

Rikard Forslid

Bör länderna inom EU stödja fordonsindustrin?

Sammanfattning

Denna artikel diskuterar argumenten för statligt stöd till fordonsindustrin med anledning av den ekonomiska krisen. Även om EU-kommissionen i viss mån öppnat för subventioner av fordonsindustrin är det svårt att idag hitta tydliga marknadsmisslyckanden som kan motivera subventioner av denna industri. De positiva externaliteter som genereras inom de fordonsindustriella klustren bör sedan länge vara internaliserade av den ekonomiska politiken, och det marknadsmisslyckande som tycktes uppstå i kreditmarkanden kring årsskiftet 2008/2009 har nu försvunnit. Ett återstående argument är att omvärldens stöd till fordonsindustrin gör att inhemska tillverkare kommer i ett strategiskt underläge. Värdet av strategiska subventioner för ett enskilt land beror bland annat på om tillverkarna är utlandsägda eller inte.

Inledning

Den globala fordonsindustrin har drabbats hårt av finanskrisen, och den nu efterföljande konjunkturnedgången. Detta har lett till en våg av statliga stödåtgärder för bil- och fordonsföretag i olika länder.

EU är världens största producent av motorfordon med 18 miljoner fordon per år och 2,2 miljoner anställda. När det gäller personbilar står EU för nästan en tredjedel av världens produktion (2008). EU-Kommissionen, som gör bedömningen att fordonsindustrin är central för EU:s välfärd, har med anledning av krisen öppnat för olika temporära stödåtgärder riktade mot fordonsindustrin.

Denna artikel diskuterar de ekonomiska argumenten för stödåtgärder riktade mot bilindustrin. En nyckelfråga är vilka eventuella marknadsmisslyckanden som berör fordonsindustrin.

Det internationella stödet till bilindustrin

I USA har staten tvingats pumpa in motsvarande 42 respektive 28 miljarder kronor i de konkursmässiga biltillverkarna General Motors och Chrysler. Andra länder, som Argentina, Brasilien och Ryssland, har infört nya importrestriktioner med syftet att skydda den inhemska fordonsproduktionen.

Inom den Europeiska Unionen är företags specifika stödåtgärder i princip inte tillåtna på grund av de snedvridande effekterna av en sådan politik. EU-kommissionen har emellertid reagerat på krisen i fordonsindustrin genom att öppna upp för en rad temporära åtgärder. Förutom direkta lån via EIB med rabatterad ränta föreslår Kommissionen åtgärder för att öka den generella efterfrågan på fordon som t.ex. att öka skrotningspremierna (Kommissionen 2009).

Sammanlagt tolv EU länder har vid detta laget infört

någon form av skrotningspremier. Överlägset störst är det Tyska programmet på upp till motsvarande 51 miljarder kronor. Dessutom har ett antal länder gett mjuka lån och lånegarantier till sina bilföretag (till exempel Frankrike 67 miljarder kronor, Spanien 7 miljarder och Storbritannien 25 miljarder). Slutligen har länderna vidtagit en hel rad andra åtgärder för att öka efterfrågan på fordon.

Den svenska regeringen presenterade i december 2007 sitt fordonspaket. Det innehåller en statlig forskningssatsning på 3 miljarder, lånemöjligheter för utveckling av miljöteknik på 20 miljarder och en nödlånefacilitet på 5 miljarder. Hittills har dock inget betalats ut ur detta program.

Fordonsindustrins framtidsutsikter inom EU

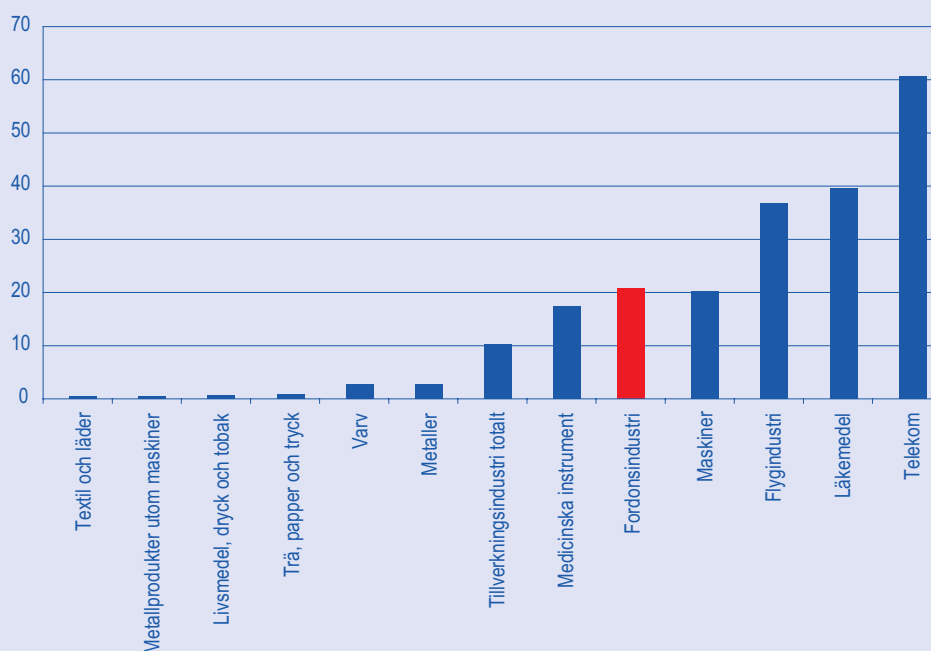
Många länder har tidigare gjort dyrköpta erfarenheter när det gäller industristöd. Ett spektakulärt misslyckande var 1970-talets varvsstöd, som i dubbel bemärkelse slängdes i sjön. Trots mycket stora statliga stödåtgärder slogs de flesta (i Sveriges fall nästan alla) varven i EUs höglöneländer ut efter några år. Vad förhindrar att samma scenario upprepas vid ett eventuellt stöd till fordonsindustrin? En nyckelfaktor här är hur väl branschen ligger till i förhållande till ländernas framtida komparativa fördelar. Varvsindustrin var arbetsintensiv

liksom teko-industrin, och det var därför naturligt att den internationella specialiseringen som möjliggörs av internationell handel skulle leda till att dessa branscher hamnade i länder med lägre löner.

För länder med, i internationell jämförelse, relativt mycket human och kunskapskapital ligger framtiden i sektorer med högt forsknings- och kunskapsinnehåll. Inom EU finns en viss heterogenitet mellan länderna i detta avseende, men Kommissionens bedömning är att: "The European automotive industry is one of Europe's flagship industries. It is a key driver of growth, exports, innovation and jobs." (Kommissionen 2009, sid.2). Figur 1 använder svensk data för att jämföra FoU-intensiteten i olika industrisektorer. Den visar att fordonsindustrin är ungefär dubbelt så FoU-intensiv som tillverkningsindustrin i allmänhet. Däremot ligger den betydligt under läkemedel och telekommunikationsindustrin. Även flygindustrin är mycket FoU-intensiv, men det är en mindre sektor i de flesta EU-länder.

Fordonssektorn tycks alltså ligga relativt väl till i förhållande till EUs (och Sveriges) förväntade framtida komparativa fördelar. Det är också så att FoU-intensiteten ökat relativt snabbt i fordonsindustrin under senare år, och den närmar sig nu läkemedelssektorn (Forslid och Ulltveit-Moe 2009).

FIGUR 1 GENOMSNITTLIG FOU-INTENSITET I SVENSKA INDUSTRISEKTORER 1990-2000



KÄLLA: OECD

Kreditmarknaden

Det är antagligen så att fordonsindustrin är speciellt känslig för ett marknadsmisslyckande i kreditmarknaden. För det första är det en kapitalkrävande industri på grund av de mycket stora initiala fasta investeringskostnaderna för att ta fram nya modeller. För det andra är fordonsindustrin starkt beroende av export av sina slutprodukter och import av insatsvaror, och finanskrisen har försvårat bådadera. När bankerna inte längre litar på varandra som motparter fungerar inte längre systemet för import och exportkrediter. Slutligen är fordonsindustrins kunder beroende av kredit för att kunna köpa t.ex. bilar eller lastbilar.

Skillnaden mellan statens och bankernas upplåningsränta är en indikation på hur svårt bankerna har att finansiera sig. Figur 2 visar denna räntespread för franska eurolån med 3 månaders löptid. Mönstret är det samma för andra EU-länder. Under senhösten 2008 och i början av 2009 var läget på kreditmarknaden mycket besvärligt. Sedan dess har emellertid läget förbättrats markant, och spreadarna har fallit till nästan normala nivåer. Samma sak gäller för räntan på utlåningen till företagen. En annan indikation på att kreditmarknaden börjat fungera är att t.ex. Volvo lastvagnar och Scania har kunnat finansiera sig genom att emittera företagsobligationer med relativt lång löptid på senare tid.

Det går alltså möjligen att hävda att det fanns ett marknadsmisslyckande på kreditmarknaden kring årsskiftet 2008/2009, men det gäller knappast idag. Dessutom är den bästa politiken mot ett marknadsmisslyckande i kreditmarknaden att direkt avhjälpa detta problem, snarare än att subventionera företag i behov av krediter.

Klusterexternaliteter

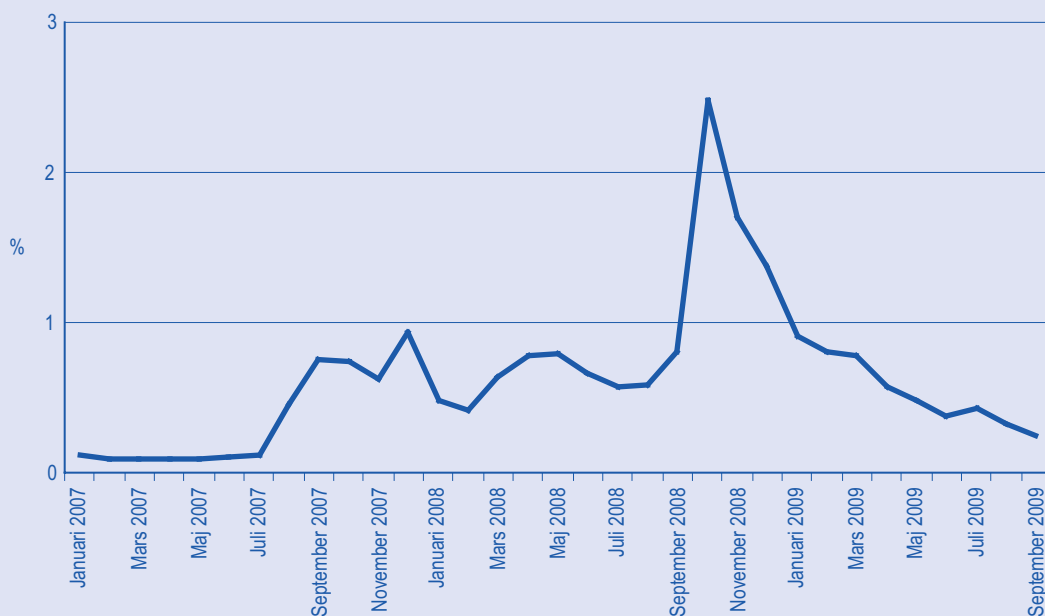
Det finns ett antal betydande fordonsindustriella kluster i Europa, som är centrerade kring de stora tillverkarna i Centraleuropa som BMW, Fiat, Mercedes, Peugeot, Renault och Volkswagen. För Sveriges del ligger halva fordonsindustrin på västkusten. Dessa kluster associeras i typfallet med positiva externaliteter t. ex. genom teknikspridning (teknologiska spillovers). Sådana externaliteter utgör i princip ett skäl till subventioner även om de är svåra att mäta.¹

Eventuella klusterexternaliteter är emellertid ingen nytt fenomen, och därför inget motiv för nya subventioner just nu. Politiken bör sedan länge vara avpassad för detta. Så har branschen också en hög andel offentligt finansierad FoU (12 procent i Sverige, 2007).

Strategiska motiv

Det skulle kunna finnas strategiska motiv att stödja fordons-

FIGUR 2 SPREAD 3M EURORÄNTA/3M SSVX FRANKRIKE



KÄLLA: RIKSBANKEN, BANQUE DE FRANCE

¹ Se t. ex. Rosenthal och Strange (2004) för en översikt.

industrin. Till exempel skulle starka positiva externaliteter till andra industrisektorer kunna innebära att fordonsindustrin har ett visst strategiskt värde. Ett annat strategiskt motiv har att göra med om det finns högre än normal avkastning (rents) i fordonsindustrin t. ex. på grund av imperfekt konkurrens.

Eventuella subventioner till fordonsindustrin kommer att tillfalla ägare, anställda och företagets kunder. En mycket stor del av fordonsindustrins produktion går på export. Detta gäller speciellt i små länder som Sverige, där 85 procent av bilarna och 95 procent av de tunga fordonen exporteras. Samtidigt är delar av industrin utlandsägd. En subvention till ett utlandsägt fordonsföretag tenderar i ett sådant fall att hamna i fickorna på utländska konsumenter och utländska ägare (Forslid och Midelfart 2005). Därför kan subventioner riktade mot inhemska ägda underleverantörer vara väl så motiverade, ur ett enskilt lands perspektiv, som subventioner till stora utlandsägda nedströmsproducenter.

Diskussion och slutsatser

Fordonsindustrin med sin höga forskningsintensitet ligger relativt väl till i förhållande till de Europeiska ländernas förväntade framtida komparativa fördelar. Ett statligt stöd till denna bransch har därför betydligt bättre förutsättningar att lyckas än t ex varvsstödet, som gavs till en arbetsintensiv bransch med dåliga förutsättningar i höglöneländer.

Däremot är det svårt att idag finna något marknadsmisslyckande, som kan motivera en statlig intervention. Det kan hävdas att det fanns något som liknade ett marknadsmisslyckande i kreditmarknaden kring årsskiftet 2008/2009, men knappast idag. Även om branschen ger upphov till positiv teknikspridning är det inget nytt fenomen, och därför knappast ett motiv för nya stöd just nu.

Den återstående frågan är om det finns ett strategiskt motiv att stödja fordonsindustrin. Det är möjligt att de omfattande åtgärderna i andra länder sätter fordonsindustrin i ett land utan stödåtgärder i ett visst strategiskt underläge. Det skulle vara bäst om världens fordonsindustri själv fick hantera krisen utan statliga interventioner, men givet att andra länder intervenerar uppstår frågan om EU och enskilda länder inom unionen också borde stödja fordonsindustrin, och hur ett stöd i så fall skall utformas.

Kommissionen har bl. a. förordat skrotningspremier eftersom de i princip gynnar alla tillverkare lika. Till exempel gynnar de tyska skrotningspremierna även svenska tillverkare. En skrotningspremie i en liten öppen ekonomi, som den svenska, kommer emellertid bara till en liten del att hamna hos inhemska tillverkare, eftersom konsumenterna till övervägande del köper importerade bilar. Därför är skrotpremier en relativt ineffektiv politik för att stödja de inhemska biltillverkarna i en liten öppen ekonomi. Samtidigt framstår skrotpremier som attraktiva, ur EUs perspektiv, eftersom EU är totalt sett är en mycket stor marknad, och eftersom skrotningspremier inte leder till snedvridningar mellan producenterna.

När det gäller mer direkta subventioner bör det noteras att ett stöd till fordonsföretag, med utländska ägare och stor export, till stora delar tenderar att hamna i fickorna på utländska konsumenter och utländska ägare. Länder med inhemska ägda fordonstillverkare och med stor inhemska marknad kan därför förväntas vara relativt mer benägna att stödja sin industri.

Referenser

EU-Kommissionen (2009), ”Responding to the crisis in the European automotive industry”, COM 104, Brussels.

Forslid R. och K.H. Midelfart (Ulltveit-Moe) (2009),
Industripolitik för den svenska fordonsindustrin
– En underlagsrapport till finanspolitiska rådet.

Forslid R. och K.H. Midelfart (Ulltveit-Moe) (2005),
”Globalization, industrial policy and clusters”,
Journal of International Economics 66, 197–213.

Rosenthal S. och W. Strange (2004), “Evidence on the nature and sources of agglomeration economies”, i Henderson och Thisse (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol.4, Amsterdam, North-Holland, 2119–2171.

European Policy Analysis

2009

The Eastern Partnership: Time for an Eastern Policy of the EU?

Author: Anna Michalski

Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro-Outsiders (2009:13epa)

Authors: Daniel Naurin and Rutger Lindahl

From Zero-Sum to Win-Win? The Russian Challenge to the EU's Eastern Neighbourhood Policies (2009:12epa)

Author: Hiski Haukkala

The CAP and Future Challenges (2009:11epa)

Authors: Mark Brady, Sören Höjgård, Eva Kaspersson och Ewa Rabinowicz

A Legal Analysis of the Global Financial Crisis from an EU Perspective (2009:10epa)

Author: Sideek Mohamed Seyad

An EU Strategy for the Baltic Sea Region:

Good Intentions Meet Complex Challenges (2009:9epa)

Author: Rikard Bengtsson

What to Expect in the 2009-14 European Parliament:

Return of the Grand Coalition? (2009:8epa)

Author: Simon Hix

The 2009 Swedish EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles (2009:7epa)

Authors: Fredrik Langdal and Göran von Sydow

Varför ska Sverige gå med i EMU? (2009:6epa)

Author: Lars Calmfors

When Lab Results are not Sufficient: On the Limitations of Science in Tackling

Modern Food Regulatory Concerns (2009:5epa)

Author: Karolina Zurek

EU alltmer accepterat (2009:4epa)

Author: Sören Holmberg

Stockholmsprogrammet – ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa? (2009:3epa)

Author: Anna Södersten

Democracy Promotion in a Transatlantic Perspective:

Reflections from an expert working group (2009:2epa)

Author: Anna Michalski

Foreign Policy Challenges for the Obama Administration (2009:1epa)

Author: John K. Glenn

2008

Nya regler om fri rörlighet för patienter (2008:15epa)

Author: Eva Edwardsson

The Swedish 2009 Presidency – Possible Policy Priorities (2008:14epa)

Authors: Fredrik Langdal and Göran von Sydow

Lissabonfördraget och den svenska grundlagens reglering av EU (2008:13epa)

Author: Carl Fredrik Bergström

Lissabonfördraget och "det irländska problemet" – en snabbare lösning än väntat? (2008:12epa)

Author: Carl Fredrik Bergström

EU Energy Policy in a Supply – Constrained World (2008:11epa)

Authors: Jacques de Jong and Coby van der Linde

Samstämmighet mellan inre och yttre politik (2008:10epa)

Author: Anna Michalski

Lissabonfördraget och straffrätten (2008:9epa)

Author: Ester Herlin-Karnell

The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy (2008:8epa)

Author: Stephen Woolcock

Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner (2008:7epa)

Author: Joakim Nergelius

Esse, non videri – företrädesprincipens vara eller icke vara (2008:6epa)

Author: Ola Zetterquist

Ökat opinionsstöd för EU (2008:5epa)

Author: Sören Holmberg

The Lisbon Treaty and EMU (2008:4epa)

Author: Sideek Mohamed Seyad

The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice (2008:3epa)

Author: Ester Herlin-Karnell

A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic (2008:2epa)

Author: Filipa Figueira

The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach (2008:1epa)

Author: Eiko Thielemann

2007

Flexicurity – An Answer or a Question? (2007:6epa)

Author: Lars Calmfors

Agenda 2014: A Zero-Base Approach (2007:5epa)

Author: Daniel Tarschys

Vad innebär reformfördraget? (2007:4epa)

Authors: Jörgen Hettne and Fredrik Langdal

A New Proposal for a Regulation on Mutual Recognition of Goods – Towards a Harmonized

Administrative Order? (2007:3epa)

Author: Jane Reichel

Spillover or Activist Leapfrogging? Criminal Competence and the Sensitiveness of the European Court of Justice (2007:2epa)

Author: Maria Bergström

Better Regulation of Mobile Telecommunications (2007:1epa)

Authors: Johan Stennek and Thomas P. Tangerås