

Hänt i världen **våren 2014**

Innovation och näringslivsutveckling

Tillväxtanalys samlar och analyserar kortfattat och två gånger per år händelser, trender och utvecklingsmönster i omvärlden som är strategiskt viktiga för Sveriges tillväxt. Underlaget är framtaget av Tillväxtanalys kontor i Brasilien, Indien, Japan, Kina, Stockholm och USA. I rapporteringen ingår också en beskrivning av utvecklingen i Sydkorea och i utvalda europeiska länder.

Dnr: 2014/107

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Andreas Larsson
Telefon: +46 10 447 44 80
E-post: andreas.larsson@tillvaxtanalys.se

Förord

På uppdrag av Näringsdepartementet sammanställer Tillväxtanalys två gånger per år händelser, trender och utvecklingsmönster som är strategiskt viktiga för Sveriges tillväxt. Underlaget är framtaget av Tillväxtanalys utlandskontor och rapporteringen sker inom följande områden:

- Energi och hållbar utveckling
- Infrastruktur och transporter
- Innovation och näringslivsutveckling
- Informations- och kommunikationsteknik (IKT)
- Livsvetenskaper och hälso- och sjukvård
- Forsknings-, innovations- och utbildningspolitik

Denna rapport behandlar temat innovation och näringslivsutveckling. Det finns ytterligare fem rapporter, en för vart och ett av ovanstående teman. Dessa kan hämtas på www.tillvaxtanalys.se. Rapporterna har den gemensamma huvudtiteln Hänt i världen våren 2014.

Tveka inte att kontakta oss om du har frågor eller vill ha ytterligare information om någon specifik del eller fråga.

Tematiskt ansvariga:

Energi och hållbar utveckling:	Martin Flack
Infrastruktur och transporter:	Martin Flack
Innovation och näringslivsutveckling:	Andreas Larsson
Informations- och kommunikationsteknik (IKT):	Andreas Larsson
Livsvetenskaper och hälso- och sjukvård:	Martin Wikström
Forsknings-, innovations- och utbildningspolitik:	Martin Wikström

Stockholm, mars 2014

Enrico Deiacio
Avdelningschef, Innovation och globala mötesplatser
Tillväxtanalys

Innehåll

Diskussion och analys	7
1.1 Innovation och näringslivsutveckling – tänka nytt eller gräva där man står?	7
2 Indien: ”New Soft Policies” för att främja sysselsättning och Indiens internationella konkurrenskraft	9
3 Japan: Strategiska zoner blir testbäddar för enklare företagande	12
4 Sydkorea: Treårig innovationsplan med regelförenklingar för att främja investeringar	14
5 USA: Policy angående lokaliseringsbeslut med fokus på tillverkningsindustrin	17
6 Kina: Industripolitik med protektionistiska förtecken	20
7 Brasilien: Räcker det med råvaror för Brasilien? Innovation, globala värdekedjor och handels-liberalisering	23
8 Nederländerna: Stor-Amsterdam satsar för att attrahera huvudkontor	26

Diskussion och analys

1.1 Innovation och näringslivsutveckling – tänka nytt eller gräva där man står?

Ett av målen med en aktiv innovationspolitik är att förstärka nationens attraktivitet på kort och lång sikt. Det vill säga att få ekonomisk aktivitet (företag, kapital och människor) att välja, fastna och växa på platsen/i landet, och i förlängningen uppnå ”anchoring of knowledge”¹. Ambitionen är att åtnjuta ”the long tail of innovation”, det vill säga att via värdeskapande (value creation, till exempel innovation) också få maximal långsiktig vinstmaximering (value capture, till exempel tillverkning).

”New industrial policy”, ”New, soft, industrial policy” eller rent av ”Beyond industrial policy” är några benämningar som försöker gifta samman traditionell industripolitik med innovationsområdet. Dessa nya strömningar kommer ur följande förändrade omvärld: kapital rör sig, människor rör sig, företag rör sig, kompetens rör sig, allt mer obehindrat, över landsgränser. Globala värdekedjor uppstår; ekonomisk aktivitet blir allt mer distribuerad och fragmenterad, vilket ger upphov till specialisering. Den allmänna uppfattningen är att ramvillkoren för att bedriva nationell politik håller på att förändras i grunden; Vad som är bra för Volvo måste nödvändigtvis inte längre vara bra för Sverige. Denna globalisering berör många traditionella politikområden, exempelvis näringspolitik, forsknings- och utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik och handelspolitik.

Policy-litteraturen famlar kring detta faktum; hur ska stater hantera dessa nya förutsättningar för att bedriva politik? Rapportens inledande diskussion och analys utforskar vilka policyinitiativ som de studerade länderna faktiskt vidtar (för längre redogörelser, se separata kapitel om respektive land):

- Indien: Riktade insatser för att stötta enskilda industrinäringar, kluster, entreprenörer, utveckla regionala strategier och minska tjänstedelen av ekonomin genom att satsa på elektronikindustrin.
- Japan: Strategiska zoner blir testbäddar för enklare företagande.
- Sydkorea: Treårig innovationsplan med regelförenklingar för att främja investeringar.
- USA: Policy angående lokaliseringsbeslut fokuserar på att skapa arbetstillfällen, framförallt inom tillverkningsindustrin. Viss återinflyttning av produktion verkar ske, men förorsakas snarast av fallande relativpriser.
- Kina: Nationella Folkkongressen bekräftar den inslagna vägen med protektionistiska förtecken, ”National Champions” och handel och utbyte på Kinas villkor.
- Brasilien: Fortsatt fokus på nationella värdekedjor och ”lokalproducerat innehåll” – landet är fortsatt teknologifokuserat snarare än innovationsfokuserat, ”technology upgrading” ska ske primärt på egen hand inom landet.

¹Det är inte givet att stället där kunskapen skapas också åtnjuter effekterna av kunskapen, value creation vs. value capture. Crevosier & Jeanneart, Handbook of Regional Innovation and Growth, relaterar också till absorptive capacity, Cohen & Levinthal

- Nederländerna: Identifierar attraktivitet för enskilda stadsregioner som en viktig konkurrensfaktor. Centrala aspekter för företagsetablering är livskvalitet, god infrastruktur samt gynnsamma villkor för forskning och innovation.

Vilka resultat går att urskönja ur denna empiri? En observation, inte helt oväntat, är att det finns en skillnad mellan innovationspolicy i teorin (framkanten inom policyforskning) och innovationspolicy i praktiken (det vill säga den politik som stater faktiskt bedriver).

I officiella policydokument är det uppenbart att länderna försöker hantera de nya förutsättningarna för att bedriva politik till följd av globaliseringen på ett innovativt sätt. När det kommer till implementerad innovationsfokuserad politik är evidensen dock svagare. Brasilien har svårt att ställa om från ett teknologifokus till ett innovationsfokus och bejakar inte internationaliseringen, utan försöker snarare hantera frågan internt/inhemskt. Indien försöker välja ut framtidsteknologier och branscher. Kina bedriver en allt aggressivare politik för att ”erövra” utländsk ”know how” samtidigt som USA försöker återerövra tillverkningsjobben. Nederländerna, i kraft av Amsterdam, försöker bedriva en ”huvudkontorsstrategi” på regional nivå med målet att vara attraktiv för internationella etableringar. Japan försöker skapa ett attraktivare innovationsklimat genom strategiska zoner samtidigt som Sydkorea tar ett helhetsgrepp med en treårig innovationsplan.

Slutligen, medvetenheten i officiella ”strategidokument” kring att förutsättningarna för att bedriva en framgångsrik innovationspolitik håller på att förändras i grunden är hög, dock finns det få exempel på innovativ innovationspolicy.

2 Indien: "New Soft Policies" för att främja sysselsättning och Indiens internationella konkurrenskraft

I Indien finns ett brett spektrum av strategier för att främja sysselsättning och den inhemska industrins internationella konkurrenskraft. Som exempel kan nämnas etableringen av tillverkningsindustrier inom särskilda ekonomiska zoner (SEZ), nationella handlingsplaner för enskilda industrisatsningar, vilka ofta innehåller ekonomiska incitament, och föreskrifter att indiska produkter ska ges företräde (preferential market access) i samband med statliga upphandlingar, samt satsningar på att etablera särskilda kompetenskluster för enskilda industrinäringar. Arbetsmarknadslagstiftningen på delstatlig nivå är ytterligare ett verktyg som kan användas för att stärka enskilda industriers internationella konkurrenskraft.

Historiskt sett har Indien genomfört omfattande investeringar inom sektorer där landet idag är internationellt konkurrenskraftigt. Rymdforskning, kärnenergiforskning, läkemedelsforskning och informationsteknologi kan nämnas som exempel. Idag görs dessutom omfattande satsningar på att utveckla den indiska biotekniksektorn, samt att etablera Indien som bas för tillverkning av elektronikprodukter. Många exportfrämjande incitament infördes i samband med Indiens nuvarande handelspolicy, Foreign Trade Policy 2009–2014², och löper fram till den 31 mars i år.

Tillväxtanalys har i olika omgångar uppmärksammat industrispecifika nationella handlingsplaner.³ Dessa handlingsplaner innehåller dels ekonomiska incitament men också inslag som möjligen är att betrakta som handelshinder. Krav i form av att indiska komponenter ska ges företräde i samband med de offentliga upphandlingar som genomförs i statlig regi (preferential market access) samt att indiska komponenter ska ingå vid tillverkning i Indien (krav på local content) är av naturliga skäl inte okontroversiella. Kritiken mot den här typen av regler har varit särskilt kraftig från amerikanskt håll och den amerikanska regeringen vände sig så sent som i februari i år till Världshandelsorganisationen, WTO, med en begäran om att få inleda konsultationer med Indien med anledning av reglerna för den solenergiutbyggnad som äger rum inom ramen för den andra fasen av JNNSM. Indien anser dock att reglerna är inom ramen för WTO:s regelverk.

En annan viktig strategi för att främja Indiens konkurrenskraft inom enskilda industrinäringar går ut på att etablera särskilda kompetenskluster. Som exempel kan nämnas de elektronikstillverkningskluster (där Electronic System Design & Manufacturing, ESDM, är en viktig del) som ingår som en del i ovan nämnda National Policy on Electronics. Indien har som ambition att till 2020 skapa 28 miljoner arbetstillfällen på olika nivåer inom elektronikstillverkningsindustrin. För att åstadkomma det föreslås bland annat etableringen av 200 kluster för elektronikstillverkning samt satsningar på att öka antalet doktorander inom elektronik med målsättningen att till år 2020 kunna utbilda 2500

²http://deity.gov.in/sites/upload_files/dit/files/Foreign%20Trade%20Policy%20%282012%29%20%28w_e_f_%2005_06_2012%29%20%28651%20MB%29.pdf

³ Exempelvis Jawaharlal Nehru National Solar Mission (JNNSM; Kvartalsrapport 4, 2012), National Electric Mobility Mission Plan 2020 (NEMMP) (Kvartalsrapport 1, 2013) och National Policy on Electronics (Kvartalsrapport 1, 2013).

doktorander per år.⁴ I sammanhanget kan även Modified Special Incentive Package Scheme (M-SIPS) nämnas, ett incitamentsprogram som är tänkt att locka företag att etablera sig i dessa tänkta kluster. Det ekonomiska stöd som utgår omfattar dels direkta utgiftssubventioner, räntefria lån under 10 års tid, dels olika skatterabatter.⁵ I juli 2012 godkände regeringen ekonomiska incitament uppgående till INR 100 miljarder (SEK 10,5 miljarder) inom ramen för (M-SIPS).

Andra exempel på klustersatsningar återfinns inom biotekniksektorn, en industri som Indien satsar stora resurser på. I dagsläget finns fyra bioteknikparker förlagda till städerna Lucknow, Hyderabad, Chennai och Siruseri och ytterligare fyra är under konstruktion⁶. Dessa bioteknikparker ska fungera som inkubatorer och främja tillväxten inom nya bioteknikföretag. Utöver dessa bioteknikparker har Biotechnology Industry Research Assistance Council (BIRAC), ett forskningsråd grundat av Indiens Department of Biotechnology (DBT), etablerat fem forsknings- och utvecklingsenheter⁷ ("FoU-inkubationskluster") vid befintliga forskningscenter runt om i Indien med syftet att främja tillväxten inom biotekniksektorn. Vid dessa inkubationskluster ska unga forskare få hjälp att kommersialisera sina forskningsresultat. I Indien betonas ofta vikten av formaliserade samarbeten mellan den akademiska världen, forskningsinstitutioner och industriella företag för att främja kommersialisering av forskningsresultat. Olika incitament för att främja den här typen av samarbeten har införts, exempelvis har tekniska inkubatorer inom akademiska lärosäten godkänts som mottagare av det CSR-stöd som föreskrivs i Indiens sedan förra året antagna Companies Bill.

Vid sidan av de handlingsprogram för att främja sysselsättning och internationell konkurrenskraft som Indiens centralregering tagit initiativ till följer indiska delstater även egna strategier beslutade om på delstatlig nivå. Karnataka exempelvis har utvecklat en egen ESDM-strategi med ambitionen att erövra 10 procent av den indiska marknaden inom en sexårsperiod och samtidigt skapa 240 000 arbetstillfällen och generera 5000 patentansökningar. Delstaten hoppas locka telekom-, försvars- och fordonsindustrin att etablera verksamhet relaterad till ESDM med hjälp av denna strategi. Karnataka har också valt ut nio ingenjörsskolor där särskilda inkubationscenter ska etableras för att främja entreprenörskap inom IKT.⁸ Delstaten har även beslutat att kunskapsindustrier ska undantas från kravet att följa delstatens arbetsmarknadslagar (Karnataka Industrial Employment Rules, 1946) i ytterligare fem år. IT-industrin har redan åtnjutit det här undantaget de senaste 11 åren. I och med tillkännagivandet förbjuds strejker och företag inom kunskapsbaserade industrier behöver inte heller följa lagar som reglerar arbetstider för de anställda.⁹

4 <http://deity.gov.in/esdm>

5 Business Standard, "Govt paves way for Rs 50k-cr chip fab projects", tillgänglig på: http://www.business-standard.com/article/economy-policy/govt-paves-way-for-rs-50k-cr-projects-to-set-up-chip-fabs-113091300048_1.html, publicerad 13 september 2013

6 Guwahati Biotech Park, Bangalore Biotech park, KINFRA Biotech Park i delstaten Kerala samt Bio Pharma-IT Park, Andharau, i Bhubanswar

7 De fem inkubationsklustren ligger vid IKP Knowledge Park i Hyderabad, Centre for Cellular and Molecular Platforms (C-CAMP) i Bangalore, Foundation for Innovation and Technology Transfer i New Delhi, KIIT Technology Business Incubator i Bhubaneswar och Venture Centre (Entrepreneurship Development Centre) i Pune.

8 <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Big-boost-to-electronics-sector-in-Karnataka/articleshow/29692032.cms>

9 <http://m.timesofindia.com/articleshow/29718542.cms> och http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2014-02-01/software-services/46897662_1_incubation-centres-esdm-electronic-system-design

Faktaruta 1. Sammanfattning av strategier och handlingsplaner ("incitamentsprogram")

Incitamentsprogram	Villkor i korthet
Special Economic Zones (SEZ)	Sedan 2005 regleras villkoren för SEZ av The Special Economic Zones Act. I likhet med andra incitamentsprogram är företag verksamma inom SEZ befriade från importtullar. De åtnjuter dessutom skatterabatter på 100 procent de första fem åren för exportinkomster, därefter skatterabatter uppgående till 50 procent de kommande fem åren. Företag verksamma inom SEZ omfattas inte heller av de nu rådande mervärdesskatterna Central Sales Tax och Service Tax. Ytterligare skatterabatter i form av slopad moms på delstatlig nivå kan dessutom tillkomma efter beslut av respektive delstat.
Export Oriented Units (EOU), Electronics Hardware Technology Parks (EHTPs), Software Technology Parks (STPs) och Biotechnology Parks (BTPs)	Tillverkningsenheter som drivs med avsikten att all tillverkning som sker ska exporteras kan etableras med stöd av s.k. Export Oriented Units (EOU) Scheme, Electronics Hardware Technology Parks (EHTPs) Scheme, Software Technology Parks (STPs) Scheme och Biotechnology Parks (BTPs) Scheme. För att kunna klassificeras som en EOU krävs anläggningsinvesteringar på INR 10 000 000 (SEK 1 miljon). För EHTP, STP och BTP finns dock inget sådant krav. Enheter som klassificeras enligt ovan är föremål för ett antal olika incitament som är tänkta att gynna verksamheten (export till utlandet). Bland annat får dessa enheter rätt att importera kapitalvaror (maskiner och utrustning som ingår i tillverkningsprocessen) utan att betala tullavgifter; de ges även vissa inkomstskatterabatter. Utländska direktinvesteringar uppgående till 100 procent tillåts också i de enheter som etablerats enligt någon av ovanstående klassificeringar
Nationella handlingsplaner för att främja industriutveckling, sysselsättning och export	Jawaharlal Nehru National Solar Mission 2010, National Manufacturing Policy 2011, National Policy on Electronics 2012
Modified Special Incentive Package Scheme (M-SIPS)	Ekonomiskt stöd för tillverkning inriktad på ESDM inom särskilda elektronikstillverkningskluster. Stödet omfattar dels direkta utgiftssubventioner, räntefria lån under 10 års tid samt skatteincitament.
Focus Market Scheme (FMS)	Ett ekonomiskt stöd utgår för att minska de höga fraktkostnader som annars riskerar att göra indiska exportföretag mindre konkurrenskraftiga. Stödet avser export av vissa produkter till specifika internationella marknader.
Focus Product Scheme (FPS)	Ett ekonomiskt stöd ges för att främja industrinäringar som anses ha särskilt stor export- och sysselsättningspotential, däribland elektronikstillverkningsindustrin.
Market Access Initiative (MAI)	Under MAI utgår ett ekonomiskt stöd för exportfrämjande verksamhet avseende ett antal specifika produkter och särskilda exportmarknader. Stödet riktar sig till exportfrämjande råd, industri- och handelsorganisationer, delstatliga exportfrämjande organisationer och indiska exportfrämjande kontor utomlands. De aktiviteter som kan ges ekonomiskt stöd omfattar bland annat kliniska prövningar av läkemedel för att uppfylla särskilda krav på specifika exportmarknader, kontroll (testning) av elektronikprodukter utomlands, marknadsundersökningar och deltagande på internationella handelsmässor. Ekonomiskt stöd kan även ges vid rättsprocesser rörande bristande marknadstillträde och antidumpningsmål. Stödet varierar mellan 25 procent och 100 procent beroende på aktivitet och vilken organisation som är involverad i aktiviteten ifråga
Market Development Assistance (MDA)	MDA möjliggör ekonomiskt stöd till exportfrämjande råd och handelsorganisationer. Stödet, som administreras av Department of Commerce, baseras på ettåriga handlingsplaner. Stödet omfattar deltagande vid handelsmässor, exportfrämjande seminarier samt resebidrag till regioner av särskild betydelse för indiska exportinsatser som exempelvis Latinamerika, ASEAN-regionen, Nya Zealand, Australien och Afrika. Ekonomiskt stöd kan även utgå för att registrera produkter (exempelvis läkemedel, biotekniska produkter, andra kemiska produkter) på enskilda exportmarknader.
Övriga strategier för att gynna indisk industri	Arbetsmarknadslagstiftning på delstatlig nivå. I Karnataka omfattas exempelvis inte kunskapsindustrier av delstatens arbetsmarknadslagar vilket innebär att strejker är förbjudna. Krav på certifiering av produkter för att ges tillträde till den indiska marknaden. Teknikinkubatorer godkända som mottagare av det CSR-stöd som föreskrivs i Indiens Companies Bill från 2013. Förslag att ge ekonomiskt stöd till uppstarts företag i samband med internationella patentansökningar.

3 Japan: Strategiska zoner blir testbäddar för enklare företagande

Särskilda zoner (special zones) har hittills använts i Japan som ett sätt att stimulera regional utveckling. Traditionellt har sådana zoner, så kallade ”allmänna särskilda zoner”, inneburit subventioner och skattelättnader för företag som etableras i zonerna och valts ut från ansökningar som kommit från kommuner och prefekturer.

De nya strategiska zonerna har ett annat syfte och ursprung. De sker på nationellt initiativ och prövas som metod för att reformera Japan och ändra den grundmurade lagstiftningen som anses hindra landets utveckling och tillväxt. Det är premiärminister Shinzo Abe som lanserat de strategiska zonerna som en viktig del av ”tredje pilen” i tillväxtstrategin där strukturreformer ska skapa tillväxt i Japan efter decennier av stagnation. Inom zonerna kan man göra ganska drastiska reformer för att förbättra företagsklimatet. Det innebär att de utvalda regionerna utgör en form av testbäddar eller goda exempel som sen kan följas av att reformerna implementeras som nationell lagstiftning i övriga landet. Den japanska riksdagen Diet beslutade i februari att förslaget om nationella strategiska zoner ska införas och det ska ske i början av kommande räkenskapsår, det vill säga i april 2014.

Den sittande regeringen med Abe i spetsen har annars kritiserats för att vara för långsam i sitt reformerande av strukturer som hindrar ekonomisk tillväxt. För att komma över stagnationen behöver det bli lättare för nya spelare, både utländska och inhemska, att utvecklas och bidra till den japanska ekonomin. Men det är starka strukturer som behöver luckras upp och förändras. Om befintlig lagstiftning i landet av många liknas vid ”berggrunden” (genom termen ”bedrock legislation”), så har det under årens lopp också byggts upp institutioner som med samma metafor utgör ”magma” som ser till att strukturer cementeras. Dessutom finns historiskt många och starka intressegrupper, särintressen, i Japan som försvårar genomgripande förändringar. Arbetsmarknaden räknas till exempel som ett område som behöver avregleras för att öka rörlighet för människor och flexibilitet för företag. Den japanska kulturen av livstidsanställningar och den speciella relationen mellan arbetsgivare och anställd utgör här en solid mur att rå på. Inom hälsosektorn finns till exempel fristående läkare, som verkar utanför sjukhusen, som enligt uppgift är en lobbygrupp med stark politisk påverkan. De är motsträviga till flera förslag på att effektivisera inom sjukvården, till exempel digitalisering av recept, nya medicinutbildningar och stora sjukhussatsningar.

Hälso- och sjukvårdssektorn är, vid sidan av jordbruket, ett av de områden som ofta lyfts fram som måltavla för reformer. Båda sektorerna är prioriterade då de präglas av ineffektivitet (byråkrati och hårt reglerade) och ökande samhällskostnader. Jordbrukssektorn är dessutom viktig att reformera genom Japans pågående förhandlingar om Trans Pacific Partnership (TPP), och hälso- och sjukvård har lyfts fram som ett område med stor potential för nya japanska företag.

Förberedelserna med strategiska zoner har pågått sedan i april 2013, då de föreslogs av ansvarige ministern Yoshitaka Shindo. Arbetet leds av Rådet för strategiska zoner där premiärminister Abe själv är ordförande. Det finns också ett högkvarter för varje strategisk zon, som ska leda implementeringen av reformer, där representanter för regering, lokal styrning och näringslivet finns med. Slutligen finns en arbetsgrupp bestående av fem medlemmar från akademi och näringsliv, som har till uppgift att föreslå och förhandla med departementen om vilka reformer som ska genomföras i zonerna. Arbetsgruppen har

sammanställt förslag från olika håll och gjort en lista på 15–20 reformåtgärder som anses prioriterade.

Fem stycken reformer har valts ut, delvis för att de är enkla att ändra formellt och inte kräver ändringar i lagstiftningen, och ska införas under våren. Två av dem påverkar arbetsmarknadens regler, som ett första steg att underlätta för arbetsgivare att både anställa och avskeda:

- Regelförenklingar för anställningsvillkor så att kontraktets anställningstid kan bestämmas fritt av parterna. För närvarande har en fast anställd efter fem år en säker anställning fram till pensionering. Denna reform har ansetts så viktig, inte minst för att få utländska företag att etablera sig, att reformen genomförs i hela landet, inte bara i de strategiska zonerna.
- Införandet av ”riktlinjer” för att öka transparensen kring vad som är giltig uppsägning. Idag är lagstiftningen för giltigt skäl för uppsägning i Japan mycket vag, och måste prövas i domstol – en dyr och tidskrävande process för alla parter. Reformen innebär att regeringen inför tydligare riktlinjer, och tillhandahåller rådgivning, som gör att företag har möjlighet att formulera rutiner och villkor för att avsluta anställning av medarbetare.

Dessutom berör två stycken reformer sjukvården respektive jordbruket. I de strategiska zonerna kommer man att öka det idag hårt reglerade antalet sjukhusbäddar, något som hindrar patienter att få vård och innebär byråkrati för sjukhusen. Det ska bli tillåtet för banker att ge lån till lantbruksfastigheter, något som idag är förbjudet av olika skäl och som försvårar nysatsningar och effektiviseringar inom jordbrukssektorn. I de strategiska zonerna kommer också vissa bestämmelser kring byggande och markanvändning att avregleras.

Nästa viktiga steg i implementeringen är att välja ut regionerna som ska bli strategiska zoner. Det beslutas i slutet av mars, men tidigare har både media och personer med inblick i processen nämnt storstäder som Tokyo, Osaka, Nagoya och Fukuoka – redan där ett tecken på att det inte handlar om regional utveckling den här gången. I stället är direktiven att välja regioner som ”kan ge ringar på vattnet” samt har beslutskraft och vilja att genomföra förändringarna. Ett alternativ till att välja geografiska regioner är att utse ”virtuella” zoner som istället utgår från ett speciellt fält med särskilda villkor, till exempel kan man tänka sig specialregler för kliniska prövningar inom hälsosektorn.

Vid ett möte nyligen i Arbetsgruppen för strategiska zoner fastslogs att hastigheten för implementering är kritisk för att satsningen ska lyckas. Utöver ovan nämnda reformer är det alltså ytterligare cirka 15 viktiga lagändringar som ska genomföras i strategiska zoner under kommande år. Det innebär cirka 3–4 reformer i samband med riksdagens terminer, som vanligtvis är två per år. Det faktum att man redan kommit så långt med beslut om genomförande visar att man från regeringen är målinriktad när det gäller att faktiskt reformera hinderstrukturer och lagstiftning, menar Prof. Hatto, en av medlemmarna i arbetsgruppen.

4 Sydkorea: Treårig innovationsplan med regelförenklingar för att främja investeringar

Finansministeriet presenterade i februari en ekonomisk utblick för 2014 och redogjorde i detalj för regeringens nya treåriga innovationsplan. Innovationsplanen innehåller i själva verket tre strategier, där särskilt den sista delen har starka inslag av investeringsfrämjande åtgärder.

I den första strategin ingår en återgång till robusta offentliga finanser. Den skuldyngda offentliga sektorn ska ”normaliseras” genom att den tvingas sälja av tillgångar och effektivisera samt att ett skuldtak införs. Regeringen planerar även att konkurrensutsätta en del av den statliga sektorn som man anser är för monopolistisk. Den andra delen i strategin består i att realisera den ”kreativa ekonomin” och bland annat underlätta för entreprenörer att starta upp innovativa företag. Trots att Sydkorea klättrar på internationella innovationsrankningar är det fortfarande ont om värdeskapande små- och medelstora företag.

Den tredje strategin i treårsplanen behandlar balansen mellan inhemsk efterfrågan och exportberoendet. Här är det genomgående ledordet avreglering. I President Park’s egna ord är ”avregleringar den enda vägen att öka investeringar utan att öka statens utgifter ytterligare”, och att ”i dagsläget är alltför stor lagstiftning den största barriären för investerare intresserade av Sydkorea”.

Innovationsplanen kommer i ett läge där statistiken visar på minskande utländska direktinvesteringar (FDI) till Sydkorea. Utländska direktinvesteringar till Sydkorea minskade under 2013 med knappt 11 procent till 93 miljarder kronor jämfört med föregående år 2012. Intressant nog stod EU för den största andelen direktinvesteringar med 30,6 miljarder kronor medan USA svarade för investeringar på 22,3 miljarder kronor.

Sydkoreanska statens strategier för att få företag att vilja förlägga och hålla kvar sin verksamhet i landet kan beskrivas ha fyra övergripande fokusområden. Några av dessa har följt med flera regeringar medan andra särskilt lyfts fram av den nya regeringen.

- 1) Fokusera statens och näringslivets investeringar inom ett fåtal industrier
- 2) Avreglera i syfte att förbättra investeringsklimatet
- 3) Förbättra riskkapitaltillförseln
- 4) Erbjuda företagsstöd kopplade till de fria ekonomiska zonerna

Fokusering där sydkoreansk industri har uppnått snabb ekonomisk tillväxt genom att fokusera resurser på några framgångsrika teknikområden, och då med tydlig hävstång genom offentliga medel. Särskilt på senare år har staten även tydligare tagit rollen av att identifiera vad man anser vara luckor i den privata sektorns investeringar – inom områden där det satsas alltför lite, eller där kortsiktiga vinstmål anses felfördela resurser som behövs för framtida långsiktiga tillväxtmotorer. Statens prioriteringar bygger nu ofta på en relativ konkurrensanalys, där man identifierat tomrum där Sydkoreas industri relativt omvärlden inte är konkurrenskraftig och där samtidigt ekonomisk tillväxt är att vänta.

Den nya regeringen har under sitt första år valt ut en handfull industrier med framtida potential dit investeringar, utländska och inhemska, och – lika viktigt – personer med expertkompetens, ska attraheras. Ett exempel från det senaste halvåret (februari) är en

satsning inom genetik med mål att utveckla och kommersialisera ny genteknik, som tilldelas 3,5 miljarder kronor av offentliga medel under de närmaste åtta åren. Betydligt större satsningar är på väg, och regeringen för nu en dialog med industrin om tre till fyra områden som kan vara ”flaggskepp” för Sydkorea och under vilka man tillsammans ska peka ut 13 strategiska industrier. Områden som nämnts i diskussioner är femte generationens mobiltelefoni, undervattensfabriker, mjukvara, och robotik. Oavsett områdesval beskrivs tjänstesektorn generellt som en outnyttjad och till stor del outvecklad sektor där regeringen hoppas kunna skapa nya jobb – framförallt inom hälso- och sjukvårds-, utbildnings-, turism- och finanssektorn.

Avregleringar har accelererats av regeringen Park, särskilt sådana som berör möjligheter att investera i landet. Den lag som reglerar hur och när utländska investeringar ska tillåtas – Foreign Investment Promotion Act – har till exempel under vintern reviderats enligt förslag av Ministry of Trade, Industry, and Energy (MOTIE) för att göra det betydligt enklare att skapa samriskbolag mellan utländska och sydkoreanska företag. Presidenten har särskilt betonat vikten av avregleringen i tjänstesektorn där det anses finnas potential att främja utländska investeringar. Särskilt avregleringarna har här speciellt inriktats på sjukvård och utbildning, där utländskt kapital tidigare inte har tillåtits eller har begränsats. En lagändring har bland annat gjort investeringar i privatiserade apotek möjliga. En annan medför att det nu är tillåtet för utländska utbildningsanordnare att hämta hem vinster. Trots insatserna har kritik riktats mot att avregleringen går för långsamt, och att Sydkorea snabbare och i allt högre utsträckning bör låta utländskt kapital investeras på samma villkor som inhemskt.

Förbättrad riskkapitalförsörjning där regeringen särskilt har efterlyst intresse från utlandet för att förstärka inhemsk aktivitet. Den sammanlagda trenden ser positiv ut de senaste fem åren, med fortsatt ökning av riskkapitalinvesteringar i nystartade företag (såddkapital) från föregående år till totalt knappt tio miljarder kronor. Ökningen har tolkats som ett bra betyg för regeringen Park som signalerat och genomfört en rad lagändringar och åtgärder för ett mer risktagande investeringsklimat under sitt första år.

Den kanske viktigast åtgärden är den pågående etableringen av en ny aktiebörs inriktad på mindre bolag, och som ska öka möjligheten för grundare och investerare att realisera vinster genom fler börsnoteringar. Förutom ett växande intresse från utländska riskkapitalbolag och affärsänglar att investera i tidiga sydkoreanska bolag, har antalet ”affärsänglar”, acceleratorer, och främjare i det sydkoreanska innovationssystemet för att matcha entreprenörer och utländska investerare ökat. Softbank Ventures, Stonebridge Capital, och Strong Ventures är några exempel på etablerade riskkapitalbolag som försöker få ett fotfäste i Sydkorea. Även utländska större buy-out-fonder upplever avregleringar som ger bättre tillgång till den sydkoreanska marknaden, bland annat slopandet av generellt krav på särskild utredning och godkännande av staten inför varje affär.

Förbättrad riskkapitalförsörjning handlar inte enbart om regelförändringar utan även om tillskott av offentliga medel. Regeringen har beslutat att stärka offentligt finansierade startupp-fonder med 4,6 miljarder kronor. Dessutom sträcker man ut en hand till globala riskkapitalbolag genom att skapa en ny fond, inspirerad av Israels Yozma Fund, med 1,2 miljarder kronor i offentliga medel.

Företagsstöd kopplade till de ekonomiska frizonerna får se fortsatt stöd med regeringen Park. De etablerade nio ekonomiska frizonerna med en rad riktade företagsstöd för utländska investeringar ses gärna som inkörsporten för utländska aktörer. Det är avregleringar för utländska aktörer i de geografiskt avgränsade zonerna, till exempel inom

sjukvård, som är viktiga snarare än de monetära fördelarna. Zonerna har på detta sätt kunnat användas som en experimentell ”sandlåda” där framgångsexempel inom till exempel skattelagstiftning senare kunnat föras ut på nationell nivå. Zonerna bestäms, till antalet och graden av stöd och avreglering, på nationell nivå, vilket dock inte har hindrat lokala politiker att besluta om liknande villkor även utanför zonerna. Seoul kommunicerade till exempel strax innan årsskiftet att de fortsätter ett program för att locka till sig utländska startuppföretag som erbjuder gratis kontorshyra och stödjande konsulttjänster, under sex månader. Totalt 43 företag har deltagit i programmet sedan 2010 och enligt uppgift är överlevnadsfaktorn nära 50 procent.

Till dessa fyra strategiområden bör nämnas betydelsen av det aktiva engagemanget av president Park. Vid World Economic Forum i Davos i januari talade president Park allmänt om sin vision “Creative Economy” – entreprenörskap och innovation som grund för hållbar tillväxt. Här framhölls fördelen med investeringar i Sydkorea, kanske implicit särskilt i relation till grannen Japan, i form av Sydkoreas snabbt växande nätverk av frihandelsavtal med bland annat EU och ASEAN. Mer konkret träffade presidenten flera chefer och representanter för de globala företagen CISCO, Siemens, Saudi Aramco och Qualcomm just för att attrahera utländska investeringar till Sydkorea. Mötena beskrevs som en taktändring då de var i form av möten med företagsledare inom ett fåtal specifika områden där Sydkorea är särskilt konkurrenskraftigt, som IKT, energi, och havsbaserade produktionsanläggningar, snarare än att ”passivt” försöka att locka till sig investeringar i allmänhet.

5 USA: Policy angående lokaliseringsbeslut med fokus på tillverkningsindustrin

Amerikansk policy angående lokaliseringsbeslut fokuserar på att skapa arbetstillfällen inom USA, framförallt arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin. Viss återinflyttning av produktion verkar också ske, men den förorsakas snarast av fallande relativpriser.

USA är världens största nationella ekonomi, och också en av världens mest diversifierade ekonomier. I termer av globala värdekedjor präglas USA:s stora ekonomi därför inte av någon exklusiv profilering på antingen produktionssteg, forsknings- och utvecklingssteg, eller huvudkontorsfunktioner. Alla tre inslagen finns kraftigt representerad inom USA:s ekonomi. Statistik från NSF visar till exempel att USA fortfarande utför cirka 30 procent av all forskning och utveckling i världen.¹⁰ Runt 63 procent av dessa forsknings- och utvecklingsaktiviteter finansieras av näringslivet. Så USA har omfattande inslag av FoU i sin ekonomi. Likaså är USA sannolikt fortfarande det största ägarlandet av företag, och många företags huvudkontor är lokaliserade i landet. Men USA har också en väldigt stor produktion förlagd inom landet. USA är därför en diversifierad ekonomi som inte entydigt präglas av något enskilt produktionssteg.

Vad gäller offentlig policy går det dock att säga att amerikanska politiker, kanske framförallt demokrater, fokuserar på att *produktionsaktiviteter* ska förläggas i USA. Det står kanske i kontrast till länder som till exempel Sverige – och även BRIC länderna – som snarare har en fokus på att säkra att FoU aktiviteter och huvudkontorfunktioner förläggs i landet, eftersom dessa aktiviteter anses bidra till högre ekonomiskt mervärde och därför kunna bidra till mer högbetalda jobb, och högre BNP. Anledningen att fokus är på produktion i USA är framförallt att det anses att det behövs produktionsanläggningar i USA för att skapa amerikanska arbetstillfällen. Framförallt högbetalande jobb inom tillverkningsindustrin (manufacturing).

Bakgrunden är att cirka en tredjedel av alla arbetstillfällen inom amerikansk tillverkningsindustri har försvunnit – ungefär 5,8 miljoner arbetstillfällen från mitten av 1990 talet till 2010. En viktig anledning till detta är den outsourcing av produktion till länder med lägre personal- och produktionskostnader som ägde rum i USA under bland annat 1990- och 2000-talet. En annan anledning kan vara rationaliseringar orsakade av teknisk utveckling inom industrin. Under den svaga konjunkturåterhämtningen skapades visserligen cirka 500 000 jobb netto 2010–2012, men därefter har få nya jobb (netto) skapats inom den amerikanska tillverkningsindustrin.¹¹

Amerikanska politiker har därför presenterat policyförslag för att stärka 'insourcing' av amerikansk tillverkningsindustrin, och därigenom öka antalet arbetstillfällen i USA, framförallt med fokus på stärkta incitament genom skattesänkningar, och att göra arbetskraften mer konkurrenskraftig genom kompetenshöjningar.

Inom skatteområdet föreslog president Obama i valkampanjen under 2012 att ett existerande skatteavdrag för amerikanska företag som flyttar sin verksamhet utanför USA skulle slopas, och istället skulle ett en skatterabatt införas som ger möjlighet till 20 procent avdrag för kostnader för att flytta amerikanska bolags fabriker tillbaka till USA från andra

¹⁰ <http://www.nsf.gov/statistics/seind14/>

¹¹ See Atkinson, Ezell & Hart 2012, <http://www.itif.org/publications/why-america-needs-national-network-manufacturing-innovation>

länder. Han föreslog likaså utökade skatteavdrag för tillverkningsindustri, finansierade av minskade avdrag för till exempel oljeproduktion, och speciella skattekrediter riktade mot områden som erfarit stora jobbförluster.¹² Förslagen figurerade i presidentvalkampanjen då Obama porträtterade sig själv som en 'ekonomisk patriot' som ville återställa amerikansk produktion tillbaka till USA. Förslagen anses dock medföra begränsade ekonomiska effekter, (då skattebasen är liten), och har inte heller förverkligats på grund av otillräckligt stöd i kongressen. Industrieföreträdare och republikaner framhåller framförallt att bolagsskatten i USA, som på 39 procent är bland de högsta i OECD kretsen,¹³ behöver sänkas till cirka 20–25 procent för att attrahera investeringar till USA. Inte heller dessa förslag har dock förverkligats, framförallt eftersom det finns djupt motstånd bland främst demokrater mot sänkningar av offentliga intäkter.

Åtgärderna angående kompetenshöjningar har framförallt bestått i att skapa ett antal industriforskningsinstitut för tillverkningsindustrin i form av private-public partnerships. Hittills har fyra sådana institut skapats – ett för 3D printing i Ohio, ett om energieffektiva högenergichips i North Carolina, ett om "Digital Manufacturing and Design Innovation" i Chicago och ett om lättviktsmaterial i Detroit. Instituterna har som ett syfte att stärka de amerikanska företagens FoU kapacitet, men ett kanske ännu tydligare syfte är att ge träning och utbildning till lågutbildade amerikanska arbetstagare som anses behöva stärka sin kompetens för att konkurrera om högbetalande jobb. Ambitionen är att slutligen ska 15-45 sådana institut skapas på nationell nivå, men finansieringen är oklar. Obama har också förespråkat ökade satsningar på utbildning i matematik och naturvetenskap, men det är oklart om det finns en arbetskraftsbrist inom dessa områden, och också oklart om några policyåtgärder kommer att förverkligas.

Under de senaste åren har USA också verkligen upplevt en viss återinflyttning av företag och fabriker. Exempelvis har företag som Ford, General Electric, Apple, Honda, Caterpillar, Intel, leksakstillverkaren K'Nex, Trellis Earth Products, underklädestillverkaren Handful, och låstillverkaren Masterlock alla valt att omlokalisera produktionsanläggningar från bland annat Kina, Indien och Latinamerika tillbaka till USA. Enligt en undersökning bland 200 företagsledare, utförd av Boston Consulting Group, (BCG) avser cirka 21 procent att återlokalisera produktion till USA under de närmaste två åren och ytterligare 33 procent överväger det, en kraftig ökning i förhållande till föregående år.¹⁴

De viktigaste anledningarna till återinflyttningarna av företag anses vara (1) att lönekostnaderna ökat, (med cirka 15 procent per år), i Kina medan lönenivåerna i USA fallit med runt 6 procent sedan 2007, (2) att skiffergasrevolutionen i Nordamerika har bidragit till fallande energikostnader i USA, (3) att fallande fraktpriser har minskat kostnaderna för att exportera amerikanskproducerade varor till andra länder och (4) att den amerikanska produktiviteten och leveranssäkerheten ökat i jämförelse med andra länder.¹⁵ Företagsledarna i BCGs survey uppger att fallande relativa arbetskraftskostnader är den främsta anledningen till deras återlokaliseringsbeslut. De viktigaste anledningarna till återlokaliseringen av företag verkar därför vara förändringar i realekonomin, framförallt fallande relativpriser, snarare än särskilda policyinitiativ från politiskt håll.

12 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/25/fact-sheet-president-obama-s-blueprint-support-us-manufacturing-jobs-dis>

13. <http://taxfoundation.org/blog/another-study-confirms-us-has-one-highest-effective-corporate-tax-rates-world>

14 Financial Times 20130924

15. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/12/the-insourcing-boom/309166/> &

Det är också oklart om återinflyttningen skapat nya högbetalande jobb. Generellt har mellanvästerns, (framförallt de gamla biltillverkningsstaterna Michigan och Detroit etc.), andel av USA:s BNP fallit med cirka tre procentenheter i perioden medan tillväxten skett i södra och västra USA.¹⁶ De nya tillverkningsföretagen i södra USA har ofta lönekostnader som är endast runt 50 procent av vad nivåerna tidigare var i till exempel Detroit, och vissa arbetstagare är anställda i bemanningsföretag som ytterligare sänker lönekostnadsnivåerna.¹⁷

Sammanfattningsvis har alltså amerikanska politiker fokuserat på att återskapa arbetstillfällen inom amerikansk tillverkningsindustrin, och har föreslagit selektiva skattesänkningar och offentliga satsningar för att stärka arbetskraftens kompetens för att uppnå detta. Få sådana initiativ har dock vunnit laga kraft. USA har också sett en viss återinflyttning av produktion till USA. Den allmänna bedömningen är dock att den inte drivs av policyåtgärder, utan av fallande relativpriser i USA vilket gjort landet konkurrenskraftigare. Det finns också observationer om att de arbeten som faktiskt därigenom skapats inom Amerikansk tillverkningsindustri i första hand varit låglönearbeten, jämförelsevis talat, och kan vara baserade på att USA i jämförelse med till exempel Asien genomgått en viss intern devalvering.

¹⁶ Bureau of Economic Analysis

¹⁷ Se t.ex. Steven Rattner i New York Times 20140125

6 Kina: Industripolitik med protektionistiska förtecken

Bland de många faktorer som bidragit till Kinas ekonomiska utveckling och teknologiska framsteg de senaste 30 åren framstår centralregeringens dikterade industripolitik som avgörande. Export och handelszoner med fördelaktiga villkor för utländska företag i syfte att skapa jobb och lära ut moderna tillverkningsmetoder var viktiga i Kinas tidiga utveckling efter 1978. De har efter hand ersatts med en blandning av protektionistisk industripolitik och fördelaktiga erbjudanden om marknadstillträde.

Inriktningen av Kinas nya, *mjuka*, industripolitik fastställdes av den Nationella Planen för Utveckling av Vetenskap och Teknologi (2006–2020), 11:e femårsplanen (2006–2010) och senast i den 12:e femårsplanen (2011–2015). Målsättningen förtydligades i samband med ledarskapskiftet i november 2013 och Nationella Folkkongressen den 5–13 mars i år, 2014. Partiets ensamrätt till den politiska makten ska stärkas och ekonomin skall bestå av två delar där den ena är strikt kontrollerad av staten och där det i den andra skall råda fri konkurrens.

Handlingsplanen för att möta den kinesiska regeringens ambitioner att skapa en innovativ och högteknologisk ekonomi där kunskapsintensiva sektorer bidrar med minst 60 procent av bruttonationalprodukten (BNP) år 2050 är klart förmedlad. Kärnan i ekonomin skall bestå av ett antal, framför allt statligt kontrollerade, företag så kallade ”National Champions”. Med detta menas stora internationella företag med verksamhet inom för Kina strategiskt viktiga sektorer. Livskraften och konkurrensförmågan hos dessa företag skall i sin tur säkerställas av centralregeringen, bland annat genom riktad offentlig upphandling och olika former av subventioner. Parallellt med detta skall det finnas en väl utvecklad och konkurrenskraftig inhemsk kunskapsintensiv tillverknings- och tjänstesektor.

I detta spelar utländska investeringar en viktig roll med sitt bidrag av tekniskt kunnande, överföring av ny teknik och effektiv företagsledning med mera. I syfte att uppmuntra utländska företag att etablera sig eller utveckla redan befintlig verksamhet i landet erbjuds ett stort utbud av fördelaktiga regler och förordningar inklusive olika former av marknadstillträde. Flera av dessa fördelar är direkt kopplade till vetenskaps- och industriparker samt till i förväg definierade och avgränsade kluster för olika former av verksamhet.

Ett nät av regler, förordningar – incitament och krav

Den nya, *mjuka*, industripolitik vi nu ser implementeras är ett resultat av tre decenniers arbete av den kinesiska regeringen. Arbets- och beslutsprocessen kan framstå som fragmenterad men är i praktiken väl fungerande med stort utrymme för intresseyttringar och interaktion mellan deltagande aktörer både inom och utom regeringen. Här ingår även rådgivande diskussioner med utländska aktörer i Kina, till exempel Världsbanken. Det finns tio huvudsakliga aktörer där Nationella Folkkongressen, Statsrådet (State Council), olika departement och Kinas Kommunistparti är de mest framträdande¹⁸. Här bestäms den

¹⁸ Aktörerna är: Nationella Folkkongressen, Statsrådet, Statsrådet med underliggande intressegrupperingar, Statsrådets juridiska avdelning, Ministerier inklusive statliga myndigheter och kommissioner, Statliga och ickestatliga forskningsinstitutioner, Affärs och industrisammanslutningar inkluderande företrädare för statliga och privata företag, Utvalda privata företag och framgångsrika privata entreprenörer, Kinas Kommunistparti, Utländska organisationer.

övergripande politiken, vilken därefter implementeras både horisontellt på central nivå och vertikalt till lägre administrativa nivåer så som provinser, prefekt, stad, kommuner och distrikt.

År 2001 och 2006 identifierade regeringen ett antal industriella kärnverksamheter, även kallat Strategiska Industrier (Tabell 1). Bakom detta ligger fyra viktiga policybegrepp: Försvar och nationell säkerhet, jobbskapande, forskning och innovation samt komparativa fördelar.

Tabell 1 Strategiska Industrier, 2006

Försvar och nationell säkerhet	Jobbskapande
Rymdindustrin	Fordon- och komponenttillverkning
Semikonduktor design och tillverkning	Semikonduktor design och tillverkning
Mjuk och hårdvara till datorer	Stålproduktion
Stålproduktion	Informationsteknologi
Olje- och petroleumindustrin	Maskintillverkning
Forskning och innovation	Komparativa fördelar
Bioteknik	Logistik, sjötransporter
Informationsteknologi	Bank och försäkring
Telekommunikation och utrustning	Maskintillverkning
Semikonduktor design och tillverkning	Tillverkning av komponenter till kraftindustrin
Mjuk och hårdvara till datorer	Konsumentförsäljning

Källa: Ministry of Science and Technology, 2013.

År 2010 innebar en vändpunkt i kinesisk industripolitik då en ny våg av protektionism svepte fram och delvis skapade en ny arena för utländska företag. I den 12 Femårsplanen pekades tre nya industrisektorer ut som 'Nya Strategiska Industrier', för vilka ett antal undergrupper specificerades (Tabell 2). Flera av dem överlappar med tidigare sektorer och pekar därmed på dess vikt i den kinesiska utvecklingsmodellen. Till detta kommer möjligheten för centralregeringen att när som helst styra utvecklingen i ny riktning genom att peka ut nya prioriterade områden av vikt för nationen, införa nya standarder, ställa krav för marknadsinträde, bestämma partnerskapsmodeller med mera.

Tabell 2 Nya Strategiska Industrier, 2010

Huvudsektorer	Subsektorer
Energi	Kärnkraft, vindkraft, solenergi, energieffektivisering, miljöförbättring, ny fordonsteknologi
Sjuk och hälsovård	Nya mediciner, medicinsk forskning, medicinsk utrustning
Teknologi	Nya material, udda jordartmetaller, bredband, IT-säkerhet, IT-infrastruktur, ny informationsteknologi, flyg

Källa: Ministry of Science and Technology, 2013.

Det här har lett till en ökad oro bland utländska företag i vars hemländer politiker noterar framväxten av en ny sorts industripolitik där Kinas statligt kontrollerade industriföretag förfördelas i förhållande till utländska företag. Detta är en politik på kollisionskurs med kraven om ökad öppenhet, lika villkor och färre handelshinder länder emellan. Nyligen publicerade undersökningar av Europeiska Handelskammaren i Kina och U.S. Chamber of Commerce ger vid handen att den förda politiken under senare år blivit allt mer diskriminerande mot utländskt ägda företag och att det blivit allt svårare att verka på egen hand i Kina utan en kinesisk partner¹⁹. Svårigheter som nämns är att på lika villkor delta i offentlig upphandling vilket bland annat försvåras genom krav på domesticering av verksamheter, komplicerade processer och brister i transparens och uppföljning. Till detta kommer krav på anpassning till kinesiska produktstandarder, svårgenomtränglig konkurrenslagstiftning, brister i patentlagstiftning, lagen om konkurrens och nationell ekonomisk säkerhet och så vidare.

Samtidigt har den kinesiska regeringen lyckats mycket väl med att attrahera utländska investeringar och att förankra utländska företag och dess verksamheter inom landet. Ett stort antal företag har domesticerats med betydande spill-over effekter som resultat. Detta har skett genom att företagen erbjudits fördelaktiga ekonomiska och administrativa villkor och samtidigt gett dem inträde till en stor och växande marknad. Den här strategin har hittills varit mycket effektiv och under processen har företagen avsiktligt valt bort att konfrontera kinesiska politiska och ekonomiska intressen.

Diskussion

Det blir allt mer tydligt att den kinesiska regeringen nu skärper den industripolitik som mejslats fram de senaste åren. Detta förtydligades i samband med den nyligen avslutade Nationella Folkkongressen. Tvärtemot vad flera bedömare anser vara en kortsiktig och övergående protektionistisk vind som blåser inom kinesisk politik visar flera studier att det snarare handlar om en väl genomtänkt planering av den kinesiska staten följt av en serie handlingar i syfte att stärka konkurrenskraften hos Kinas nyvardande ”National Champions” och samtidigt förankra utländska företag i landet så att dessa kan bidra med kunskap och teknologi på Kinas villkor.²⁰ Huruvida en sådan politik är hållbar över tiden återstår att utvärdera. Tillsammans med en stark och framgångsrik förankringspolitik och det faktum att kinesiska företag i många avseenden hunnit i kapp när det gäller teknisk kompetens och nu utgör ett mer reellt hot mot utländska företag innebär att utländska företag nu tvingas att se över sin situation. Alternativen är ofta att bli mer kinesiska eller att försöka konkurrera på egen hand. Redan nu finns tecken på att flera utländska företag ser Kina som sin hemmamarknad.

¹⁹ European Chamber of Commerce (2011.) European Business: Experiences competing for public contracts. Beijing, P.R. China.. European Chamber of Commerce: Business Confidence Report (2012, 2013). European Chamber of Commerce: Position Paper 2013-2014. U.S China Business Council (various years)

²⁰ Se till exempel. T. Hemphill, and G. White (2013). 'China's National Champions: The Evolution of a National Industrial Policy – Or a New Era of Economic Protectionism'. Wiley Periodicals Inc. U.S.A. och Feng et al (2014) . The Ecology of China's private Enterprises, forthcoming World Scientific Publishing House, Singapore

7 **Brasilien: Räcker det med råvaror för Brasilien? Innovation, globala värdekedjor och handelsliberalisering**

Brasilien är en stor råvaruexportör, har stora naturresurser och en väsentlig inhemsk marknad och är därför inte särskilt väl integrerat i de globala värdekedjorna. I en globaliserad värld där produktionen blir alltmer fragmenterad och internationellt utspridd insisterar Brasilien på att göra saker på sitt eget sätt. Man gynnar sina inhemska produktionskedjor genom att satsa på en industripolitik som i hög grad förlitar sig på krav på lokalt innehåll, offentlig finansiering, statlig upphandling och marknadsskydd. Kommer detta räcka till för att placera Brasilien i framkanten för innovation, tillverkning och export av högteknologiska produkter, vilket är landets ambition?

Den brasilianska staten har haft som mål att utveckla en kunskapsbaserad ekonomi och har under det senaste årtiondet infört nya statliga policyer och program som har skapat gynnsammare förutsättningar för innovation. Landets investeringar i forskning och utveckling släpar dock fortfarande efter – Brasilien spenderar cirka 1,21 procent av sin BNP på forskning och utveckling. Trots att Brasilien betraktas som en stark spelare inom forskningsvärlden jämfört med andra latinamerikanska länder, har otillräckliga investeringar i privata sektorn och brist på långsiktigt engagemang resulterat i dåliga resultat på innovationsområdet (Brasilien rankas till exempel bara som nummer 64 enligt Global Innovation Index där Sverige rankas som nummer 2). Det finns dock ett par framgångsexempel bland de genomsnittligt låga innovationsnivåerna, särskilt inom industrier som traditionellt har erhållit starkare statligt stöd. Följande företag har blivit prestigefulla nationella företag och ledande i globala värdekedjor: Petrobras (oljeborrning på djupt vatten), Embraer (regionala jetflygplan) och Embrapa (världsledande på FoU för tropiskt jordbruk och bioteknik). Dessa företag är globalt erkända för sina utomordentliga tekniska prestationer och är ledande inom sin sektor. Andra nationella innovativa framgångsfall är bland andra Embraco, WEG, Marcopolo och Totvs.

Brasilien rankas för närvarande som nummer 24 vad gäller deltagande i globala värdekedjor (bland de 25 främsta exportekonomierna) och har en integration på 37 procent (databasen UNCTAD-EURA GVC). Denna siffra återspeglar Brasiliens roll som leverantör av råvaror och basinsatsvaror till globala värdekedjor. En preliminär sektorsanalys lyfter också fram Brasiliens låga engagemang i globala värdekedjor, till och med i sektorer där landet har haft god tillväxt som i elektroniksektorn. Å andra sidan visar Brasilien prov på starkare integration i regionala värdekedjor i sektorerna för bilar, skor och bearbetade livsmedel.

Den internationella debatten om globala värdekedjor har endast nyligen nått Brasilien och är fortfarande inte något som prioriteras på den statliga agendan. Tvärtom visar den fortsatta industripolitiken och kraven på lokalt innehåll som har implementerats de senaste tio åren (det vill säga PITCE [2003]; PDP [2008]; Plano Brasil Maior [2011]; Lei 12319/2012 [lagen om att köpa brasilianska produkter]) på att man vill förstärka sin strategi för att stimulera kompletta inhemska produktionskedjor inom olika sektorer. Staten har också gynnat politik som främjar teknisk uppgradering via utvecklingen av ett inhemskt innovationssystem, men utan större ansträngningar att etablera förbindelser med externa globala värdekedjor. Den förda politiken inkluderar bland annat skatteincitament för lokala teknikparker och -kluster och en ökad offentlig budget för finansiering av innovation i

företag. Det sistnämnda har skett med hjälp av ökade insatser från den brasilianska utvecklingsbanken BNDES som tillhandahåller kreditutfästelser för innovation. Man har också stärkt landets innovationsmyndighet FINEP och erbjudit offentliga incitament för etablering av riskkapitalfonder och kapitalfonder startade av företagsänglar.

Dessa politiska åtgärder har lockat multinationella bolag, ivriga att dra fördel av skatteincitamenten och den relativt slutna regionala marknaden, att lokalisera sig i landet och delta i dess tillverkningsaktiviteter och FoU-center. Fall som illustrerar denna trend är det nyinvidga General Electric R&D Centre i Rio de Janeiro samt investeringar i FoU-anläggningar av 3M, IBM, CISCO, Siemens och Boeing. Lockelsen hos dessa FoU-center under de senaste åren kan kopplas till den föregående etableringen av ett juridiskt ramverk för att skapa gynnsammare förutsättningar för innovation i Brasilien. Viktiga steg i utvecklingen för att främja starkare partnerskap mellan industrier och universitet/forskningsinstitutioner har varit den effektiva implementeringen av innovationslagstiftningen (10973/2004) och Lei do Bem som syftar till att stimulera företag att investera i FoU (11.196/05).

Även om Brasilien har varit framgångsrikt med att locka till sig en hög nivå av utländska direktinvesteringar så har dessa investeringar främst varit avsedda för att ”bygga där man säljer”. Multinationella bolag har inte investerat i Brasiliens faser i de globala värdekedjorna för tillverkning av förstklassiga högteknologiska produkter avsedda för den globala marknaden som de har gjort i Östasien. Brasilien har istället använts som en plattform för inhemsk och regional försäljning. Till och med FoU-centrens arbete präglas av projekt som ter sig mer regionala än globala. Trots att detta på lång sikt inte kan vara det bästa scenariot har den brasilianska staten ännu så länge inte vidtagit några särskilda åtgärder för att korrigera utvecklingen. Detta då Brasiliens sentida ekonomiska tillväxt har förlitat sig mer på expansion av den inhemska konsumtionen än på export. Dessutom verkar beslutsfattarna fortfarande njuta av den positiva responsen från allmänheten för att de har lyckats locka till sig multinationella investeringar i forskning och utveckling.

Den förda utrikeshandelspolitiken är också en del av förklaringen till Brasiliens låga engagemang i globala värdekedjor. Brasilien är fortfarande en relativt sluten ekonomi eftersom man i årtionden använde sig av den så kallade Import Substitution Industrialization-strategin (ISI) med syftet att ersätta utländska varor med inhemska, en modell som tillämpades till slutet av åttiotalet. Under ISI-modellen vände sig den inhemska industrin vid marknadsskydd och utvecklade få innovationsvisioner eller mål för att konkurrera om globala marknadsandelar. På 1990-talet monterades ISI-modellen ned men ersattes med en ny typ av skydd: MERCOSUR och dess gemensamma yttre tulltaxa CET (Common External Tariff). Via MERCOSUR har brasilianska företag och multinationella bolag som bedriver produktion i landet privilegierad åtkomst till en expanderad marknad (Argentina, Paraguay, Uruguay och nyligen Venezuela). Företagen kan också dra nytta av en typ av marknadsreserv då MERCOSUR-medlemsländerna åläggs samma CET-taxa och ytterligare regleringar som förhindrar dem från att på egen hand förhandla fram handelspreferenser med tredjepartsländer. Brasiliens prioritering av MERCOSUR fortsätter trots den kritik som ibland förs fram mot integrationsprocessens toppar och dalar.

Vad gäller utrikeshandelsstrategin anses det att Brasilien ännu inte har antagit en proaktiv hållning mot ett större engagemang i globala värdekedjor. Med tanke på att större integration kräver öppenhet inom handeln, förbättrad marknadsåtkomst, handelsfrämjande åtgärder för globala värdekedjor och en expanderad vision om internationell handel som

integrerar varor, tjänster, investeringar och immateriell egendom verkar Brasilien bara ägna sig åt globalisering på ytan. Brasilien har till exempel aldrig slutit något förmånshandelsavtal med ett utvecklat land (utanför det multilaterala ramverket) trots förhandlingarna med det amerikanska frihandelsområdet FTAA som övergavs 2005 och de alltjämt pågående förhandlingarna mellan MERCOSUR och EU. Dessutom har man inte implementerat något skyddsavtal för utländska investeringar och deltar inte i några ambitiösa förhandlingar rörande nya generationens handelsavtal (som TTP – Transpacific Partnership). Brasilien fokuserar fortfarande på att förhandla om handelsbegränsningar och prioriterar en liberalisering av tulltaxan för varor. Dessutom har vissa beslutsfattare i Brasilien visat prov på viss grad av misstro mot diskussionen om handelsliberalisering och engagemanget i globala värdekedjor. Det finns en rådande uppfattning att modellen med globala värdekedjor kan gynna multinationella bolag och de länder där dessa har sitt huvudkontor.

Brasilien saknar också koppling till IT-relaterade globala värdekedjor som resultat av landets långvariga protektionistiska politik som har haft som syfte att främja den inhemska datorindustrin. Vidare har Brasilien inte skrivit under WTO:s avtal om informationsteknik och 97 procent av handeln i sektorn äger rum via det avtalet. År 2013 stod Brasiliens export av elektronisk utrustning samt informations- och kommunikationsvaror för bara 0,5 procent av den totala exporten. Exporten av högteknologiska produkter motsvarade endast 4,1 procent av totalbeloppet, medan exporten av medelhögteknologiska varor stod för 16,5 procent. Brasiliens import av hög- och medelhögteknologiska produkter uppgick dock till 59,5 procent av den totala importen under 2013.

Sammanfattningsvis är den brasilianska staten försiktig med att utöka engagemanget i globala värdekedjor om detta skulle innebära att öppna upp den brasilianska marknaden och en begränsning av Brasiliens autonomi för att implementera den egna industripolitiken. Vissa industrier i Brasilien har konsekvent demonstrerat sitt missnöje med statens överksamhet vid handelsförhandlingsfronten samt den ökande konkurrensen från kinesisk import på Brasiliens och Mercosurs marknader. Något väsentlig kliv framåt på området för konkurrenskraft, innovation och ökad sofistikerad för Brasiliens produkter har fortfarande inte tagits till följd av den ”brasilianska modellen”. Utsikterna kunde vara ljusare.

8 Nederländerna: Stor-Amsterdam satsar för att attrahera huvudkontor

Nederländerna identifierar attraktivitet för enskilda stadsregioner som en viktig konkurrensfaktor. Centrala aspekter för företagsetablering är livskvalitet, god infrastruktur samt gynnsamma villkor för forskning och innovation.

Att attrahera och behålla huvudkontorsfunktioner för internationella företag är en identifierad viktig faktor för nederländsk näringspolitik. Ofta är det emellertid inte landet som är det avgörande för ett företags lokaliseringsbeslut, utan staden. Amsterdam är en viktig nod för etablering av utländska företag, och staden har tillsammans med intilliggande städer och kommuner samt lokalt näringsliv och universitet bildat The Amsterdam Economic Board för att främja företagsetableringar just i Amsterdam.

Investeringsfrämjandet på nationell nivå hanteras av Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA), en myndighet under Ministry of Economic Affairs. NFIA:s verksamhet innefattar klassiskt investeringsfrämjande som personlig och skräddarsydd rådgivning till utländska företag, matchningsaktiviteter, studieresor etc. Myndigheten har en hög aktivitetsnivå och etablerade kontor på många platser i världen, med ett särskilt fokus på USA och Asien.

Enligt en stor enkätundersökning av attraktivitet för företag är det ofta så att företag fokuserar direkt på städer, snarare än att först välja land att etablera sig i. Motiven hos företag att välja att etablera sig i Nederländerna varierar något med företagens storlek. För stora utomeuropeiska företag (med en omsättning över 1,5 miljarder euro) handlar det om att Nederländerna utgör en inkörsport till Europa. För mindre företag (med en omsättning under 150 miljoner euro) är ett viktigare motiv Nederländernas ställning som en innovativ ekonomi, och tillgången till kvalificerade värdeskapande tjänster.²¹

Motiven återspeglas i vilka faktorer som företagen uppger som de viktigaste för Nederländernas attraktivitet. Företag som ser Amsterdam som en inkörsport till Europa betonar också vikten av bra tillgång till infrastruktur, såväl för IT/telekom som för logistik och transport. Andra nämner istället faktorer såsom ett antal skatteavdrag som specifikt riktar sig till utländska företag som investerar i forskning och innovation. Nederländerna införde 2007 ett patentbox-system som innebär lägre bolagsskatt på intäkter som härrör från FoU-verksamhet i Nederländerna. 2010 bytte systemet namn till ”innovationsbox” och blev samtidigt än mer gynnsamt för företagen, så att de betalar 5 procent i skatt på sådana intäkter – att jämföras med den normala nederländska bolagsskatten på 25 procent.²² Enligt 17 procent av de svarande företagen i Ernst & Youngs undersökning spelade den nederländska innovationsboxen en avgörande roll för beslutet att etablera sig i just Nederländerna. En ännu viktigare faktor för etableringsbesluten var dock livskvalitet – helt enkelt att Amsterdam är en behaglig plats att bo på.²³

21 Ernst & Young (2012), The Netherlands, Increasingly Attractive, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/DEF-Brochure-Attractiveness-Survey-2012-engels/\\$FILE/DEF-Brochure-Attractiveness-Survey-2012-engels.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/DEF-Brochure-Attractiveness-Survey-2012-engels/$FILE/DEF-Brochure-Attractiveness-Survey-2012-engels.pdf)

22 Baker McKenzie (2012), Improved Tax Regime for Intangibles in the Netherlands, http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Locations/Amsterdam/br_netherlands_innovationbox_2012.PDF

²³ Ernst & Young (2012)

Under 2013 var det 115 utländska företag som nyetablerade verksamhet i Amsterdam, med en direkt effekt på sysselsättningen i form av 1727 jobb. Av dessa var 23 stycken huvudkontor samt 53 marknadsförings- och försäljningskontor, och dessa tillsammans stod för 1392 jobb. De indirekta effekterna är förstås större, men inte kvantifierade.²⁴

Utifrån ett mycket explicit resonemang om att det råder hård global konkurrens mellan starka stadsregioner har Amsterdam Economic Board bildats. Tillsammans har näringsliv, universitet och offentliga aktörer i Amsterdam-området kommit överens om en gemensam strategi för att stärka regionen. Strategin har en tydlig inriktning på forskning och innovation och sätter till exempel upp kvantitativa mål om en årlig ökning av FoU-utgifterna på minst 5 procent, att antalet utländska studenter ska fördubblas till 2020 samt att antalet företag som knoppas av från universiteten ska fördubblas.²⁵

Ett mål för strategin är att attrahera utländska företag, och i synnerhet inom de branscher som man har identifierat som styrkeområden för regionen. Dessa är: kreativa industrier, livsmedel och blommor, ICT/e-science, logistik, livsvetenskaper, turism och kongresser, finansiella tjänster och högteknologiska material.

Organisationen fungerar som en mötesplats för akademi, näringsliv och offentliga aktörer för att diskutera vilka faktorer som är viktiga för Amsterdamregionens attraktivitet. Den fungerar också som ett regionalt investeringsfrämjande av samma sort som NFIA på nationell nivå. Under 2013 genomförde Amsterdam Economic Board till exempel delegationsresor till Kina, Indien, Brasilien, USA, Sydkorea och Taiwan för att marknadsföra Amsterdam som region.

24 <http://www.dutchdailynews.com/amsterdam-metropolitan-area-remains-attractive-for-international-companies/>

25 <http://www.iamsterdam.com/>

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar, analyser och internationellt kontaktskapande och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser
- tillhandahålla globala mötesplatser och främja internationellt kontaktskapande inom tillväxtpolitiken

Svar Direkt:

Här redovisar Tillväxtanalys de uppdrag myndigheten får i dialog med våra uppdragsgivare och som ska redovisas med kort varsel.

Övriga serier:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.