

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

LENNART ERIXON

Styrfel – inte systemfel – orsak till Sveriges eftersläpning?*

Låg produktivitetstillväxt uppfattas av många som ett grundläggande problem i den svenska ekonomin. En högre produktivitetstillväxt skulle kunna ge utrymme för högre materiell standard, bättre sjukvård, ökade miljöinsatningar m m. Därom är nog alla ense.

Men produktivitetstillväxten under de senaste decennierna har inte varit exceptionellt låg i ett längre tidsperspektiv. Precis som i andra OECD-länder är "produktivetskrisen" bara tydlig vid en jämförelse med 1950- och 1960-talens rekordår. Bekymren för den svenska produktivitetstutvecklingen har framför allt gällt vår tillväxttakt jämfört med andra länders. Tesen om att Sverige hamnat i bakvatten drivs av framför allt Näringslivets Ekonomifakta, SAF och SNS Konjunkturråd.

Sveriges eftersläpning har ifrågasatts av bl a Walter Korpi i *Ekonomisk Debatt* (Korpi [1990]). Den motsägelsefulla bilden har skapat stor osäkerhet i både politiska kretsar och massmedier. Den ena veckan befinner sig Sverige i en djup till-

växtkris. Den andra veckan har Sveriges relativa tillväxttakt avförts från den krispolitiska dagordningen.

Sanningen är ju att resultatet beror på valet av produktivitetsmått, tidsperioder och jämförelseländer (Erixon [1990a]). Denna insikt har emellertid inte förhindrat att diskussionen om Sveriges eftersläpning fått en olycklig ideologisk slagsida. De som visat att Sverige hamnat på efterkälken anser sig ha fått stöd för misstanken om ett "systemfel". De som konstaterat att Sverige klarat sig hyggligt har uppträtt till den "svenska modellens" försvar. I det rådande debattklimatet har uppfattningen att Sverige släpar efter varit liktydlig med en kritik av ekonomier med stor offentlig sektor, högt skattetryck, höga fördelningsambitioner och prioritering av full sysselsättning.

Det finns mycket som talar för att Sverige haft en lägre produktivitetstillväxt än andra OECD-länder under de senaste decennierna. Att Sverige släpat efter behöver emellertid inte tyda på ett systemfel. Jag hoppas med denna kommentar kunna visa att frågan är mer komplicerad än så.

Fil dr LENNART ERIXON är forskarassistent vid National-ekonomiska institutionen, Stockholms universitet samt sekreterare i Produktivitetsdelegationen.

* Klas Eklund, ordförande i Produktivitetsdelegationen, har lämnat vardefulla synpunkter på denna kommentar. Jag ansvarar dock ensam för de slutsatser som dras.

Vilket mått ska användas vid länderjämförelser?

De som anser att Sverige hävdar sig väl har främst uppmärksammat utvecklingen av BNP per capita. Att Sveriges tillväxt i BNP per capita var relativt hygglig under 1970- och 1980-talen – Sverige låg i mitten av OECD-ligan – hänger främst samman med kvinnornas inträde på den svenska arbetsmarknaden. De nordiska länderna samt USA och Canada skulle ha hamnat längre ned i tabellen om den kvinnliga förvärvsfrekvensen hade utvecklats som i andra OECD-länder.

De som påstår att Sverige släpar efter andra OECD-länder har framför allt ägnat intresse åt BNP per anställd. Sveriges tillväxt under de två senaste årtiondena var här bara högre än USAs. Men Sveriges låga tillväxt i BNP per anställd beror även den i hög grad på de svenska kvinnornas förvärvsarbete. Den ökade andelen deltidsarbete medförde, tillsammans med arbetstidsreformer, en kraftig sänkning av arbetstiden per anställd under 1970-talet.

Mot den bakgrunden är det olämpligt att använda jämförande uppgifter om BNP per capita och BNP per anställd som bevis på den svenska ekonomins livskraft respektive stagnation. Låt oss därför ägna det fortsatta intresset åt BNP per arbetstimme, dvs åt arbetsproduktiviteten i egentlig mening.

Mätningar och jämförelser av produktivitetstillväxt i tjänstesektorn är forenade med stora svårigheter. Svårigheterna är störst i den offentliga sektorn på grund av avsaknaden av marknadspriser. I Sverige och många andra länder antas i den officiella statistiken att produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn är noll. Genom sin stora offentliga sektor missgynnas Sverige därför vid jämförelser av produktivitetstillväxten i hela ekonomin – speciellt vid jämförelser med Japan och Västtyskland där det schablonmässigt antas att produktivitetstillväxten i den of-

fentliga sektorn är positiv. Av dessa skäl är det vanskligt att ta ett samband mellan skattetryck och BNP-tillväxt i OECD-området till intäkt för ett systemfel. Svårigheter att göra rättvisande jämförelser gör att vi bör inskränka analysen till att jämföra produktivitetstillväxten i industrin.

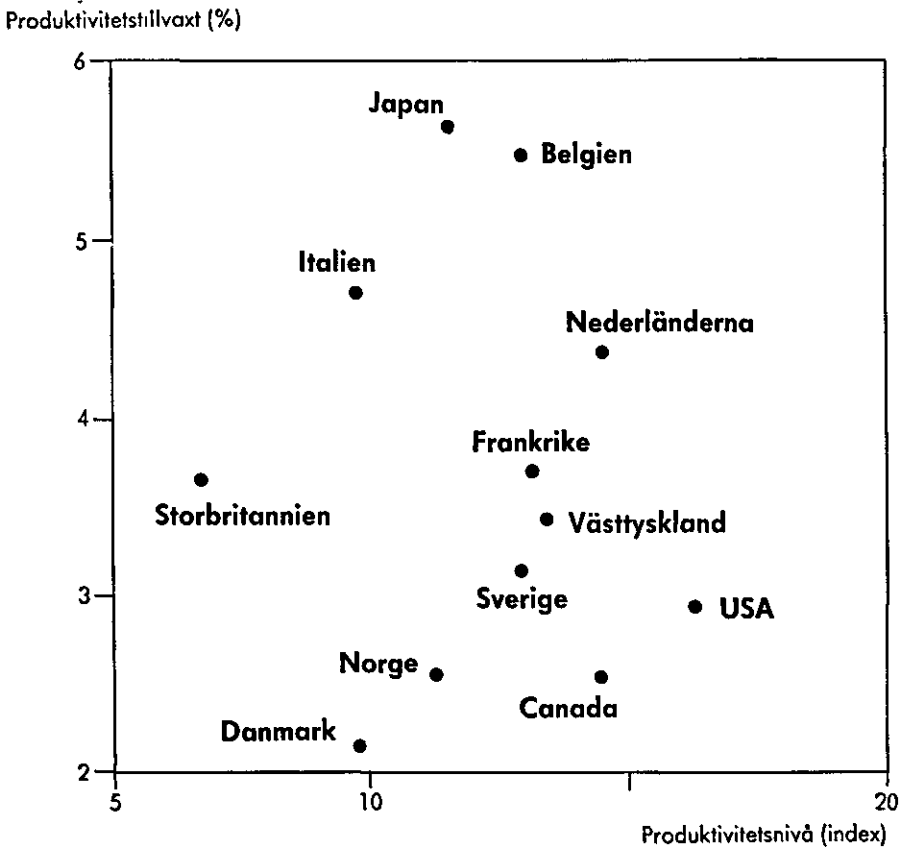
Sverige halkar verkligen efter!

Figur 1 jämför den industriella tillväxten i förädlingsvärdet per arbetstimme i tolv OECD-länder, däribland Sverige. Men det är svårare rent matematiskt att uppvisa hög produktivitetstillväxt vid en högre produktivitetsnivå dvs det är lättare att växa när man är liten. Jag har tagit hänsyn till skillnader i utvecklingsnivå genom att ställa produktivitetstillväxten mot (arbets-)produktivitetsnivån i varje land. (Skillnader i arbetsproduktivitet speglar även de kapitalintensiva branschernas betydelse i olika länder.) Jag undgår därmed problemet att välja lämpliga jämförelseländer.

Figuren belyser utvecklingen under perioden 1974–88. Perioden består av en lång och djup lågkonjunktur (1974–82) och av en lång högkonjunktur (1983–88).¹

¹ Det finns ett särskilt argument för att inte begränsa jämförelsen till 1980-talet. Idag används två tidsserier över produktivitetstillväxten i USA, en officiell och en alternativ baserad på ett sk Tornqvistindex (Erixon [1990a]). I avvaktan på en revidering av den offentliga statistiken tvingas vi göra ett val. *Figur 1* bygger genomgående på den officiella statistiken. Valet är dock inte avgörande för USAs relativa produktivitetstillväxt i industrin om jämförelsen omfattar både 1970- och 1980-talen. Den officiella statistiken anger lagre värden för 1970-talet, men högre värden för 1980-talet. Vid jämförelser av produktivitetstillväxt under enbart 1980-talet får vi heller inte glomma bort, att den alternativa amerikanska tidsserien innebar en nedjustering av produktivitetstillväxten i industrin men en *upjustering* av produktivitetstillväxten i tjänstesektorn.

Figur 1 Genomsnittlig årlig tillväxt i förädlingsvärdet (fasta priser) per arbetad timme 1974–88 samt förädlingsvärdet (uttryckt i dollar) per anställd 1973. Tillverkningsindustrin i 12 OECD-länder.



Källa: OECD och *Monthly Labor Review*.

Det finns inte någon korrelation mellan produktivetsnivå och produktivitetstillväxt i de OECD-länder som studerats. Andra faktorer än utvecklingsnivå förefaller ha varit viktigare för den relativa produktivitetstillväxten.

Sveriges produktivitetstillväxt var uppenbarligen inte särskilt imponerande under perioden 1974–88. Under rekordåren 1960–73 däremot hade Sveriges industriella produktivitetstillväxt varit bland de högsta i hela OECD-området.

Sveriges produktivitetstillväxt var visserligen 1974–88 högre än Danmarks, Norges och Canadas samt i nivå med

USAs. Men eftersläpningen i samtliga skandinaviska länder skulle kunna användas som argument mot dem som anser att länder med en stor offentlig sektor och ett högt skattetryck klarat sig hyggligt. USAs och Kanadas låga produktivitetstillväxt är väntad med tanke på ländernas höga (arbets-)produktivitet.

Det går inte att bortse ifrån att Sverige bara hävdade sig väl i jämförelse med länder som antingen är oss tämligen lika eller som har en högre produktivetsnivå. Sveriges eftersläpning blir ännu tydligare när hänsyn tas till preliminära uppgifter för 1989 och 1990.

Eftersläpningens kostnader

Men gör det något om Sverige har en lägre tillväxttakt än andra länder? Vi svenskar borde väl inte missunna andra länders medborgare (tex finländare) en levnadsstandard liknande vår egen? Vi skulle rentav kunna med stoiskt lugn betrakta hur andra länder springer förbi oss.

Tyvärr är det inte så enkelt. Det grundläggande problemet för ett land med en lägre produktivitetstillväxt i industrin än andra länder – oavsett utvecklingsnivå – är att konkurrenskraften försvagas. I det perspektivet är det onekligen oroväckande, att produktivitetstillväxten i industrin blivit allt lägre i Sverige jämfört med i konkurrentländerna sedan mitten av 1980-talet. Konkurrenskraften kan visserligen återställas genom lägre löner eller devalveringar men då bara till priset av standardförsamlingar på kort sikt, högre inflationstakt (i devalveringsfallet) samt försvagade motiv för att investera i arbetsbesparande tekniker och förmodligen också för att införa och utveckla nya produkter och organisationsformer.

Det är dock sådana förändringar som behövs för att ett högt utvecklat land som Sverige ska kunna uppnå produktivetsförspång och stabil tillväxt.

Frågan är då om Sverige kan slippa ur den inre och yttre devalveringsfällan och vad som krävs för det. (Med "inre devalvering" åsyftas här en sankning av antingen löner, lönebikostnader eller företagskatter.) Låt mig belysa frågan genom en tillbakablick på de senaste decennierna.

Eftersläpningens orsaker

Att Sverige hade en lägre industriell produktivitetstillväxt under "oljekrisperioden" 1974–82 förklaras tämligen väl av en kraftigare efterfrågenedgång i förening med att företag inte avskedade personal som i andra länder.

Den större efterfrågenedgången för svensk industri förklaras i sin tur av dess

branschsamansättning och av en alltför optimistisk prispolitik vid en "lönekostnadsexplosion" vid mitten av 1970-talet. Den kraftiga minskningen i kapacitetsutnyttjande och lönsamhet hämmade också investeringstillväxten. Konjunkturuppgången 1982–83 (och även 1978–79) förde sedan, tillsammans med två devalveringar, en tillfälligt hög svensk produktivitetstillväxt när outnyttjade produktionsfaktorer togs i anspråk.

Utländska ekonomer har talat om ett mysterium vid försöken att förklara nedgången i produktivitetstillväxt i OECD-området under 1970- och 1980-talen. Det stora mysteriet i fallet Sverige är snarare varför produktivitetstillväxten blev så låg under 1980-talets andra hälft. Det är ju inte självklart att länder med ett högt kapacitetsutnyttjande har en låg produktivitetstillväxt. Brist på arbetskraft, som i Sverige vid 1980-talets slut, borde exempelvis ha ökat företagets benägenhet att ersätta arbetskraft med maskiner, vilket ökar (arbets-)produktiviteten.

Det är svårt att direkt ange några entydiga huvudorsaker till den blygsamma produktivitetstillväxten under 1980-talets andra hälft. Den låga svenska arbetslösheten kan ha hämmat tillväxten i förädlingsvärdet per arbetstimme genom lägre arbetsmotivation, anställning av "lågproduktiv" arbetskraft och planeringsproblem i företagen i samband med hög personalomsättning och frånvaro. Enligt en studie för Produktivetsdelegationen finns också ett tydligt positivt samband mellan arbetslöshet och arbetsproduktivitet i svensk industri på kort sikt (Erixon [1990b]).

Vidare tyder mycket på, att utslagningen av ineffektiva anläggningar varit för blygsam liksom benägenheten för rationaliseringar och teknisk förnyelse – framför allt den som är förknippad med helt nya produkter – under 1980-talets vinstboom. Motiven för investeringar som ersätter arbetskraft med realkapital försvagades dessutom genom devalve-

ringarnas "förbilligande" av arbetskraften. Bristande infrastrukturella investeringar i högre utbildning och kommunikationer kan också ha hämmat Sveriges relativa produktivitetstillväxt under 1980-talets andra hälft.

Styrfel på marknaden och i politiken

Med dessa förklaringar till den svenska eftersläpningen finns det goda chanser att öka produktivitetstillväxten under 1990-talet. Bristen på arbetskraft vid slutet av 1980-talet har givit incitament till att investera både i arbetsbesparande ny teknik, företagsutbildning och "humana" arbetsplatser, bl a för att förhindra flykten från industrin och minska frånvaron. Höga sysselsättningsambitioner kan kortsiktigt försvaga produktivitetstillväxten. Men de bidrar samtidigt till utvecklingen av kompetens inom arbetsbesparande teknikområden och organisationsformer som ökar arbetstagarnas motivation. Löntagarnas benägenhet att acceptera tekniska och arbetsorganisatoriska förändringar samt upplärning av andra löntagare ökar förmodligen också vid låg arbetslöshet. Den höga personalomsättningen när arbetslösheten är låg hämmar kanske produktivitetstillväxten i företagen, men den underlättar samtidigt strukturomvandlingen i ekonomin.

Det finns andra makroekonomiska skäl till en högre svensk produktivitetstillväxt i framtiden. Tendenser till en nedgång i lönsamheten från de höga 1980-talsnivåerna kommer att öka pressen på företagen att genomföra arbetsorganisatoriska reformer och att effektivisera eller lägga ned lågproduktiva anläggningar.

Sveriges eftersläpning under 1980-talets andra hälft har hittills betraktats främst som ett kortsiktigt fenomen. Man skulle också kunna tolka Sveriges produktivetsproblem i termer av "styrfel" snarare än grundläggande "systemfel". Styrfelen omfattar både det politiska systemet och marknaden. Ett politiskt styrfel

under 1980-talet var att transfereringarna överexpanderade på bekostnad av investeringar i kommunikationer, forskning och högre utbildning. Dessa investeringar utgör ett effektivare instrument för stabil lönsamhet och för att hålla kvar företagen i Sverige an devalveringar.

Det marknadsmässiga styrfelet har bestått i en ökad betydelse för traditionell, storföretagsdominerad exportindustri – tvärt emot utvecklingen i många andra länder. Möjligheten till stora produktivtets- och kvalitetslyft är begränsad med den "mogna" industristruktur som utmärkte 1980-talets Sverige. De branscher som hade den högsta produktivitetstillväxten under 1960-talet var samtidigt de som uppvisade den största nedgången under 1970- och 1980-talen (Erixon [1990b]).

Politiska styrfel har förstärkt de marknadsmässiga genom stöd till stagnerande industribranscher under 1970-talet och genom devalveringar som bl a minskade företagens och kapitalmarknadens benägenhet att satsa på nya produkter och företag. De statliga riskkapital- och FoU-stöden till de små- och medelstora företagen har dessutom varit otillräckliga för att skapa nya tillväxtbranscher. Vidare kan ovissheten om den svenska energi- och Europapolitiken ha förhindrat långsiktiga industrisatsningar i Sverige.

Fog för utvecklingsoptimism!

Den svenska eftersläpningen är tydlig, men knappast dramatisk – jämför *Figur 1*. De styrfel som förorsakat den låga produktivitetstillväxten kan rättas till under 1990-talet. Närmandet till EG kommer dessutom att resultera i högre produktivitetstillväxt genom ökat konkurrenstryck och ökade möjligheter att utnyttja stor-driftsfördelar.

Det finns även andra anledningar att hysa en viss optimism om den svenska produktivitetstillväxten under 1990-talet. Det viktigaste skälet är att Sverige antagligen har komparativa fördelar av organi-

sationsformer som kännetecknas av flexibilitet, integration och samarbete samt att incitamenten att införa dessa arbetsorganisationer ökat betydligt genom den makroekonomiska utvecklingen. Jag utesluter därmed inte möjligheten, att en internationell konjunkturedgång kan medföra en tillfällig återgång till traditionella organisationsformer i vissa delar av industrin.

En produktivitetspolitik värd namnet måste leda till stabila konkurrensfördelar och samtidigt vara förenlig med kraven på god miljö och meningsfulla arbeten. I ett land som Sverige finns det på lång sikt förmodligen ingen motsättning mellan konkurrenskraft och långtgående krav på god miljö och berikande arbetsinnehåll. Problemet är kanske snarare att Sverige inte lyckats särskilt väl under 1980-talet med att omsätta dessa krav i nya produkter och organisationsmodeller.

Den svenska tillväxtdebatten har alltför ensidigt handlat om det begränsade handlingsutrymmet för en liten ekonomi. En framgångsrik produktivitetspolitik inför 1990-talet är kanske den som kan omvandla svenska särdrag till konkurrensfördelar i en alltmer integrerad världsekonomi. I det perspektivet kan den svenska

välfärdsmodellen snarare ses som en möjlighet än som ett hinder för produktivitetens utveckling.

Referenser

- Erixon, L, [1990a], "Produktivetsproblemet". Stencil. Produktivetsdelegationen, april.
- Erixon, L, [1990b], "Produktivetsnedgången i svensk industri - Fem hypoteser". Stencil. Produktivetsdelegationen, maj.
- Korpi, W, [1990], "Halkar Sverige efter? Vår ekonomiska tillväxt och produktivitet i jämförande belysning". *Ekonomisk Debatt*, Årg 18, Nr 5, s 455-470.