

Utlökalisering av produktion – vad händer med jobben i Europa?

av Katariina Hakkala

Uppsatsen ingår i
En gränslös europeisk arbetsmarknad.
Europaperspektiv 2006.
Santérus Förlag, Stockholm 2006

IUI har förlagets tillstånd att visa detta
särtryck i PDF-format på sina interna nätsidor.

Utlokalisering av produktion – vad händer med jobben i Europa?

av Katariina Hakkala

De senaste decenniernas liberalisering av varu- och kapitalmarknader har gett upphov till en globalt integrerad ekonomi. Den ökade integrationen världen över har inneburit att ett flertal tidigare isolerade länder, som till exempel Kina och Indien, har blivit betydelsefulla aktörer i världsekonomin. Samtidigt har gapet i den ekonomiska utvecklingen mellan Västvärlden och många andra länder, framförallt i Sydostasien, minskat efter en period av ökad öppenhet och hög ekonomisk tillväxt. Även i EU har det skett stora förändringar. Länderna i det tidigare kommunistiska Östeuropa och det forna Sovjetunionen har integrerats med Västeuropa.

Samtidigt som globaliseringens önskvärda effekter har uppdagats, har debatten om integrationen av världsekonomin främst handlat om dess möjliga avigsidor. Framförallt i Västeuropa och Nordamerika finns det en stor oro att globalisering innebär utflyttning av produktion till länder i Östeuropa och Asien. Medan diskussionen i USA främst har handlat om utflyttning av IT-tjänster till Indien, har man i Europa betraktat utlokalisering av produktion i mycket bredare mening som ett hot för jobben inom tillverkningsindustrin och ekonomin i stort.

Utflyttning av produktion är ingalunda ett nytt fenomen. På 1960-talet pågick en omfattande utflyttning av branscher inom tillverkningsindustrin, till exempel textil- och varvsindustrin, från Sverige till länder med lägre lönekostnader. En avgörande skillnad mellan utlokaliseringen på 1960-talet och den idag är att den teknologiska utvecklingen gör inte bara enskilda branscher olönsamma i Sverige

och övriga EU-länder utan innebär att delar av produktionen inom ett flertal branscher kan flyttas utomlands för att minska produktionskostnaderna och öka lönsamheten.

Tidigare har produktionsflytten betraktats som en del av en strukturomvandling som leder till ökad specialisering inom mera kunskapsintensiva branscher. Numera finns det dock en ökad medvetenhet om att utlokalisering av produktion inte bara berör okvalificerade arbeten utan kan innebära att även de mest kunskapsintensiva arbeten flyttas, åtminstone i viss utsträckning, från Västeuropa. En viktig drivkraft bakom denna utveckling är den trådlösa telekommunikations- och informationsteknologi som gör att företag utan större problem kan fragmentera sin produktion och lokalisera olika delar av produktionskedjan världen över i länder som erbjuder de bästa möjliga villkoren.

En annan viktig drivkraft är den ökade tillgången av arbetskraft i andra delar av världen. Det finns bedömningar om att inträdet av det forna Sovjetunionen, Indien och Kina i världsekonomin har lett till en fördubbling av den globala arbetskraften. Även om en stor del av denna ökning i arbetskraftsutbudet avser lågutbildad arbetskraft, har tillgången av högutbildad arbetskraft också ökat, i synnerhet genom avskaffande av restriktioner för utlandsinvesteringar i Östeuropa, Ryssland och Indien. I de nya EU-länderna i Östeuropa, i synnerhet, finns det välutbildad arbetskraft som betalas relativt låga löner jämfört med andra EU-länder även när man har tagit hänsyn till skillnader i arbetsproduktivitet. Dessutom växer de lokala marknaderna i dessa länder vilket ger ytterligare incitament för västeuropeiska och nordamerikanska företag att lokalisera produktion där.

Medan europeiska företag kan dra stor nytta av växande globala marknader och lägre produktionskostnader, möter däremot regeringarna i Sverige och övriga EU-länder nya utmaningar när jobb inom tillverkningsindustrin och tjänstesektorn flyttas till låglöneländer. Detta kapitel syftar till att beskriva och analysera effekter av den globala integrationen på produktions- och arbetsmarknaden i Sverige och i EU i stort samt att diskutera policyåtgärder på arbetsmarknaden som kan säkerställa både jobben och konkurrenskraften i de europeiska länder som drabbas av produktionsflytt. Kapitlet inleds

med en beskrivning av produktionsflytt och därefter följer en analys av dess effekter på efterfrågan på arbetskraft, med fokus på Sverige. Efter detta följer en beskrivning av fenomenet i övriga EU-länder. I samband med diskussionen presenteras också resultat från tidigare empiriska studier om effekter av omlokalisering av produktion på efterfrågan av arbetskraft i andra EU-länder. Till sist följer en diskussion om policyåtgärder.

Hur omfattande är utflyttningen av produktion? Det svenska fallet

Det finns ingen vedertagen definition av flytt av produktion. I debatten används "outsourcing" och "offshoring" ofta synonymt med flytt av produktion. Ändå syftar de två engelska orden på två olika saker. "Outsourcing", det vill säga inköp av insatsvaror och tjänster av andra företag, behöver inte ens innebära att produktion utlokaliseras om inköpen sker mellan företag inom ett lands gränser. Det är först när inköpen sker över nationsgränserna som fenomenet förknippas med utlokalisering av produktion. Någon flytt av produktion behöver aldrig förekomma, men om ett inhemskt företag väljer att köpa insatsvarorna från ett utländskt företag kan det leda till att produktion i hemlandet läggs ned. "Offshoring" syftar däremot direkt på att inhemsk produktion ersätts med utländsk produktion. Som ett exempel kan ett svenskt multinationellt företag inom bilbranschen välja att 1) producera däck själv i Sverige, 2) låta ett annat svensk företag producera däcken, 3) producera däcken i egen regi i ett annat land än Sverige, eller 4) låta ett annat företag i utlandet producera däcken. Av dessa alternativ definieras 2) som inhemsk "outsourcing", 3) syftar på "offshoring" om det svenska multinationella företaget tidigare producerade däcken själv i Sverige och 4) som internationell eller så kallad "offshore outsourcing". Gemensamt för alla de tre alternativen är att företaget lägger ned sin däckproduktion i Sverige.

Varken "offshore outsourcing" eller "offshoring" ska förväxlas med en expansion av svenska multinationella företags utlandsinvesteringar, vilket i exemplet ovan skulle innebära att företaget behåller sin

däckproduktion i Sverige men samtidigt öppnar en ny däckfabrik i egen regi i utlandet. Under 1900-talet har expansionen av svenska multinationella företags verksamhet utomlands lett till att nya jobb har skapats i Sverige både inom produktionen och huvudkontorsverksamhet som till exempel forskning och utveckling. Med andra ord har expansionen inte skett på bekostnad av svensk produktion och svenska jobb. Dock finns det nya tecken som tyder på att multinationella företags verksamhet i Sverige minskar.

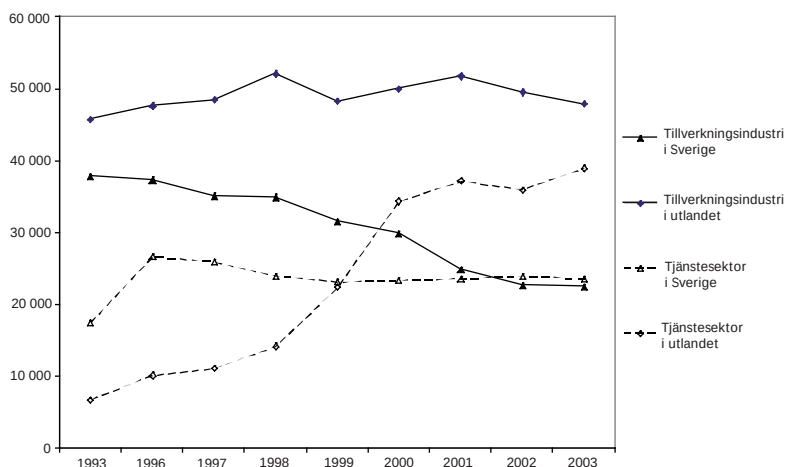
Det är svårt att få en mer precis uppskattning om hur omfattande utflyttningen av produktion är, vilket delvis kan förklaras med att det inte finns någon officiell statistik på produktionsflytt, varken i Sverige eller utomlands. Nationella myndigheter som är ansvariga för den officiella statistiken har begränsade möjligheter att samla in uppgifter utanför det egna landets gränser. Svenska multinationella företag lämnar uppgifter om sin utlandsverksamhet till Statistiska centralbyrån (SCB) men dessa uppgifter omfattar i stort sett bara antalet anställda på deras utländska dotterföretag. Problemet är att förändringar i antalet anställda inte avslöjar i vilken utsträckning en ökning i verksamheten orsakas av en generell expansion eller en utflyttning av produktion från Sverige till utlandet. För att uppskatta omfattningen av produktionsflytt kommer vi att utgå från det svenska exemplet. Senare i kapitlet kommer jag att diskutera fenomenets omfattning och dess konsekvenser i andra EU-länder.

Svenska multinationella företags verksamhet i Sverige och utomlands

Debatten om utflyttning av produktion blir ofta aktuell i samband med att något stort svenskt multinationellt företag har bestämt att lägga ned en fabrik i Sverige och ersätta den med en ny i Asien eller i Östeuropa. Därmed förknippas produktionsflytt framförallt med stora multinationella företag inom tillverkningsindustrin. Det är dock oklart om dessa nedläggningar leder till en minskning av den totala verksamheten i Sverige eller om en annan typ av verksamhet ersätter de nedlagda jobben i Sverige. Ofta är en omstrukturering av ett före-

tag nödvändig för att garantera lönsamheten och konkurrenskraften i företaget. På sikt kan det också garantera att en annan typ av verksamhet stannar kvar och expanderar i Sverige, även om en utflyttning av produktion inte direkt leder till några nya jobb i Sverige.

Figur 1 visar antalet anställda i svenska multinationella företag 1993–2003. Det är uppenbart att svenska multinationella företag kraftigt har minskat sin verksamhet inom den svenska tillverkningsindustrin under perioden. Antalet anställda i Sverige har minskat med drygt 40 procent under tioårsperioden. Inom tjänstesektorn är utvecklingen den motsatta, antalet anställda i Sverige har ökat med 35 procent. Ökningen är ändå inte tillräcklig för att fullt ut kompensera minskningen i tillverkningsindustrin, då antalet anställda på multinationella företag inom alla branscher, inklusive bygg- och energibranscherna, har minskat med 18 procent. Vidare kan vi notera att utlandsanställda i multinationella företag inom tillverkningsindustrin har ökat bara med 5 procent. Trenden har inte varit tydligt uppåtgående. Inom tjänstesektorn har ökningen varit betydligt större, hela 475 procent.



FIGUR 1. ANSTÄLLDA I SVENSKA MULTINATIONELLA FÖRETAG I SVERIGE OCH UTOMLANDS.

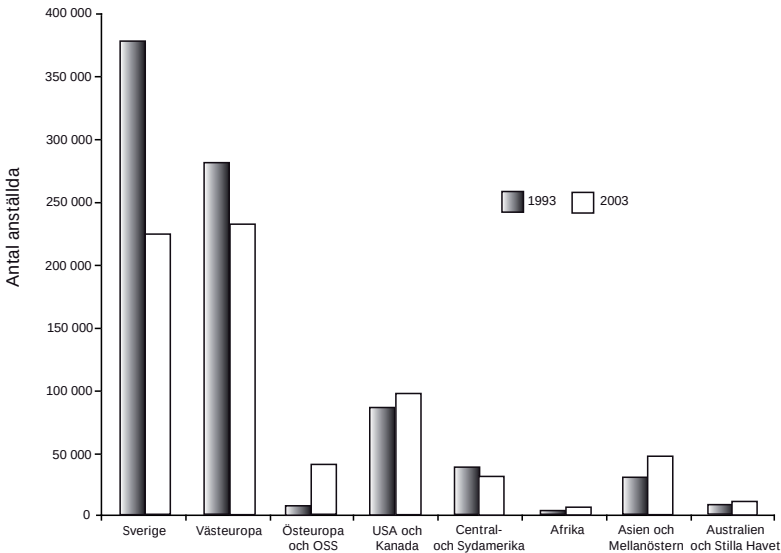
Källa: Statistik från ITPS.

Den blygsamma ökningen av antalet utlandsanställda inom tillverkningsindustrin tyder inte på att det skulle ha skett produktionsflytt inom multinationella företag i någon större omfattning. Dock måste man vara försiktig med tolkningen av dessa siffror eftersom det finns andra förklaringar än produktionsflytt till minskningen. En faktor som kan åtminstone delvis förklara minskningen i verksamheten i Sverige och varför expansionen av utlandsverksamheten har varit ganska blygsam är att populationen av svenska multinationella företag har förändrats under tiden. Ett stort antal multinationella företag har blivit uppköpta av utländska företag under samma period och därmed finns de inte längre med i gruppen av svenska multinationella företag. Svenska multinationella företags andel i antalet anställda inom företagssektorn sjönk från 50 till cirka 33 procent inom tillverkningsindustrin mellan 1997 och 2002. De utlandsägda företagens andel inom tillverkningsindustrin ökade från 24 till 33 procent under samma period.

En annan möjlig förklaring till minskningen i antalet anställda på svenska multinationella företag inom tillverkningsindustrin är inhemsk "outsourcing" av företagets tjänsteverksamhet. Det totala antalet anställda som arbetar på inhemska, utlandsägda och på svenska multinationella företag inom svensk tillverkningsindustri minskade med en dryg procent, samtidigt som antalet anställda på företag inom tjänstesektorn ökade med 21 procent, totalt med cirka 232 000 anställda, mellan 1993 och 2003. I absoluta termer har de största ökningarna skett inom företagsservice (80 500 anställda), privat hälso- och sjukvård (49 500), datakonsulter och dataservicebyråer (39 500) och detaljhandeln (17 600). Expansionen av den privata tjänstesektorn verkar ha mer än kompenserat neddragningarna inom tillverkningsindustrin. Det är sannolikt att en del av expansionen av företagsservice, datakonsulter och dataservicebyråer förklaras av att dessa tjänster tidigare producerades av företagens egna anställda inom tillverkningsindustrin medan företagen numera köper tjänsterna av andra företag. Denna "outsourcing" av tjänsteyrket innebär helt enkelt att en del av verksamheten inom tillverkningsindustrin blivit omdefinierad som verksamhet inom tjänstebranscher. Förändringar i statistiken kan således återspegla en överskattad minskning av jobben i tillverknings-

industrin och en överskattad expansion av tjänstejobben.

Genom att studera förändringar av antalet anställda i multinationella företag i olika geografiska områden får man en bättre uppfattning om var företagen lägger sin verksamhet och om det har något samband med omlokalisering av produktion. Figur 2 visar antal utlandsanställda i olika regioner 1993 och 2003. Den största delen av utlandsanställda finns i Västeuropa medan Östeuropa och det forna Sovjetunionen står för den största procentuella ökningen (710 procent inom alla branscher mellan 1993 och 2003). Ökningen i den sistnämnda regionen har skett framförallt i de östeuropeiska länderna som blev medlemmar i EU 2004. En expansion av tillverkningsindustrin har också skett i Asien, men Västeuropa är dock fortfarande viktigt. Asien, det forna Sovjetunionen och Östeuropa tillsammans står endast för 14 procent av antalet anställda som jobbar på multinationella företag inom tillverkningsindustrin i Västeuropa 2003.



FIGUR 2. ANTAL ANSTÄLLDA I SVENSKA MULTINATIONELLA FÖRETAG FÖRDELAT REGIONALT.

Källa: Statistik från ITPS.

Andelen är relativt liten trots att svenska multinationella företag inom tillverkningsindustrin har minskat antalet anställda med 17 procent eller 46 800 personer sedan 1993 i Västeuropa. Figur 2 ger stöd för hypotesen att multinationella företag har flyttat viss produktion till låglöneländer i Asien, det forna Sovjetunionen och Östeuropa. Totalt har 51 000 nya jobb inom tillverkningsindustrin respektive 33 000 inom tjänstesektorn skapats inom dessa regioner.

Sammanfattningsvis verkar det som att svenska multinationella företag har omlokaliserat en del produktion från Sverige och Väst-europa till Östeuropa och Asien. Men utflyttning av produktion är inte den enda förklaringen till att svenska multinationella företag anställer färre personer inom tillverkningsindustrin i Sverige. Som tidigare påpekats kan en del av förändringarna förklaras av att ett antal multinationella företag har blivit sammanslagna med eller uppköpta av utländska företag och att tjänsteverksamhet inom tillverkande företag har blivit "outsourcad" till tjänsteföretag i Sverige.

Produktionsflytt och import av insatsvaror

Genom att studera multinationella företags verksamhet kan man öka förståelsen för produktionsflytt som sker internt inom företag. Men en del av produktionen flyttas externt till andra företag i utlandet. Tillsammans med Karolina Ekholm har jag gjort en studie i vilken vi använder ett mått som omfattar även denna typ av produktionsflytt. Vi analyserar förändringar i importen av insatsvaror som andel i produktionen för att uppskatta i vilken omfattning produktion av insatsvaror har flyttat utomlands. En ökning i andelen kan antingen bero på att företagen själva flyttar ut delar av sin produktion utomlands ("offshoring") eller att de väljer att köpa varorna från en utländsk underleverantör istället för en svensk ("offshore outsourcing"). Båda alternativen innebär att svenska företag köper insatsvaror från utlandet i större utsträckning på bekostnad av svensktillverkade varor.

Det finns två olika sätt att beräkna denna andel, det första så kallade smala måttet inkluderar inköpen av insatsvaror i en bransch från samma bransch, till exempel i bilbranschen ingår inköp av bildäck,

men inte inköp av metall eller kemikalier. Det andra måttet, det så kallade breda måttet, inkluderar inköpen av insatsvaror i en bransch från alla branscher. Båda måtten används i internationella studier om produktionsflytt men det smala måttet anses mäta produktionsflytt mer precist.

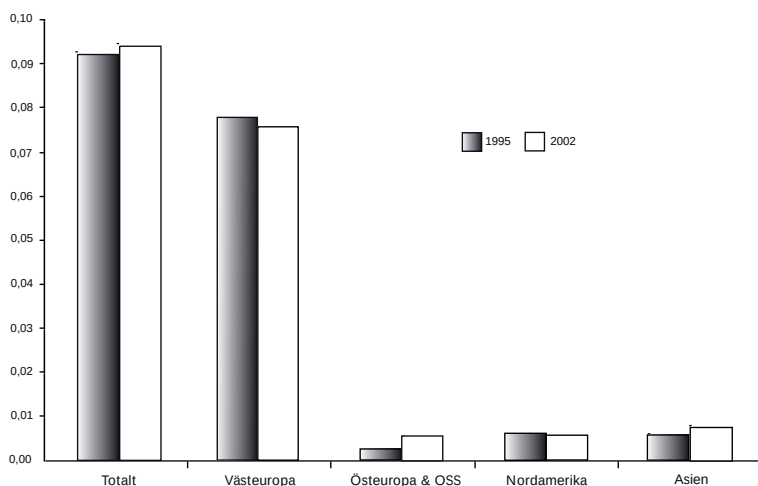
Tabell 1 visar importen av intermediära varor och tjänster som andel av total produktion 1995 och 2000. Både det smala och breda måttet tyder på att importen av insatsvaror och tjänster inom alla branscher inte har ökat avsevärt sedan 1995. Enligt det smala måttet är ökningen bara 0,2 procentenheter inom alla branscher. Importen av tjänster inom tjänstesektorn (25–30 procent) och tillverkningsindustrin (31 procent) tycks ha ökat rätt avsevärt, men från en låg nivå. Ökningen av importen inom tillverkningsindustrin enligt det breda måttet (3,8 procentenheter) är dock mest betydelsefull då importvolymen av insatsvaror är störst i denna sektor.

TABELL 1. IMPORT AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER SOM PROCENTUELL ANDEL AV TOTAL OUTPUT I SVERIGE.

	Mått	1995	2000	Förändring	
				Procent- enheter	Procent
Alla branscher	Smala	4,0	4,2	0,2	5,0
	Breda	8,8	9,6	0,8	9,1
Tillverknings- industri	Smala	9,1	9,8	0,7	7,7
	Breda	22,1	25,9	3,8	17,2
Tjänstesektor	Smala	1,0	1,3	0,3	30,0
	Breda	6,7	8,4	1,7	25,4
Tjänster inom tillverknings- industri		10,0	13,1	3,1	0,3

Källa: Beräknad från SCB:s input-output tabeller för 1995 och 2000.

I Figur 3 kan vi se hur importen av insatsvaror inom tillverkningsindustrin fördelar sig mellan olika världsdelar. Den största delen av den totala importen insatsvaror, nästan 80 procent, kommer från Västeuropa under hela perioden. Den regionala fördelningen av multinationella företags anställda följer mönstret för utlandsanställda i två avseenden: Asien och Östeuropa, de två regioner dit företagen förmodas flytta mest produktion från Sverige, står för en mycket liten andel av de importerade insatsvarorna. Dock står Östeuropa för den största ökningen; andelen har ökat med 150 procent (från ca 0,2 till ca 0,5 procent i den totala produktionen) mellan 1995 och 2002. Andelen av insatsvaror som kommer från Asien/Mellanöstern och Latinamerika har också ökat medan andelen av insatsvaror från Västeuropa och Nordamerika har minskat.



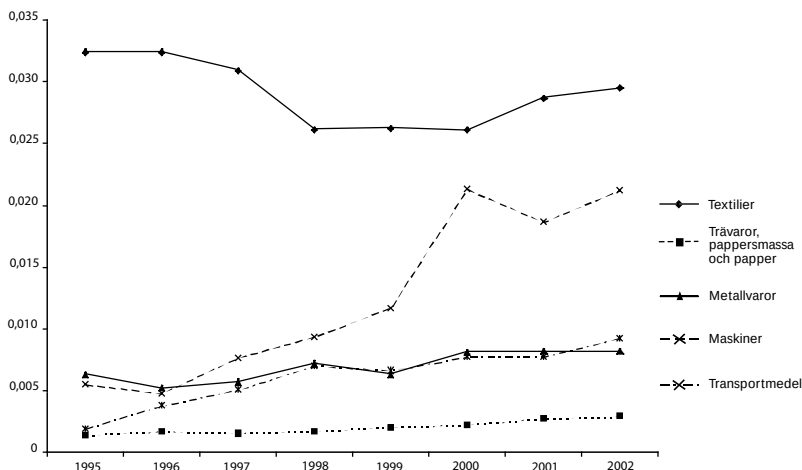
FIGUR 3. IMPORT AV INSATSVAROR SOM ANDEL AV TOTAL PRODUKTION (SMALA MÅTTET) INOM DEN SVENSKA TILLVERKNINGSINDUSTRIEN FÖRDELAD REGIONALT.

Källa: Beräknad från SCB:s statistik. Central- och Sydamerika, Afrika, Australien och Nya Zeeland står för mycket små andelar och redovisas inte i figuren.

I andra avseenden är fördelningen ganska olik den vi såg beträffande den regionala fördelningen av svenska multinationella företags verksamhet, till exempel finns cirka 20 procent av alla utlandsanställda i USA och Kanada, medan en mycket mindre andel av importen av insatsvaror kommer från dessa länder (6 procent). Även Asien och Mellanöstern står för en mycket mindre andel av importen av insatsvaror än utlandsanställda. En uppenbar förklaring till skillnaderna är att multinationella företag i dessa regioner producerar främst till den lokala marknaden. Långa avstånd gör importen av insatsvaror dyr.

Det finns några begränsningar med importmåttan ovan. Prisförändringar och valutakurser kan innebära att importandelen underskattas eller överskattas. Det är till exempel möjligt att omdirigeringen av importen av insatsvaror från Västeuropa och Nordamerika till Östeuropa och Asien har skett i något större omfattning än vad siffrorna visar. Lägre produktionskostnader i Östeuropa och Asien kan medföra att likvärdiga insatsvaror importeras till lägre priser än från Västeuropa och Nordamerika, vilket leder till att omfattningen av produktionsflytten underskattas.

En annan begränsning gäller den höga aggregationsnivån av branscherna i analysen. Det kan finnas mer tydliga förändringar beroende på vilken bransch man studerar. Figur 4 visar branschfördelade importandelar enligt det smala måttet för låginkomstländer. Vi kan observera att den största andelen av importerade insatsvaror går till textilbranschen, medan den största ökningen har skett inom maskinindustrin. Även metall- och transportmedelindustrin ökade sina andelar något på slutet av 1990-talet. Delar av maskinindustrin, där importen av insatsvaror har ökat mest, kännetecknas inte som typiskt arbetsintensiv. En närmare granskning avslöjar att tillverkning av teleprodukter (SNI 32) har ökat mest (350 procent mellan 1995 och 2002) och står för den största andelen importerade insatsvaror (3 procent) inom maskinindustrin. Det är möjligt att de delar av produktionen som utlokaliseras använder mogna teknologier och är relativt mindre kunskapsintensiva. Tillverkning av elektroniska komponenter, radio- och TV-apparater till exempel sker i allt större utsträckning i länder med låga arbetskostnader.



FIGUR 4. IMPORT AV INSATSVAROR FRÅN LÅGINKOMSTLÄNDER SOM ANDEL AV TOTAL PRODUKTION (SMALA MÅTTET) FÖRDELAD I BRANSCHER INOM DEN SVENSKA TILLVERKNINGSINDUSTRIN.

Källa: Beräknad från SCB:s statistik.

Sammanfattningsvis visar statistiken för import av intermediära varor och tjänster i produktionen att total "offshore outsourcing" och "offshoring" inte har ökat i någon större omfattning, men inom vissa branscher har importen av insatsvaror från låginkomstländer ökat markant. Den märkbara förändringen är att svenska företag importerar något mer insatsvaror från länder i Östeuropa och Asien på bekostnad av minskad import från Västeuropa och Nordamerika.

Den svenska arbetsmarknaden och konkurrensen från öst

Mycket tyder på att Östeuropa har fått en allt större betydelse för svensk ekonomi. Multinationella företag expanderar sin verksamhet där och svenska företag importerar en ökande andel av sina insatsva-

ror därifrån. Anslutningen av Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien och de baltiska länderna till EU påskyndar med all sannolikhet integrationen av Sverige och övriga EU-länders ekonomi med den östeuropeiska. Det som skiljer multinationella företags investeringar i Asien och Östeuropa är framförallt kunskapsintensiteten och det geografiska avståndet. Östeuropa utgör potentiellt ett större hot för jobben i Sverige och andra EU-länder då det konkurrerar med relativt högutbildad arbetskraft och lägre arbetskostnader och ligger närmare de stora europeiska marknaderna. Å andra sidan innebär EU:s integration med Östeuropa att företag från Sverige, Tyskland, Frankrike och andra "gamla" EU-länder kan sälja sina produkter till nya växande marknader, vilket kan leda till positiva effekter på multinationella företags verksamhet i hemlandet.

Sambandet mellan multinationella företags expansion i en region och dess verksamhet i andra regioner är långt ifrån entydigt. Hur sysselsättningen påverkas i hemlandet beror på om verksamheten i de expansiva regionerna är kompletterande eller substituerande med den inhemska. I den teoretiska litteraturen om multinationella företag skiljer man mellan vertikala och horisontella direktinvesteringar. Horisontella investeringar innebär att företag väljer att investera utomlands istället för att exportera från hemlandet för att undvika transport- och handelskostnader. Om investeringarna ersätter tidigare export till landet är effekterna på sysselsättning och produktion negativa i Sverige. Vertikala investeringar innebär däremot att företag investerar i produktionsanläggningar i utlandet för att minska produktionskostnaderna. Det kan handla om investeringar i arbetsintensiv produktion i länder med låga löner för mindre kvalificerad arbetskraft, men även investeringar i kunskapsintensiv produktion. I de fall vertikala investeringar går till arbetsintensiv produktion förväntas effekterna vara positiva på efterfrågan av högutbildad arbetskraft i hemlandet. Med andra ord specialiserar sig hemlandet i mer kunskapsintensiv verksamhet på bekostnad av arbetsintensiv verksamhet.

Hur integrationen med Östeuropa påverkar svenska multinationella företags verksamhet i Sverige och andra delar av Europa på 1990-talet har studerats av Braconier och Ekholm. Deras resultat visar

att de lokala lönekostnaderna påverkar dotterföretagen i Östeuropa och Sydeuropa mer än dem i Västeuropa. Braconier och Ekholm tolkar resultaten som att det finns lönekonkurrens mellan Östeuropa och Sydeuropa som gynnar verksamheten i Östeuropa. Deras resultat tyder också på att verksamheten i Sverige och Östeuropa substituerar varandra i genomsnitt, men resultaten ger starkare stöd för hypotesen att jobben i Sverige hotas mest av verksamheten i övriga Västeuropa.

Vem vinner och vem förlorar på produktionsflytt?

Braconiers och Ekholms studie visar att det framförallt är mer arbetsintensiv verksamhet som svenska multinationella företag har etablerat i Östeuropa. Därmed är det sannolikt att mindre kvalificerade arbeten har försvunnit från Sverige, medan effekterna på högutbildad arbetskraft är mer osäkra. Även om Östeuropa har fått en mer betydande roll, kan utlokaliseringen av verksamhet till länder som Kina och Indien ha haft en större påverkan på de mindre kvalificerade jobben. Därför är det intressant att analysera vidare hur "offshoring" och "offshore outsourcing" påverkar efterfrågan på olika typer av arbetskraft i tillverkningsindustrin.

Jag har tillsammans med Karolina Ekholm under 2005 gjort en studie på uppdrag av Näringsdepartementet i vilken vi ekonometriskt skattar effekterna av utlokalisering på den relativa efterfrågan på arbetskraft i Sverige under perioden 1995–2000. I den ekonometriska analysen antas "offshoring" påverka efterfrågan på arbetskraft på samma sätt som ny teknologi. Nya innovationer inom IT-teknologin, till exempel, kan öka produktiviteten hos den arbetskraft som har kunskaper att använda den nya teknologin och leda till en ökad efterfrågan på denna typ av arbetskraft. Samtidigt minskar efterfrågan på arbetskraft som inte har tillräckliga kunskaper för att använda den nya teknologin. På samma sätt kan "offshoring" av arbetsintensiv produktion öka produktiviteten hos den arbetskraft som stannar kvar i den mer kunskapsintensiva produktionen i Sverige. Därmed

förväntar man att den lågutbildade arbetskraften påverkas negativt av "offshoring".

Vi använder observationer för 20 branscher inom tillverkningsindustrin och inkluderar två variabler på teknologisk förändring: "offshoring"-mättet som presenterades i avsnittet ovan och branschens FoU-intensitet. Det senare kontrollerar för effekter av inhemsk teknologisk utveckling på den relativa efterfrågan på arbetskraft. Vi skiljer mellan tre olika typer av arbetskraft: grundskole-, gymnasie- och högskoleutbildad.

Från skattningarna härleder vi elasticiteter som anger ändringen i relativ efterfrågan på arbetskraft i procent då "offshoring" ökar med en procentenhet. Resultaten tyder på att total "offshoring" och "offshoring" (mätt med det smala måttet) till låginkomstländer tenderar att skifta efterfrågan från arbetskraft med gymnasial utbildning till andra typer av arbetskraft. En ökning av "offshoring" till låginkomstländer med en procentenhet minskar efterfrågan på gymnasieutbildad arbetskraft med cirka 3,5 procent och ökar efterfrågan på högskoleutbildad arbetskraft med 5–6 procent. Resultaten visar också att "offshoring" till höginkomstländer inte har statistiskt signifikant effekt på någon typ av arbetskraft. Den andra variabeln som mäter teknologisk förändring, branschens FoU-intensitet, har en förväntad positiv effekt på efterfrågan av högskoleutbildad arbetskraft i alla skattningar. "Offshoring" till låginkomstländer, mätt med det breda måttet, visar sig ha en positiv effekt (men statistiskt signifikant endast på tioprocentnivån) även på arbetskraft med grundskoleutbildning, vilket är något förvånande. En möjlig förklaring till effekten är att äldre generationer har enbart grundskoleutbildning i större utsträckning än yngre generationer, men kan behålla sina jobb tack vare en längre erfarenhet eller turordningsreglerna enligt LAS.

Samma metod används för att vidare studera effekterna av "offshoring" till Östeuropa och OSS (Oberoende Staters Samväldje). Resultaten bekräftar att "offshoring" till Östeuropa har en effekt på den svenska arbetsmarknaden. "Offshoring" mätt som import av intermediära varor från Östeuropa substituerar svensk arbetskraft med gymnasieutbildning. En ökning av "offshoring" till Östeuropa med en tiondels procentenhet minskar efterfrågan på gymnasieutbildad

arbetskraft med cirka 0,8 procent och ökar efterfrågan på högskoleutbildad arbetskraft med 1,8–1,9 procent.

De nya EU-länderna står för den största delen av importerade insatsvaror från Östeuropa. Även om importen av insatsvaror från Östeuropa fortfarande är på låg nivå (se figur 3) kan effekterna på arbetskraftsefterfrågan i Sverige bli mycket viktiga om den ökande trenden fortsätter. Resultaten tyder på att integrationen mellan Sverige och Östeuropa hade effekter på den svenska arbetsmarknaden redan på 1990-talet före de åtta östeuropeiska ländernas inträde i EU.

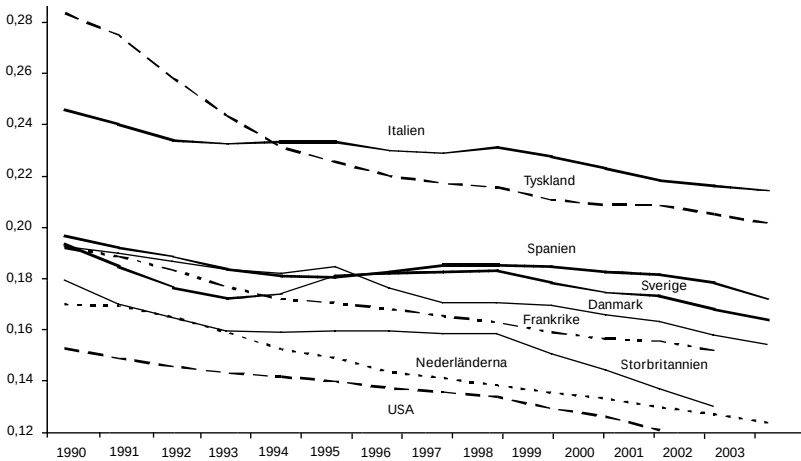
Effekter av produktionsflytt på arbetsmarknaden i Europa

Frågan om produktionsflytt är minst lika aktuell i många andra europeiska länder som den är i Sverige. Ett tecken på ökad utlokalisering av produktion är att tillverkningsindustrins andel av den totala sysselsättningen har minskat i de flesta EU-länderna. I Figur 5 ser vi tydligt denna trend för åtta EU-länder och USA sedan 1990. Andelen är lägst i USA, Nederländerna och Storbritannien vilka anses höra till länder där strukturomvandlingen har kommit längst. Sverige sticker inte ut jämfört med andra EU-länder, men om den framtida utvecklingen är densamma som för Nederländerna och Storbritannien kommer sysselsättningen inom tillverkningsindustrin att krympa ännu mer och ersättas med tjänsteverksamhet i Sverige.

Ett tydligt tecken på att produktionsflytt spelar en avgörande roll i tillverkningsindustrins nedgång är att förädlingsvärdet i produktionen minskar i många EU-länder. I Tyskland, till exempel, har den inhemska andelen i förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin sjunkit från 40 procent 1970 till 34 procent 2003, enligt OECD:s statistik. En konsekvens av detta är att en allt mindre del av förädlingsvärdet i exporten skapas i det landet som exporterar slutprodukten. Ett exempel är det tyska bilmärket Porsche Cayenne som produceras mestadels vid fabriken i Bratislava i Slovakien; bara 12 procent av värdet skapas i Leipzig i Tyskland. I Tyskland har utvecklingen lett till en intensiv debatt om landet håller på att bli en så kallad "basareko-

nomi". Enligt ekonomen H-W Sinn innebär begreppet att Tyskland blir en ekonomi som specialiserar sig på förpackning och försäljning av varor medan en allt större del av dess produktion, även den med högst förädlingsvärde, flyttas till låglöneländer. Med andra ord ändras Tysklands roll i världsekonomin från att vara producent till att vara försäljare.

En del kritiker av "basarekonomi"-hypotesen hävdar att nedgången i sysselsättningen och förädlingsvärdet inom tillverkningsindustrin kan bero på en ökad inhemsk "outsourcing" av tjänsteverksamhet från tillverkande företag till företag inom tjänstesektorn. Men ett tecken som tyder på att ökad "offshoring" förklarar en del av tillverkningsindustrins krympning är den ökade importen av insatsvaror. Tabell 2 visar andelen importerade insatsvaror och tjänster i den totala användningen av insatsvaror och tjänster för ett antal EU-länder. I tabellen ser vi bland annat att Nederländerna, som har den lägsta andelen av sysselsättningen inom tillverkningsindustrin enligt



FIGUR 5. SYSSELSATTA I TILLVERKNINGSINDUSTRIN SOM ANDEL AV TOTAL SYSSELSÄTTNING I ETT ANTAL EU-LÄNDER OCH I USA.

Källa: OECD STAN databas. Västtyskland 1990 därefter hela Tyskland.

Figur 5, har den högsta andelen importerade insatsvaror och tjänster i den totala användningen. I Tyskland är andelen fortfarande lägre än i många andra länder, men ökningen har varit snabbast i Tyskland efter Spanien under den andra halvan av 1990-talet.

Att importen av insatsvaror och tjänster har ökat talar för att varor tillverkade i utlandet ersätter inhemsk arbetskraft i de länder som visas i tabellen. I Tyskland står bil- och elektronikbranscherna i förgrunden när det gäller utvecklingen mot en "basarekonomi". För att behålla konkurrenskraften inom dessa branscher måste företagen förlita sig på en ökad import av komponenter från lågkostnadsländer. Även i Sverige har importen av insatsvaror från låginkomstländer ökat mest inom transport- och elektronikbranscherna, som Figur 4 visade.

TABELL 2. IMPORT AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER SOM ANDEL AV DEN TOTALA ANVÄNDNINGEN AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER.

Land	1995	2000	Förändring	
			Procent-enheter	Procent
Sverige	23,2	26,7	3,5	15,1
Tyskland	15,3	20,0	4,7	30,7
Italien	17,1	20,0	2,9	17,0
Spanien	7,7	22,5	14,8	192,2
Nederländerna	28,8	30,0	1,2	4,2
Danmark	21,8	26,1	4,3	19,7
Österrike	25,3	29,5	4,2	16,6

Källa: Eurostat. Beräknad från input-output tabeller och avser hela ekonomin.

Ett antal studier, jämförbara med den som jag gjort med Karolina Ekholm, har analyserat hur ökad import av varor och tjänster påverkar den relativa efterfrågan på inhemsk arbetskraft i andra EU-länder. Dessa studier ger inte entydigt stöd för hypotesen att produktionsflytt förklarar försvinnandet av arbetstillfällen och minskningar i efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Forskarna Falk and Koebel, till exempel, använder en ganska bred definition av produktionsflytt och

finner inga belägg för att lågutbildad arbetskraft substitueras för importerade varor eller köpta tjänster i Tyskland under perioden 1978–90. Det är möjligt att man skulle finna signifikanta effekter för en senare period. Amiti och Wei som studerar effekter av utflyttningar av tjänster i Storbritannien finner inte heller stöd för oron att import av tjänster från lågkostnadsländer begränsar framväxten av arbetstillfällen under perioden 1995–2001. Å andra sidan, Strauss-Kahns resultat tyder på att ökad import har en negativ effekt på efterfrågan av lågutbildad arbetskraft i tillverkningsindustrin i Frankrike mellan 1977–93. Forskarna Hijzen, Görg och Fine, vars metod ligger närmast den i vår studie, får liknande resultat för Storbritannien. Deras resultat visar att produktionsflytt, mätt med både det breda och smala måttet, har en starkt negativ effekt på efterfrågan av lågutbildad arbetskraft under perioden 1982–96.

Resultaten från ovan diskuterade studier för Storbritannien och Frankrike och vår studie för Sverige tyder på att "offshoring" och "offshore outsourcing" drabbar arbetskraften i tillverkningsindustrin olika. Enligt dessa studier är det gruppen med lägst kunskapsnivå som påverkas mest negativt av "offshoring". I studien för Storbritannien definieras arbetskraften i tre grupper enligt arbetsuppgifter medan i studien för Frankrike fördelas arbetskraften i två grupper enligt OECD:s definitioner av kunskapsnivå. I Sverige påverkas framförallt mellangruppen med gymnasieutbildning negativt, eftersom en relativt stor del av arbetskraften som arbetar inom den utlokaliseringshotade tillverkningsindustrin har en gymnasial utbildning. Dock behöver inte alla gymnasieutbildade påverkas negativt, det kan finnas skillnader i efterfrågan på arbetskraft med olika gymnasieutbildningar.

Studier på effekter av "offshoring" på den relativa efterfrågan på arbetskraft estimerar inte nettoeffekter av "offshoring" på den totala efterfrågan på arbetskraft. Detta innebär att den höga arbetslösheten i många EU-länder, såsom Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien och Finland, kan vara en konsekvens av produktionsflytt även om man inte finner entydigt stöd för att den relativa efterfrågan på lågutbildad arbetskraft minskar. Den fortsatta integrationen av världsekonomin innebär en ökad specialisering enligt komparativa fördelar och att en allt större del av produktionen lokaliseras där det finns rikliga

tillgångar av lågutbildad arbetskraft. Redan nu kan vi observera konsekvenser av denna utveckling. Även om exporten ökar i Tyskland, Sverige och många andra EU-länder, genererar exportexpansionen inte tillräckligt många nya jobb.

I grund och botten kan förekomsten av en bestående hög arbetslöshet och en blomstrande exportindustri förklaras av höga lönekostnader och otillräckligt flexibel arbetsmarknad. Utlokalisering av arbetsintensiva sektorer frigör arbetskraft och kapital. En del av dessa resurser kan användas av expanderande exportbranscher, men eftersom kapital- och kunskapsintensiteten är högre i dessa branscher kommer en del av arbetskraften inte att kunna hitta jobb inom exportbranscher. Höga lönekostnader är också en orsak till att tjänstesektorn, som skulle kunna sysselsätta den friställda arbetskraften, inte expanderar i en tillräcklig omfattning. Ett resultat är ökad arbetslöshet och ökade sociala kostnader för samhället.

En annan konsekvens av höga lönekostnader är att avkastningen på kapitalinvesteringar hålls nere. Exportföretagen som utlokaliserar en del av produktionen till låglöneländer kan däremot redovisa ökade vinster. Ofta tolkas en blomstrande exportindustri som ett tecken på en stark ekonomi med hög tillväxt. Men en förutsättning för att exportframgångarna skall generera ökad tillväxt är att företagets vinster investeras i hemlandet. Om man inte kan konkurrera med låga löner, måste investeringar riktas till verksamheter som använder högutbildad arbetskraft, till exempel produktion med hög FoU-intensitet och tjänster inom företagsservice och dataservice. Om vinsterna istället investeras utomlands eller delas ut till aktieägare som inte heller investerar dem i landet, förstärker exportframgångarna utvecklingen mot en "basarekonomi".

En snabbt expanderande export som samexisterar med en svag ekonomisk tillväxt och ökad arbetslöshet är tecken på att landet inte lyckas använda globaliseringen till sin fördel. Beskrivande statistik och resultat från forskningsstudier talar för att produktionsflytt är ett gemensamt problem för många av EU-länderna. Dock finns det stora skillnader mellan de "gamla" och "nya" EU-länderna i avseende på hur produktionsflytt påverkar dem. De "gamla" EU-länderna har betydligt högre lönekostnader och därmed en konkurrensnackdel i

arbetsintensiv produktion. Detta gör att branscher och verksamheter som kräver mindre kvalificerad arbetskraft inte längre är lönsamma i de "gamla" EU-länderna. Även om lönekostnaderna i Östeuropa är betydligt högre än i Asien kan de "nya" EU-länderna locka en del av denna verksamhet med relativt billig och välutbildad arbetskraft samt med närhet till marknaderna i de stora EU-länderna som Tyskland, Frankrike och Italien. Medan de "gamla" EU-länderna i Västeuropa oroar sig för en utarmning av det inhemska näringslivet, kan de "nya" EU-länderna i Östeuropa bära frukten av ökade direktinvesteringar.

Policykonsekvenser av produktionsflytt på den europeiska arbetsmarknaden

Det nuvarande tillståndet kräver att regeringarna agerar på en mycket bredare front, vilket omfattar åtgärder bland annat på arbetsmarknaden, utbildningssystemet och regionalpolitiken. Det största hotet för ekonomin i de "gamla" EU-länderna är inte globaliseringen i sig utan att länderna inte lyckas anpassa sig till den verklighet som den globala integrationen har gett upphov till. Om strukturomvandlingen som gynnar högutbildad arbetskraft leder till ökad arbetslöshet hos lågutbildad arbetskraft, kan kraven på protektionism, det vill säga en begränsning av globala kapital- och varuflöden, bli mer högljudda. Dessutom kan en stagnation i de "gamla" EU-länderna, medan den ekonomiska tillväxten i de "nya" EU-länderna fortsätter, leda till ökade politiska spänningar som äventyrar hela EU-samarbetet.

En lyckad anpassning till integrationen i världsekonomin kräver framförallt att arbetskraft och andra produktionsfaktorer kan flöda friktionsfritt från produktion som har blivit olönsam i ett land till verksamheter där landet har en komparativ fördel jämfört med andra länder. Men det finns många faktorer som kan hindra arbetskraftens rörlighet mellan jobb och branscher. Som exempel kan bristen på rätta kunskaper, geografiska avstånd och ineffektiv arbetsförmedling försvåra de arbetslösas möjligheter att hitta ett nytt jobb. Dessutom ger för höga lönekostnader svaga incitament för företag att anställa och expandera verksamheten, vilket försvårar framväxten av nya företag

och branscher som kan sysselsätta den friställda arbetskraften. Resten av kapitlet kommer jag att ägna åt att diskutera och föreslå policy-åtgärder på arbetsmarknaden som kan säkerställa både jobben och konkurrenskraften i de ”gamla” EU-länder som påverkas negativt av produktionsflytt.

På en fullständigt flexibel arbetsmarknad skulle reaktionen på en minskning i efterfrågan på en viss typ av arbetskraft bli att deras relativa löner sänks. Dock hålls lönerna i Sverige, Tyskland, Frankrike och många andra EU-länder uppe av mäktiga fackföreningar. Detta leder till en så kallad ”insider-outsider” problematik vilket innebär att de som har ett jobb är så kallade insiders med bra inkomster medan arbetslösa outsiders har svårt att komma in på arbetsmarknaden då lönekostnaderna är för höga. Med andra ord leder stela löner till att en stor del av den lågutbildade arbetskraften som friställs från utlokaliserade verksamheter blir långtidsarbetslösa. I många av de ”gamla” EU-länderna, med ett undantag för Storbritannien, Nederländerna, Irland och Danmark, ligger arbetslösheten och i synnerhet långtidsarbetslösheten på en hög nivå. I dessa länder kan sänkta reallöner (genom att löneökningar hålls tillbaka) för lågutbildade förmildra de negativa effekter som produktionsflytt har på arbetsmarknaden på kort sikt. Om lönesänkningar kompenseras med skattesänkningar för låginkomsttagare, kan inkomster efter skatt hållas uppe, samtidigt som lägre lönekostnader innebär att företagen kan anställa fler. Detta är en modell som redan har använts i flera länder i Europa. Problemet är att övertyga allmänheten om att detta är en lösning som på sikt kan garantera jobben i hemlandet. I Sverige och många andra EU-länder där lönestrukturen är sammanpressad motsätter sig de folkvalda beslutsfattarna tillsammans med fackföreningsrörelsen traditionellt en arbetsmarknadspolitik som skulle leda till ökade löneskillnader mellan högutbildade och lågutbildade.

Det finns många andra faktorer än stela löner som kan hindra arbetskraftens rörlighet mellan jobb och branscher och försvåra anpassningen till den globala ekonomin. Stor betydelse för arbetsmarknadens flexibilitet har de lagar och regler som fastställer arbetstagarnas rättigheter och arbetsgivarnas skyldigheter vid uppsägning. I den internationella litteraturen används ”Employment Protection Regulation” (EPR)

som beteckning för regleringar av vilka skäl som berättigar en uppsägning och procedurer som en arbetsgivare måste genomgå vid en uppsägning, till exempel turordningsregler, regler om varsel och avgångsvederlag, särskilda regler som gäller vid massuppsägningar samt restriktioner för anställningar av temporär arbetskraft. Teoretisk forskning visar att dessa typer av regleringar kan ha negativa effekter på arbetsmarknadens flexibilitet genom att de tenderar att hämma uppsägnings- och anställningsfrekvensen.

En ny empirisk studie gjort av Gomez-Salvador och andra forskare på Europeiska Centralbanken visar att regleringar på arbetsmarknaden påverkar framkomsten av nya jobb negativt även när man kontrollerat för andra viktiga faktorer som förklarar jobbflöden. Denna effekt är statistiskt signifikant medan effekten på nedläggningar inte är signifikant. Med andra ord hämmar en rigorös reglering på arbetsmarknaden företagens vilja att nyanställa, vilket leder till att färre nya jobb skapas. Regleringar på arbetsmarknaden har även befunnits öka långtidsarbetslösheten genom att de begränsar möjligheterna att hitta ett nytt jobb. Den ekonomiska forskningen visar därmed att effekten av EPR på sysselsättningen är tvetydig; den skapar en viss jobbtrygghet samtidigt som den hindrar skapandet av nya jobb.

Enligt vissa bedömningar har Sverige länge haft den strängaste regleringen på arbetsmarknaden bland OECD-länderna. Men som André Sapir diskuterar i det första kapitlet i denna bok, framställs den nordiska modellen också som ett föredöme för andra europeiska länder. Dock kan det vara missvisande att betrakta denna modell som gemensam för alla nordiska länder då det finns en del avgörande skillnader mellan länderna. OECD har uppmärksammat framförallt den danska modellen som en framgång. Man kan knappast hävda att den svenska modellen har varit framgångsrik med tanke på dagens nivåer av både öppen och dold arbetslöshet.

I Sverige, Tyskland, Frankrike och många andra EU-länder anses framförallt reglerna av de skäl som berättigar en uppsägning och procedurer som en arbetsgivare måste genomgå vid en uppsägning vara ett hinder för en effektiv användning av arbetskraften. Det som kännetecknar den nordiska modellen är att man kombinerar ett generöst försäkringssystem som garanterar försörjningen för de uppsagda med

en relativt stor flexibilitet på arbetsmarknaden. Det är till exempel relativt lätt att bli av med anställda vid arbetsbrist och uppsägningskostnaderna, det vill säga avgångsvederlagen som företagen måste betala, är relativt låga. I Tyskland måste företagen betala ut löner en lång period efter uppsägning, vilket ökar företagens kostnader för omstrukturering och eventuellt saktar ned utvecklingen men hindrar knappast omlokalisering av produktion.

En uppluckring av uppsägningsregler skulle med all sannolikhet inte stoppa företagen att omstrukturera sin verksamhet och flytta ut produktion utomlands. Vid nedläggningar är arbetsbrist ett faktum och turordningsregler, bland andra regleringar, spelar då en mindre betydande roll. Däremot kan en mindre reglerad arbetsmarknad stimulera skapandet av nya jobb, vilket bekräftas av den ovan nämnda empiriska forskningen av Gomez-Salvador och andra. Större möjligheter att använda temporära anställningar kan vara ett sätt att öka flexibiliteten. I juli 2005 trädde en ny lag som gäller nya anställningar i företag med högst 20 anställda i kraft i Frankrike. Enligt den nya lagen kan de mindre företagen erbjuda en provanställning i två år istället för sex månader som gäller för andra företag. Under provanställningsperioden har företagen rätt att säga upp den anställda utan angivet skäl och utan att den uppsagda får företrädesrätt vid nyanställning. För att små och medelstora företag ska våga anställa fler och expandera, krävs det lättare regler, såsom den franska lagen, för att bli av med anställda.

Konsekvenserna av massuppsägningar i samband med produktionsflytt kan vara förödande för hela samhällen när företaget som utlokaliserar har varit en viktig arbetsgivare på orten. Det kan vara svårare för uppsagda på utlokaliserande företag att hitta ett nytt jobb än andra arbetslösa därför att de har färdigheter och kunskaper inom yrken och branscher som trängs undan på grund av globaliseringen och som inte är lika användbara i andra branscher. Både i USA och i Europa har man studerat om det finns skillnader mellan dem som blir arbetslösa på grund av ökad internationell konkurrens och andra arbetslösa. Man har funnit att uppsagda inom branscher där den internationella konkurrensen är mest intensiv förblir arbetslösa en längre tid och får större lönesänkningar vid återanställning än de som

blir arbetslösa i andra branscher. En förklaring till dessa skillnader kan till exempel vara att arbetslösa arbetare inom den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin i Europa och USA är äldre, har lägre utbildning och längre anställningstid på det förlorade jobbet än andra jobbsökande. Skillnader mellan olika grupper av arbetslösa kan vara en motivering att överväga riktade åtgärder vid massuppsägningar orsakade av produktionsflytt.

I USA har man sedan 40 år erfarenhet av ett specifikt program (TAAP) som omfattar mer generösa arbetslöshetsersättningar och aktiv arbetsmarknadspolitik för arbetare som blir arbetslösa till följd av importkonkurrens. Utvärderingar av programmet verkar dock inte ge stöd för ett införande av generella program som är inriktade för alla drabbade arbetare inom utlokaliserade branscher. Däremot kan mer riktade åtgärder i mindre skala vara mer framgångsrika.

Det finns exempel på att enkla skraddarsydd lösningar kan vara mer effektiva än omfattande generella åtgärder. Ett exempel är resultaten i forskningsstudier från USA och även från Sverige som visar att arbetare som har fått varsel om massuppsägningar i god tid blir snabbare återanställda än arbetare som inte har fått någon förvarning. Dessutom kan en skraddarsydd arbetsförmedling på plats under varselperioden vara en effektiv åtgärd för att förmildra effekterna av massuppsägningar. I Finland öppnar arbetsförmedlingen ofta ett tillfälligt kontor på företag som drabbas av massuppsägningar. Kostnaderna för stödet inklusive utbildning delas ofta med företaget.

Ett annat exempel på åtgärder inriktade på specifika grupper som drabbas av massuppsägningar är löneförsäkringar som nyligen har införts i Frankrike, Tyskland och USA. Ett system med löneförsäkring minskar inkomstsänkningen för de arbetslösa som snabbt accepterar ett nytt jobb med lägre lön. I Tyskland och i USA gäller försäkringen för arbetssökande som är 50 år eller äldre. Genom att kompensera för skillnaden mellan den gamla och nya lönen under en tidsperiod syftar löneförsäkringen till att förkorta arbetslöshetsperioden och att förmildra de negativa effekter som en strukturomvandling kan orsaka för individer och hela samhällen. Dessutom ger en löneförsäkring större incitament för den arbetslösa att acceptera ett arbete med en lägre lön än den tidigare. Det är för tidigt att utvärdera ef-

fekterna av det nya löneförsäkringssystemet på arbetslöshet, men ett experiment genomfört 1995–96 i Kanada ger insikter om eventuella effekter. I experimentet deltog totalt 5912 arbetslösa individer varav hälften var berättigade till en kompensation upp till 75 procent av löneskillnaden upp till ett värde av 250 CAD per vecka i högst två år om de accepterade ett jobb inom 26 veckor. En utvärdering av programmet visar att andelen som hittade fulltidsanställning ökade med 4,4 procentenheter.

Med tanke på hur arbetslöshet belastar ekonomin kan det vara samhällsekonomiskt motiverat att införa löneförsäkringar. Men löneförsäkringar kan inte användas i någon större omfattning utan att det leder till en sänkning av löner och undanträngning av icke-subventionerade anställningar. Ett generellt problem med riktade åtgärder är att motivera varför vissa grupper av arbetslösa ska prioriteras framför andra, dessutom kan effekten av tidsbegränsade åtgärder bara bli tillfällig. För att anpassningen till strukturomvandlingen skall fungera på arbetsmarknaden, behövs det åtgärder som förbättrar flexibiliteten permanent så att arbetskraft från utlokaliserad produktion kan få sysselsättning i andra verksamheter.

Förutom löneförsäkringar finns det andra sätt att öka incitamenten för de arbetslösa att acceptera ett nytt arbete snabbare. En generös arbetslöshetsförsäkring kan ytterligare hindra arbetskraftens rörlighet mellan jobb och branscher genom att den ger för hög reservationslön, det vill säga den lön en arbetslös är villig att acceptera, vilket i sin tur minskar möjligheterna att hitta ett nytt arbete. Det finns studier som tyder på att ersättningsnivån påverkar individens ansträngningar i jobbsökandet och viljan att acceptera ett jobberbjudande. Mortensen har visat teoretiskt att reservationslönen minskar och sannolikheten att man lämnar arbetslösheten ökar när försäkringsperioden närmar sig sitt slut. Forskningsresultat ger starkt stöd för hypotesen att en hög ersättningsnivå och en möjlighet att förlänga försäkringsperioden obegränsat, till exempel genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ger för svaga incitament för arbetslösa att söka jobb. En sänkning av ersättningsnivån tillsammans med en nedtrappning i nivån under försäkringsperioden kan ha betydande effekter på rörligheten på arbetsmarknaden vilket till syvende

och sist kan minska arbetslösheten orsakad av produktionsflytt.

Förutom åtgärder som kan underlätta anpassningen vid strukturomvandlingen och förmildra effekterna på arbetsmarknaden, krävs det mer omfattande åtgärder för att de "gamla" EU-länderna ska kunna vända globaliseringen till sin fördel. För att ytterligare stimulera framväxten av nya jobb och branscher kan skatter spela en viktig roll, till exempel skatteavdrag för hushållsnära tjänster har införts i ett flertal EU-länder för att stimulera framväxten av tjänstesektorn och minska den svarta ekonomin. Den ökade efterfrågan på högutbildad arbetskraft som strukturomvandlingen driver fram måste bemötas med satsningar på utbildning. Det kan krävas åtgärder för att öka intresset för högskoleutbildningar inom teknik- och naturvetenskap, till exempel genom att ge mer plats åt naturvetenskapliga ämnen i grundskolan och i gymnasiet. Slutligen, investeringar på forskning och utveckling är av stor betydelse för att upprätthålla och förbättra konkurrenskraften inom kunskapsintensiva branscher och verksamheter.

Att vända globaliseringen till sin fördel

I många EU-länder finns det en rädsla för globaliseringens effekter på arbetsmarknaden. Samexistensen av en snabbt expanderande export, svag ekonomisk tillväxt och ökad arbetslöshet är tecken på att landet inte lyckas vända globaliseringen till sin fördel. I detta kapitel har jag diskuterat statistik och resultat från forskningsstudier som talar för att produktionsflytt är ett gemensamt problem för många EU-länder. I Sverige påverkas den gymnasieutbildade arbetskraften negativt av produktionsflytt, medan forskning från andra EU-länder visar att produktionsflytt drabbar framförallt den lågutbildade arbetskraften. Dock finns det stora skillnader mellan de "gamla" och "nya" EU-länderna med avseende på hur produktionsflytt påverkar dem. Medan de "gamla" EU-länderna i Västeuropa kan observera en krympning av den inhemska tillverkningsindustrin, kan de "nya" EU-länderna i Östeuropa bära frukten av ökade direktinvesteringar.

De "gamla" EU-länderna står inför utmaningen att genomföra

reformer som kan underlätta anpassningen till den nya globalt integrerade ekonomin och som kan vända utvecklingen till deras fördel. Arbetsmarknadspolitikerna spelar en kritisk roll eftersom strukturomvandlingen kräver att arbetskraft och andra produktionsfaktorer kan flöda friktionsfritt från produktion som har blivit olönsam till verksamheter där man har en komparativ fördel. Syftet med reformer på arbetsmarknaden kan inte vara att stoppa företagen att omstrukturera sin verksamhet och flytta ut produktion utomlands. Däremot kan en mer flexibel arbetsmarknad stimulera skapandet av nya jobb, vilka behövs för att sysselsätta den arbetskraft som frigörs på grund av utlokaliseringar.

Produktionsflytt är för många företag och branscher ett nödvändigt villkor för att bibehålla konkurrenskraften. Framgångsrika företag som anpassar sig till nya globala villkor kan redovisa ökade vinster. En lyckad anpassning till globaliseringen innebär att investeringarna ökar inom kunskaps- och kapitalintensiva verksamheter med ett högt förädlingsvärde. Om vinsterna istället investeras utomlands förstärker framgångarna utvecklingen mot en ”basarekonomi” inte bara i Tyskland utan i ett antal ”gamla” EU-länder inklusive Sverige.

Källor och litteratur

K. Ekholm och K. Hakkala analyserar effekterna av ”offshoring”, på den relativa efterfrågan på arbetskraft i Sverige i ”Effects of Offshoring on Labor Demand: Evidence from Sweden”, (IUI Working Paper 654, 2005). H. Braconier och K. Ekholm studerar hur integrationen med Östeuropa påverkar svenska multinationella företags verksamhet i Sverige och andra delar av Europa på 1990-talet i ”Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Employment Effects in the EU”, (CEPR Discussion Papers: 3052 2001), P. Hansson studerar effekten av utflyttning av produktion inom multinationella företag på relativa efterfrågan på arbetare och tjänstemän i ”Utländska direktinvesteringar och sysselsättning” i *Näringslivets internationalisering: Effekter på sysselsättning, produktivitet och FoU*, (Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS), Stockholm, 2004).

Exempel på studier som har analyserat effekter av produktionsflytt på efterfrågan av arbetskraft i andra EU-länder är: M. Amiti och S.J. Wei "Fear of Service Outsourcing: Is it Justified?" (*Economic Policy*, 42, 2005), V. Strauss-Kahn "The Role of Globalization in the Within-Industry Shift Away from Unskilled Workers in France", (NBER Working Paper No. 9716, 2003), M. Falk och B. M. Koebel "Outsourcing, Imports and Labour Demand", (*Scandinavian Journal of Economics*, 104, 2002), R.C. Feenstra och G.H. Hanson "The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990", (*The Quarterly Journal of Economics*, 114, 1999), A. Hijzen, H. Görg och R.C. Hine "International Outsourcing and the Skill Structure of Labor Demand in the United Kingdom", (kommande i *The Economic Journal*). Basarekonominomenet diskuteras av Hans-Werner Sinn i "Die Basar-Ökonomie. Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?" (The bazaar economy. Germany: world export champion or economic laggard?).

I en empirisk studie gjort av R. Gomez-Salvador, J. Messina och G. Vallanti på Europeiska Centralbanken visas att regleringar på arbetsmarknaden påverkar framkomsten av nya jobb negativt: "Gross Job Flows and Institutions in Europe" (*Labour Economics*, 11, 4, 2004).

L.G. Kletzer analyserar ett antal frågor om arbetslöshet orsakad av internationell importkonkurrens i boken *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, (Institute for International Economics, Washington, DC., 2001). I OECD:s rapport (*OECD Employment Outlook*, OECD, Paris, France, 2005) har man studerat om det finns skillnader mellan de som blir arbetslösa på grund av ökad internationell konkurrens och andra arbetslösa. I rapporten sammanfattas också experimenten med löneförsäkringssystemet.

D. Mortensen var tidig att analysera effekter av arbetslöshetsförsäkring på arbetslöshet både teoretiskt och empiriskt i "Unemployment Insurance and Job Search Decisions" (*Industrial and Labor Relations Review*, 30, 1977). R. Layard, S. Nickell och R. Jackman sammanfattar resultat från andra studier inom forskningsområdet i boken *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. (New York and Oxford: Oxford University Press 1991). En sammanfattning av forskningen på den aktiva arbetsmarknadspolitik i OECD-län-

der har gjorts av J.P. Martin i "What Works among Active Labor Market Policies", (*OECD Economic Studies*, No 30, 2000).

Statistik för utlandsägda företag kommer från Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS) (*Utlandsägda företag 2002*, Sveriges Officiella Statistik, S2003: 008, 2003 och *Utlandsägda företag 1998*, Statistiska Meddelanden, Nv 13 SM 9801, 1998). Uppgifter för svenska multinationella företag har erhållits av ITPS.