

Bokanmälningar

Regeringens proposition 1995/96:25: En politik för arbete, trygghet och utveckling ("Tillväxtpropositionen")

Stockholm, 1995, 162 s.

"Tillväxtpropositionen" skulle bli det tredje steget i socialdemokraternas strategi för budget- och skuldsanering, full sysselsättning och tillväxt. Men regeringen försökte skruva ned de högt ställda förväntningarna – tidpunkten för framläggandet av propositionen flyttades bla fram nästan ett halvår. Läckor om innehållet bidrog också till att dämpa förväntningarna.

Regeringens proposition 1995/96:25 *En politik för arbete, trygghet och utveckling* behandlar bara delvis tillväxten. Den utgör i själva verket ett mellanting mellan en revidering av den reviderade finansplanen och ett handlingsprogram för den ekonomiska politiken utformat gemensamt av Centerpartiet och Socialdemokraterna. Propositionen kritiserades av andra partier och massmedierna för avsaknaden av en utlovad tillväxtpolitik. Kritiken är inte obefogad. I vissa fall är förslagen inte nya – de om riskkapitalavdrag och utvidgad kvittningsrätt för enskilda näringsidkare fanns med redan i den reviderade finansplanen. I andra fall hänvisar regeringen till pågående utredningar och framtida initiativ.

Propositionens enda bidrag över statsbudgeten till svensk tillväxtpolitik är två "centerpartistiska" stöd till investeringar i vindkraft och forskning inom solenergiområdet på sammanlagt 200 miljoner kronor. "Tillväxtpropositionen" blev trots allt en antiklimax även om hänsyn tas till beslutet om att låta AP-fonden köpa aktier för ytterligare 10 miljarder kronor.

Men propositionen är inte ointressant. Den avslöjar regeringens syn på såväl tillväxtens drivkrafter och restriktioner som behovet av tillväxtpolitik. Löneutjämning, miljökrav, löneskatter, generell välfärdspolitik, förskola, grundskola och gymnasium uppfattas *inte* i propositionen som allvarliga restriktioner på tillväxten i Sverige. Den driver i stället följande fem teser om det svenska tillväxtproblemet:

- En stram finans- och penningpolitik krävs för att uppnå låga och stabila (real-)räntor och därmed uthållig tillväxt och varaktigt hög sysselsättning. Besparingar ska i första hand ske genom utgiftsminskningar, inte genom skattehöjningar.
- Tillväxten hämmas av ineffektiviteter i

lönebildningen och av de delar av socialförsäkringssystemet som strider mot "arbetslinjen".

- Ett högt omvandlingstryck har skapat förutsättningar för hög tillväxt i framtiden. Konkurrensen har ökat i skyddade sektorer genom avregleringar, en ny konkurrenslag (1 juli 1993) och EU-integration samtidigt som en förstärkt krona och ett EMU-medlemskap kommer att förhindra att produktiviteten i konkurrensutsatta sektorer hämmas av en undervärderad valuta.
- Små och medelstora samt nya företag måste stå för en ökad andel av tillväxten och (framför allt) den framtida selsättningen i Sverige. Deras expansion försvåras av brist på riskkapital.
- Sveriges kunskaps- och kompetensnivå måste höjas, främst genom en ökad satsning på naturvetenskaplig och teknisk högre utbildning.

Betoningen i propositionen ligger på de tre första teserna. Det förklarar det till synes paradoxala, att tillväxtpolitik inte sätts i centrum i "tillväxtpropositionen". Förklaringen är alltså inte i första hand brist på tid, idéer eller ens offentliga medel utan på entusiasm. Regeringen tycks mena, att tillväxten blir hög under resten av 1990-talet bara stabiliseringspolitiken är framgångsrik och arbetsmarknadens parter visar samhällsansvar.

Argument borde ha givits i propositionen för att stabiliseringspolitik har långsiktiga effekter på produktion och sysselsättning. Många ekonomer förnekar ett sådant samband (Svensson [1994, s 29–37]). Regeringen skulle här ha kunnat hänvisa till utbudseffekter och kumulativa processer. Investeringar, framför allt i FoU, är ofta förbundna med innovationer. Dessutom leder investeringar inte sällan till nya investeringar (se den sk acceleratorteorin). I bägge fallen är sannolikheten hög för att inte bara produktio-

nen utan också *tillväxten* stimuleras av en stabiliseringspolitik för låga räntor.

Den avgörande frågan är dock om en (realistisk) räntesänkning är tillräcklig för att Sverige ska uppnå uthållig tillväxt. Höga realräntor har förmodligen försvårat de mindre företagens expansion. Men de negativa effekterna av höga (real-) räntor kan tyckas överdrivna mot bakgrund av den nuvarande investeringsboomen i svensk industri. Sambandet mellan ränta och investeringar har tonats ned vid utländska och svenska kvantitativa studier. Räntesänkningar i Sverige kommer förmodligen i första hand att stimulera investeringarna indirekt genom ökning av den privata konsumtionen.

Den viktigaste invändningen mot regeringens tillväxtstrategi är att den i alltför hög grad förlitar sig på räntesänkningar. Behovet av näringspolitik är särskilt påkallat i en situation där det internationella ränteläget förväntas vara fortsatt högt – Sveriges riksbank och regering kan på sin höjd reducera räntemarginalen till andra länder, en klen tröst i en situation där tyska Bundesbank för en stram penningpolitik. Men tyska delstater (ofta konservativt styrda) illustrerar, att höga räntor kan vara förenliga med hög tillväxt och låg arbetslöshet. Framgångarna för dessa delstater förklaras till viss del av deras ambitiösa näringspolitik.

Regeringens ståndpunkt att tillväxten påverkas av lönebildning och arbetsmarknadens flexibilitet kräver ingen utförlig motivering. Höga löneökningar kan rentav spegla en bristande flexibilitet på arbetsmarknaden. Regeringen hävdar att löneökningarna i dagens Sverige – ungefär 5 procent per år – är för höga. Den kommer därför att ta kontakt med arbetsmarknadens parter för att åstadkomma löneökningar "på god europeisk nivå" dvs 3,5 procent per år.

Regeringens tes om att löneökningarna i Sverige är för höga baseras på den sk Edinrapporten, som sätter löneökningstakten i andra europeiska länder (med

hänsyn tagen till produktivitetstillväxten) som norm. Tanken är att lönenormen kommer att öka förtroendet för den svenska kronan – med en appreciering som följd – eftersom våra lönekostnader (per producerad enhet) blir lägre vid rådande valutakurser (Edingruppen [1995, s 33–34]).

Regeringens och Edingruppens lönemodell lider av två svagheter. För det första är den alltför optimistisk om möjligheterna att förhindra högre löneökningar än i det övriga Europa i en situation där vinstmarginalen i svenska företag ökat snabbare än i utländska och där "övervinsterna" inte dragits in genom extraordinära skatter och fondavsättningar. Löneökningarna i svensk exportindustri speglar en anpassning till jämvikt efter den kraftiga deprecieringen av kronan (och prisökningar i skogsindustrin), löneökningar som sedan fortplantas till andra delar av ekonomin genom marknadskrafterna och löntagarnas motstånd mot sänkningar av relativlönen (se EFO-modellen!). Löneökningstakten kan bara reduceras efter en appreciering av den svenska kronan. Den kan inte styras nämnvärt genom en viljeyttring av arbetsmarknadens parter. Aktörerna på den internationella kapitalmarknaden verkar också ha varit medvetna om att de "höga" svenska löneökningarna är en anpassning till jämvikt (den långsiktiga vinstandelen) – kronan har ju apprecierat kraftigt under 1995.

För det andra diskuterar inte regeringen möjligheten att låga löneökningar kan hämma produktivitetstillväxten i svenskt näringsliv. Det ligger nära till hands att beröra frågan i en tillväxtproposition. De svenska företagens beteende påverkas i högre grad av "dagens" valutakurser, som länge var förbundna med låga relativa lönekostnader, än av osäkra bedömningar av framtida valutakurser. Vart tog argumentet om omvandlingstryck vägen?

I Edinrapporten antyds to m att den trendmässiga vinstandelen i den konkur-

rensutsatta sektorn måste öka – kronapprecieringen får inte bli "alltför kraftig" (Edingruppen [1995, s 34]). Men "tillväxtpropositionen" innehåller inga argument för en långsiktig ökning av vinstandelen. Regeringen kan ha varit medveten om att utvecklingen av industrins vinstandel i Sverige inte varit oförmånlig jämfört med den i andra OECD-länder under de senaste decennierna (Erixon [1994, s 38]).

Jag tänker inte närmare beröra regeringens försök att hävda arbetslinjen genom sänkta ersättningsnivåer och strängare villkor för ersättning vid arbetslöshet. Förslagen är knappast verkningfulla medel i kampen för att eliminera arbetslösheten, än mindre för att uppnå en uthållig tillväxt.

Regeringen har förmodligen rätt i att ett högt omvandlingstryck kommer att öka produktiviteten, främst i tidigare skyddade sektorer. Men det krävs samtidigt positiva drivkrafter inom ramen för ett hårt omvandlingstryck. Den inre marknaden hotar t ex att slå ut stora delar av svensk livsmedelsindustri om inte utvecklingskraften höjs genom statliga FoU-stöd o dyl.

I propositionen framhålls förtjänstfullt att småföretagens och de stora exportföretagens intressen inte ska ställas mot varandra. Näringspolitiken måste se till helheten. I propositionen framhålls också med rätta att särskilda stöd till små och medelstora företag är motiverade vid diskriminering på kapitalmarknaden. Regeringen pekar här framför allt på småföretagens oförmåga att hävda sig på marknaden för riskkapital. Men det kan också finnas skäl att särskilt subventionera högteknologiska småföretag vars verksamhet ofta ger upphov till stora "spill-over-effekter".

Det finns empiriska stöd för regeringens försök att underlätta småföretagens försörjning med riskkapital (NUTEK [1994, s 135]). Men riskkapitalavdrag under 1996 och 1997 kan inte ge ett betydande bidrag till småföretagens kapital-

försörjning. Behovet av ytterligare åtgärder har accentuerats av att riskkapitalbolagen Atle och Bure, som byggdes upp av den borgerliga regeringen med 6,5 miljarder kronor från löntagarfonderna, i stort sett övergivit sin ursprungliga uppgift att stödja nya företag.

Men näringspolitiken har alltför ensidigt fokuserat på småföretagens kapitalförsörjning. Det finns anledning att lägga större tonvikt i framtiden på förbättringar av den teknologiska infrastrukturen för att underlätta småföretagens teknikutveckling och kunskapsinhämtning. Dessa institutioner skulle kunna finansieras gemensamt av privata och offentliga intressen. Regeringen utesluter inte en sådan omläggning av näringspolitiken i samband med en pågående översyn av de statliga stöden till näringslivet.

Regeringens betoning av kompetens- och kunskapsutveckling är okontroversiell särskilt som den inte motsvaras av offentliga utgifter. Dess prioritering av naturvetenskaplig och teknisk utbildning, främst vid mindre och medelstora högskolor för att främja regionala nätverk, kan heller inte ifrågasättas. Kritik kan dock riktas mot obenägenheten att beröra brister i den svenska gymnasieutbildningen. Ambitionen bakom det nya gymnasiet har varit att minska antalet yrkesförberedande utbildningar och i stället satsa på allmän kompetensuppbyggnad och fler kombinationsmöjligheter för att möta näringslivets krav på flexibilitet och elevernas krav på valfrihet. Men gymnasieformerna kan ha vidgat klyftorna till både näringslivet och den högre utbildningen.

Den stora svagheten i dagens tillväxtpolitik är bristen på samordning över departementsgränserna. Satsningarna på traditionella investeringar i infrastruktur har varit omfattande under 1990-talet. Den borgerliga regeringens beslut 1993 om investeringar i nya vägar och järnvägar på totalt 98 miljarder kronor under en tioårsperiod är det bästa exemplet. Sats-

ningarna är knappast motiverade om de ställs mot andra infrastrukturella investeringar (i produktutvecklingsinstitut etc) samt teknisk och naturvetenskaplig utbildning.

Det finns en tendens hos svenska politiker att alltid skjuta tillväxtfrågan i bakgrunden. I en lågkonjunktur förkortas blickfältet och stabiliseringspolitiken sätts i centrum. Under en konjunkturuppgång (som den nuvarande) är det frestande att betrakta höga tillväxttal som tecken på ett trendbrott. Under en högkonjunktur fokuseras intresset ånyo till stabiliseringspolitiken – åtgärder för att förhindra överhettning kan dessutom hämma tillväxten. Ändå är de flesta idag överens om att Sverige har ett tillväxtproblem och att en fortsatt hög arbetslöshet bara kan undvikas genom satsningar på ökad kompetens, nya företag o s.v. Det saknas dock en politisk handlingsberedskap för tillväxtfrågor i Sverige, ett faktum som belyses av "tillväxtpropositionen".

Produktivtetsdelegationen ville föregå med gott exempel genom att avskaffa sig själv. Men det kanske var ett överilat beslut. Det saknas idag i Sverige en överblick över svenska och utländska studier av tillväxtens drivkrafter, dynamiska regioners och företags särdrag samt över försöken att kopiera dessa goda exempel. EUs FoU-stöd, lån till investeringar och regionalpolitik måste också bli föremål för kontinuerlig uppföljning. Kunskapen är också bristfällig i Sverige om vilken näringspolitik som tillåts och rekommenderas av EU. Frågan är t ex om regeringens plädering för offentlig upphandling, som ett led i en svensk tillväxtstrategi, tål en prövning enligt EES-avtalet.

"Tillväxtpropositionen" innehåller många insiktsfulla resonemang och konstruktiva idéer, bl a om att miljökrav kan omvandlas till svensk konkurrenskraft genom offentliga stöd, beställningar och investeringar. Men det är svårt att befria sig från känslan, att regeringens tillväxtpolitik just nu går på tomgång eller möjligtvis

förlitar sig på vinden som drivkraft. Faktum är att samtliga politiska partier idag saknar en genomtänkt tillväxtpolitik och en plan för dess finansiering.

*Docent LENNART ERIXON
Nationalekonomiska institutionen,
Stockholms universitet samt
Arbetslivsinstitutet, Stockholm*

Referenser

- Edinggruppen, [1995], "I takt med Europa – samhällsekonomiska aspekter på lönebildningen", stencil, en rapport utarbetad av en grupp ekonomer från Arbetsgivarverket, Kommunal, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, Metall, SACO, SAF, SIF och TCO, Stockholm.
- Erixon, L, [1994], *Investeringar och lönsamhet*, Bilaga 7 till LU 95, Fritzes, Stockholm.
- NUTEK, [1994], *Småföretagen – Sveriges framtid? Fakta om svenskt småföretagande*, Serie B 1994:4, Stockholm.
- Svensson, L E O, [1994], *Penningpolitiska alternativ för Sverige*, Bilaga 14 till LU 95, Fritzes, Stockholm.