

KLAS EKLUND

Drivkrafter och omvandlingstryck för höjd produktivitet

Sverige har produktivetsproblem – men de kan övervinnas om omvandlingstrycket i ekonomin skärps och drivkrafterna för real- och humankapitaluppbyggnad förstärks. Det är huvudslutsatserna av Produktivetsdelegationens arbete, skriver Klas Eklund.

Produktivitetstillväxten har de senaste decennierna dämpats i hela västvärlden. Den var under 1970- och 80-talen ungefär hälften av vad den var under 1950- och 60-talen. Tillbakagången av den svenska tillväxttakten har varit något starkare än för västvärldens genomsnitt. Detta har skapat problem, eftersom produktivitetstillväxten utgör basen för det materiella välståndets utveckling.

Mot den bakgrunden tillsatte regeringen hösten 1989 den s k Produktivetsdelegationen (I 89:02); en expertkommitté med uppgift att såväl analysera orsakerna till den svaga svenska tillväxten som ge förslag till hur produktivitetstillväxten kan ökas. Delegationen har nyligen lagt fram sitt huvudbetänkande *Drivkrafter för produktivitet och välstånd* (SOU 1991:82). Dessutom publiceras tio volymer med expertrapporter samt en debattbok.¹ Denna artikel är ett försök att sammanfatta huvudresultaten.

Hypoteser i den internationella debatten

Fyra huvudtyper av förklaringar till nedgången har förekommit i den internationella debatten:

Den *första* utgår från olje-, livsmedels- och råvaruprischockerna under 1970-talet. De ledde till sjunkande kapacitetsutnyttjande, utslagning av kapital och lägre investeringar – och därmed fall i produktiviteten. Problemen hängde således samman med stabiliseringspolitikens svårigheter att hantera externa störningar i ekonomin.

Den *andra* typen av förklaring anlägger ett långt historiskt perspektiv. Den hävdar att 1950- och 60-talen var unikt bra. Orsaken var bl a att krigets förstörelse då skapade ett starkt efterfrågetryck i form av återuppbyggnadsbehov och uppdämda konsumtionsbehov. USAs dominans gav stabila växelkurser under flera år, samtidigt som dess tekniska överlägsenhet gav andra län-

Ekonomiklas EKLUND har varit ordförande för Produktivetsdelegationen och är ny chefekonom på Posten. Han var dessförinnan planeringschef i Finansdepartementet. Hans tidigare forskning rörde långsiktiga omvandlings- och tillväxtproblem i svensk ekonomi.

¹ Se förteckningen i slutet av artikeln över expertrapporterna. För att inte göra framställningen otymplig har denna artikel skrivits utan noter och litteraturhänvisningar. Den läsare som vill ha källorna redovisade, hänvisas till delegationens huvudbetänkande samt till de översiktsartiklar som några av delegationens ledamöter publicerar i detta nummer av *Ekonomisk Debatt*.

der möjlighet till snabb tillväxt genom imitation. Handelsliberaliseringen – i form av avregleringar och sänkta tullar – vidgade marknaderna och skärpte konkurrensen. Dessa goda tillväxtförutsättningar dämpades efter hand, i takt med att Västeuropa och Japan byggdes upp efter kriget och hämtade in USAs försprång.

Den *tredje* förklaringen som förts fram går ut på att avmattningen av produktivitetstillväxten har förstärkts av att västekonomierna under 1970-talet kom att fungera allt sämre. Ekonomierna blev trögare, anpassningsprocesserna långsammare och effektiviteten i resursallokeringen sämre. Stigande marginalskatter och högre inflation medförde att effekterna av skattesystemet blev alltmer snedvridande.

Den *fjärde* förklaringen handlar om hur företagen leds. Företagen sägs ha varit för långsamma att anpassa arbetsorganisationen till ny teknik och till de nya krav som dagens arbetskraft ställer. Företagsledningarna i den anglosaxiska världen sägs ha blivit allt mer kortsiktiga, i meningen att de inte satsar tillräckligt på långsiktig tillväxt utan allt för mycket på kortsiktiga vinster.

Problemen med ”growth accounting”

Delegationen har funnit att alla dessa förklaringar beskriver en del av vad som skett. Det har dock inte varit möjligt att exakt kvantifiera deras respektive betydelse för Sverige, ej heller att pressa in dem i någon övergripande, stringent analysram.

Ett stort antal försök har gjorts i andra länder att genom produktionsfunktionsanalys förklara stagnationen. En sådan ansats fastställer vilket produktionsresultat som genomsnittligt kan förväntas av en viss insats av produktionsfaktorerna. Det strukturerar sambanden på ett strin-

gent sätt och isolerar betydelsen av vissa faktorer. Samtidigt bygger analysmetoden på antaganden som många gånger kan te sig orealistiska. Analysens karaktär gör också att vissa faktorer som är viktiga för produktiviteten blir svåra att tolka, eftersom de döljs i konstanter eller restposter.

Traditionellt definieras en förändring av den totala faktorproduktiviteten (TFP) som den förändring av produktionsvolymindex som ej kan hänföras till ökade insatser av produktionsfaktorerna. Ibland hävdas att denna ökning utgör ett mått på de tekniska framstegens effekter. I ”restposten” ingår emellertid alla de förändringar i produktionsprocessen som sker utöver den rena kvantitativa förändringen av resursinsatserna. Däri ingår således förändrad arbetsorganisation, bättre utbildning och högre kompetens för arbetskraften, effektivare resursallokering mellan branscher och företag, osv. Restposten är således i själva verket det primära i analysen.

Stor möda har ägnats åt att söka förklara och dela upp TFP i komponenter (*growth accounting*) eller åt att utöka den enkla modellen så att en del av restposten inkluderas i analysen, t ex genom att måttet på arbetskraftsinsatserna också inkluderar försök att mäta arbetskraftens kvalitet. Flera intressanta resultat har nåtts; en del redovisas i delegationens betänkande. Likväl är det svårt att undvika slutsatsen att denna metod, då den används på makronivå, sällan ger svar på de mest väsentliga frågorna.

Dynamik och ojämvikt

Orsaken är att statiska jämviktsmodeller inte kan fånga verklighetens dynamik – och det är heller inte vad de är avsedda för. Produktiviteten beror enligt läroboken på produktionsfaktorernas kvalitet och effektiviteten i resursutnyttjandet. Resurserna skall sättas in där de ger störst utbyte. Detta kräver att ekonomin funge-

rar väl, att de som fattar beslut om användningen av resurserna har rätt information, att arbetsorganisationen placerar "rätt person på rätt plats", samt att belöningsystemet ger drivkrafter att arbeta och investera produktivt och att flytta resurserna dit avkastningen är störst.

Dessa faktorer låter sig svårligen fångas av den traditionella tillväxtteorin, där den tekniska utvecklingen är exogent given.² Än svårare blir det om vi gör perspektivet dynamiskt. Produktionsresursernas kvalitet och utnyttjande är ju inte statiska och en gång för alla givna, utan något som kan påverkas genom mänsklig aktivitet. På lång sikt är detta mer väsentligt än hur dagens uppsättning av produktionsresurser ser ut.

För att förstå de yttersta drivkrafterna bakom produktivitetens utvecklingen, måste perspektivet breddas. Hela den dynamiska omvandlingsprocessen i en ekonomi bör behandlas. En sådan analys inkluderar institutionella ramar, omvandling och konkurrens, belöningsystem, arbetsmiljö och psykosociala faktorer. Mer konkret skall skattekilarna för produktivt arbete, sparande och investeringar minimeras. Det bör inte löna sig för företag att skatteplanera snarare än investera. Det bör inte vara mer lönsamt att söka monopolställning snarare än att produktutveckla. Det skall inte vara mer lockande för den enskilde att svartjobba än att arbeta och utbilda sig. Lönebildningen skall premiera ansvarstagande och kompetensutveckling etc.

Ansatser för analysen av drivkrafter

En tankefåra för analys av omvandling förknippas med Joseph Schumpeters teorier om entreprenörens betydelse; hur "kreativ förstörelse" omvandlar och slår ut äldre verksamheter för att ersätta dem med nya. En besläktad analys, med Douglass North och Nathan Rosenberg som några av de ledande namnen, beto-

nar ägande- och kontraktsförhållandenas betydelse för långsiktig utveckling och produktivitet. En på senare tid uppmärksammas ansats är Michael Porters försök att knyta samman nationalekonomi och företagsekonomi. Betoningen ligger där på samspelet mellan konkurrens och omvandlingstryck. Olika hinder och trösklar kan få positiv effekt när företagen söker vägar att övervinna dem – under förutsättning att de har frihet att söka nya lösningar och att belöningsystemet gynnar den som ökar produktiviteten.

Det viktiga i dessa ansatser är att en viss faktoruppsättning inte bara är något som finns och måste accepteras; produktionsfaktorer och komparativa fördelar är något som *skapas*. Ökad produktivitet och konkurrensfördelar kommer av högkvalitativa institutioner som skapar specialiserade faktorer med särskilda, konkurrenskraftiga egenskaper och sedan löpande "uppgraderar" dem. Med detta synsätt blir det viktigaste inte att göra det bästa möjliga av de givna produktionsfaktorerna utan snarare att målmedvetet "förädla" dem; att löpande höja arbetskraftens kompetens, driva på den tekniska utvecklingen, utveckla spetskompetens på viktiga områden och löpande pressa kapitalkostnaderna.

Detta har också varit Produktivitetsdelegationens uppfattning. Vi har valt att fokusera på vad vi kallat *omvandlingstryck* och *drivkrafter* för produktivitet och ekonomisk tillväxt. Med omvandlingstryck menas det tryck som tvingar företagen att höja produktiviteten för att få lönsamhet. Drivkrafterna är de incitament som finns att höja produktionsfaktorernas kvalitet och allokerings effektiviteten i ekonomin. Delegationen har således i sin analys koncentrerat sig på hur omvandlingstryck och

² Det finns visserligen en "ny" tillväxtteori, där man sökt endogenisera den tekniska utvecklingen, men den forskningen befinner sig ännu i sin linda.

drivkrafter påverkat förbättring av humankapital och realkapital i Sverige och hur förutsättningarna i dessa avseenden förändrats under de senaste decennierna.

Det svenska produktivetsproblemet

Den svenska produktivitetstillväxten följer nära det generella mönstret för västvärlden. Huvudförklaringarna till Sveriges produktivitetsstagnation under 1970- och 80-talen är desamma som för övriga västländer. Här ligger den tidigare nämnda försvagningen av de historiskt unika faktorer som förelåg efter andra världskrigets slut. Ovanpå denna långsiktiga retardation kom akuta chocker och investeringsfall, som gjorde att nedgången blev extra dramatisk under mitten av 1970-talet.

Den svenska produktivitetstillväxten har emellertid – oavsett hur vi mäter den – varit långsammare än produktivitetstillväxten i OECD som helhet under hela efterkrigstiden. Den *relativa* svenska tillbakagången började redan på 1950-talet. Under 1970-talet blev produktivetsfallet i Sverige betydligt starkare än för många konkurrentländer. Under den senare delen av 1980-talet sackade den svenska produktivitetstillväxten efter än en gång.³

När det gäller det sammanfattande måttet på materiell standard, BNP per capita, har Sverige gradvis sjunkit tillbaka från ett läge ca 8 procent över OECDs genomsnitt i början av 1970-talet till ett läge som nu ligger någon procentenhet under snittet. Produktivetsmåttan är många och i många fall osäkra. BNP per sysselsatt har utvecklats långsammare än OECD-snittet sedan 1960. BNP per timme likaså. Delegationens egna studier visar att totalfaktorproduktiviteten i svenskt näringsliv under perioden 1970–85 växte signifikant långsammare än OECD-snittet. Arbetsproduktiviteten i de viktigaste industriländernas industri (där de internationella jämförelserna är relativt säkra) har ökat

halvannan gång mer än i Sverige sedan den första oljekrisen.⁴

Eftersläpningen under 1980-talet har inte varit så stor, om man inskränker jämförelsen till de rikaste. Likväl är slutsatsen att Sverige fått ökade svårigheter att hänga med flera av de viktigaste konkurrenterna. Sverige är inte längre ett "rikt" västland, i meningen högre BNP per capita än snittet, utan ett "ordinärt" land.

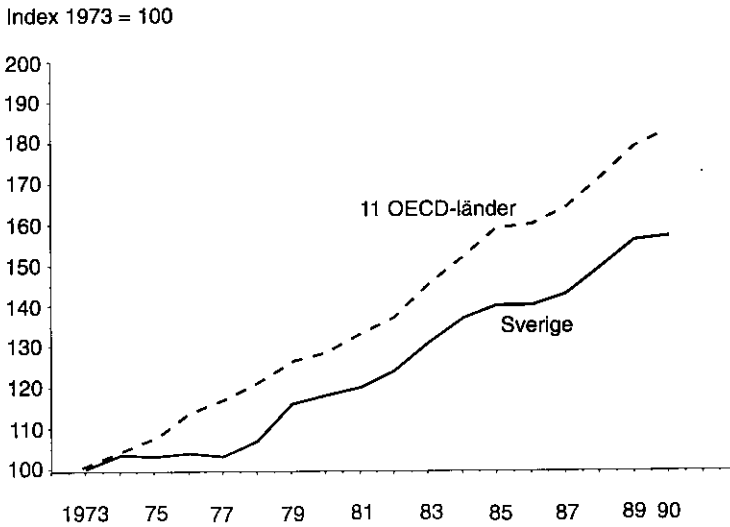
Det viktigaste skälet att sträva efter ökad produktivitet är dock inte eftersläpningen gentemot andra länder utan att en fortsatt långsam produktivitetstillväxt medför svåra inhemska obalanser, stigande skattetryck och tilltagande svårigheter att möta människors krav på god standard.

Tillsammans med Finansdepartementet har delegationen gjort kalkyler över dessa effekter och funnit att de är mycket stora. Så skulle t ex en mekanisk framskrivning av den enligt nationalräkenskaper uppmätta produktivitetstillväxten för 1980-talets senare del (noll procents årlig ökning av produktiviteten i den offentliga sektorn och en procent i näringslivet) driva upp skattekvoten från dagens 56 procent av BNP till över 70 för att finansiera dagens offentliga sektor. Detta beror inte minst på att en del av de stora transfereringssystemen förutsätter god ekonomisk tillväxt. Delegationens slutsats är att en radikal höjning av produktivitetstillväxten är önskvärd, alldeles oavsett jämförelsen med omvärlden.

³ En viktig del av delegationens arbete har varit att utvärdera den svenska ekonomiska statistiken. Resultatet av detta arbete, liksom de förslag till förbättringar av statistiken som lämnas, redovisas dock inte här. Den intresserade läsaren hänvisas till kapitel 5 i huvudbetänkandet.

⁴ Då skall man dessutom ha i minnet att produktivetsstegringen i den svenska industrin i hög grad ägt rum via utslagning – med resultatet att industrisektorn numera utgör mindre än en femtedel av den svenska ekonomin.

Figur 1 Arbetsproduktivitet inom industrin 1973–90 i Sverige och 11 konkurrentländer.*



* Ett ovägt genomsnitt av USA, Canada, Västtyskland, Storbritannien, Nederländerna, Danmark, Japan, Frankrike, Italien, Belgien och Norge. Siffran för 1990 är en prognos.

Källa: *Monthly Labor Review, Industristatistiken.*

Varför halkar Sverige efter?

För att kunna skriva ut receptet, måste emellertid diagnosen vara korrekt. Varför har Sverige växt långsamt? Finns det några skäl utöver de faktorer som är gemensamma för hela västvärlden?

Att omvärlden växte snabbare än Sverige under 1950-talet var delvis en följd av återuppbyggnaden efter kriget. Den relativa svenska produktivitetsstagnationen under 1970- och 80-talen går emellertid ej att förklara med upphinnarfaktorn. Denna minskar i betydelse när konvergensen mellan länderna nått en viss nivå. Bland de rika länderna är skillnaderna i dag så små och teknikspridningen går så snabbt, att någon systematisk upphinnareffekt inte går att finna. Orsakerna till den relativa tillbakagången efter 1970 måste därför sökas inom Sveriges gränser.

Analysen måste skilja på kort- och långsiktiga faktorer. År för år har produktivitetstillväxten varierat avsevärt under

1970- och 80-talen. När man rensar mättet för den underliggande utvecklingen av TFP för kortsiktiga fluktuationer, som hänger samman med graden av kapacitetsutnyttjande, finner man att denna underliggande trend varit betydligt mer stabil än de årsvisa noteringarna. Frågan är således dels vilka strukturella faktorer som kan ligga bakom den långsiktiga stagnationen, dels vilka kortsiktiga faktorer som förklarar svängningarna runt den långsiktiga trenden.

Stabiliseringspolitiken

Ett par perioder under de senaste decennierna skiljer sig Sverige negativt från andra länder. Det gäller överbrygningsåren vid mitten av 1970-talet samt det sena 1980-talet, se *Figur 1*. Båda hänger samman med en gentemot omvärlden avvikande utveckling på den svenska arbetsmarknaden.

Att produktivitetsstagnationen vid mitten av 1970-talet blev så djup i Sverige i förhållande till andra länder tycks delvis bero på att olje- och kostnadskrisens kortsiktigt negativa effekter på produktiviteten förstärktes av att arbetskraft hölls kvar i företagen i högre utsträckning än i andra länder. Den externa rörligheten på arbetsmarknaden minskade. Industripolitiken höll krisföretagen under armarna.

Resultatet blev en ond cirkel: Produktionsfallet ledde till minskat kapacitetsutnyttjande, vilket på höga fasta kostnader och inlåsnings av arbetskraft ledde till både lägre produktivitet och fallande investeringar – vilket medförde lägre kapitalintensitet, och därmed ännu långsammare tillväxt av arbetsproduktiviteten.

Så småningom dämpades dessa effekter, men produktivitetsökningen återhämtade sig ordentligt först efter ett antal devalveringar, vilka ökade kapacitetsutnyttjandet och drog igång investeringarna. Uppgången blev dock kortvarig. Från 1986 började en ny, successiv stagnation, och under slutet av 1980-talet upphörde produktiviteten nästan helt att öka. Det utlösande för stagnationen under senare delen av 1980-talet tycks vid en ytlig betraktelse vara att sysselsättningen, framför allt i industrin, utvecklades långt starkare än i andra länder. Investeringarna steg visserligen, men inte tillräckligt mycket för att kapitalintensiteten skulle stiga i samma takt som i konkurrentländerna.⁵ Samtidigt uppträdde desorganisationsfenomen på arbetsmarknaden i samband med överhettningen 1988–90. De yttrade sig i arbetskraftsbrist, flaskhalsar, stor frånvaro och betydande personalomsättning. Detta orsakade i sin tur höga kostnader i företag och kommuner.

Problemen har djupa rötter

Att den relativa tillbakagången under 1970- och 80-talen är så tydligt avgränsad i tiden kan tyckas indikera att den är ett mindre problem, som berott på akuta

konjunkturstörningar på arbetsmarknaden eller på en illa skött stabiliseringspolitik, och att inga strukturella ingrepp i den svenska ekonomin därmed behöver göras.

En sådan tolkning är dock alltför sanguinisk. Att de relativa nedgångarna i tiden hänger samman med tydligt identifierbara, cykliska faktorer gör inte den trendmässiga eftersläpningen mindre allvarlig. På cykliska nedgångar skall normalt komma cykliska uppgångar. För att summan av de cykliska rörelserna skall bli en trendmässig eftersläpning, måste de relativa nedgångarna vara starkare än de relativa uppgångarna. Man kan därför med lika stor rätt hävda, att stagnationen under 1970- och 80-talen hänger samman med bristande tillväxtförmåga mellan de cykliska nedgångarna.

Det är ett faktum att Sverige inte någon gång under de senaste decennierna – bortsett från åren direkt efter den stora devalveringen 1982 – lyckats växa snabbare än de viktiga konkurrenterna och därmed kompensera för de förlorade åren vid mitten av 1970-talet och slutet av 1980-talet. Det bästa vi i övrigt – av egen kraft – lyckats prestera har varit de andras genomsnitt.

Hur tillväxten fördelar sig över tiden är inte avgörande. Perioderna av relativ tillbakagång har i hög grad sina rötter under de mellanliggande perioderna. Stagnationen kan således inte enbart förklaras med kortsiktiga missgrepp i stabiliseringspolitiken.

Delegationens huvudarbete har därför bestått i att analysera de underliggande produktivetsproblemen. I fyra långa analyskapitel har drivkrafter och omvandlingstryck för förnyelse studerats för

- 1) arbetskraftens kvalitet,

⁵ Olika mått ger olika resultat; dock tycks kapitalintensiteten i svenskt näringsliv ha ökat bara hälften så snabbt under 1980-talet som under 1970-talet.

- 2) kapitalstocken,
- 3) den tekniska utvecklingen,
- 4) effektiviteten i resursallokeringen.

Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna.⁶

Drivkrafter för humankapitalbildning

Humankapitalets kvalitet och utnyttjande påverkas av en rad faktorer, såsom utbildning, lönebildning, sysselsättning, arbetslöshet, frånvaro, skatter och arbetsorganisationen i företagen. På flera av dessa områden kan man urskilja en försvagning av drivkrafterna för uppgradering och kvalitetshöjning.

- *Problem i utbildningssystemet.* Kostnaderna har stigit liksom systemets omfattning, men antalet utexaminerade har växt relativt långsamt och de har dessutom ofta hamnat på "fel" ställe. I synnerhet har tillgången på ingenjörer ibland varit ett problem. Styrningen är stelbent. Kvaliteten i vissa delar av utbildningssystemet kan också ifrågasättas.
- *Arbetsorganisationen* i företagen och i den offentliga sektorn har ibland haft svårt att assimilera den nya tekniken. Mycket tyder på att många företag med traditionell tayloristisk organisation inte kunnat tillgodogöra sig de anställdas potential.
- *Vissa transfereringssystem.* Sjuk- och arbetsskadeförsäkringens utformning gav starkt negativa effekter under 1980-talet. Närvaron minskade, kostnaderna steg och byråkratin växte.
- *Lönebildningen.* Problem i lönebildningen har bidragit till både kostnads-krisen under 1970-talet samt inflationen och överhettningen under senare delen av 1980-talet. Framför allt de kollektivanställda har svaga drivkrafter för kompetensutveckling och förkovran.

Spännvidden mellan ingångs- och slutlöner för de kollektivanställda är liten, vilket givit företagen svaga drivkrafter att bygga upp kompetens och långsiktiga anställningskontrakt – något som blir allt viktigare i de "lärande" organisationer som nu efterträder de tayloristiska.

- *Det gamla skattesystemet* hade starkt snedvridande effekter. Kombinationen av höga marginalskatter, hög inflation och obegränsad avdragsrätt medförde att drivkrafterna för produktivt arbete och sparande urholkades alltmer.

Drivkrafter för realkapitalbildning

Devalveringspolitiken belönade företagen utan att de behövde kämpa för det genom ökad produktivitet. Det premierade de existerande verksamheterna. Samtidigt medförde devalveringarna att reallönerna pressades ned – medan realräntan, på grund av ökade valutarisker, pressades upp. Drivkrafterna för ökad kapitalintensitet försvagades.

Detta medförde att takten i struktur-omvandlingen saktade av jämfört med flera konkurrentländer. Den tidigare tydliga rörelsen i det svenska specialiseringsmönstret i riktning mot mer kapitalintensiv produktion bröts under 1980-talet. Det verkar som om Sverige har tappat en del av de komparativa fördelar vad gäller kapitalintensiv – och därmed högprodukt-

⁶ Att redovisa hela analysen i denna artikel är inte möjligt. Läsaren hänvisas i stället till artiklarna av Eskil Wadensjö, Lennart Hjalmarsson och Bo Walfridson samt Pär Hansson, Kerstin Krafft och Lars Lundberg i detta nummer av *Ekonomisk Debatt*. Där ges översikter av några av dessa områden samt av internationaliseringens betydelse. Deras artiklar är i sin tur sammanfattningar av de expertrapporter som legat till grund för delegationens analys på de respektive områdena.

tiv – produktion som tidigare styrde tillväxtnmönstret.

Ytterligare en faktor som kan ha bidragit till den relativt långsamma tillväxten i industrin under senare delen av 1980-talet är att företagen valt att förlägga en så stor del av sina investeringar utomlands. Det har bidragit till att kapitalintensiteten i Sverige ökat långsammare, med negativa följder för produktiviteten. Ett problem har varit att utländska teknikledare investerat för lite i Sverige. Fler utländska investeringar skulle ge både mer kapital, ny teknik och kanske hårdare konkurrens. För att företagen i en internationaliserad värld skall investera i Sverige, måste emellertid investeringsklimatet i vårt land vara tillräckligt attraktivt jämfört med i andra länder. Det villkoret har inte uppfyllts. Delvis beror detta på naturliga faktorer, som vårt perifera geografiska läge. Sådana hinder kan dock övervinnas, genom en moderniserad infrastruktur och genom att skapa ett ekonomiskt klimat som i *andra* avseenden är mer gynnsamt än i andra länder. Så har dock inte skett.

Till detta kommer ett par ytterligare faktorer, som skapat problem för kapitalbildningen:

- *Pensionssystemets uppbyggnad.* ATP är ett skattefinansierat, offentligt styrt fördelningssystem, med svaga drivkrafter för hushållen att spara för ålderdomen. Detta har varit en faktor bakom det försvagade privata sparandet – och urholkningen av sparandet har i sin tur negativt påverkat förutsättningarna för kapitalbildningen.
- *Vissa skatter.* Energibeskattningen har missgynnat kapitalbildningen inom den svenska basindustrin. Förmögenhets-skatten på arbetande kapital i småföretag har påverkat investeringsviljan negativt i de företag som är beroende av egengenererat riskkapital.
- *Delar av infrastrukturen* har blivit alltmer omoderna och otillräckliga. Det

har varit en faktor som försvärat utländska investeringar i Sverige. Bristerna tycks vara särskilt stora vad gäller vägnätet runt storstäderna samt den långväga hopkopplingen av storstadsregionerna (via motorvägar och snabbtåg).

Effektiviteten i resursallokeringen

Ekonomisk teori får oss att tro att hård konkurrens gynnar produktivitetstillväxt, eftersom den slår ut de improduktiva företagen och tvingar fram användande av bästa teknik. Det är dock svårt att empiriskt finna tydliga tecken på att försvagad konkurrens skulle vara någon central faktor bakom den långsammare svenska produktivitetstillväxten de senaste 20 åren. Det bör samtidigt understrykas, att det för en liten, öppen ekonomi är vanskligt att mäta koncentrationsgraden i näringslivet; ett företag som är stort i förhållande till produktionskapaciteten på den svenska marknaden, kan vara utsatt för hård importkonkurrens och vara mycket litet i förhållande till världsmarknaden.

Likväl finns ett tydligt empiriskt samband, nämligen mellan internationell konkurrens och produktivitetstillväxt; de sektorer som är öppna gentemot omvärlden utsätts för ett hårt omvandlingstryck som pressar fram produktivitetshöjningar.

- *Stora skyddade sektorer.* Därav följer att det är ett problem att betydande delar av ekonomin inte är utsatta för utländsk konkurrens. Det gäller delar av industrin (t ex byggsektorn), större delen av den privata tjänstesektorn och så gott som hela den offentliga sektorn. Sammantaget utgör de skyddade sektorerna fyra femtedelar av den svenska ekonomin.
- *Regleringar i vissa sektorer.* Man kan inte generellt döma ut alla regleringar, eftersom regleringar är av olika art och

har skilda effekter. Det krävs därför konkreta fallstudier. Delegationen pekar för sin del på att jord- och skogsbruk, kommunikationer och byggsektorn har fått dämpad produktivitetstillväxt till följd av regleringarna.

- *Gammalmodiga styrsystem i den offentliga sektorn.* Budgeterna har spikats uppifrån. Personalen har inte haft drivkrafter för att hushålla med resurser eller öka produktiviteten. Omvandlingstrycket har tidigare varit svagt – även om det skärpts genom de hårdare finansiella villkoren under 1980-talet. Däremot har delegationen inte kunnat belägga några tydliga samband mellan huvudmannaskap och produktivitet; det hjälper inte att privatisera monopol, det viktiga är graden av konkurrens.

Utgångspunkter för en strategi

Sammanfattningsvis kan sägas att samspillet mellan lönebildning, skatte- och transfereringssystem och valutapolitik under 1970- och 80-talen gjorde att länken mellan insatser för produktivitet å ena sidan och de reala ersättningarna å den andra försvagades.

Flera av dessa problem återfinns även i andra länder, i en del fall med starkare negativa effekter än i Sverige. Så är t ex jordbruksregleringar mer omfattande i flera andra länder. Många länder dras med en föråldrad infrastruktur. I åtskilliga länder plågas man av byråkrati och korruption i långt högre grad än här. Vissa länder har grundskolesystem med stora problem. I andra avseenden skiljer Sverige negativt ut sig från omvärlden. Det gäller framför allt det gamla skattesystemet.

Gradvis har politiken under senaste tid vridits om i mer tillväxtbefrämjande riktning. Skattereformen, de nya sjukreglerna, ansökan om medlemskap i EG och

planerna på en moderniserad infrastruktur är de främsta tecknen. Dessa åtgärder vidtogs redan av den förra, socialdemokratiska regeringen. Den nya regeringen har följt upp med sänkt kapitalbeskattning. Dessa åtgärder har dock ännu ej hunnit verka.

Det finns således en rad produktivitetshämmande faktorer i svensk ekonomi. Men det betyder också att det finns en rejäl tillväxtpotential, om dessa undanröjs.

Av det ovan sagda framgår att det inte finns någon enskild åtgärd som kan lösa problemen. Delegationen framhåller att det krävs en lång rad olika insatser, stora som små, för att tålmodigt och långsiktigt skärpa omvandlingstrycket och stärka drivkrafterna för produktivitet.

Både statsmakternas och näringslivets medverkan krävs. Statsmakternas roll är att lägga fast ramarna genom infrastrukturinvesteringar, utbildningsreformer och skattesystem som premierar förkovran och sparande. Men det blir inga effekter på produktiviteten om inte de enskilda individerna och företagen fattar konkreta beslut om investeringar, förändrad arbetsorganisation och nya lönesystem m.m. Därför lägger delegationen också fram förslag som riktar sig både till statsmakterna och företagen.

Vad bör göras?

Att mer i detalj redovisa vad som bör göras ligger utanför ramarna för denna artikel. Andå framgår av den tidigare analysen tydligt huvudlinjerna i en ekonomisk-politisk strategi för tillväxt och omvandling.

- 1) *Skärp omvandlingstrycket* i ekonomin genom att öppna fler sektorer för konkurrens. Detta innebär bl a EG-medlemskap, skärpt konkurrenslagstiftning, avreglering på några centrala områden och mer anbudskonkurrens i den offentliga sektorn.

- 2) *Förbättra drivkrafterna för humankapitalbildning.* Det innebär ett nytt lönesystem som bättre premierar kompetensutveckling och ansvarstagande, högre kvalitet i utbildningen, reformering av några av de viktiga socialförsäkringssystemen och en modernare arbetsorganisation i företagen.
- 3) *Förbättra drivkrafterna för realkapitalbildning.* Det innebär en stabil stabiliseringspolitik utan devalveringar och industrisubventioner, modernisering av infrastrukturen samt ett nytt pensionssystem med stärkta drivkrafter för privat sparande.

Delegationen har nu överlämnat sitt betänkande till regering och riksdag. Det är ute på remiss, och vissa av dess resultat och rekommendationer kommer så småningom att påverka såväl den ekonomiska politiken som de enskilda företagens verksamhet.

Grundtonen i delegationens rapport är allvarlig men ändå optimistisk. Det är möjligt att vända den svaga svenska utvecklingen. Men det krävs uthålliga och omfattande insatser. Det krävs att alla – politiker, företagsledare, fackföreningar och andra intresseorganisationer – gör *skapandet* av välstånd till en gemensam, nationell prioritet.

Produktivitetsdelegationens expertrapporter

- 1: *Hur mäta produktivitet?*
- 2: *Produktivitet i vissa tjänstesektorer*
- 3: *Kapitalbildning, kapitalutnyttjande och produktivitet*
- 4: *Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet*
- 5: *Arbetsorganisation och produktivitet*
- 6: *Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?*
- 7: *Konkurrens, regleringar och produktivitet*
- 8: *Internationalisering och produktivitet*
- 9: *Infrastruktur och produktivitet*
- 10: *Forskning, teknikspridning och produktivitet*

Efter Taylor – debattbok om kompetensspridning och arbetsorganisation, utgiven i samarbete med Arbetslivsfonden.

Samtliga böcker är utgivna på Allmänna Förlaget.