fördelen med att finnas och positionera sig i de båda ändarna i leendekurvan förstärks ytterligare av de nya megatrenderna.

Utvecklingen ser således ut att gynna redan kunskapsintensiva nationer men sätter också extra tryck på att anpassa och förnya uppnådda positioner när konkurrenskraften i ännu större utsträckning drivs av förmågan till att kombinera kunskap (materiell och immateriell) och innovation i alla delar av värdekedjan. McKinseys (2019) analys menar att framtida skift i globala värdekedjor på det hela taget kan gynna avancerade OECD-ekonomier med en väl utbildad arbetskraft, utvecklad tjänsteverksamhet, starka entreprenöriella ekosystem och innovationssystem och lukrativa konsumentmarknader. Hur är vi positionerade i förhållande till dessa

krafter? Sverige har, tillsammans med länder som USA och Frankrike, lyfts fram som exempel på länder som kan dra på existerande styrkor i tjänstebranscher, exempelvis IT, företagstjänster, sjukvård och utbildning. Vad är policykonsekvenserna i Sverige och för våra relationer till andra länder?

Humankapitalet i centrum

Framtidspaningen antyder att tillgång, matchning och kvaliteten på humankapitalet kommer att bli än viktigare i de nya värdekedjor vars konturer börjar skönjas. Vid en första anblick är de svenska utbildningsutmaningarna inte helt uppenbara. Sverige har en stor andel högutbildad arbetskraft och den formella utbildningsnivån har ökat kraftigt sedan 1990-talet (Eklund och Petterson, 2017). Samtidigt framgår det tydligt att företagen har svårt att rekrytera särskilt STEM (Science, technology, engineering, and mathematics)-utbildad arbetskraft (IVA, 2020). Sverige har med god marginal den lägsta utbildningspremien inom hela OECD före avdragen inkomstskatt, detta har lyfts fram som en förklaring till dagens kompetensförsörjningsproblem (Eklund och Petterson, 2017). Den lägre utbildningspremien i Sverige skulle kunna vara en förklaring till att andelen högskoleutbildade är mindre i Tyskland samtidigt som Tyskland har högre andel som tar examina inom naturvetenskap, matematik, och statistik. Utbildningssystemet i Tyskland har således en annan sammansättning än den svenska med mer fokus på STEM.[4] De har dessutom en utbildningspremie för högre utbildade som är mer än två gånger den svenska per år och brutto (OECD, 2019; Eklund och Petterson, 2017).

En annan oroande tendens är att kompetenstillgången – den faktor som företagen rankar allra högst inför sina FoU-beslut – får något sämre betyg i årets FoU-barometer från IVA. Andelen som svarar att det är svårt eller mycket svårt att rekrytera FoU-personal i Sverige har ökat till 44 procent jämfört med 40 procent förra året.

Men näringslivets behov av de så viktiga digitala kompetenserna i de framväxande värdekedjorna är inte bara kvantitativa utan i hög grad kvalitativa. I en ny studie av tillgång och efterfrågan på kompetens inom mjukvaruutveckling visas att efterfrågan på kompetens är inte bara tydlig med avseende på formell teknisk inriktning. Det finns också ett stort behov av kompletterande kompetenser och förmågor (Andersson och Wernberg, 2020). Efterfrågan är bred och varierad snarare än enbart spetsig. Det räcker inte med att hitta en ingenjör utan framförallt ingenjörer med kompletterande kompetenser, något som sannolikt skiljer sig mellan företag och branscher.

---

4. Tyskland har högst andel STEM-utbildade bland alla utexaminerade från universiteten men Sverige ligger över OECD-genomsnittet. Se tabell 2.15 i OECD Education at Glance (OECD, 2019)

Observationerna kan tolkas som att det grundläggande kompetensförsörjningsproblemet är systemiskt. Hur tillgodoses behovet av både generell grundläggande kompetens med lång hållbarhet och tillämpningsnära kompetens med hög omsättning? Ett svar är att utbildnings- och arbetsmarknadsmodellen i den digitala eran kan behöva förändras på olika sätt. Universitet och högskolor har svårt att snabbt anpassa utbildningar efter näringslivets kompetensbehov som dessutom förändras allt snabbare. Yrkeshögskolor är flexiblare men kan inte erbjuda generaliserbara kunskaper. Numera finns också en snabb tillväxt av såväl nationella som internationella utbildningsföretag och digitala plattformar som fungerar som komplement och i viss utsträckning substitut. Trenderna sätter fokus, återigen kan kanske sägas, på betydelsen av det livslånga lärandet som diskuterats under lång tid. Många förslag har rests, alltifrån kompetenskonton till mer fokus på yrkesutbildning. En fundamental fråga som dock återstår att besvara är vem som ska betala för det livslånga lärandet. Företagen, individen eller staten? Svaret är inte givet men den pågående digitaliseringen och omstöpningarna i värdekedjorna gör detta till en central framtida policyfråga.

Den allt plattare leendekurvan accelererar specialisering i icke-rutinartade arbetssteg och som kräver både utveckling av inhemsk kompetens och import av utländska talanger samt internationella entreprenörer. Lön och avkastning spelar självklart en roll där lön och livsinkomst är väsentlig för att attrahera spetskompetens. Detta talar för en mer varierad syn på lönenivåer och löneutveckling som stämmer överens med en större lönespridning i de mer platta värdekedjorna. För att konkurrera framgångsrikt i värdekedjor som bygger på immateriella tillgångar och en ökad andel tjänster är det sannolikt att en större lönespridning måste accepteras (se till exempel Andersson, 2018).

En bättre matchning på arbetsmarknaden och nya former av utbildningar kan således ses som nyckelområden i en policy för att möta digitaliseringens och teknikutvecklingens möjligheter och positionera Sverige bättre inför framtida förändringar i globala värdekedjor. En central fråga att analysera närmare är huruvida olika aktörer i utbildningssystemet bör få större möjligheter att utveckla sina komparativa fördelar vilket skulle innebära att systemet måste tillåta en lägre grad av likriktning.

FoU och komplementära innovationer

Plattare värdekedjor innebär även att Sverige måste utveckla och stärka villkoren för investeringar i FoU och immateriella tillgångar tillika villkoren för att experimentera med ny teknik. Det gäller i allra högsta grad de digitala områdena och där internationellt samarbete är en förutsättning för att hänga med i utvecklingen.

Framtidspaningen visar på en stor betydelse av nya digitala teknologier i omstruktureringen av värdekedjorna. Ett är 5G som ofta beskrivs som framtidens infrastruktur som möjliggör mycket snabbare överföring av data och mer tillförlitlighet än dagens mobilnät. Det är lika viktigt för nya näringar som för den traditionella industrin.

Exempel på det senare är överföring av digitala ritningar och modeller direkt in i de industriella systemen och styrning av robotar på distans.

Men tillgängliga data över utveckling och spridning av 5G-nät visar att Europa och Sverige halkar efter (McKinsey, 2020). Mindre än hälften av de 27 medlemsländerna har lanserat kommersiella 5G-nät. Närmare 65 procent har inte auktionerat ut spektrumfrekvenser. I Sverige ska det ske i november 2020. Kina ligger före. I EU har endast en procent av alla 4G-stationer uppgraderats till 5G, i Sydkorea närmare 98 procent. Även om Sverige ligger hyggligt till i ett europeiskt perspektiv finns det utmaningar att hantera.

Sveriges näringsliv är mitt uppe i en digital strukturomvandling. Olika branscher, regioner och företag har kommit olika långt i den digitala strukturomvandlingen. Tillväxtanalys mognadsberäkningar visar att den Svenska IKT-sektorn ligger under OECD-genomsnittet i dimensionen som mäter digital kompetens (Tillväxtanalys, 2020). Företag inom sektorerna IKT, energi och återvinning och handel ligger långt framme i den digitala omvandlingen medan företag inom byggindustri, transport och magasinering och tillverkningsindustri är mindre digitalt mogna. Detta kan vara oroande då digitalt mogna företag har högre produktivitet och bättre lönsamhet än mindre digitalt mogna företag (Tillväxtanalys, 2020). Universiteten släpar efter, speciellt inom AI och kan ännu inte tillgodose efterfrågan likt de stora företagen (IVA, 2020).

Städer och globala värdekedjor

De nya drivkrafterna förstärker behovet av investeringar i alla former av immateriella tillgångar. Dessa har i sin tur koncentrerats till stora städer och även tilltagit under åren efter finanskrisen (Hansson, 2020). Det har också skett en ökad divergens i ekonomisk tillväxt mellan olika regioner och där den tidigare konvergensen har upphört (ibid, 2020). Man skulle ha förväntat sig att kunskapsöverföring och arbetskraftsrörlighet skulle utjämna skillnaderna över tid men det har inte skett. En förklaring är det finns ett positivt samband mellan storleken på städer och produktivitet, innovationsförmåga och entreprenörskap där de täta miljöerna premierar utveckling, samarbete och spridning av kunskap och entreprenörskompetens. Det innebär emellertid inte att orter utanför de stora städerna kommer att vara oviktiga utan snarare att deras relation till staden blir viktigare, där tillgång till bostäder och arbetskraftspendling utgör viktiga konkurrensfördelar.

Större städer spelar även en allt viktigare roll för lokaliseringen av så kallat kunskapsbaserat kapital. Kunskapsintensiva investeringar (SKI) utgörs inte enbart av investeringar med ett starkt fokus på FoU och teknologi utan även av investeringar i datoriserad information, innovativa tillgångar och entreprenöriell kompetens. Både drivkrafter för och effekter av SKI sammankopplas i mycket hög grad i stora och täta arbetsmarknader. Detta faktum medför ökade krav på städerna att kunna ta

emot och husera SKI vilket förstärker städernas förmåga att erbjuda riklig tillgång på arbetskraft, immateriella tillgångar och goda villkor för entreprenörskap.

De kunskapsintensiva investeringarna har dessutom allt mer övergått från att betraktas som engångsföreteelser till att behöva behandlas som pågående relationer i takt med den ökade betydelsen av och den mobilitet som förknippas med immateriella tillgångar (Andersson m.fl., 2019). Utformningen av svensk politik är i högre grad beroende av andra länders motsvarande politik när företag delar upp och flyttar kunskapsintensiva verksamheter mellan städer och länder. Det gällde i den nya eran och gäller i än högre grad i de nya värdekedjorna. Konsekvensen är en ökad betydelse av forsknings- och investeringsskapande (det som ibland kommit att kallas science and innovation diplomacy). Det innebär inte ett ensidigt fokus på mer export utan en medvetenhet om att det krävs samarbete i hela värdekedjan för att de svenska företagens konkurrenskraft ska öka. Hos McKinsey sammanfattas betydelsen av detta som: ”Countries of all income levels may alter their specializations and global partnerships in the years to come. But this calls for more than simply adding up a ledger of export surpluses and trade deficits” (McKinsey, 2019, s. 103).

Den svenska exportstrategin har anpassats till nya omvärldsbetingelser men inte helt till de observationer som görs här med en ökande betydelse av företagstjänster. Det skrivs ”En stor del av exporten sker i stora globala koncerner som säljer fordon, maskiner och andra kapital- och insatsvaror. Dessa har många små och medelstora företag som underleverantörer i alla delar av Sverige” (s. 19).[5] Vi menar att det bygger på en något föråldrad syn på underleverantörer, som en effekt av de stora företagens export, snarare än som en central drivkraft i de globala värdekedjornas innehåll och utveckling. Vi anser att det finns ett behov av forskning om så kallade supply chain industries, det vill säga de industrier som levererar tjänster till andra företag.

Sammanfattningsvis kan sägas att framställningen ovan visar att det inte föreligger någon anledning till att förändra de breda policyslutsatser som presenterades i avsnitt 2 i detta kapitel. Att värna om goda förutsättningar för handel, investera i utbildning, lärande och forskning samt att se tjänster som en central del av ekonomin kommer fortsatt att vara viktigt oavsett de framtidsscenarier som diskuterats ovan. Mycket talar också för att städer fortsatt kommer utgöra primära miljöer för att attrahera såväl nationella som internationella kunskapsintensiva företag liksom för lokalisering av nya entreprenörer och internationella spetsforskare. När konkurrenskraft i värdekedjorna bygger på goda villkor i en rad olika politikområden innebär det att samverkan mellan och över departements- och myndighetsgränser kommer att bli än viktigare i de framväxande globala värdekedjornas spår.

---

5. Sveriges export- och investeringsstrategi, Regeringskansliet, https://www.regeringen.se/4a83ba/contentassets/767f609718b44d9c9415cf4b82f44a09/final_exportstrategi_191209.pdf.

REFERENSER

Andersson, M. (2018). ”Globala värdekedjor, konkurrenskraft och löner”. Svenskt Näringsliv, Stockholm. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/globala_vardekedjor_webbpdf_1004081.html/globala_vardekedjor_webb.pdf

Andersson, M., Wernberg, J. (2020). ”Den programmeringsbara ekonomin - Mjukvara och mjukvaruutveckling i det svenska näringslivet”. Swedsoft samlar svensk mjukvara. Rapport 2020:02

Andersson, M., Larsson, J. P och Wernberg, J. (2019). ”Stora kunskapsintensiva investeringar: orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll”. Tillväxtanalys, Stockholm, PM 2019:13. https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f155b9/1586366152982/pm_2019_13%20Stora%20kunskapsintensiva%20investeringar%20-%20orsaker,%20verkan%20och%20den%20offentliga%20sektorns%20roll.pdf

Baldwin R. (2018). “The future of globalization and challenges for advanced economies”. I *The future of central banking*. European Central Bank, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.futurecentralbankingcolloquiumconstancio201812.en.pdf

Baldwin, R. E., & Evenett, S. J. (2012). Value creation and trade in 21st century manufacturing: What policies for UK manufacturing?. *The UK in a Global World*, 4, 71-128.

Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence - Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press, vol 344.

Baldwin, R. och Forslid, R. (2019). “Globotics and development - When manufacturing is jobless and services are tradable”. WIDER Working Paper 2019/94. United Nations University World Institute for Development Economics Research. www.unu.edu

Delgado, M. och Mills, K. G. (2020). “The supply chain economy: A new industry categorization for understanding innovation in services”. *Research Policy*, 49, 104039.

Eklund, J. och Petterson, L. (2017). *Högskola i otakt*. Dialogos Förlag.

Grijpink F., Kutcher, E., Ménard, A., Ramaswamy, S., Schiavotto, D., Manyika, J., Chui, M., Hamill, R. och Okan E. (2020). “Connected world: An evolution in connectivity beyond the 5G revolution”. McKinsey. Executive summary. February. https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Technology%20Media%20and%20Telecommunications/Telecommunications/Our%20Insights/Connected%20world%20An%20evolution%20in%20connectivity%20beyond%20the%205G%20revolution/MGI_Connected-World_Executive-summary_February-2020.pdf

Hansson P. (2020). ”Effekter av direktinvesteringar på svenskt näringsliv”. Tillväxtanalys, Rapport 2020:03

IVA. (2020). FoU Barometer. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien. 1 oktober. https://www.iva.se/publicerat/fou-barometer-2020/

Johnson, R. C. och Noguera, G. (2012).” Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added”. *Journal of international Economics*, 86(2), 224-236.

Kinzius, L., Sandkamp, A. och Yalcin, E. (2019). Global trade protection and the role of non-tariff barriers. *Voxeu cepr.* 16 september. https://voxeu.org/article/global-trade-protection-and-role-non-tariff-barriers

Lind, D. och Tillegård, J. (2020). ”Pasinettis vertikala produktivitet och svensk industris konkurrenskraft”. *Ekonomisk Debatt*, nr. 1, Årgång 48.

McKinsey Global Institute (2019). “Globalization In Transition: The Future Of Trade And Value Chains”. McKinsey Global Institute.

McKinsey (2020). “Connected world: An evolution in connectivity beyond the 5G revolution”. McKinsey. Discussion Paper February 2020.

Mirandout, S. och Nordström, H. (2020). “Made in the World? Global Value Chains in the Midst of Rising Protectionism”. *Review of Industrial Organisation*, 57, 195-222.

OECD 2019. Education at Glance 2019. OECD Indicators. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f8d7880d-en.pdf?expires=1603273854&id=id&accname=guest&checksum=A8E041BFCD638CB6D6FECDA7345120D3.

Regeringskansliet (2019). ”Sveriges export- och investeringsstrategi”. Regeringskansliet. Stockholm, Artiklnr: 19.009. https://www.regeringen.se/4a83ba/contentassets/767f609718b44d9c9415cf4b82f44a09/final_exportstrategi_191209.pdf

Tillväxtanalys (2014). ”Sveriges konkurrenskraft i globala värdekedjor”. Tillväxtanalys. Rapport 2014:12.

Tillväxtanalys (2019). ”Humankapitalets betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar”. Tillväxtanalys. Östersund. 2019:16. Dnr: 2019/142.

Tillväxtanalys (2020). ”Framtidens kompetensbehov för digital strukturomvandling”. Tillväxtanalys. Rapport 2020:02.

Tillväxtanalys. ”Styrmedel för en klimatomställning av näringslivet – Kartläggning av det klimatpolitiska ramverket”. Tillväxtanalys. 2014:10. Dnr: 2012/011.

Timmer, M. (2016). “EU competitiveness in global value chains”. University of Groningen, Presentation, Madrid, maj 2016, nådd via: http://scholar.harvard.edu/files/jorgenson/files/8.5_timmer_eu_competitveness.pdf

UNCTAD (2020). “World Investment Report 2020 - International Product Beyond the Pandemic”. UNCTAD.

Världsbanken (2017). *Global Value Chain Development report: Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development (English).* Washington, D.C: World Bank Group.

Öjemar, F. (2020). “Marcus Wallenberg spår regionalisering inom industrin”. Dagens industri. 31 augusti 2020. https://www.di.se/nyheter/marcus-wallenberg-spar-regionalisering-inom-industrin/

KAPITEL 7

REGIONAL KONKURRENSKRAFT OCH DIGITALISERING I SPÅREN AV COVID-19

PERNILLA JOHANSSON

1. INLEDNING

Coronapandemin är inte enbart en hälsokris utan har också lett till den snabbaste nedgången i den ekonomiska aktiviteten på decennier. Även om coronaviruset har spridits till hela världen har smittspridningen inte varit jämnt fördelad. Vissa städer och regioner har drabbats i betydligt större utsträckning än andra. Men de ekonomiska konsekvenserna har inte nödvändigtvis samma geografi. Vi har dock lärt oss från tidigare kriser att effekten av en recession skiljer sig mellan olika regioner. Utöver att regioners konkurrenskraft kan påverkas av krisens effekter finns det forskning som pekar på att regioners förutsättningar också spelar roll för vilka konsekvenser en ekonomisk kris får regionalt.

Coronakrisen har dessutom lett till en oerhört snabb omställning i hur vi arbetar, reser, konsumerar med mera. Blir dessa förändringar bestående kan det tänkas att det sker en betydande förändring i var vi bor och arbetar, vilket ytterligare kan leda till att effekten skiljer sig mellan olika typer av regioner. På ett område är coronakrisens effekter redan tydliga – digitaliseringen. Men även förutsättningarna för den digitala omställningen varierar mellan olika delar av landet.

I det här kapitlet analyseras coronakrisens regionala effekter och möjliga påverkan på regional konkurrenskraft efter pandemin. I den första delen undersöks pandemins inledande ekonomiska effekter i svenska regioner och hur detta kan tänkas påverka regionernas återhämtning framöver. Den andra delen fokuserar på hur den grundläggande IT-infrastrukturen skiljer sig mellan olika regioner. Trots att Sverige

i ett internationellt perspektiv har god tillgång till snabbt bredband är det stora skillnader i tillgänglighet mellan olika kommuner.

Det är för tidigt att dra långtgående slutsatser om coronapandemins ekonomiska geografi, men några observationer framkommer i analysen. Inga regioner står emot krisens ekonomiska effekter, men initialt har storstadsregioner och arbetsmarknadsregioner med en stor del av näringslivet koncentrerat till handel, hotell och restaurang drabbats mer. Återhämtningen kan dock bli snabbare i dessa när smittspridningen avtar. I de tillverkningsintensiva regionerna finns det däremot risk för att återhämtningen tar betydligt längre tid. Coronapandemin kan också tänkas påverka de långsiktiga förutsättningarna i storstadsregionerna. Faktorer som tidigare inneburit tydliga fördelar, såsom agglomeration och möjligheten till oplanerade interaktioner, kan eventuellt påverkas i efterdyningarna av pandemin.

I analysen framkommer också att regionernas förutsättningar att möta den ökade digitaliseringen varierar kraftigt eftersom den grundläggande IT-infrastrukturen skiljer sig åt mellan olika kommuner. Skillnaden i företags tillgång till bredband om minst 100Mbit/s beror bland annat på kommunernas storlek och befolkningstäthet, även mellan lika stora kommuner och mellan glesbyggda områden kan skillnaden vara stor. Kommuner har valt olika strategier för utbyggnaden av bredband och vilka som är nätägare verkar spela roll för utbyggnadstakten. De kommuner som har lokala fiberföreningar har bättre tillgång till snabbt bredband i glesbyggda områden, medan kommuner med många olika privata aktörer generellt har en något lägre utbyggnad när vi i analysen kontrollerar för folkmängd och befolkningstäthet. Kommunernas val att ha eget stadsnät visar inget samband med tillgängligheten. Däremot verkar det mer generellt spela roll vilken strategi kommunerna väljer. En fallstudie av fem kommuner visar vikten av att tidigt göra en korrekt bedömning av kommunens förutsättningar och utifrån dessa ta ett strategiskt beslut om inriktningen.

2. REGIONAL KONKURRENSKRAFT, EKONOMISKA KRISER OCH STRUKTUROMVANDLING

På samma sätt som konkurrenskraft för ett land inte har någon entydig definition är det inte självklart vad som avses med regional konkurrenskraft. Vanligtvis inkluderas både förutsättningar för konkurrenskraft och ekonomiska utfall. Vad gäller förutsättningar är utgångspunkten i litteraturen teorier om regional tillväxt. Faktorer som identifieras som viktiga är bland andra grad av humankapital, innovationskapacitet och kvaliteten på den lokala infrastrukturen, både den fysiska och den digitala (se exempelvis Stimson, Stough och Nijkamp, 2011 och Kolko, 2012). Men det handlar inte bara om förutsättningar utan även om förmågan att skapa produktivitet och tillväxt av förutsättningarna (se

exempelvis Johansson, 2017a). Sammantaget kan det uttryckas som att en konkurrenskraftig region är en region som kan attrahera och behålla framgångsrika företag och som kan behålla eller öka levnadsstandarden för dess invånare (se exempelvis Storper, 1997).

Johansson (2017a) visar att svenska regioner är konkurrenskraftiga i ett europeiskt perspektiv trots att de är relativt små. I flera dimensioner, såsom utbildningsnivå och innovationsgrad, ligger samtliga över EU-snittet. Näringslivets kunskapsintensitet och tillgänglighet i termer av framför allt fysisk infrastruktur är dock områden där flera svenska regioner har förbättringspotential. Vid en jämförelse av svenska arbetsmarknadsregioner visas i analysen att konkurrenskraften är tydligt koncentrerad till områden kring stora städer. Det finns omfattande forskning som visar att agglomerationsekonomier uppstår i mer täta miljöer. Koncentrationen av människor, företag och ekonomisk aktivitet stimulerar faktorer såsom högre kvalitet och effektivitet i matchningen mellan arbetsgivare och arbetstagare, tillgänglighet till ett diversifierat utbud av specialiserade underleverantörer och kunskapsspridning, vilket leder till bättre förutsättningar för konkurrenskraft och högre produktivitet (se exempelvis Duranton och Puga, 2004 och Fujita och Thisse, 2013). Men det är inte bara storstäderna själva som drar nytta av tätheten utan förtätningen genererar spridningseffekter som kan nå omgivande landsbygd. Landsbygdsregioner som har kortare avstånd till en större stad har generellt bättre konkurrenskraft och högre tillväxt än landsbygdsregioner som ligger längre bort (Johansson, 2017a; Lavesson, 2017).

Ett annat forskningsområde som fått förnyat fokus på senare år, bland annat som en konsekvens av den djupa nedgången i ekonomin i samband med den globala finanskrisen 2008/09, är hur olika regioner påverkas av ekonomiska kriser (se Martin m.fl., 2013 för en beskrivning av forskningsområdets historia). Ett växande forskningsområde analyserar regioners grad av resistens (resilience) med hänsyn till bland annat motståndskraft, förmåga till återhämtning och omställning (se exempelvis Boschma, 2015 och Martin, 2012).

Det verkar finnas en koppling mellan regional konkurrenskraft och konsekvenserna av en ekonomisk nedgång. I en studie av finanskrisens regionala effekter i Europa visar Giannakis och Bruggeman (2017) att större regioner med hög tillgänglighet/marknadspotential och regioner med högre grad av utbildnings- och ekonomisk utvecklingsnivå i utgångsläget står bättre emot ekonomiska kriser. Detta är också faktorer som generellt spelar roll för en regions konkurrenskraft och företagens förmåga att skapa produktivitet och tillväxt. Studierna pekar alltså på att de regioner som i utgångsläget har sämre förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv också drabbas mer av en ekonomisk nedgång, vilket i sin tur kan påverka den framtida konkurrenskraften.

Det är inte bara regionernas förutsättningar som spelar roll för hur kriser påverkar utan även krisens orsak och karaktär har betydelse. Martin m.fl. (2016), som analyserar de regionala konsekvenserna av fyra lågkonjunkturer i Storbritannien, drar slutsatsen att ekonomiska krisers påverkan skiljer sig kraftigt åt mellan regioner och över tid eftersom kriserna skiljer sig åt i orsak och karaktär. London är en region där effekterna av recessionerna skiljer sig över tid. Huvudstadsregionen, som drabbades hårt av oljekrisen, klarade finanskrisen mycket bättre än Storbritannien som helhet, framför allt på grund av en snabbare återhämtning än övriga landet. I analysen visas också att skillnaden mellan regioner kan vara betydande både i termer av hur djup nedgången är och längden på återhämtningen. Det finns regioner som har en snabb återhämtning i samtliga recessioner oberoende av om krisens påverkan är djup eller inte och tvärtom de som har en långsam återhämtning oberoende av om krisens påverkan är djup eller inte. Det finns alltså inte nödvändigtvis något samband mellan krisens djup och hur snabb eller långsam återhämtningen är.

En mycket långsam återhämtning kan betyda att effekterna av krisen får permanenta effekter och därmed också påverkar regionens framtida konkurrenskraft. Att ekonomiska kriser kan få permanenta effekter, så kallad hysteresis, kan bero på flera faktorer. Cerra m.fl. (2020) lyfter bland annat att recessionen permanent kan påverka sysselsättningen och humankapitalets färdigheter eller att obalanser i det finansiella systemet leder till brist på kapital, som tillsammans med ökad osäkerhet, dämpar produktiva investeringar. Forskning på området visar att globala ekonomiska kriser kan leda till att produktivitet och tillväxt inte når tillbaka till tillväxttrenden före krisen. Till exempel visar (Ball, 2014) att detta var fallet i OECD-länderna efter den globala finanskrisen 2008/09.

Det finns empiriska studier som visar att näringslivsmixen i en region också är en viktig faktor för att förklara hur olika regioner klarar ekonomiska kriser (Martin m.fl., 2016; Giannakis och Bruggeman, 2017). Giannakis och Bruggeman (2017) visar att regioner med en högre andel tillverkningsindustri klarar en recession sämre. Tillverkningsindustrin påverkas särskilt när krisen är av global karaktär, samtidigt kan återhämtningen gå trögt om tillverkande enheter läggs ner eftersom faktorer såsom patent, miljötillstånd, råvaror, med mera snabbt kan bli till stora inträdeshinder.

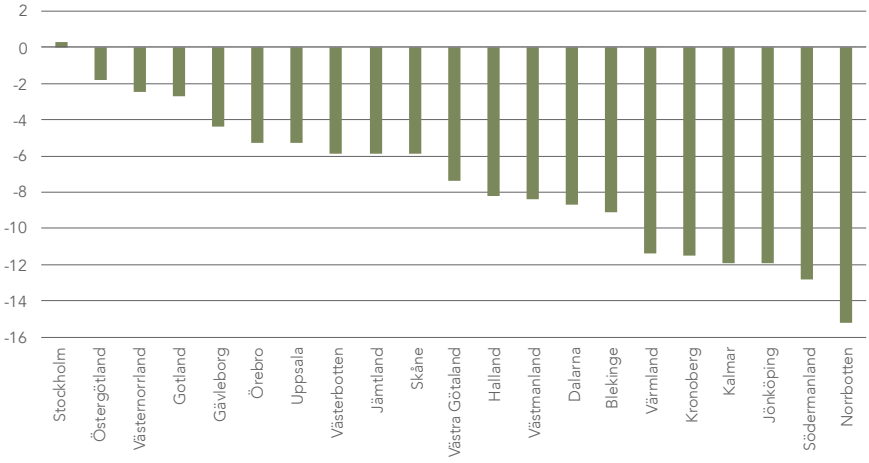
Som en följd av ekonomiska kriser sker ofta en snabbare strukturomvandling framför allt genom att etablerade företag utvecklar nya idéer och ställer om och anpassar produktion, organisation och så vidare till nya villkor (se exempelvis Karlsson och Lindberg, 2010). Digitalisering är en strukturomvandling som accelererar i spåren av coronakrisen. Vilka förutsättningar olika regioner har att möta denna förändring och andra spelar därmed också roll för regionernas framtida konkurrenskraft och tillväxt.

2.1 Finanskrisens ekonomiska geografi i Sverige

Tillverkningsintensiva regioner drabbades betydligt hårdare än andra regioner i Sverige under den globala finanskrisen 2008/09. En studie från Tillväxtanalys (2013) visar på betydande skillnader både i hur djup nedgången var och hur lång tid återhämtningen tog. Det finns också tecken på att krisen fick betydande permanenta effekter i vissa regioner.

Medan den ekonomiska aktiviteten föll särskilt mycket under krisåret 2009 i mer tillverkningsintensiva län såsom Norrbotten, Södermanland, Kalmar och Jönköping, klarade Stockholmsregionen sig utan en nedgång (Figur 1).

Figur 1. Ekonomisk tillväxt i svenska län år 2009, procent



Källa: SCB.
Anm.: Avser förändring i bruttoregionalprodukt (BRP).

Återhämtningen var ännu mer ojämn. Vid sidan av Stockholm framträder en kategori regioner som kan benämnas återhämtare. Dessa regioner hade en djup kris under 2009 som följdes av en tillväxt som innebar att produktionen efter något/några år var tillbaka på förkrisnivå. De län som hör till denna grupp är Östergötland, Västerbotten, Norrbotten, Västernorrland, Södermanland, Halland, Jämtland, Gävleborg, Västra Götaland, Uppsala och Örebro.

En annan kategori av län är de där återhämtning tog betydligt längre tid. I exempelvis Blekinge tog det mer än tio år att komma tillbaka till samma BRP-nivå som år 2007. Krisen fick därmed mer permanenta effekter i dessa regioner, sannolikt både

för att humankapitalet och sysselsättningen påverkades av nedgången men också att investeringarna påverkades mer negativt.

Tabell 1. Antal år det tog att komma tillbaka till 2007 års BRP-nivå efter globala finanskrisen, per län

Stockholm	0	Örebro	4
Östergötland	3	Västra Götaland	4
Västerbotten	3	Värmland	5
Uppsala	3	Kronoberg	6
Halland	3	Skåne	7
Jämtland	3	Gotland	8
Västernorrland	3	Västmanland	8
Gävleborg	3	Jönköping	8
Södermanland	3	Dalarna	9
Norrbotten	3	Kalmar	9
		Blekinge	11

Källor: SCB och egna beräkningar.

Sammantaget visar detta att finanskrisen slog olika mot olika regioner och att Stockholm var den region som påverkades minst. Ekonomiska kriser som leder till minskad exportefterfrågan kommer sannolikt att uppvisa ett liknande mönster även framöver. För att förstå coronakrisens regionala ekonomiska effekter analyseras först krisens karaktär och därefter de initiala effekterna i svenska arbetsmarknadsregioner.

3. CORONAKRISENS EKONOMISKA GEOGRAFI

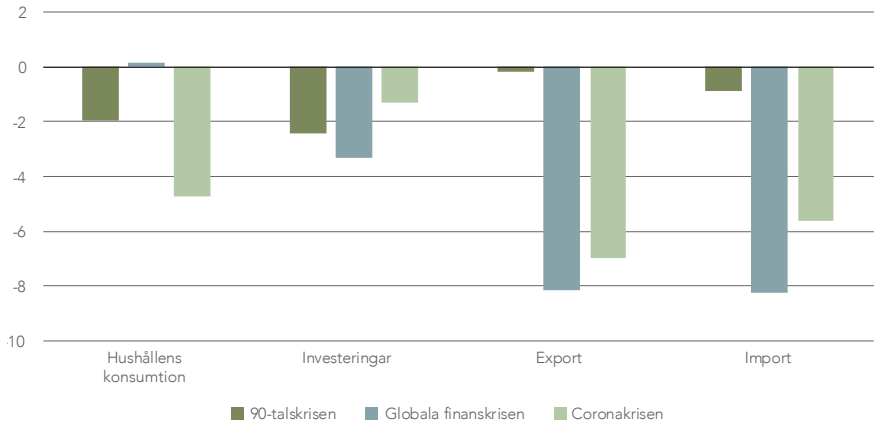
3.1 Coronakrisens ekonomiska karaktär

Coronapandemin har fört med sig en djup ekonomisk kris i världsekonomin och en bred nedgång i svensk ekonomi. Även om vi ännu inte kan överblicka pandemins totala ekonomiska effekter ger en analys av den initiala nedgången en bild av vilken typ av ekonomisk kris som pandemin leder till.

Liksom under finanskrisen har världshandeln påverkats kraftigt och under första halvåret 2020 var nedgången i svensk export och import betydande (Figur 2). Till skillnad från finanskrisen har coronapandemin också fört med sig stora effekter på inhemsk efterfrågan när åtgärder för att stoppa smittspridningen har inneburit restriktioner och ändrat beteende. Jämfört med både finanskrisen och 90-talskrisen innebär det att hushållens konsumtion har fallit betydligt mer under första halvåret 2020.

Företagens investeringar har också fallit men inte i samma utsträckning som under första året av recessionen under 1990-talet och finanskrisen. Eftersom flera typer av investeringar har långa ledtider kan det dock inte uteslutas att investeringarna kommer att utvecklas svagt även framöver.

Figur 2. Bidrag till BNP från utvalda delar av ekonomin, olika perioder, procentenheter

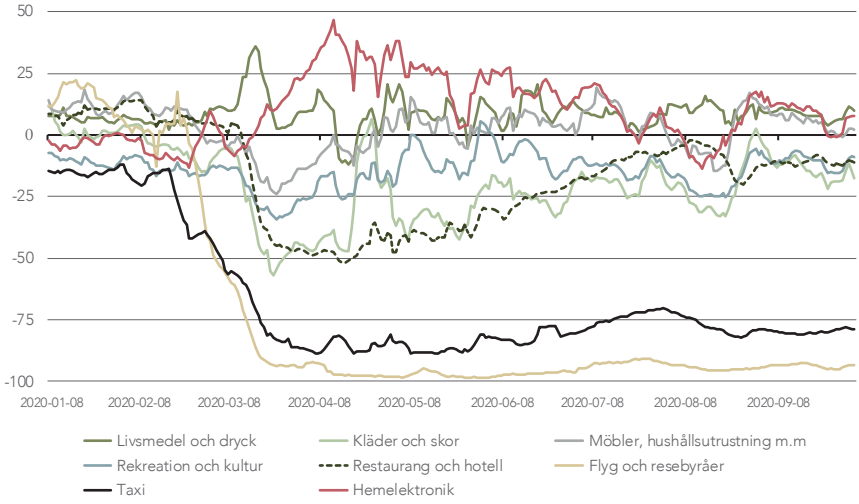


Källor: SCB och egna beräkningar.
Anm.: 90-talskrisen avser utvecklingen 1992, globala finanskrisen 2008kv4-2009kv2 och coronakrisen avser 2020kv1-2020kv2.

Den breda nedgången i efterfrågan innebär att produktionen har fallit betydligt inom både industrin och tjänstebranscherna. Under perioden april till juni föll produktionen inom industrin med 14 procent jämfört med förra året samtidigt som tjänstebranschernas produktion föll med nio procent. Dock finns det skillnader mellan enskilda branscher. Inom tjänstebranscherna har försäljningen av bland annat livsmedel och hemelektronik ökat betydligt jämfört med förra årets nivåer medan omsättningen inom reserelaterade tjänster och hotell- och restaurangbranscherna har minskat kraftigt (Figur 3). Detta tyder på att konsumenterna har varit snabba på att ställa om sin konsumtion till produkter som går att använda i hemmet. Inom industrin föll produktionen inom samtliga delbranscher förutom läkemedels- och trävaruindustrin under första halvåret 2020. Produktionen inom verkstadsindustrin föll med 26 procent under andra kvartalet. Störst var nedgången inom fordonsindustrin som föll med 47 procent jämfört med förra årets produktion.[1]

1. Uppgifter från SCB:s produktionsvärdeindex.

Figur 3. Daglig omsättning i olika branscher, 2020



Källor: Swedbank Pay och Swedbank Analys.
Anm.: Visar 7 dagars glidande medelvärde av korttransaktioner gjorda via Swedbank Pay.

Även om flera branscher har återhämtat sig från den värsta nedgången är omsättningstappet i branscher relaterade till resor och turism fortfarande mycket stort. Inom industrin finns det dock tydliga tecken på en återhämtning och varuexporten har återigen börjat stiga. Det råder dock stor osäkerhet kring utvecklingen framöver och huruvida vi har sett de fulla effekterna på företagens export och investeringar.

Utifrån coronakrisens karaktär finns det skäl att tro att den ekonomiska nedgången också slår brett geografiskt. Samtidigt visar analysen ovan att det trots den djupa nedgången finns branscher som växer, vilket kan innebära att nedgången inte behöver bli lika djup i regioner som har en gynnsam näringslivsmix. När utlandsresor ställts in har sommarens semestrar istället spenderats i Sverige, vilket sannolikt har påverkat vissa regioner positivt.[2] Det finns alltså anledning att tro att effekterna är heterogena även om den totala ekonomiska aktiviteten minskar.

3.2 Regional statistik släpar efter men aktuella arbetsmarknadsdata finns tillgänglig

För att analysera de regionala effekterna av den pågående ekonomiska krisen behövs tillförlitliga och aktuella data på regional nivå. Flertalet av de indikatorer och den statistik som följs på nationell nivå, såsom BNP, produktion, konsumtion och

2. Se exempelvis Swedbank Makrofokus (2020) https://internetbank.swedbank.se/ConditionsEarchive/download?bankid=1111&id=WEBDOC-PRODE66935604

förtroendeindikatorer, redovisas enbart på nationell nivå eller med en betydlig eftersläpning på regional nivå. BNP publiceras exempelvis kvartalsvis på nationell nivå någon månad efter kvartalets slut men på regional nivå publiceras endast årsvisa siffror med en eftersläpning på mer än ett år.

Arbetsmarknadsstatistik publiceras däremot med samma tidsintervall på nationell och regional nivå och är därför en viktig datakälla för att förstå effekterna på regional nivå. Varselsiffror, som är en tidig indikator på effekterna på arbetsmarknaden[3], finns tillgänglig på länsnivå. Men statistiken är en sämre indikator på regional nivå sedan 2019 då antal varsel registreras på företagsnivå istället för respektive arbetsställe[4], vilket ger högre siffror i de regioner som har fler huvudkontor. Om exempelvis Volvo Cars, som har arbetsställen i Göteborg, Skövde och Olofström, varslar anställda på dessa orter registreras varslen i Göteborg eftersom det är företagets huvudkontor.

Jämfört med tidigare kriser har det under coronapandemin funnits möjlighet till statligt stöd för korttidspermittering av anställda. Permitteringarna har varit omfattande och till och med september 2020 hade företag beviljats stöd för totalt 580 000 permitterade. Permitteringarna är en tidig indikator på effekterna på arbetsmarknaden och de finns tillgängliga på läns- och branschnivå. Men liksom varselstatistiken registreras permitteringarna på företagets huvudkontor.[5] Skillnaderna mellan statistik som registreras på huvudkontor och på arbetsstället kan vara betydande. Tillväxtverket anger på sin hemsida att cirka 15 procent av de permitterade arbetar på företag med mer än ett arbetsställe.

Antal arbetslösa släpar efter varsel och permitteringar som konjunkturindikator men arbetslösheten registreras i den region där den arbetslösa bor och statistiken finns dessutom tillgänglig på kommunnivå. Det innebär att den är bättre som regional indikator samtidigt som det också är möjligt att analysera arbetsmarknadsregioner. Arbetsmarknadsregioner avser en region inom vilken personer bor och arbetar och indelningen bygger på faktiska pendlingsmönster. I SCB:s senaste indelning från 2018 är Sverige indelat i 69 lokala arbetsmarknadsregioner vilka varierar kraftigt i storlek. Den största, Stockholm-Solna, består av 36 kommuner och 2,8 miljoner invånare, medan den minsta, Dorotea, består av en kommun med 2 500 invånare.

Arbetsmarknadsindikatorerna fångar inte de totala ekonomiska effekterna av en nedgång. Utöver sysselsättningen påverkas företagens produktivitet, vilket står

---

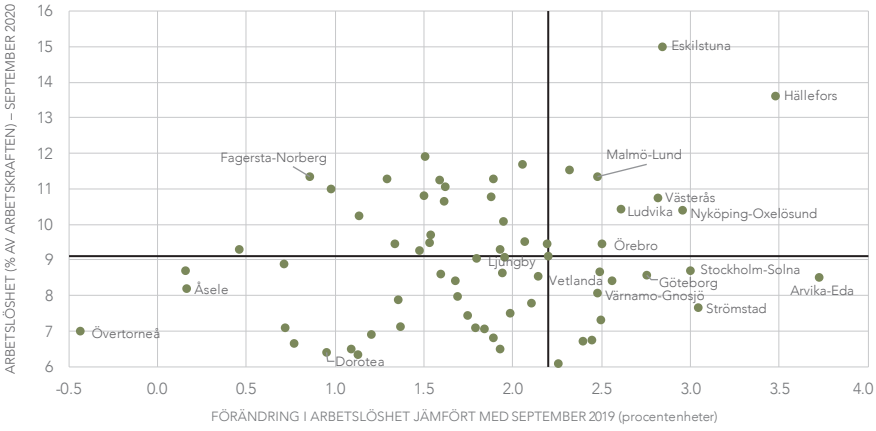
3. Se exempelvis Konjunkturinstitutet https://www.konj.se/download/18.130dc716150d75fadf75601/1446728497676/Varsel-och-dess-samband-med-arbetslosheten.pdf
4. Varsel registreras från och med 2019-10-16 på företagets (organisationsnumrets) länstillhörighet.
5. https://tillvaxtdata.tillvaxtverket.se/tillvaxtdata_publik#page=29333eef-6c68-477b-bfc2-1dd8bb25271f

för merparten av tillväxten (se exempelvis Johansson, 2017b). Men effekterna på arbetsmarknaden ger ändå en första indikation på hur olika regioner påverkas av den nuvarande ekonomiska krisen.

3.3 Inga regioner står emot krisen, men arbetslösheten har stigit mer i större regioner

En ögonblicksbild av arbetsmarknaden i september 2020 visar att arbetslösheten har stigit jämfört med förra året i samtliga arbetsmarknadsregioner med undantag för Övertorneå. Som mest har den stigit i Arvika-Eda med nästan fyra procentenheter. I Eskilstuna och Hällefors var arbetslösheten hög redan före coronakrisen och uppgår nu till 15 respektive 13,5 procent. I de tre storstadsregionerna, Stockholm-Solna, Göteborg och Malmö-Lund, har arbetslösheten stigit mer än för Sverige som helhet. I både Stockholm-Solna och Göteborg är dock arbetslösheten fortsatt något lägre än genomsnittet för Sverige. Det finns alltså en betydande skillnad i termer av krisens initiala effekt, men också en betydande skillnad i arbetslösheten i utgångsläget.

Figur 4. Arbetslöshet i svenska lokala arbetsmarknadsregioner



Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.
Anm.: Heldragen linje visar arbetslöshet respektive förändring i arbetslöshet för Sverige.

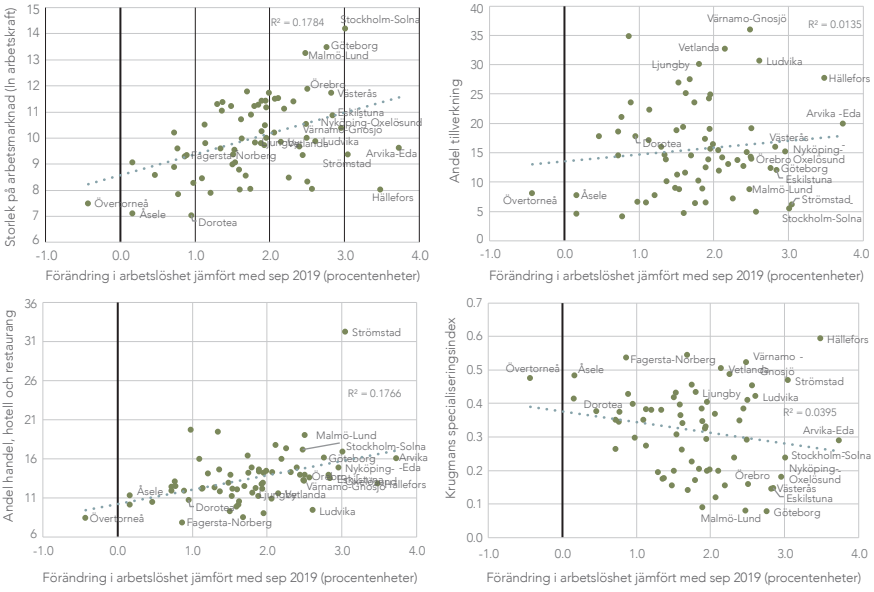
Storlek är en faktor som samvarierar med effekterna på arbetsmarknaden. En korrelationsanalys visar ett signifikant samband mellan arbetsmarknadsregionens folkmängd och ökningen i arbetslöshet. I regioner med fler invånare har arbetslösheten stigit snabbare i inledningen av krisen (Figur 5).

Det finns ett positivt samband mellan andelen sysselsatta inom handel, hotell och restaurang och ökningen i arbetslöshet. Strömstads arbetsmarknadsregion, med en exceptionellt stor andel av antalet sysselsatta koncentrerat till turism och handel, är ett exempel på en region som har haft snabbt stigande arbetslöshet till följd av

restriktioner och minskad gränshandel. Korrelationen mellan handel och arbetslöshet är signifikant även om Strömstad exkluderas.

Däremot finns det inget samband mellan andel sysselsatta inom tillverkningsindustrin och ökningen i arbetslöshet. Det finns exempel på tillverkningsintensiva regioner med snabbt ökande arbetslöshet såsom Värnamo-Gnosjö och Hällefors, men att det generellt inte finns något samband kan bero på att effekterna inom industrin släpar efter.

Figur 5. Förändring i arbetslöshet, folkmängd, näringslivstruktur och specialisering i svenska LA-regioner



Källor: Arbetsförmedlingen, SCB och egna beräkningar.
Anm.: Krugmans specialiseringsindex jämför LA-regionens branschandel med genomsnittet för Sverige.

Regioner som har en hög specialisering, det vill säga har en betydande del av näringslivet koncentrerat till ett fåtal branscher, är mer sårbara för nedgångar i just den branschen. Men grad av branschspecialisering verkar inte heller ha något samband med effekterna på arbetsmarknaden. Specialisering, mätt som Krugmans specialiseringsindex med branscher på bokstavsnivå, korrelerar inte med ökningen i arbetslöshet. Detta förklaras sannolikt av att de branscher som har påverkats inledningsvis är branscher som vanligtvis finns i regioner med en lägre grad av specialisering.

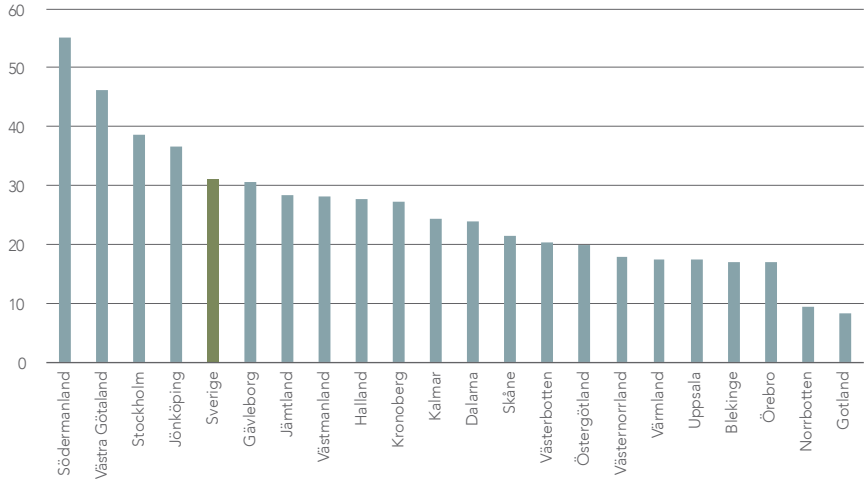
3.4 Korttidspermitteringarna betydande inom industrin

Inledningsvis har alltså arbetslösheten stigit mest i stora regioner med omfattande verksamhet inom handel när stora delar av den konsumentnära tjänstesektorn påverkades av restriktionerna för att minska smittspridningen. Antal varsel och korttidspermitteringar i olika branscher och län pekar på att effekterna kan bli omfattande i fler branscher och regioner.

Av de 580 000 som har varit korttidspermitterade någon gång under perioden maj-september arbetar 30 procent i tillverkningsindustrin, 20 procent inom handel, tio procent inom hotell och restaurang samt omkring 20 procent inom informations- och kommunikationsteknik samt företagstjänster.

Permitteringarna inom industrin innebär att cirka 30 procent av industrianställda varit permitterade under pandemin. I Södermanlands län motsvarar permitteringarna fler än hälften av antal sysselsatta inom industrin, men även i Västra Götaland, Stockholm och Jönköping är andelen hög.

Figur 6. Andel korttidspermitterade i tillverkningsindustrin per län (% av sysselsatta 2018)



Källor: Tillväxtverket och egna beräkningar.
Anm.: Avser totalt antal beviljade permitterade till och med 5 oktober 2020.

Även länsvisa varselsiffror pekar på att tillverkningsintensiva regioner kan komma att drabbas mer framöver. I Västerbotten, Kalmar, Gävleborg, Västernorrland och Östergötland varslades sammanlagt drygt 1 000 personer inom industrin om uppsägning i augusti, vilket motsvarar mer än 80 procent av totala varsel under månaden i de fem länen.

3.5 Tillväxt och konkurrenskraft efter pandemin

Liksom i tidigare kriser finns det indikationer på att recessionens effekter skiljer sig mellan regioner och framför allt är det stora skillnader i vilka branscher som påverkas. Det är för tidigt att dra långtgående slutsatser om hur stora effekterna blir och vilka faktorer som förklarar skillnaderna, men några observationer kan göras redan nu.

För det första finns det tecken på att krisens djup skiljer sig mellan regioner. Inledningsvis har framför allt större regioner och regioner med en högre andel handel, hotell och restaurang sett större uppgångar i arbetslöshet.

För det andra kommer sannolikt återhämtningen att skilja sig åt mellan regioner. Även om större regioner och regioner med fokus på handel, hotell och restaurang inledningsvis verkar ha påverkats mer kan återhämtningen bli snabbare i dessa när smittspridningen avtar. I de tillverkningsintensiva regionerna är det däremot risk för att återhämtningen tar betydligt längre tid. Efter nedgången i samband med finanskrisen tog det många år för flera regioner att nå tillbaka till förkrisnivå när de totala effekterna på sysselsättning och produktivitet räknas in. Samma mönster kan tänkas upprepas nu om konsekvenserna för industrin blir betydande.

För det tredje kan regionernas långsiktiga förutsättningar och konkurrenskraft påverkas i olika utsträckning. Risken för att krisen påverkar de långsiktiga förutsättningarna är större i regionerna utanför storstäderna om möjligheten till återanställning är liten och arbetskraften söker sig till andra regioner. Men coronapandemin kan också tänkas påverka de långsiktiga förutsättningarna i storstadsregionerna. Faktorer som tidigare inneburit tydliga fördelar, såsom agglomeration och möjligheten till oplanerade interaktioner, kan eventuellt påverkas i efterdyningarna av pandemin. Fördelarna kommer bland annat från kunskapsutbyte i mänskliga interaktioner. Om coronapandemins efterverkningar innebär att den typen av interaktioner inte kommer till stånd i samma utsträckning kan det påverka fördelarna som agglomerationer för med sig. Åtminstone kan det ta tid innan fördelarna av närhet kan utnyttjas fullt ut igen (se Bailey m.fl., 2020).

Slutligen leder coronakrisen, liksom tidigare kriser, till att ekonomin omvandlas. En studie från USA lyfter att coronakrisen leder till omfattande förändringar och att omkring en tredjedel av de jobb som försvinner under krisen inte kommer tillbaka (Barrero m.fl., 2020). Det sker alltså en omfattande omställning till nya typer av jobb och nya kompetenser. Det är också tydligt att pandemin leder till att den pågående digitaliseringen snabbas på.

Vad kan då regionala beslutsfattare göra för att motverka krisens effekter och främja den pågående omvandlingen? Att se till att det finns grundläggande förutsättningar

för att främja omvandlingen är till viss del faktorer som regionala och kommunala beslutsfattare kan påverka. Kompetensomställningen är en viktig del av förutsättningarna men också att den grundläggande infrastrukturen för digitalisering finns på plats. Det finns flera studier som pekar på ett positivt samband mellan tillgång till bredband och regional tillväxt (se exempelvis Kolko, 2012 och Ford och Koutsky, 2005). Även om svenska hushåll och företag har bra tillgång till snabbt internet jämfört med många andra länder[6] är skillnaderna betydande mellan olika delar av landet. I Sverige har kommunerna ett tydligt ansvar i bredbandsutbyggnaden. I nästa avsnitt beskrivs IT-infrastrukturen i olika delar av Sverige och olika kommuners strategier för bredbandsutbyggnad analyseras.

4. REGIONALA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DIGITALISERING

IT-infrastrukturen är avgörande för möjligheten till digitalisering. Fast bredband utgör en viktig del av infrastrukturen. I Sverige har kommunerna en särskild roll i bredbandsutbyggandet till skillnad från i många andra länder. Kommunerna är bland annat markägare och tillståndsgivare gentemot privata aktörer, men kan också själva ansvara för utbyggnaden och vara ägare till stadsnät (PTS, 2018; Mölleryd, 2015). Fokus för analysen är därför tillgänglighet i olika kommuner. I Post- och telestyrelsens (PTS) sammanställning av tillgång till bredband analyseras hushåll och företag separat.[7]

I avsnittet kartläggs företags tillgång till fast bredband i olika kommuner. I regeringens bredbandsstrategi är ett av målen att hushållen och företagen i Sverige bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020.[8] Kartläggningen utgår därmed från denna hastighet. Analysen fokuserar på vilken roll olika aktörer/nätägare har spelat för utbyggnaden och om det har betydelse hur kommunerna har agerat i bredbandsfrågan. Detta görs både genom en statistisk analys och genom fallstudier av utvalda kommuner.

---

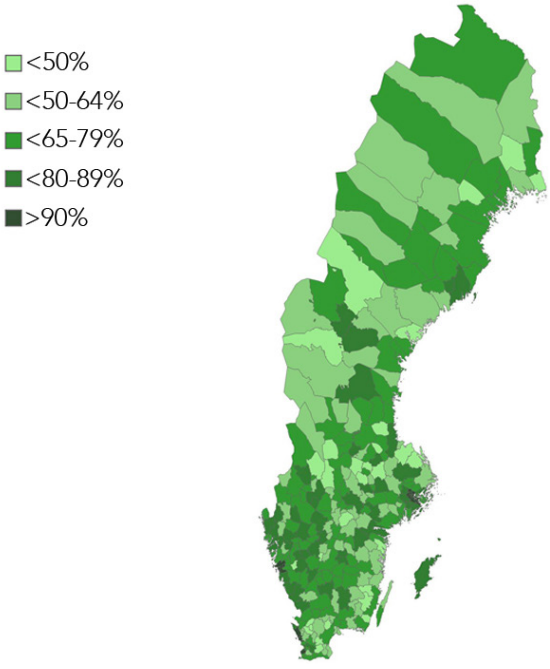
6. Se exempelvis OECD http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/
7. PTS sammanställer årligen en mobil- och bredbandskartläggning (se PTS, 2020 för senaste sammanställningen). Kartläggningen bygger på data som begärs in från operatörer och kopplas till enskilda fastigheter. Insamlingen görs genom en formell begäran till alla aktörer som är verksamma i Sverige. Svarsfrekvensen är hög och i princip saknas svar endast från ett antal mindre aktörer. Företag likställs i rapporten med ett fast verksamhetsställe och definieras som den stadigvarande adress från vilken en privatperson eller en juridisk person bedriver en verksamhet. Begreppet antas vara synonymt med SCB:s definition av arbetsställe.
8. https://www.regeringen.se/4b00e7/contentassets/a1a50c6a306544e28ebaf4f4aa29a74e/sverige-helt-uppkopplat-2025-slutlig.pdf

4.1 Stor skillnad i företags tillgång till snabbt bredband i kommuner

Andelen företag med tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s ökar i Sverige enligt statistik från Post- och telestyrelsen (PTS, 2020). I oktober 2019 hade 4,5 procentenheter fler företag tillgång till 100 Mbit/s, jämfört med 2018. Fortfarande är dock tillgången till 100 Mbit/s lägre för företagen än för hushållen i Sverige. En trolig orsak är att företagsabonnemangen fortfarande är dyrare än privata abonnemang.

Det är stora skillnader i bredbandsutbyggnad och hastighet mellan olika kommuner i Sverige. Andelen företag som har tillgång bredband om minst 100 Mbit/s sträcker sig från 27 procent i Torsås kommun till 99 procent i Sundbyberg i oktober 2019. Bilden förbättras något när mätningen också inkluderar de företag som har en IT-infrastruktur i absoluta närheten som medger en hastighet om 100 Mbit/s, men fortfarande har mer än en fjärdedel av företagen inte tillgång till snabbt bredband i drygt 80 kommuner.

Figur 7. Tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s (faktisk hastighet) i svenska kommuner 2019

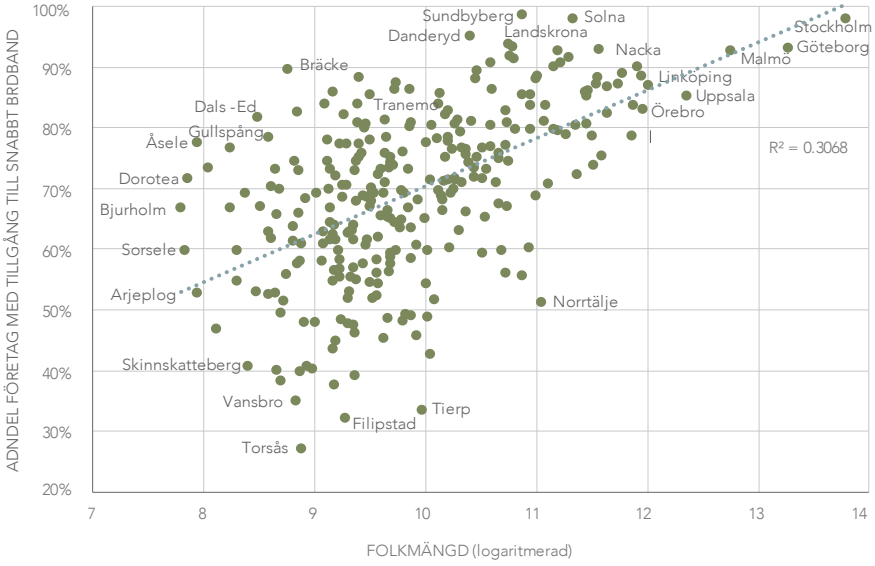


Källa: Post- och telestyrelsen.

Som väntat har fler företag tillgång till bredband i kommuner med fler invånare, vilket PTS visar i sin studie av kommuners roll på bredbandsmarknaden (PTS, 2018). Utbyggnadsgraden är alltså större där de ekonomiska förutsättningarna är bättre.

Men det finns också tydliga undantag. I Bräcke, som har lika många invånare som exempelvis Torsås och Vansbro, har 90 procent av företagen tillgång till snabbt bredband medan motsvarande i Torsås och Vansbro är under 35 procent. I Norrtälje däremot, som storleksmässigt är i paritet med exempelvis Landskrona, har enbart 50 procent av företagen tillgång till snabbt bredband, långt under Landskronas 94 procent och långt under kommunens mål om att nå 90 procent år 2020.

Figur 8. Folkmängd och företags tillgång till bredband i svenska kommuner 2019



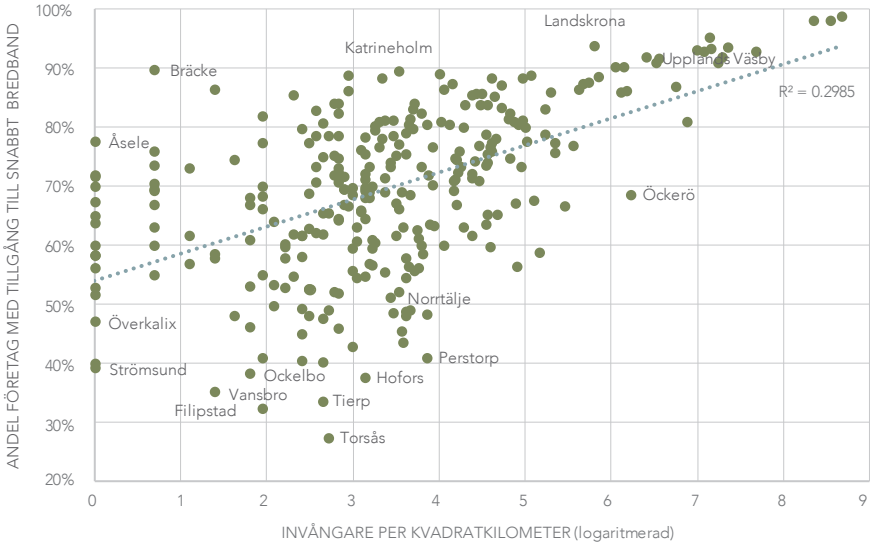
Källor: Post- och telestyrelsen, SCB och egna beräkningar.
Anm.: Avser tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s (faktisk hastighet).

Det är inte bara folkmängden som påverkar förutsättningarna för utbyggnad utan ytan och hur tätbefolkad en kommun är spelar också roll. Företagens tillgång till snabbt bredband är högre i kommuner med fler invånare per kvadratkilometer (se Figur 9).

Det är stor skillnad mellan glesbygd och områden med tät bebyggelse. Medan 86 procent av företagen i tätorter har tillgång till snabbt bredband är motsvarande för glesbygdsområdena 55 procent.[9]

9. Tätbebyggda områden inkluderar tätorter och småorter. Tätort definieras i enlighet med SCB:s tätortsdefinition och innefattar i princip alla hussamlingar med minst 200 invånare såvida avståndet mellan husen normalt inte överstiger 200 meter. Likaså definieras småort i enlighet med SCB:s definition och innefattar i princip sammanhängande bebyggelse med högst 150 meter mellan husen och 50–199 invånare. Glesbyggda områden avser områden utanför tätort och småort.

Figur 9. Invånare per kvadratkilometer och företags tillgång till bredband i svenska kommuner 2019



Källor: Post- och telestyrelsen, SCB och egna beräkningar.
Anm.: Avser tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s (faktisk hastighet).

För tätbebyggda områden finns ett tydligt positivt samband mellan företagens tillgång till bredband och antal invånare samt hur tätbefolkad en kommun är. I kommuner med många invånare i tätorter och som är mer tätbefolkade är andelen företag med tillgång till snabbt bredband högre. Variablerna förklarar drygt 40 procent av skillnaderna mellan företagens tillgång till snabbt bredband i tätorterna. Sambandet är däremot betydligt svagare utanför tätorterna. Antal invånare och invånare per kvadratkilometer utanför tätorterna förklarar endast sju procent av företagens tillgång till snabbt bredband (Tabell 2).

Men det är också förvånansvärt stora skillnader mellan tätorter och glesbygd i olika kommuner, särskilt i glesbygd. För företagen i glesbyggda områden varierar tillgången till snabbt bredband mellan en och 92 procent. Andelen av kommunens invånare som bor i glesbygd verkar inte alls uppvisa något samband med tillgång till snabbt bredband. I kommuner där 40–60 procent av invånarna bor i glesbygd sträcker sig företagens tillgång till snabbt bredband från en procent i Torsås till 90 procent i Herrljunga och Bräcke.

Tabell 2. Regressionsresultat med hänsyn till folkmängd och befolkningstäthet i svenska kommuner

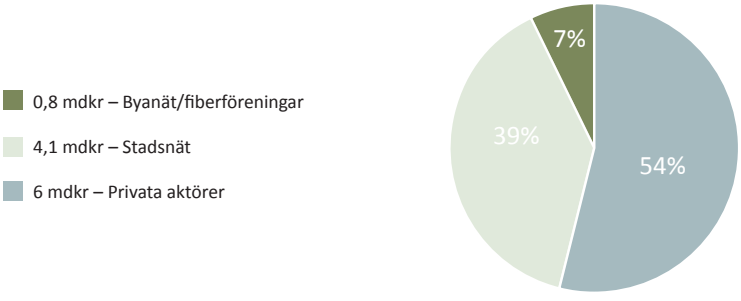
	Total	Tätort	Glesbygd
Befolkning (log)	0.111***	0.050	0.136***
Invånare per kvkm (log)	0.061***	0.227***	0.06**
Förklaringsgrad	0.36	0.41	0.06
Observationer	290	290	271

Källor: Post- och telestyrelsen, SCB och egna beräkningar.
*Anm.: I tabellen redovisas koefficienter från en OLS-regression där företagens tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s i respektive kommun är beroende variabeln och befolkning samt invånare per kvkm (båda logaritmerade) är oberoende variabler. Regressionerna har skattats för kommunerna totalt men också separat för tätorter respektive glesbygd. De kommuner som har färre än 50 arbetsställen i glesbygd exkluderas. **Statistiskt signifikant resultat, p<0,05. ***Statistiskt signifikant resultat, p<0,01.*

4.2 Olika aktörers roll i utbyggnaden – en statistik analys

År 2019 investerades cirka elva miljarder kronor i fast nätinfrastruktur för bredband (PTS, 2020; PTS, 2019). Mer än hälften av investeringarna gjordes av privata aktörer, medan de i huvudsak kommunägda stadsnäten står för en allt större del av investeringarna. Därutöver står lokala fiberföreningar/byanät för cirka sju procent av investeringarna.

Figur 10. Investeringar i fasta bredbandsnät 2019, olika aktörer



Källor: Post- och telestyrelsen och egna beräkningar.

Telia och IP-Only är de privata aktörer som står för störst del av investeringarna i bredbandsinfrastruktur. IP-Onlys investeringar i det fasta bredbandsnätet motsvarade runt knappt 2,5 miljarder kronor 2019 medan Telias investering uppskattas till 2,2 miljarder (PTS, 2020).

Det finns stadsnätsliknande aktörer i omkring 200 av Sveriges 290 kommuner. Några av bolagen samägs av flera kommuner och bedriver verksamhet i flera kommuner. De allra flesta stadsnäten är kommunägda, men cirka tio procent ägs privat. Ett fåtal bolag har en kombination av privat och offentligt ägande. Utöver stadsnätsbolagen har PTS identifierat ett 50-tal kommuner som driver fibernät inom ramen för den kommunala förvaltningen. I genomsnitt stod stadsnäten för drygt 25 procent av investeringarna i fastnät 2009-2016, men därefter har investeringarna ökat kraftigt och de senaste två åren har stadsnäten stått för nästan 40 procent av de totala investeringarna.

En stor del av de projekt som beviljas bredbandsstöd inom landsbygdsprogrammet har drivits av lokala fiberföreningar. Konceptet innebär att hushåll och företag sluter sig samman i ekonomiska föreningar som med hjälp av entreprenörer, egna resurser och medlemmarnas eget arbete kan förlägga områdesnät till rimliga kostnader. Det finns cirka 1 000 föreningar som byggt så kallade byanät runt om i landet. PTS uppskattar att byanätens stödfinansierade investeringar uppgick till knappt 800 miljoner kronor per år under perioden 2014–2020 (PTS, 2019).

PTS har även data som visar vilka aktörer som var nätägare i olika kommuner år 2019.[10] Kommunalt ägda stadsnät finns i cirka 185 kommuner. Skillnaden i tillgång till snabbt bredband är ytterst liten mellan de kommuner som har eller inte har ett kommunalt stadsnät. Både i och utanför tätorterna är tillgången två procentenheter högre i kommuner som har stadsnät. Lokala fibernätföreningar, som finns i 164 kommuner, verkar däremot spela roll för utbyggnaden på glesbygden. I kommuner med fiberföreningar är tillgången till snabbt bredband 57 procent utanför tätorterna, vilket är betydligt högre än 43 procent i kommunerna som inte har något lokalt byanät.

Privata aktörer är nätägare i samtliga kommuner. I de flesta kommuner äger flera olika privata företag delar av fibernätet, men i 36 kommuner finns det enbart ett privat bolag. Det vanligaste är att två privata företag är nätägare i en kommun, vilket är fallet i 112 kommuner. I de kommuner som har flera privata aktörer är tillgängligheten något högre i de tätbyggda områdena (fem procentenheter), medan skillnaden är mycket liten i de glesbyggda områdena. Det är tydligt att de privata aktörerna bygger nät där de ekonomiska förutsättningarna är bättre. Korrelationen mellan antal privata nätägare och befolkning respektive befolkningstäthet är positiv och signifikant i de tätbyggda områdena (se tabell 4 i appendix).

En regressionsanalys som också inkluderar kommunernas storlek och befolkningstäthet visar att sambandet mellan lokala fiberföreningar och företagens tillgång

10. Data har lämnats ut av PTS men finns också tillgänglig via bredbandskartan.se för specifika områden.

till snabbt internet utanför tätorterna är positivt och signifikant (Tabell 3). Om antal föreningar ökar med en ökar täckningsgraden med 1,9 procentenheter. Mätt i standardavvikelse betyder det att en ökning med en standardavvikelse i antal föreningar (4,7) leder till en ökning i täckningsgrad med knappt en halv standardavvikelse (9 p.e). Resultatet indikerar att föreningarna har spelat en betydande roll för utbyggnaden i glesbygd.

Däremot verkar inte stadsnäten spela någon roll för graden av utbyggnad, varken för tätorter eller glesbygd är koefficienten för stadsnäten signifikant. En studie av PTS fann inte heller något samband mellan kommuners val att ha ett stadsnät och utbyggnadsgraden (PTS, 2018). I studien visades också att varken val av verksamhetsform bland stadsnäten eller olika val för aktivitet i värdekedjan spelade roll för utbyggnaden.

För de privata aktörerna är sambanden istället negativt. När hänsyn tas till storlek på kommunerna och befolkningstätheten, det vill säga de ekonomiska förutsättningarna, är tillgången till snabbt bredband lägre i kommuner med fler privata nätägare. En anledning kan vara att när många aktörer är involverade i utbyggnaden är det svårt att få lönsamhet för en enskild aktör, vilket gör att utbyggnaden stannar upp. Flera företag kräver också en viss anslutningsgrad för att påbörja utbyggnaden. Storleken på effekten är dock blygsam i tätbyggda områden. En ökning av privata nätägare med en standardavvikelse leder till en minskning i täckningsgrad med 1,4 procentenheter. För att dra säkra slutsatser om privata aktörers påverkan behöver analysen också inkludera olika aktörers marknadsandelar, vilket den här analysen inte gör.

Tabell 3. Regressionsresultat med hänsyn till olika nätägare i svenska kommuner

	Tätort	Tätort	Tätort	Glesbygd	Glesbygd	Glesbygd
Befolkning (log)	0.046***	0.049***	0.068***	0.019	0.133***	0.182***
Invånare per kvkm (log)	0.235***	0.229***	0.239***	0.053**	0.064**	0.115***
Lokal fiberförening	0.002			0.019***		
Stadsnät		0.014			0.014	
Privata aktörer			-0.0011**			-0.051***
Förklaringsgrad	0.42	0.42	0.42	0.22	0.06	0.12
Observationer	290	290	290	271	271	271

Källor: Post- och telestyrelsen, SCB och egna beräkningar.
*Anm.: I tabellen redovisas koefficienter från en OLS-regression där företagens tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s i respektive kommun är beroende variabeln och befolkning, invånare per kvkm (båda logaritmerade) är oberoende variabler. Olika typer av aktörer har lagts till i tre olika regressioner som skattats separat för tätort respektive glesbygd. De kommuner som har färre än 50 arbetsställen i glesbygd exkluderas. **Statistiskt signifikant resultat, p<0,05. ***Statistiskt signifikant resultat, p<0,01.*

4.3 Fallstudie av fem svenska kommuner

Även om offentliga aktörers beslut att bygga stadsnät inte verkar samvariera med utbyggnadsgraden har kommunerna en nyckelroll i processen. Till exempel som markägare och tillståndsgivare, men också som samordnare av processer, upphandlare och strategisk aktör. För att få en bättre förståelse för vilken roll olika kommuner har spelat presenterar detta avsnitt en fallstudie av fem olika kommuner som har nått olika långt i utbyggnaden av fasta nät till bredband. Med fokus på utbyggnad på landsbygden jämförs Bräcke och Torsås kommun, som båda har en betydande del av befolkningen boende utanför tätorter, men där 90 procent av företagen i Bräcke hade tillgång till snabbt internet 2019 medan motsvarande i Torsås var en procent. Med fokus på utbyggnad i tätort jämförs tre kommuner som har omkring 40 000 invånare boende i tätorter – Landskrona, Upplands-Väsby och Norrtälje – men där företagens tillgång till snabbt bredband skiljer sig betydligt.

Utbyggnad på landsbygd: Hur har Bräcke lyckats bräcka Torsås?

I Bräcke kommun har utbyggnaden utanför tätorterna gjorts av lokala fiberföreningar med samordningsstöd från kommunen och statligt stöd via landsbygdsprogrammet. 2011 tillsatte kommunen en utredning hur bredbandsutbyggnaden kunde genomföras i kommunen[11] och 2012 tog kommunstyrelsen beslut om ett IT-infrastrukturprogram med målsättningen att 100 procent av kommunens hushåll och företag år 2020 ska ha tillgång till bredband om minst 100Mbit/s.[12] Bedömningen var att endast delar av kommunens tätorter kunde få en utbyggnad av fiber till hushåll och företag på marknadsmässig grund, och för att få fiberanslutning till rimligt pris på landsbygden var bedömningen att det krävdes ett lokalt engagemang.

I bredbandsstrategin framgick att kommunens roll var att stötta fiberföreningar med information, underlag och samordning, bland annat utsåg kommunen en fibersamordnare som har hjälpt föreningarna med upphandlingar och med att knyta kontakter med utbudssidan. Under 2012 bildades tre fiberföreningar i kommunens landsbygdsområden och under 2013 ökade antalet till elva. Mellan 2013 och 2018 byggde fiberföreningarna nät till de glesbyggda delarna i kommunen. Delar av kostnaden har föreningarna på landsbygden stått för men huvudsakligen har utbyggnaden skett med statligt stöd via landsbygdsprogrammet.

I Torsås kommun har utbyggnaden i de glesbyggda delarna av kommunen gått betydligt långsammare efter att förhandlingarna med privata aktörer strandade.

---

11. https://www.bracke.se/download/18.73773db514ee2ab085a11aca/1458557526365/Slutrapport+2%202+111013.pdf
12. https://www.bracke.se/download/18.73773db514ee2ab085a123ed/1458557521410/IT%20Infrastrukturprogram%20f%C3%B6r%20Br%C3%A4cke%20kommun%202012%20till%202015_final.pdf

Under flera år fördes förhandlingar med IP-Only och Telia för att kunna få en utbyggnad till stånd på marknadsmässiga villkor. 2017 tecknades ett samarbetsavtal med IP-Only men det sprack när förstudiens kalkyl av kostnaderna inte stämde.[13] Hösten 2018 tecknade kommunen istället en avsiktsförklaring med Telia Company AB. Men Telia aviserade efter en tid att de hade svårt att hitta en väg fram för fiberutbyggnaden i hela Torsås kommun.

På ett möte i kommunfullmäktige i januari 2020 beslutade kommunen att dra ut fibern i egen regi. Den beräknade kostnaden uppgår till 120 miljoner, pengar som kommunen kommer att låna upp. Själva utbyggnaden av fibernätverket förväntas komma igång i år och vara klart under 2023.[14] Ansvaret för fiberutbyggnad har lagts på det kommunala bolaget Torsnet. I juli 2020 kontrakterades CSAB i Syd för att bygga bredbandsnätet på landsbygden i Torsås och under hösten/vintern väntas byggstart i flera områden.[15]

Skillnaden i utbyggnadstakt mellan de två kommunerna verkar framför allt handla om att förstudien i Bräcke kommun konstaterade att utbyggnaden på glesbygden inte kunde ske på marknadsmässiga villkor, medan Torsås kostnadsberäkningar visade på möjligheten att bygga med privata aktörer. Bräcke kommun beslutade därför om en annan inriktning redan 2012, medan beslutet dröjde till 2020 i Torsås. Dock väljer Torsås att anlägga nätet i egen regi till skillnad från Bräcke där lokala fiberföreningar bildades och stod för utbyggnaden.

Är byanätens tid förbi?

I en enkätstudie utförd av Konkurrensverket framkommer att i de allra flesta fiberföreningar är det någon eller några av de boende som har tagit initiativ till anläggandet av byanätet. I några enstaka fall (sex procent) uppger företrädaren för byalaget att kommunen har tagit initiativet (Konkurrensverket, 2016). Men enligt de regionala bredbandskoordinatorerna finns det tecken på minskad aktivitet från lokala fiberföreningar. Det startas få nya fiberföreningar och i vissa län saknas helt aktiva föreningar.[16]

Dessutom är det nya bredbandsstödet som regeringen beslutade om i december 2019 inte anpassat för byanät. Stödet ges via PTS och kan fås om varje kund betalar en minsta skälig anslutningsavgift på minst 20 000 kr och maximalt 40 000 kr. Men när bredbandsföreningar bygger byanät bygger de traditionellt hela nätet på

13. http://www.kustmiljogruppen.org/ny/wp-content/uploads/2016/12/Informationsbrev-till-fastighetsagare.pdf, https://sverigesradio.se/artikel/7031019
14. https://www.svt.se/nyheter/lokalt/smaland/beslut-om-fibernat-for-100-miljoner-i-dag
15. https://torsnet.se/bredband/bredbandsutbyggnad
16. https://bredbandsforum.se/media/1243/2018-uppfoeljning-av-de-regionala-bredbandskoordinatorernas-verksamhet-2018-dnr-19-2103.pdf

en gång. Totalsumman slås sedan ut på alla medlemmar och medlemmarna får ofta betala den faktiska anslutningsavgiften på runt 5 000 kr plus en medlemsinsats på runt 20 000–30 000 kr.[17] Men eftersom medlemsinsatsen inte kan räknas som en del av anslutningsavgiften innebär det att den traditionella ”byanätsmodellen” inte kan användas med det nya stödet.

Utbyggnad i tätort: Tre olika vägar

Landskrona är ett exempel på en kommun med god tillgång till snabbt bredband där utbyggnaden har gjorts via ett kommunalägt stadsnät. I början på 2000-talet fattade politikerna i kommunen ett beslut där de satsade en stor summa pengar på att koppla alla kommunens anläggningar med ett fibernät. Det är sedan detta fibernät som gjorts mer finmaskigt i takt med att allt fler hushåll och företag anslutit sig. En viktig faktor bakom Landskronas snabba utbyggnad var den dåliga kvaliteten på kopparnätet som bidrog till kommunens beslut att ta saken i egna händer och satsa på ett stadsnät.

Det är Landskrona Energi som driver stadsnätet i Landskrona. 2015 tog styrelsen i bolaget ett strategiskt inriktningsbeslut att samtliga kommuninvånare och arbetsplatser i Landskrona stad skulle ges möjlighet att ansluta sig till bolagets fiberoptiska nät senast år 2018, vilket också har skett.

Upplands Väsby är en kommun med god tillgänglighet där istället privata aktörer har stått för utbyggnaden. Kommunen bjöd 2008 in ett antal aktörer för att visa på den stora efterfrågan på bredband, vilket ledde till att Svensk infrastruktur, numera Open infra, skrev markavtal 2009 och fibernätet kunde börja byggas ut. Kommunen har dock inget formaliserat samarbete med någon specifik aktör utan kommunens roll har inneburit att underlätta genom markupplåtelsesavtal och ge schakttillstånd på samma villkor för alla aktörer, eller exempelvis upplåta lokaler för teknisk utrustning.[18]

I Norrtälje har utbyggnaden av fiber gått betydligt långsammare. En förklaring är att tätorterna är stora till ytan och har betydligt färre invånare per kvadratkilometer jämfört med Landskrona och Upplands Väsby. Norrtälje har dessutom en betydande andel invånare utanför tätorterna. Utbyggnaden i kommunen sker genom både privata aktörer och ett eget stadsnät som ägs och drivs av Norrtälje Energi AB. Efter att utbyggnaden startat med flera aktörer inblandade pausade kommunen hösten 2015 grävtillstånden i väntan på att en ny bredbandsstrategi samt samverkansavtalet mellan kommuner och kommersiella aktörer skulle bli klara. För att

17. https://www.byanatsforum.se/nytt-bredbandsstod-ej-anpassat-for-byanat/
18. http://www.upplandsvasby.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsutveckling-och-hallbarhet/bredband-i-upplands-vasby.html, https://www.vasbypromotion.se/wp-content/uploads/2014/10/Svensk-Infrastruktur_3-.pdf

kommersiella aktörer inte skulle plocka russinen ur kakan ville kommunen ställa krav på alla intressenter att förbinda sig att erbjuda bredband även till områden som inte anses lika ekonomiskt intressanta. Dessutom till likvärdigt pris. Men det blev inget samverkansavtal. Problemet var att samtalen inleddes efter att de mest attraktiva områdena redan var bokade eller byggda.

2017 tillsatte kommunen en extern granskning av Norrtälje energis bredbandsverksamhet. 2018 konstaterade kommunen att det råder ett marknadsmisslyckande i delar av kommunen och kommunstyrelsen antog då en handlingsplan för att tillsammans med Norrtälje Energi ta en mer aktiv roll i utbyggnaden.[19]

4.4 Kommunernas strategi spelar roll för utbyggnaden

Sammanställningen visar att kommunerna valt relativt olika strategier för utbyggnaden av bredband. En framgångsfaktor verkar vara att tidigt göra en korrekt bedömning av kommunens förutsättningar och utifrån dessa ta ett strategiskt beslut om inriktning. Bräcke konstaterade tidigt att utbyggnaden i stora delar av kommunen inte kunde ske på marknadsmässiga grunder och valde att gå vidare genom att stötta lokala fiberföreningar, medan Upplands Väsby som såg möjligheterna för marknadsmässig utbyggnad bjöd in privata aktörer redan 2008 för att visa på den stora efterfrågan vilket resulterade i markavtal och fiberutbyggnad. I Landskrona togs tidigt ett beslut att sköta utbyggnaden via ett eget stadsnät. I Torsås och Norrtälje däremot verkar flera försök ha gjorts med privata aktörer utan de rätta förutsättningarna/strategiska besluten. I båda kommunerna har beslut tagits på senare år att de själva ska ta ett ökat ansvar för utbyggnaden framöver. Vad som ligger bakom kommunernas olika strategier ligger utanför analysen i detta kapitel. Vilka faktorer som förklarar kommunernas beslutsfattande i bredbandsfrågan är dock ett intressant område för framtida studier.

En fråga som inte berörs i analysen är graden av konkurrens i olika delar av bredbandsnätet eller vilka priser konsumenterna möter. Även om Riksrevisionen (2017) i en granskning lyfter att det finns vissa brister i konkurrensen på bredbandsmarknaden på infrastrukturnivå, visar en studie av Forzati m.fl. (2017) att de flesta nät har ett stort utbud av leverantörer vilket tidigare inte var fallet. I studien konstaterar författarna att den öppnanät-modellen som stadsnät har använt under några år inte bara har lett till ökad konkurrens, utan även att de privata nätägarna använder den i stor utsträckning. Att de flesta ägarna använder öppnanät-modellen för tjänsteleveransen innebär att inträdeskostnaden är låg för att erbjuda nättjänster. Att studera hur detta har påverkat lokala entreprenörers möjligheter att erbjuda denna typ av tjänst är ett annat område för framtida studier.

19. https://www.norrteljetidning.se/artikel/efter-fiberkaoset-kommunen-tillsatter-ny-styrgrupp-for-att-losa-problemen, https://www.norrteljetidning.se/artikel/detta-har-hant-genom-aren-fran-totalt-gravstopp-till-granskning-av-bolag

5. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

De ekonomiska effekterna av coronapandemin är betydande. Inga regioner står emot de ekonomiska konsekvenserna, men initialt har arbetslösheten stigit snabbare i storstadsregioner och arbetsmarknadsregioner med en stor del av näringslivet koncentrerat till handel, hotell och restaurang. Men det finns en risk att mer tillverkningsintensiva regioner drabbas mer framöver, vilket varsel och korttidspermitteringar pekar på. Att krisen slår olika i olika regioner innebär att även åtgärderna för att möta krisens effekter bör skilja sig åt.

Den ekonomiska krisen riskerar också att få permanenta effekter och påverka regionernas konkurrenskraft. Finanskrisen innebar bestående effekter på tillväxt och konkurrenskraft i de tillverkningsintensiva regionerna, vilket även den pågående krisen kan få. Coronapandemin kan också tänkas påverka de långsiktiga förutsättningarna i storstadsregionerna. Faktorer som tidigare inneburit tydliga fördelar, såsom agglomeration och möjlighet till oplanerade interaktioner, kan eventuellt påverkas i efterdyningarna av pandemin. Åtminstone kommer det att ta tid innan fördelarna av närhet kan utnyttjas fullt ut.

Regionernas förutsättningar att möta den ökade digitaliseringen varierar kraftigt eftersom företagens tillgång till snabbt bredband skiljer sig mellan kommuner. Skillnaden förklaras till viss del av kommunernas storlek och befolkningstäthet, men även andra faktorer påverkar. Kartläggningen i detta kapitel visar att variationen mellan lika stora kommuner och mellan glesbyggda områden är stor. 2019 varierade företagens tillgång till snabbt bredband i glesbygden mellan en och 92 procent i olika kommuner.

Kommuner har valt olika strategier för utbyggnaden av bredband och vilka som är nätägare verkar spela roll för utbyggnadstakten. I glesbyggda områden är tillgängligheten signifikant bättre i de kommuner som har lokala fiberföreningar. Förekomsten av många privata nätägare samvarierar däremot negativt med utbyggnaden, när analysen kontrollerar för folkmängd och befolkningstäthet. Det kan bero på att när många aktörer är involverade i utbyggnaden är det svårt att få lönsamhet för en enskild aktör, vilket gör att utbyggnaden stannar upp. Norrtälje kommun verkar vara ett exempel på en kommun där många privata aktörer varit inblandade och där utbyggnadstakten gått långsamt, bland annat för att kommunen pausade grävtillstånden under ett års tid för att få en ny bredbandsstrategi och samverkansavtal på plats. Dock visar den statistiska analysen att kommunernas val att ha eget stadsnät inte är avgörande för utbyggnadsgraden.

Även om kommunernas val att ha stadsnät inte verkar påverka tillgången till snabbt bredband i genomsnitt verkar kommunernas val av strategi spela roll för utbyggnadstakten. Fallstudien av fem kommuner pekar på vikten av att tidigt göra en korrekt

bedömning av kommunens förutsättningar och utifrån dessa ta ett strategiskt beslut om inriktningen. I Upplands Väsby, där det fanns förutsättningar för marknadsmässig utbyggnad, valde kommunen tidigt att föra en dialog med privata företag och skriva markavtal om utbyggnad. Bräcke kommun däremot är ett exempel på en kommun där bredbandsutbyggnaden i de glesbyggda områdena helt har skötts av lokala fiberföreningar med samordningsstöd från kommunen och statligt resursstöd via landsbygdsprogrammet. I de kommuner som har en låg utbyggnadsgrad av snabbt bredband finns det anledning att studera hur andra kommuner med liknande förutsättningar har valt att organisera utbyggnaden.

DATAAPPENDIX

Tabell 4. Beskrivande statistik och korrelationstabell, tätort

	Medelvärde	Standard-avvikelse	Min	Max	Antal
Tillgång till fast bredband	0.77	0.11	0.41	0.99	290
Befolkning (log)	4.2	0.5	3.0	6.0	290
Invånare per km² (log)	3.0	0.2	2.4	3.9	290
Lokal fiberförening	2.6	4.6	0	37	290
Stadsnät	0.6	0.5	0	1	290
Privata nätaktörer	2.7	1.3	1	9	290

	Bredband	Befolkning	Invånare/ km²	Fiber-förening	Stadsnät	Privat nätägare	Hushåll
Tillgång till fast bredband	1						
Befolkning (log)	0.56	1					
Invånare/km² (log)	0.62	0.71	1				
Lokal fiberförening	0.06	0.09	-0.06	1			
Stadsnät	0.09	0.08	0.02	0.05	1		
Privata nätaktörer	0.37	0.72	0.60	0.01	-0.03	1	
Hushåll	0.90	0.61	0.68	-0.03	0.04	0.41	1

Källor: Post- och telestyrelsen, SCB och egna beräkningar.
Anm.: Avser företags tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s (faktisk hastighet).

Tabell 5. Beskrivande statistik och korrelationstabell, glesbygd områden

	Medelvärde	Standard-avvikelse	Min	Max	Antal
Tillgång till fast bredband	0.51	0.21	0.01	0.92	271
Befolkning (log)	3.6	0.3	2.9	4.4	271
Invånare per km² (log)	0.7	0.4	0	1.5	271
Lokal fiberförening	2.7	4.7	0	37	271
Stadsnät	0.7	0.5	0	1	271
Privata nätaktörer	2.6	1.1	1	6	271

	Bredband	Befolkning	Invånare/ km²	Fiber-förening	Stadsnät	Privat nätägare
Tillgång till fast bredband	1					
Befolkning (log)	0.22	1				
Invånare/km² (log)	0.17	0.29	1			
Lokal fiberförening	0.46	0.38	0.14	1		
Stadsnät	0.02	0.08	-0.18	0.03	1	
Privata nätaktörer	-0.10	0.34	0.44	0.06	0.04	1

Källor: Post- och telestyrelsen, SCB och egna beräkningar.
Anm.: Avser företags tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s (faktisk hastighet). De kommuner som har färre än 50 arbetsställen i glesbygd exkluderas.

REFERENSER

Bailey, D., Clark, J., Colombelli, A., Corradini, C., De Propris, L., Derudder, B., Fratesi, U., Fritsch, M., Harrison, J., Hatfield, M., Kemeny, T., Kogler, D. F., Lagendijk, A., Lawton, Å., Ortega-Argilés, R., Iglesias Otero, C. och Usai, S. (2020). ”Regions in a time of pandemic”. *Regional Studies*, 54(9), 1163-1174.

Ball, L. M. (2014). “Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries”. NBER Working Paper Nr. 20185, National Bureau of Economic Research, Inc.

Barrero, J.M., Bloom, N. och Davis, S. J. (2020). "COVID-19 Is Also a Reallocation Shock". NBER Working Papers Nr. 27137, National Bureau of Economic Research, Inc.

Boschma, R. (2015). “Towards an evolutionary perspective on regional resilience”. *Regional Studies*, 49(1), 733-752.

Cerra, V., Fatas, A. och Saxena, S. C. (2020). “Hysteresis and Business Cycles”. CEPR Discussion Paper Nr. DP14531.

Duranton, G. och Puga, D. (2004). “Micro-foundations of urban agglomeration economies”. I Vernon Henderson, J. och Thisse, J. F. (red.). *Handbook of regional and urban economics*, 4, 2063–2117.

Ford, G. S. och Koutsky, Y. M. (2005). “Broadband and Economic Development: A Municipal Case Study from Florida”. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 17(3), 216 – 229.

Forzati, M., Mattsson, C. och Li, J. (2017). ”Studie om bredbandspriser i Sverige”. RISE Acreo rapport acr061393, Stockholm, juni 2017.

Fujita, M. och Thisse, J. F. (2013). *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and globalization*. Cambridge university press.

Giannakis, E. och Bruggeman, A. (2017). “Determinants of regional resilience to economic crisis: a European perspective”. *European Planning Studies*, 25(8), 1394–1415.

Huggins, R. och Thompson, P. (red) (2017). *Handbook of Regions and Competitiveness: Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development*. Edward Elgar Publishing.

Johansson, P. (2017a). ”Konkurrenskraft i svenska regioner”. I Eklund, J. och Thulin, P. (red.) ”Svensk konkurrenskraft: Har vi problem med den ekonomiska förnyelseförmågan?”. Swedish Economic Forum Report, Entreprenörskapsforum, 2017.

Johansson, P. (2017b). *Produktivitetens nya geografi*. Dialogos Förlag.

Karlsson, N. och Lindberg, H. (2010). ”Strukturomvandling och lönebildning i kriser”. Ratio, Näringslivets forskningsinstitut.

Konkurrensverket (2016). ”Bredbandsutbyggnad i landsbygd. Byalag och konkurrens”. Rapport 2016:8.

Martin, R., Sunley, P., Gardiner, B. och Tyler, P. (2016). “How regions react to recessions: Resilience and the role of economic structure”. *Regional Studies*, 50(4), 561–585.

Kolko, J. (2012). “Broadband and local growth”. *Journal of Urban Economics*, 71(1), 100-113.

Lavesson, N. (2017). “When and how does commuting to cities influence rural employment growth?”. *Journal of Regional Science*, 54(4), 631-654.

Mölleryd, B. (2015). “Development of high-speed networks and the role of municipal networks”. *OECD Science, technology and industry policy papers*, 26, OECD: Paris.

Post- och Telestyrelsen (2020). ”PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2019. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige”. PTS rapport nr. PTS-ER-2020:15, Författare: Ingman, J. och Tibbling, H.

OM FÖRFATTARNA

MARTIN ANDERSSON

Martin Andersson är forskare på Entreprenörskapsforum samt professor i industriell ekonomi vid Blekinge tekniska högskola. Han är även professor i innovationsstudier vid Lunds universitet samt affilierad forskare vid Institutet för näringslivsforskning. Martins forskningsintressen omfattar entreprenörskap, tillväxtens och innovationernas geografi, näringslivsdynamik och samspel mellan nya tillväxtföretag och etablerade stora företag.

PONTUS BRAUNERHJELM

Pontus Braunerhjelm är forskningsledare på Entreprenörskapsforum och professor i nationalekonomi vid Kungliga tekniska högskolan samt Blekinge tekniska högskola. Han har under många år forskat kring frågor rörande entreprenörskap, innovation och småföretag samt deras betydelse för industriell dynamik och ekonomisk tillväxt. Han har lett flera större offentliga utredningar och har ett betydande antal vetenskapliga publikationer.

ENRICO DEIACO

Enrico Deiaco är forskningsledare vid Entreprenörskapsforum. Tidigare har Enrico arbetat som avdelningschef vid Tillväxtanalys med ansvar för studier av innovation och grön omställning. Mellan 2004 och 2009 var Enrico vd för forskningsinstitutet SISTER (Institutet för studier av utbildning och forskning) samt akademisekreterare vid Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien. Han har också arbetat vid Europeiska kommissionen som policyexpert.

KAROLINA EKHOLM

Karolina Ekholm är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Hon är idag verksam inom akademin igen efter ett längre uppehåll för arbete som statssekreterare hos finansminister Magdalena Andersson och som vice riksbankschef. Hennes forskning handlar framför allt om internationell handel och internationella investeringar.

JOHAN EKLUND

Johan Eklund är vd för Entreprenörskapsforum, professor i nationalekonomi vid Jönköpings internationella handelshögskola samt professor i industriell ekonomi vid Blekinge tekniska högskola. Eklund är även research fellow vid Indiana University, USA. Han har breda forskningsintressen inom entreprenörskap, industriell ekonomi och rättsekonomi såväl som mer specifika: regleringars effekter på entreprenörskap samt kompetensförsörjning och matchning.

PERNILLA JOHANSSON

Pernilla Johansson är seniorekonom på Swedbank och styrelseledamot i fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet. Hon är doktor i nationalekonomi och har tidigare arbetat på Finansdepartement, Sveriges Riksbank och som chefekonom vid Sydsvenska industri- och handelskammaren. 2017 gav hon ut boken ”Produktivitetens nya geografi”, en analys av svenska regioners produktivitetsutveckling.

CHRISTIAN KETELS

Christian Ketels är forskare vid Harvard Business School. Han doktorerade vid London School of Economics och har ytterligare examina från Kiel Institute for World Economics och Cologne University. Tidigare har han arbetat som chefsekonom för Boston Consulting Group. Ketels deltar i kluster- och konkurrenskraftsaktiviteter över hela världen: som projektledare, i rådgivande grupper, författare och talare.

PER THULIN

Per Thulin är forskare vid Entreprenörskapsforum och KTH. Han doktorerade 2010 på KTH med avhandlingen ”Essays on Regional Growth, Comparative Advantages and Foreign Direct Investments”. Hans huvudsakliga forskningsintresse ligger inom områdena entreprenörskap, arbetskraftens rörlighet och sysselsättningsmultiplikatorer.

Den tolfte upplagan av Entreprenörskapsforums Swedish Economic Forum Report sätter fokus på svensk konkurrenskraft och hur Sverige kan säkerställa ett långsiktigt välstånd.

Den svenska såväl som den globala ekonomin har drabbats hårt av covid-19-pandemin. Nedgång i BNP, ökad arbetslöshet och nationell isolering innebär betydande utmaningar för den svenska ekonomin. I Swedish Economic Forum Report 2020 *Svensk konkurrenskraft – Hur kan Sverige säkerställa ett långsiktigt välstånd?* beskrivs hur Sverige positionerar sig i den globala konkurrensen och mynnar ut i förslag på hur konkurrenskraften behöver och kan stärkas, ytterst för att Sverige ska kunna bibehålla ett långsiktigt välstånd. Rapporten pekar bland annat på Sveriges relativa välståndsfall i den så kallade välståndsligan.

I rapportens kapitel adresseras frågor om hur svensk konkurrenskraft har påverkats av covid-19-pandemin, hur förändringar i globala värdekedjor påverkar den svenska industrin och vilken inverkan digitaliseringen har på konkurrenskraft och på Sveriges position relativt andra länder.

Författarna till Swedish Economic Forum Report 2020 är Johan Eklund, vd Entreprenörskapsforum och professor Blekinge tekniska högskola och Internationella handelshögskolan i Jönköping och Per Thulin, forskare Entreprenörskapsforum och Kungliga tekniska högskolan (redaktörer), Martin Andersson, professor Blekinge tekniska högskola och forskare Entreprenörskapsforum, Pontus Braunerhjelm, professor Kungliga tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola och forskare Entreprenörskapsforum, Enrico Deiaco, forskningsledare Entreprenörskapsforum, Karolina Ekholm, professor Stockholms universitet, Pernilla Johansson, seniorekonom Swedbank och Christian Ketels, forskare Harvard Business School.

ENTREPRENÖRSKAPS FORUM

WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE