

Energipriser och industrins konkurrenskraft i USA

Sammanfattning

USA:s låga energipriser till följd av skiffergas- och oljerevolutionen har stärkt landets ekonomi, även om uppskattningarna av BNP – effekter, ökad sysselsättning med mera varierar. Energiutvinning tillhör de sektorer i ekonomin som gått allra bäst under senare tid och skiffergasrevolutionen har delvis ritat om USA ekonomiska karta vad gäller tillväxt i per capita-inkomster. Energiboomen har även, tillsammans med sänkta relativlöner och förbättrad produktivitet gett upphov till förhoppningar om en renässans för industriell tillverkning i landet. Utöver särskilt energiintensiva branscher och andra enskilda exempel är det dock ännu svårt att visa på en bredare återhämtning för industrin. Den policyfråga som diskuterats allra mest intensivt i relation till energiboomen är om och hur mycket export av flytande naturgas som ska tillåtas.

Energipriser, ekonomisk utveckling och industriell konkurrenskraft

USA:s låga energipriser och deras inverkan på landets industriella konkurrenskraft och ekonomiska utveckling är ett aktuellt ämne, både i den inhemska debatten och i olika internationella fora; IEA:s World Energy Outlook 2013 ägnar ett kapitel åt energipriser, konkurrenskraft och hur regionala skillnader kan komma att påverka den globala ekonomiska geografin och inom EU har konkurrensläget för den energiintensiva industrin diskuterats bland annat i anslutning till EU-kommissionens förslag till energi och klimatmål för 2030¹.

Diskussionen i USA har i första hand handlat om energiboomen inom skiffergas och skifferolja och de åtföljande låga naturgaspriserna, som inte bara ger allmänna ekonomiska effekter och lägre energikostnader för gasintensiv industri, företag och hushåll utan också bidrar till att hålla ner elpriserna i och med att en ökande andel av USA:s elproduktion är naturgasbaserad. Även de sjunkande priserna på solpaneler och i viss mån på vindenergi bidrar till bilden av en gynnsam utveckling av USA:s energikostnader.

¹ Se till exempel http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/20140122_swd_prices.pdf

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Washington DC
Office of Science and Innovation
Embassy of Sweden
2900 K Street, NW
Washington, DC 20007
USA
Tel: +1 202 536 15 85
Fax: +1 202 536 15 84
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

Östersund (säte)
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Besöksadress: Studentplan 3
Tel: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164
Bank: Danske Bank
Kontonummer: 12 810 107 041
Swift: DBBASESX
IBAN: SE6712 0000 000 12 810 107 041

Samtliga kontor
Östersund
Stockholm
Brasília
New Delhi
Peking
Tokyo
Washington DC

Bedömningarna av vilka gas- och oljeboomens samlade effekter på USA:s ekonomi är varierar dock: en siffra som refererats är att det i ett kortare perspektiv kan handla om en positiv påverkan på BNP med upp till cirka en halv procentenhet².

Det finns vidare flera analyser som pekar på ett avsevärt stärkt läge för USA:s tillverkningsindustri och flera uppmärksammade exempel på utökade investeringar och ny- eller återetableringar av tidigare utflyttad industri har fått bedömare att prata om en industriell renässans; ”insourcing” respektive ”reshoring” har blivit aktuella begrepp. Det är i första hand mer konkurrenskraftiga och flexibla löner i USA i relation till andra länder, bättre förutsättningar för kvalitetskontroll genom produktion på hemmaplan och lägre fraktkostnader som lyfts fram som faktorer som stärker inhemsk industri, men även de sänkta energikostnaderna spelar starkt in.

En av de aktörer som förutspår en stark utveckling för amerikansk tillverkningsindustri är Boston Consulting Group. Företaget har i en rad artiklar beskrivit sin syn på de ändrade förutsättningarna för tillverkningsindustrin. Bland annat har man i en enkätundersökning fått indikationer på att en stor andel av företagsledare överväger att ta hem outsourcad produktion från Kina. BCG har också publicerat en studie som bedömer att de genomsnittliga tillverkningskostnaderna i USA år 2015 med anledning av förbättrat löne-/produktivitetläge och sänkta gas och elkostnader kommer att vara mellan 8 och 18 procent lägre än i konkurrentländerna Tyskland, Japan, Frankrike och Storbritannien vilket medför exportfördelar. BCG menar att stärkt export och reshoring från Kina kan bidra till mellan 2,5 och 5 miljoner fler arbetstillfällen i industrin till 2020³.

Den ljusa bilden för USA:s tillverkningsindustri delas dock inte av alla bedömare. Robert Atkinsson, chef för tankesmedjan ITIF, noterar exempelvis att det enligt statistik från U.S. Bureau of Labor Statistics fanns färre fabriker/tillverkningsenheter i landet 2014 än 2012, och att det varje enskilt år sedan 1999 har lagts ned/stängts fler fabriker än vad som öppnats – tvärt emot vad man skulle förvänta sig om en renässans verkligen redan äger rum⁴. Det kan också konstateras att energikostnader utgör en förhållandevis liten andel av den samlade kostnadsmassan för flertalet branscher.

Odiskutabla är dock de direkta effekterna av energiboomen på ekonomi och sysselsättning i de delstater som exploaterar fyndigheter. Olje- och gasutvinning och relaterade supportfunktioner hör till de sektorer som gått allra starkast i den amerikanska ekonomin under de senaste åren och detta är starkt kopplat till skiffergasrevolutionen. Medan sysselsättningen i industrin överlag under perioden 2007-2012 minskade med 2,7 procent eller 3,7 miljoner sysselsatta ökade olje- och

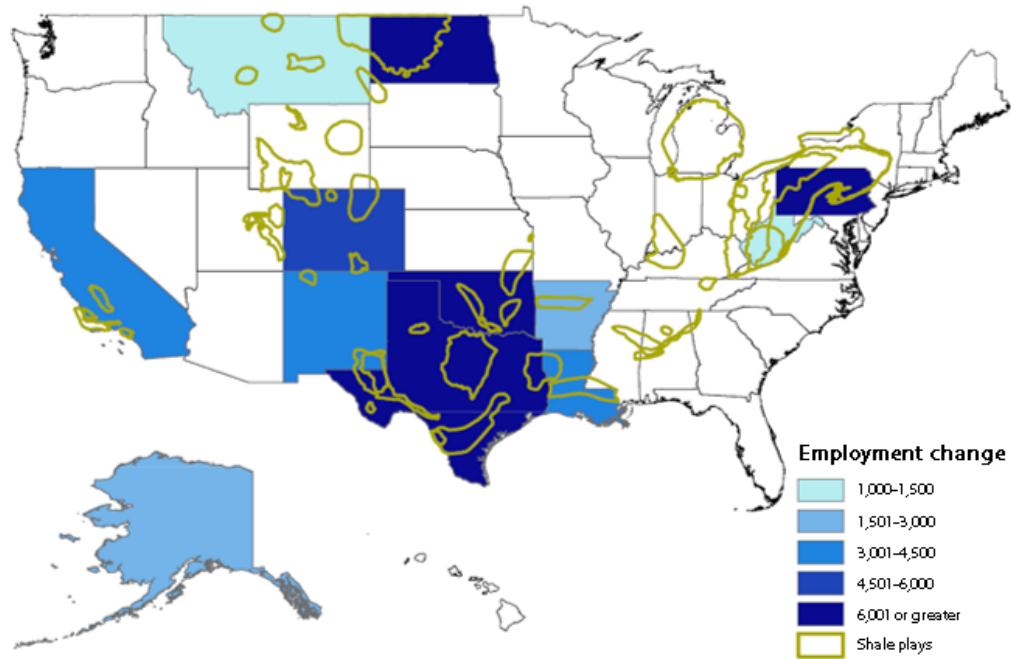
² <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/04/23/the-oil-and-gas-boom-has-had-a-surprisingly-small-impact-on-the-u-s-economy/>

³ https://www.bcgperspectives.com/content/articles/lean_manufacturing_sourcing_procurement_behind_american_export_surge/

⁴ <http://www.innovationfiles.org/what-manufacturing-renaissance/>

Datum
 2014-04-04

gasindustrin under samma period med 31,6 procent, vilket motsvarade 135 000 fler sysselsatta⁵. Den starka korrelationen mellan sysselsättningsökning i olje- och gasindustrin och skifferfälten illustreras i figuren nedan, som visar ökning i antal anställda i olika delstater och skifferförekomster.

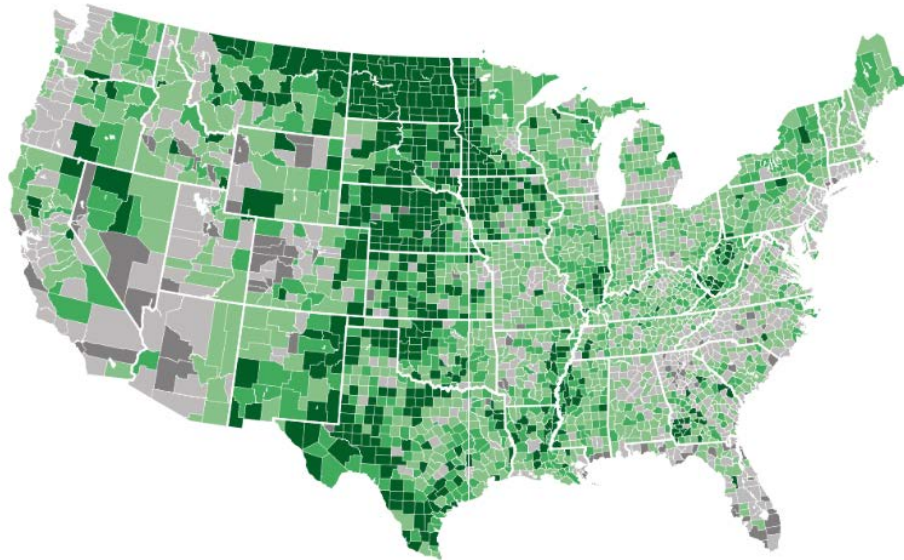


Delstater med sysselsättningsökning om mer än 1000 anställda i olje- och gasindustrin samt förekomst av skifferfält. Källa: U.S. Bureau of Labor Statistics

Utvecklingen i olje- och gasindustrin har de facto bidragit till att rita om den ekonomiska kartan i USA. Glesbefolkade delstater som North Dakota som tidigare kämpat med svag ekonomisk utveckling och vikande sysselsättning hör efter skifferrevolutionen – åtminstone tillfälligtvis och så länge boomen varar - till vinnarna vad gäller inkomstutveckling, vilket lett till att man klarat sig relativt bra efter finanskrisen 2009. Kartan nedan visar i mörkgrönt de län som haft högst tillväxt i per capita-inkomst sedan 2007. De energi- (och jordbruks-) producerande regionerna från Texas och upp över mellanvästern tydligt framträder och överglänser de sedvanliga tillväxtregionerna längs öst och västkust.

⁵ <http://www.bls.gov/opub/mlr/2014/article/the-marcellus-shale-gas-boom-in-pennsylvania.htm>

2007-2012 Per Capita Personal Income (Inflation-Adjusted) Change

Tillväxttakt för per capita-inkomster mellan 2007-2012. Källa: Governing.com, U.S. Bureau of Economic Analysis

Effekterna för naturgasbaserad processindustri och annan energiintensiv industri kan också vara betydande. Konsultföretaget IRA CHS anger att skiffergas och oljehantering och energirelaterad kemiindustri direkt och indirekt stod för 2,1 miljoner jobb 2012 och beräknar att dessa sektorer till 2025 kan ha vuxit till 3,9 miljoner jobb⁶. En av de branscher som kanske mest direkt gynnas av låga gaspriser är etylentillverkning, med flera exempel på nya fabriker under planering och utbyggnad framför allt vid mexikanska golfen⁷.

Aktuella policyfrågor med anledning av energiboomen

Ett antal policyfrågor är aktuella när det gäller utveckling av energipriser och effekter på industri och sysselsättning. På en övergripande nivå anger president Obamas klimat- och energistrategi åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser genom åtgärder inom ramen för befintlig lagstiftning, men lika viktig är den s.k. All of the above-strategin som innebär att alla inhemska energislag ska stödjas för att gynna en fortsatt stark ekonomisk utveckling, öka leveranssäkerheten och minska beroendet av utländsk energi. Efter att ha mött kritik under den första mandatperioden för att inte tillräckligt ha omfamnat skiffergasrevolutionen är det tydligt att administrationen ser att det gynnsamma kostnadsläget för inhemsk energi ska understödjas samtidigt som man går vidare med miljö- och

⁶ www.fuelingthefuture.org/assets/.../AGF-Fueling-the-Future-Study.pdf

⁷ <http://www.icis.com/resources/news/2014/01/16/9744545/new-projects-may-raise-us-ethylene-capacity-by-52-pe-by-47/>

klimatåtgärder, framför allt genom reglering av utsläppen från kolkraft. Även på delstatsnivå finns det i många fall tveksamheter till att lägga alltför stor hämsko på utveckling av olje- och gasbranschen genom skarp miljöreglering. Colorado har som första delstat tagit fram ett regelverk för att hantera metanutsläpp, som står för en del av skiffergasens miljöproblematik, men det har gjorts i nära samverkan med näringslivet. I Colorado pågår även just nu en politisk kamp som gäller om städer och kommuner ska tillåtas att själva besluta om att tillåta skiffergasutvinning eller om det fortsatt är delstatsregler som ska gälla. Energibranschen värjer sig kraftfullt mot att det förstnämnda av rädsla för att lokala miljöproblem ska leda till försämrade tillväxtmöjligheter.

Administrationen försöker även på andra sätt bidra till att stärka industrins utveckling. Ett exempel är Obamas satsning på en rad tillverkningsinstitut för avancerad tillverkningsteknologi, the National Network for Manufacturing Innovation. Hittills har fyra institut etablerats, varav ett har Department of Energy, DOE, som huvudfinansiär och fokuserar på utveckla ny halvledarteknik som kan ta över som nästa generation efter kiselbaserade kretsar⁸.

Kopplingarna mellan energifrågor och tillverkning syns också i andra sammanhang. DOE arrangerade i slutet på förra året tillsammans med ett nätverk av industriledare konferensen American Energy and Manufacturing Competitiveness Summit, med en bred genomgång av kopplingarna mellan låga energipriser och utveckling av industrins konkurrenskraft och med ett särskilt fokus på hur det amerikanska innovationssystemet kan stärkas⁹.

Den allra största uppmärksamheten har dock riktats mot frågan om hur mycket export av naturgas som ska tillåtas. I takt med att skiffergasutvinningen eskalerat har USA på kort tid gått från starkt importberoende till att det finns potential för en rätt omfattande export av gas. Sådan export är dock tillståndspliktig, med DOE som beslutande myndighet. Regelverket föreskriver bland annat att export till icke-frihandelsländer kan tillåtas bara om det samlat bedöms ligga i allmänhetens intresse.

Det knappa trettiotal ansökningar om exporttillstånd som DOE fått in har blivit en långdragen och omdebatterad historia. Efter att departementet ganska omgående gett tillstånd till den första ansökan sattes de övriga på väntelista medan olika aspekter av LNG-export undersöktes, och i synnerhet då förväntade effekter på prisbilden i USA och följdverkningar för företag och hushåll.

Flera studier genomfördes, både internt av departement och myndigheter och av privata företag¹⁰. I synnerhet en studie genomförd av konsultföretaget NERA tittade på de makroekonomiska effekterna av gasexport under olika framtidsscenarier. Enligt studien kommer gasexport att medföra måttliga prisökningar i USA, i ett femårsperspektiv som högst drygt en dollat per MBtu, och den övergripande slutsatsen är att de samhällsekonomiska vinsterna av ökad export

⁸ <http://manufacturing.gov/nnmi.html>

⁹ <http://www.aemcsummit.compete.org/>

¹⁰ <http://energy.gov/fe/services/natural-gas-regulation/lng-export-study>

Datum
2014-04-04

överstiger kostnaderna. Samtidigt konstateras att effekterna varierar mellan olika socioekonomiska grupper och branscher, men att mer omfattande effekter förväntas bara för avgränsade segment: bara 10 procent av den inhemska industrin har energikostnader som är högre än 5 procent av kostnadsmassan *och* är utsatta för internationell konkurrens.

Parallellt med studierna har opinionstrycket ökat. Omfattande lobbyaktivitet och ett flertal partsinlagor har tagits fram av exportförespråkare, framför allt energiindustrin och frihandelsvänner, såväl som av motståndare som i första hand är petrokemisk industri och stora gasförbrukare som tillhör förlorarna vid stigande priser.

Med start förra våren har administrationen börjat beta av en ansökan i taget: hittills har sju ansökningar fått sina tillstånd. Om samtliga dessa skulle byggas och fylla sina exportkvoter skulle det motsvara ungefär en sjundedel av dagens samlade gasproduktion i USA.

Att frågan om ökad gasexport och eventuell påverkan på den inhemska industrin fortfarande är ett känsligt ämne är tydligt. Krisen i Ukraina har också satt fokus på de geopolitiska aspekterna av export och lett till förnyade krav på snabb och omfattande tillståndsgivning. Så sent som i slutet av maj 2014 meddelade dock DOE både att processen att bevilja tillstånd ska förändras för att ha ett mer komplett underlag innan beslut fattas och att studien om ekonomiska konsekvenser av export ska utökas för att titta på större volymer än man tidigare analyserat¹¹.

En avslutande reflektion kring naturgasen är att de låga gaspriserna har gjort det enklare för Obama att bedriva en aktiv klimatpolitik. Lågt prissatt naturgas innebär att kolkraften möter stark konkurrens redan utan de regelverk för begränsning av utsläpp av bland annat tungmetaller och koldioxid från kolkraft som administrationen är i färd med att införa. Och omvänt skulle väsentligt högre gaspriser sannolikt göra det ännu mer kontroversiellt att införa begränsningar för kolkraften i och med att dessa i så fall skulle riskera att ge större genomslag på elpriserna och på hushållens och företagens ekonomi och eventuellt försämra industrins konkurrenskraft.

¹¹ <http://energy.gov/fe/doe-lng-exports-announcements-may-29-2014>