

Direktinvesteringarna, exporten och sysselsättningen*

Den privatekonomiska lönsamheten av direktinvesteringar i utlandet kan överstiga den samhällsekonomiska, då hänsyn ej tas till samhällets kostnader för en plötslig produktionsomställning. En lösning kan vara att reglera utlandsetableringarna för att erhålla en planerad och smidig anpassning. Försäljning av tillverkningsrätt på licens kan i vissa fall vara ett gynnsamt alternativ till en utlandsinvestering.

I Sverige liksom i flertalet andra länder reglerar statsmakterna direktinvesteringar över landets gränser. Internationellt accepteras sådana regleringar vanligen utan invändningar; regleringar av det internationella varuflödet är däremot mindre väl sedda. För att svenska företag skall få upprätta dotterbolag utomlands krävs tillstånd av riksbanken.

Fram till 1974 stod följderna för betalningsbalansen i förgrunden vid tillståndsgivningen. Detta år genomfördes en lagändring som ganska tydligt markerade att det inte endast eller framförallt var betalningsbalansen som man ville värna om utan den sysselsättning som kan förloras genom en minskad exportproduktion. "Förordnande enligt denna lag skall av riksbanken ianspråktagas för att främja penning- och valutapolitiken. Därvid får industri- och sysselsättnings-

politiska strävanden beaktas. Hänsyn av sistnämnda slag får dock föranleda avslag på framställning endast då denna på grund av beloppets storlek eller andra faktorer skulle åsamka landets intressen utomordentlig skada." (Val lagen 2a §.)

Tanken är således att det finns många och/eller viktiga fall där planerade etableringar utomlands skulle medföra en samhällsekonomiskt icke önskvärd överflyttning av produktion — och sysselsättning — från Sverige till andra länder. En sådan samhällsekonomisk bedömning är dock svår att göra av flera skäl.

Utlandsetableringarna och samhällsekonomin

Sveriges produktionsstruktur är uppbyggd på specialisering med starkt utlandsberoende; vi är införstådda med att olönsam produktion kan konkurreras ut av import från nationella företag i utlandet. Detta föranleder sällan ingrepp av statsmakterna, t ex i form av importregleringar. En strukturomvandling i riktning mot effektivare företag och produktionsenheter accepteras vanligen som en förutsättning för ekonomisk tillväxt.

* Jag är Nils Lundgren tacksam för värdefulla synpunkter.

Åsikter framförda i artikeln står för författaren personligen och ej nödvändigtvis för riksbanken.

PER EKLUND är fil lic i national-ekonomi och konsult vid riksbanken, där han utreder frågor rörande direktinvesteringar i utlandet. Han har varit ekonom vid Världsbanken och sedermera bl a medverkat i ILO:s World Employment Program och ansvarat för investeringsstudier i u-länder.

I takt med företagens internationalisering har emellertid en ny typ av strukturomvandling blivit allt vanligare. Den berör enheter inom en och samma internationella koncern och betyder en begränsning eller nedläggning av viss produktion i hemlandet samtidigt som motsvarande produktion etableras i utlandet. Ätminstone någon del av den process, som innebär att dessa företag lägger ner eller avstår från expansion i Sverige och i stället expanderar utomlands, kan betraktas som helt jämförbar med den strukturomvandling, som en relativt fri utrikeshandel medför. För allmänheten blir sannolikt denna strukturomvandling mera märkbar, när den uppträder som styrelsebeslut i internationella koncerner i stället för att enbart te sig som motgångar och framgångar för nationella företag, dvs företag utan dotterbolag i utlandet.

Vid produktionsbegränsningar i hemlandet i samband med direktinvesteringar i utlandet bör två situationer särskiljas. När en koncern flyttar tillverkning, som icke är lönsam i Sverige, till utlandet är nedläggningen med hänsyn till sina orsaker jämställd med att olönsam produktion ersätts av import från nationella företag i utlandet. Teko-företag i Sverige kan t ex konkurreras ut av import från nationella företag i Indien och Hong Kong. Den situation som vanligen åsyftas i diskussionen om export- och sysselsättningsbortfall till följd av direktinvesteringar i utlandet är emellertid en annan. Vad som avses är möjligheten att direktinvesteringar i tillverkning i utlandet kan leda till att en privatekonomiskt lönsam produktion av traditionella exportvaror helt eller delvis ersätts av en förmodligen än mer lönsam produktion i utlandet utan att en kompensande export av andra produkter uppstår till det tillverkande dotterbolaget i utlandet. Alternativt kan en koncern ersätta en inhemsk privatekonomiskt lönsam produk-

tion — vilken avsätts inom landet — med import från ett tillverkande dotterbolag i utlandet. I de senare fallen leder en direktinvestering i utlandet till en lägre arbetskraftsefterfrågan jämfört med situationen där direktinvesteringen ej utförs. Centralt är alltså att produktion i Sverige är lönsam men ej så lönsam som en utlandsetablering. Dessutom får en utebliven direktinvestering i utlandet ej leda till att utländska företag i stället etablerar sig på den aktuella marknaden. I detta fall skulle nämligen en utebliven svensk direktinvestering kunna leda till en minskad export av insatsvaror och komponenter jämfört med om den svenska direktinvesteringen genomförts.

Marknadsmekanismer och generell ekonomisk politik kan visserligen motverka de störningar som direktinvesteringar i utlandet innebär. Olika trögheter gör emellertid dessa anpassningar långsamma och ibland förödande för de berörda: för anställda, underleverantörer och kommuner bl a i form av arbetslöshet och plötsliga värdefall på investerat privat och socialt kapital. En smidig anpassning kräver ett stort antal ekonomisk-politiska instrument, många av selektiv natur och ofta av "näst bäst karaktär". Exempel på sådana instrument är bl a regional- och lokaliseringspolitiska subventioner. Vid direktinvesteringar i utlandet kan gälla att den privatekonomiska lönsamheten ej motsvarar den samhällsekonomiska genom att hänsyn ej tas till samhällets kostnader vid en plötslig produktionsomställning. I denna situation kan en lösning vara att söka påverka direktinvesteringarna för att erhålla en planerad och smidig anpassning [SOU 1975: 50].

En amerikansk undersökning av export- och sysselsättningseffekter

Precisa kvantitativa slutsatser om betalningsbalanseffekter av direkta investe-

ringar i utlandet och den därmed beroende efterfrågan på arbetskraft i hemlandet kräver ekonometrisk undersökning med input-output data och noggranna uppgifter om relativa produktionskostnader och konkurrensförhållanden m m. I en ny studie utförd i USA har denna teknik använts [Freeman & Frank]. Grundfrågan är vilket alternativ som finns till planerade direktinvesteringar i utlandet om dessa investeringar ej skulle äga rum; det är således ej tillfyllest att endast söka ett statistiskt samband mellan direktinvesteringar i utlandet och export från hemlandet.¹ Man har sökt uppskatta den andel av tillverkande amerikanska dotterbolags försäljning i utlandet vilken skulle kunna behållas om de utlandsinvesterande koncernerna i stället tillverkat i USA för export: underförstått är att denna export kostnadsmissigt skall kunna konkurrera med produktion i värdlandet. Den produktionsomfördelningseffekt som erhålls (här benämnd exportsubstitution), jämförs med den export som alstras av insatsvaror, dvs råvaror, halvfabrikat och komponenter till det tillverkande dotterbolaget. Tre fall kan förekomma, exportalstringen är större, lika med eller mindre än exportsubstitutionen.

Efter empirisk testning på branschnivådata för 1970 finner de amerikanska författarna att nettoexporteffekterna för undersökta branscher (och sektorer) är negativa, dvs exportsubstitutionen överstiger exportalstringen. Med en input-output modell för amerikansk industri erhålls slutligen storleken av sysselsättningsminskningen, de sammantagna direkta och indirekta effekterna. Direktin-

vesteringar i utlandet skulle för USA:s del ha betytt en minskad export och härigenom färre sysselsättningstillfällen.

Vid ett förbud mot direktinvesteringar i utlandet skulle — å andra sidan — den uteblivna produktionen vid dotterbolagen i utlandet ej uppvägas av exporten från moderbolagen i hemlandet. Produkter exporterade till värdlandet för den tilltänkta direktinvesteringen kostar i genomsnitt mer än produkter tillverkade på platsen; en mindre volym skulle härmed efterfrågas. Förbud mot utlandsetablering skulle därför ge upphov till vinstminskningar för de internationella koncernerna genom att försäljningen i utlandet minskar. Ett motsatsförhållande skulle på detta sätt kunna råda mellan de internationella koncernernas expansion, omsättning och vinster å ena sidan och investeringar, produktion och sysselsättning i hemlandet å andra sidan.

Alltför långtgående slutsatser får ej dras av denna studie. Det förutsätts t ex att de internationella koncernerna vinstmaximerar på kort sikt; på denna punkt är alternativa antaganden möjliga. Modellen tar vidare ej hänsyn till eventuella bytesförhållandeeffekter till nack- eller fördel för hemlandet eller till den exportstimulans som kan uppkomma genom de inkomsteffekter som direktinvesteringar i utlandet ger upphov till. Men författarnas bidrag är att med en specificerad modell som tar hänsyn till beslutssituationen vid direktinvesteringar visa att direktinvesteringar i utlandet inte nödvändigtvis gynnar hemlandets export.

Sysselsättningseffekterna av svenska direktinvesteringar

Kunskapen om effekterna av svenska direktinvesteringar i utlandet är bristfälliga. Vid IUI pågår en fortlöpande studie av de svenska dotterbolagen i utlandet; denna studie har visat att expansionen 1970 —74 mätt i sysselsättning och föräd-

¹ De faktiska statistiska sambanden mellan amerikanska utlandsinvesteringar och export och import från USA har undersökts. Analys på branschnivå för perioden 1965—71 visade ej ett konsistent och starkt samband; varken positivt eller negativt, mellan amerikanska direktinvesteringar i utlandet och varuflödena [Se Bergsten, Horst och Moran].

lingsvärde har varit snabbare vid de producerande dotterbolagen i utlandet än vid moderbolagen eller totalt inom den svenska industrin [Swedenborg och Lindörn].

Om svenska företag kontinuerligt ökar den andel av sin försäljning utomlands som sker från tillverkande dotterbolag så kan detta naturligtvis vara helt förenligt med fullt kapacitetsutnyttjande och full sysselsättning i Sverige. Utvecklingen kan alltså inte i sig tas till grund för att utlandsetableringar i tillverkningsindustri har ersatt svensk produktion och export på ett sådant sätt att en mera restriktiv tillståndsgivning hade varit befogad. En fördjupad analys är nödvändig innan man kan våga dra bestämda slutsatser att svensk export och sysselsättning ersätts av svenska etableringar i utlandet. Studier på bransch- och företagsnivå är nödvändiga.

Per-Martin Meyerson har på uppdrag av Sveriges Industriförbund undersökt företagens utländska direktinvesteringar [Meyerson 1976 a]. I en artikel i Ekonomisk Debatt [Meyerson 1976] redovisar han några resultat av undersökningen, "Företagens utländska direktinvesteringar — Motiv och sysselsättningseffekter". Förekommer prohibitiva tullar gentemot svensk export eller kräver länder som importerar svenska produkter att lokal tillverkning upptas för att produkter skall få marknadsföras, begränsas givetvis möjligheterna att i stället producera i Sverige. I sin genomgång av motiv till utlandsetableringar finner Meyerson att värdländernas krav på lokal tillverkning har varit en bestämningsfaktor (bland andra) för SKF- och LM-koncernernas beslut att börja en tillverkning på de tidigare exportmarknaderna. Behovet att anpassa den färdiga produkten till lokala förhållanden, dvs vikten av "marknadsnärhet", anförs av Meyerson som ett ytterligare argument för att tillverka i utlandet. För att detta argument skall bära

bör även visas att en tillfredsställande anpassning av produkter till lokala förhållanden ej kan ske — utan kostnadsnackdelar — t ex genom att enbart bilda ett försäljande dotterbolag med en utbyggd serviceorganisation, verkstad och liknande.

I sina fallstudier skulle Meyerson ha erhållit hållbara slutsatser om han hade analyserat beslutssituationen vid enskilda direktinvesteringar, relativa produktionskostnader, efterfrågestrukturen m m, och använt sig av en input-output analys för att beräkna effekterna för arbetsefterfrågan. Meyerson grundar nu främst sina slutsatser på en analys av exportmönstret; han jämför exporten från moderbolaget till de länder där koncernen har tillverkningsbolag med exporten till länder där försäljningsbolag finns. I brist på en djupare analys har Meyersons resultat — som han själv framhåller — tyvärr endast karaktären av kvalificerade gissningar. För Sandvikenskoncernen finner Meyerson att exportalstringen överstiger exportsubstitutionen. Ett eventuellt förbud mot direktinvesteringar utomlands skulle med andra ord ha medfört negativa effekter för produktion, sysselsättning och export.² Detta ter sig rimligt med hänsyn till att andelen i Sverige tillverkade varor av försäljningen på de länder i vilka koncernen har etablerat tillverkningsindustri 1973 var så hög som 49 procent.³ För Atlas Copco var 1973

² Teoretiskt är det givetvis tänkbart att även om exportalstringen är större än exportsubstitutionen så kan sysselsättningseffekten vara negativ. Förhållandet uppstår när exportalstringen härrör från utpräglat kapitalintensiv industri medan exportsubstitutionen är förlagd till arbetsintensiv produktion.

³ I Meyersons modell motsvaras exportalstringseffekten inte endast av exporten av insatsvaror. Meyerson inräknar bl a exporten av de produkter som kompletterar de i utlandet tillverkade och försålda produkterna. Det är emellertid oklart om Meyerson i sina fallstudier har rensat ut exporten av (färdig-) produkter vilka försäljs av det tillverkande dotterbolaget utan vidare bearbetning, och vilka produkter inte är omedelbara komplement

andelen i Sverige tillverkade varor av försäljningen på fabriksländer betydligt lägre, eller 19 procent.⁴ Meyerson pekar på att Atlas Copco-koncernens utlands-etableringar i tillverkningsindustri totalt sett kan ha medfört en negativ nettoexporteffekt; produktion och sysselsättning i Sverige skulle i detta fall ha påverkats negativt av utlandsetableringarna.

Med hänvisning till denna Meyersons kvalificerade gissning beträffande effekter av Atlas Copco-koncernens utlandsetableringar är det svårt att inse giltigheten av hans generalisering att samtliga utlandsinvesteringar har positiva effekter på produktivitet och reallöner. Meyerson tycks mena att en utebliven direktinvestering, alternativt en samhällsekonomisk styrning av direktinvesteringar i utlandet — medför lägre produktivitet och sänkta reallöner för anställda i Sverige vid svenska koncernföretag med underleverantörer även när exportsubstitutionen överstiger exportalstringen. Detta är ej nödvändigtvis korrekt, åtminstone ej på kort sikt. Om stabiliseringspolitiken ej är tillräckligt flexibel eller snabb och en investering i Sverige är ett realistiskt alternativ, innebär en direktinvestering lägre reallön och/eller en minskad sysselsättningsvolym. Att sedan en högre total omsättning och vinst för koncernen till följd av utlandsetableringen på lång sikt kan medföra en än starkare investeringsexpansion vid inhemska koncernenheter medför ej att den här behandlade problematiken får anses oväsentlig.

Forts fotnot³

till dotterbolagens tillverkning. Tyvärr diskuteras Meyerson ej hur viktig exporten är av färdigprodukter vilka kompletterar de produkter som tillverkas vid dotterbolaget. Som jämförelse till den relativt höga andelen i Sverige tillverkade varor av försäljningen på fabriksländer för Sandviken kan nämnas att Swedenborg funnit att den totala exporten av insatsvaror till tillverkande svenska dotterbolaget i utlandet 1970 uppgick till 8 procent. Motsvarande värde för USA 1970 var 4 procent [Frank och Freeman, 1975].

⁴ Ibid.

Alternativ till defensiva direktinvesteringar

Vårt relativa kostnadsläge jämfört med det i utlandet är en ej oviktig bestämningsfaktor för produktionens lokalisering. Stiger lönekostnaderna utan att kompenseras av produktivitetökningar och/eller andra faktorer försämras möjligheterna för vår export att bevara och öka sina marknadsandelar. Den inhemska kostnadsutvecklingen sedan 1974 har beskurit den svenska industrins konkurrenskraft och den svenska exportens marknadsandelar minskar. Även om det finns produktområden där den höga lönenivån fortfarande kan uppvägas genom teknisk överlägsenhet och hög produktivitet som gör det möjligt att ta ut de högre priserna, ökar incitamenten att förlägga produktionen utomlands, genom sk defensiva direktinvesteringar [Ulf af Trolle].

Även Meyerson framhåller att drivkrafterna att kompensera en vikande export genom att förlägga produktion till utlandet ej får underskattas; investeringar företagna av denna orsak benämns vanligen defensiva. Utpräglat defensiva direktinvesteringar i utlandet och investeringar förorsakade av att värdländerna kräver lokal tillverkning för att koncernen skall få avsätta sina produkter bör leda till positiva snarare än till negativa export- och sysselsättningseffekter. Det är då underförstått att utlandsinvesteringen ej tar i anspråk knappa produktionsfaktorer i hemlandet, såsom riskkapital och/eller andra resurser. Man bör uppmärksamma att även när det gäller utpräglat defensiva direktinvesteringar — dvs när exportalstringen överstiger den eventuella export som ersätts till följd av utlandsinvesteringen — kan strukturomvandlingen bli märkbar. Exportsubstitutionen kan nämligen innebära en nedläggning av mindre produktiva enheter, medan exportalstringen upp-

står vid konkurrenskraftiga produktionsenheter. Även om en fortlöpande utveckling sker i riktning mot allt teknologisk och humankapitalintensivare produktion är "inte nya jobb gamla jobb". Trots att ett allmänt gott sysselsättningsläge kan råda uppstår lätt regionala obalanser. Väl utbyggda anpassningsmekanismer på arbetsmarknaden, stöd för en effektiv vidareutbildning och en ökad rörlighet hos och för arbetskraften m m är därför viktiga komplement till vår politik vis-à-vis direktinvesteringar i utlandet. Inte minst viktigt ter sig tidsmomentet, att vid förväntade och planerade produktionsomläggningar information i god tid når berörda parter.

En intressant fråga är om defensiva direktinvesteringar även kan medföra en otillräcklig satsning på fortsatt forskning och utveckling av tekniskt avancerade produkter vid moderbolaget. Denna fråga har aktualiserats i den amerikanska debatten om följderna av amerikanska direktinvesteringar i utlandet [Gilpin]. Medför defensiva direktinvesteringar i utlandet en tendens att behålla föråldrade produkter och produktionsmetoder? Storbritannien har kritiserats just för att efter 1890 ha sökt vinna nya marknader för gamla produkter i stället för att investera större resurser i forskning och utveckling av nya produkter.

Frågan är viktig. Den diskuteras ej av Meyerson. Direktinvesteringar kan jämfört med försäljning av en tillverkningsrätt på licens — åtminstone i vissa fall — bidra till en långsammare produktutveckling vid moderbolaget. Försäljning av en tillverkningsrätt på licens tenderar visserligen att ge en lägre privatekonomisk avkastning, direkt och indirekt, än motsvarande direktinvestering i utlandet. Men jämfört med direktinvesteringen betyder licensalternativet — när detta är ett alternativ — en omedelbar kapitalbesparing för koncernen; denna besparing tillsammans med den finansiella kompen-

sationen från köparen av licensen innebär att riskkapital och andra resurser finns tillgängliga för alternativa investeringar, en exempelvis större satsning på forskning och utveckling.

Ett aktuellt fall belyser problematiken. Tretorn informerade våren 1976 press och allmänhet om att företaget avsåg lägga ned tillverkningen i Sverige av gummi- och sportskor. I stället skulle tillverkningen av dessa artiklar upptas i USA. Det relativa kostnadsläget i Sverige tillsammans med höga transportkostnader för export till USA rapporterades medföra att tillverkning i Sverige ej längre var lönsam. Ett stort antal anställda skulle komma att avskedas.

"Det är möjligt att flertalet stora svenska internationella koncerner följer den japanska modellen trots att något 'avtal' mellan staten och näringslivet ej finns. Koncernerna kan ha planerat sin verksamhet med direkt hänsynstagande till svenska sysselsättningsmål."

Koncernen kom att revidera planerna. I stället för den planerade direktinvesteringen valde man att försälja tillverkningsrätten för de aktuella produkterna. Även varumärke samt avsättningsrätten på Latinamerika ingick i licensavtalet. Den finansiella komensationen investerar man i produktutveckling och breddning av koncernens sortiment. I fallet Tretorn bidrar försäljning av en tillverkningsrätt på licens till en snabbare produktutveckling jämfört med direktinvesteringensalternativet, och förmodligen till en mindre sysselsättningsminskning.

Dags för japanska modellen?

Den "japanska modellen" att ta hänsyn till sysselsättningseffekterna av direktinvesteringar i utlandet är värd att stude-

ras: de japanska myndigheterna förväntar att de multinationella koncernerna erbjuder alternativ sysselsättning vid eller i närheten av den tidigare arbetsplatsen för den arbetskraft vilken friställs till följd av direktinvesteringar i utlandet [ILO]. Utlandsinvesterande koncerner tenderar därför att expandera i Japan såväl som i utlandet. Även många stora svenska internationella koncerner har upprätthållit sysselsättningen i Sverige. Detta gäller t ex för ASEA, LME, Sandviken och STAB såväl som för Atlas Copco. Undantag finns. För AGA, Alfa-Laval och SKF har mellan 1963 och 1975 den totala sysselsättningen ökat i utlandet men minskat absolut i Sverige; som framgått ovan behöver en minskad sysselsättning i Sverige dock ej innebära att dessa koncerners utländska produktion alternativt skulle ha kunnat förläggas till Sverige.

Det är möjligt att flertalet stora svenska internationella koncerner följer den japanska modellen trots att något "avtal" mellan staten och näringslivet ej finns. Koncernerna kan ha planerat sin verksamhet med direkt hänsynstagande till svenska sysselsättningsmål. IUI:s statistik för de tillverkande koncerner vilka undersökts 1970 såväl som 1974 motsäger ej hypotesen: sysselsättningen har expanderat i Sverige (2 procent per år) även om expansionen varit större vid dotterbolagen i utlandet (6 procent per år).⁵ Men det är också möjligt att sysselsättningsutvecklingen vid koncernbolag i Sverige i själva verket endast avspeglar koncernens egna intressen, att svenska

sysselsättningsmål ej utgjort bindande restriktioner.

Lagen om medbestämmande för anställda förstärker tendensen till ett decentraliserat hänsynstagande på företagsnivå till sysselsättningsfrågan. Den sk Asling-doktrinen om att företagen själva skall ansvara för att sysselsättningen uppehålls är ett ytterligare steg i denna riktning och visar att den nya regeringen är attraherad av den japanska modellen. Men bättre kunskap och information behövs på central nivå om orsakerna till skilda typer av svenska direktinvesteringar i utlandet samt deras effekter — på kort och lång sikt — för produktion och sysselsättning vid koncernbolag och underleverantörer i Sverige. Ett informationssystem för att bedöma inhemska koncernenheters framtida konkurrenskraft skulle kunna omfatta bl a jämförelser av investeringar i forskning och utveckling samt teknologiintensiteten i produktionen — mätt utav antalet tekniker per 100 anställda — vid inhemska och utländska koncernenheter.

Referenser

- Bergsten, C. F., Horst, T. och Moran, T., [1977], *American Multinationals and American Interests*, The Brookings Institutions W.D.C., USA, planerad utgivning hösten 1977
- Freeman, R. H. & Frank, R. T., [1975], "Multinational Corporations and Domestic Employments", *stencil* Cornell University, USA
- Gilpin, R., [1975], *US Power and the Multinational Corporation*, Basic Books Inc. Publisher, New York
- ILO [1976], *Employment, Growth and Basic Needs*, Genève
- Meyerson, P.-M., [1976a], *Företagens utländska direktinvesteringar i utlandet, 1970—74*, IUI, Stockholm
- [1976], "Företagens utländska direktinvesteringar — fem fallstudier", *Ekonomisk Debatt*, årg 4, nr 7
- SOU 1975: 50, *Internationella koncerner i industriländerna*
- Swedenborg, B. och Lindörn, „ [1976], *Den svenska industrins investeringar i utlandet, 1970—74*", IUI, Stockholm
- af Trolle, U., [1976], *Affärsvärlden*, årg 75, nr 45

⁵ Med hänsyn till att industrisysselsättningen i Sverige i stort sett var oförändrad mellan 1970 och 1974 kan de internationella koncernernas expansion eventuellt förklaras av att andra företag förvärvats. Företagsförvärv innebär ju ingen nettosysselsättningsökning såtillvida alternativet till förvärvet ej är en drifts begränsning vid det förvärvade företaget [Swedenborg 1976].