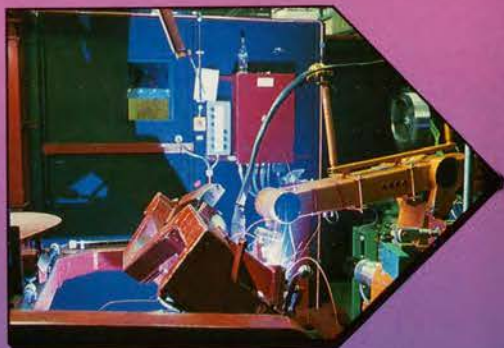


Drivkrafter för produktivitet och välstånd



PRODUKTIVITETSDELEGATIONENS BETÄNKANDE
SOU 1991:82

Ref KB Oc

17

Drivkrafter
för produktivitet
och välbefinnande

Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande

PRODUKTIVITETSDELEGATIONENS BETÄNKANDE
SOU 1991:82

Produktivitetsdelegationens betänkande och expertrapporter

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln,
Malmtorgsgatan 5, Stockholm

Stockholm 1991
Norstedts Tryckeri
ISBN ISBN 91-38-10881-X
ISSN ISSN 0375-250X
Best. nr 38-82966-5

Till regeringen

Genom beslut den 28/9 1989 bemyndigade regeringen dåvarande industriministern I. Nordberg att tillkalla en delegation med uppdrag att genomföra en utredning om produktivitetens utveckling i Sverige.

Som ordförande tillkallades generaldirektör Allan Larsson och som huvudsekreterare fil. kand. Rolf Skog. Under utredningens arbete entledigades Larsson på egen begäran fr.o.m 1990-02-27 och Skog fr.o.m 1990-12-01. Ny ordförande fr.o.m 1990-04-01 blev ekon. lic. Klas Eklund och ny huvudsekreterare fr.o.m 1991-01-01 blev ekon. dr. Urban Karlström. Fil. dr. Lennart Erixon anställdes som biträdande sekreterare fr.o.m 1990-02-26 för att bistå delegationen med visst utredningsarbete och fil. kand. Peter Blomquist fr.o.m 1991-08-12 för hjälp med administrativa göromål.

Ledamöter i delegationen har varit ekonom Dan Andersson, professor Sven-Erik Andersson, docent Villy Bergström, statistikchef Ann-Marie Bråthén, överdirektör Alf Carling (t.o.m 1991-04-30), generaldirektör Birgit Erngren, professor Hans G. Forsberg, professor Marianne Frankenhaeuser, fil. dr. Hans-Olof Hagén (fr.o.m 1990-10-09), finansråd Lars Heikensten (fr.o.m 1990-02-15, direktör Jan Herin, direktör Lars Hillbom, professor Lennart Hjalmarsson, sakkunnig Mats Isaksson (fr.o.m 1990-05-21 t.o.m 1991-09-30), direktör Olle Johansson (fr.o.m 1990-02-01), professor Lars Lundberg, koncernchef Kjell Nilsson, utredningschef Roland Spånt, professor Eskil Wadensjö och utredningschef Christer Öhman (t.o.m 1990-09-09).

Delegationen får härmed överlämna sitt huvudbetänkande. Två särskilda yttranden har lämnats av Jan Herin, Olle Johansson och Kjell Nilsson, samt Dan Andersson, Villy Bergström

och Roland Spånt. Som underlag för sitt arbete har delegationen utgivit ett antal böcker och rapporter, som förtecknas i en bilaga till detta betänkande.

Stockholm den 3/10 1991

Klas Eklund

*Dan Andersson Sven-Erik Andersson Villy Bergström
Ann-Marie Bråthén Birgit Erngren Hans G Forsberg
Marianne Frankenhaeuser Hans-Olof Hagén
Lars Heikensten Jan Herin Lars Hillbom
Lennart Hjalmarsson Olle Johansson Lars Lundberg
Kjell Nilsson Roland Spånt Eskil Wadensjö
Urban Karlström*

Innehåll

Sammanfattning 15

- 1. Utredningsuppdraget 45
 - 1.1 Direktiv 45
 - 1.2 Delegationens arbete 46
 - 1.3 Disposition av betänkandet 48

Del I. Vad är problemet?

- 2. Inledning 53
 - 2.1 Produktivitetsstagnationen 53
 - 2.2 Vad ger produktivitetstillväxt? 56
 - 2.3 Varför har produktivitetstillväxten dämpats? 57
- 3. Produktivitet och välfärd 60
 - 3.1 Välfärd, tillväxt och produktivitet 60
 - 3.1.1 Välfärdsbegreppet 60
 - 3.1.2 Tillväxtmåttet 61
 - 3.1.3 Produktivitet och välstånd 62
 - 3.2 Kritiken mot tillväxten 67
 - 3.2.1 Tillväxtens sociala kostnader 67
 - 3.2.2 Tillväxten och miljön 68
 - 3.2.3 Tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft 70
 - 3.3 90-talets krav 72
 - 3.4 Slutsats 73
- 4. Vad är produktivitet? 74
 - 4.1 Produktivitet och effektivitet 74
 - 4.1.1 Effektivitet 75
 - 4.1.2 Relationen effektivitet-produktivitet 76
 - 4.1.3 Kvalitet och lönsamhet 78
 - 4.2 Olika produktivetsbegrepp 81
 - 4.2.1 Totala eller partiella mått? 81
 - 4.2.2 Arbetsproduktivitet 82
 - 4.2.3 Arbetsproduktivitet och välstånd 84
 - 4.2.4 Mått på den totala produktiviteten 85
 - 4.3 Slutsatser 89

Del II. Hur är läget?

5. Den statistiska bilden 93

5.1 Den svenska produktivitetsstatistiken 93

5.2 En ny statistisk bild 95

5.2.1 Näringslivet som helhet 95

5.2.2 Utvecklingen i delsektorer 97

5.3 Nationalräkenskaper och primärstatistik 104

5.4 Kvalitets- och prismättningsproblemet 108

5.4.1 Olika mätmetoder 109

5.4.2 Fallstudier 111

5.4.3 Hur stort är problemet? 112

5.5 Tumregler i tjänstesektorn 114

5.5.1 Finansiell sektor 115

5.5.2 Den offentliga sektorn 115

5.5.3 Alternativa beräkningar 117

5.6 Svensk statistik jämfört med utländsk 120

5.7 Behovet av förbättrad statistik 122

5.8 Slutsats 123

6. Sverige jämfört med omvärlden 125

6.1 Utvecklingen i ett längre perspektiv 125

6.2 Sveriges långsiktiga tillväxt jämfört med andra länders 128

6.3 Sveriges tillväxt under senare år jämfört med omvärldens 131

6.4 Utvecklingen av BNP per capita 133

6.4.1 Sverige jämfört med OECD 133

6.4.2 Sverige jämfört med en mindre grupp 135

6.4.3 Behandlingen av den offentliga sektorn 136

6.5 Den relativa utvecklingen av produktiviteten 137

6.6 Produktivitetsutvecklingen inom industrin 141

6.6.1 Svensk industriproduktivitet jämförd med andra länders 141

6.6.2 När inträffade nedgången? 142

6.7 Slutsats 146

7. Det svenska produktivitetsproblemet 148

7.1 Vad menas med produktivitetsproblem? 148

7.2 Sverige i omvärlden 149

7.2.1 Konvergensteorin 149

7.2.2 Kostnader och växelkurser 152

7.3 Produktivitetsutvecklingens betydelse för intern balans 153

7.3.1 Demografi och växande tjänstesektor 154

7.3.2 Skattekvoten	155
7.3.3 Scenarier för svensk ekonomi	156
7.4 Kraven på 90-talet	159
7.5 Slutsats	160

III. Vad har hänt?

8. Vad bestämmer produktiviteten?	165
8.1 Produktivitetsens bestämningsfaktorer	165
8.1.1 Produktionsfaktorernas kvalitet	166
8.1.2 Efterfrågetryck och resursutnyttjande	167
8.1.3 Drivkrafter bakom omvandling och tillväxt	168
8.2 Hypoteser om produktivitetsstagnationen	170
8.3 Analysens uppläggning	172
9. Arbetskraft och arbetsmarknad	174
9.1 Drivkrafter och produktivitet	174
9.2 Arbetskraftens sammansättning	175
9.3 Utbildning	177
9.3.1 Utbildningens effekter på produktiviteten	178
9.3.2 Utbildningens omfattning	179
9.3.3 Var finns de utbildade?	180
9.3.4 Utbildningens kvalitet	182
9.3.5 Slutsats	189
9.4 Arbetsmarknadens funktionssätt	190
9.4.1 Den externa arbetsmarknaden	190
9.4.2 Interna arbetsmarknader	192
9.5 Lönebildning och belöningsystem	194
9.5.1 Lönenivåns och löneskillnadernas betydelse	194
9.5.2 Lönesystemens betydelse	198
9.5.3 Vad skall belönas?	201
9.5.4 Andra belöningar	202
9.6 Skatterna	204
9.7 Arbetsorganisation	206
9.7.1 Från ordergivande till lärande organisation	206
9.7.2 Har Sverige hängt med?	208
9.8 Frånvaro och arbetstider	211
9.8.1 Arbetstidens längd	211
9.8.2 Frånvaron	213
9.9 Arbetslöshet och produktivitet	219
9.9.1 Arbetslöshetens påverkan på produktiviteten	219
9.9.2 Arbetslöshetens betydelse enligt olika ansatser	220
9.9.3 Den svenska utvecklingen	222
9.10 Slutsatser	224

10. Kapitalbildningen	226
10.1 Drivkrafter för produktivitet	226
10.2 Investeringarna och produktiviteten	227
10.2.1 Investeringarna under tidigare perioder	227
10.2.2 Investeringarnas betydelse för produktivitetstillväxten	229
10.2.3 Investeringarna och stagnationen	232
10.2.4 Kort- och långsiktiga faktorer	236
10.2.5 Slutsats	239
10.3 Drivkrafter för investeringar	240
10.3.1 Lönsamhet och relativ avkastning	241
10.3.2 Skattesystemet	245
10.4 Sparandet	248
10.5 Kapitalets produktivitet	251
10.5.1 Kapitalproduktivitetens utveckling	252
10.5.2 Obsolet kapital?	253
10.5.3 Driftstiderna	254
10.5.4 Lagerhållning	257
10.5.5 Utnyttjandet av fastighetskapitalet	258
10.6 Kapitalmarknadens funktionssätt	259
10.7 Infrastrukturen	262
10.7.1 Infrastruktur och produktivitet	262
10.7.2 Infrastrukturkapitalet i Sverige	263
10.8 Den sociala organisationens betydelse	266
10.9 Slutsatser	267
 11. Struktuumvandling och teknikspridning	 269
11.1 Drivkrafter för produktivitet	269
11.2 Branschstruktur och överflyttningseffekter	270
11.2.1 Överflyttningseffekter	270
11.2.2 Branschstruktur och komparativa fördelar	273
11.2.3 Effekter på totalfaktorproduktiviteten	275
11.3 Har Sverige för lite "high-tech?"	275
11.3.1 Omfattningen av den högteknologiska produktionen	276
11.3.2 Effekter på produktiviteten	279
11.4 Hur snabbt går struktuumvandlingen?	281
11.5 Omvandlingstryck och drivkrafter för struktuumvandling	282
11.5.1 Internationaliseringen	283
11.5.2 Inhemska drivkrafter för struktuumvandling	283
11.6 FoU, teknikspridning och produktivitet	285
11.6.1 FoUs effekter på produktiviteten	285
11.6.2 Svensk FoU-verksamhet	286
11.6.3 Teknikspridning	290

11.7	Finansieringsfrågor	291
11.7.1	Statligt innovationsstöd	292
11.7.2	Venture-capital-marknaden	294
11.8	Slutsatser	295
12.	Konkurrens och regleringar	298
12.1	Konkurrens och omvandlingstryck	298
12.2	Bristande konkurrens	299
12.2.1	Olika former av konkurrensbegränsningar	300
12.2.2	Effekter av bristande konkurrens	302
12.3	Konkurrensen i Sverige	304
12.3.1	Utvecklingen av konkurrensen	305
12.3.2	Sektorskillnader	307
12.3.3	Effekter på produktiviteten	308
12.4	Internationalisering, konkurrens och produktivitet	311
12.4.1	Internationalisering och produktivitet i teorin	311
12.4.2	Internationaliseringen i praktiken	313
12.4.3	Effekter på produktiviteten	316
12.5	Regleringar och produktivitet	318
12.5.1	Motiv för regleringar	319
12.5.2	Regleringars effekter	321
12.5.3	Påverkan på produktiviteten	324
12.6	Fallstudier	325
12.6.1	Miljöregleringar	325
12.6.2	Byggsektorn	327
12.6.3	Jordbruk och livsmedel	329
12.6.4	Skogen	331
12.6.5	Transportsektorn	333
12.6.6	Slutsats	334
12.7	Den offentliga sektorn	335
12.7.1	Huvudmannaskap och konkurrens	335
12.7.2	Sjuk- och hälsovård	338
12.7.3	Skattekvoten	339
12.8	Ny konkurrenslag?	340
12.9	Slutsatser	342

Del IV. Vad bör göras?

13.	Utgångspunkter för en strategi för höjd produktivitet	345
13.1	Varför har produktivitetstillväxten dämpats?	345
13.1.1	Nedgången under 1970-talet	346
13.1.2	Varför växer Sverige långsamt?	347
13.2	Utgångspunkter för politiken	350

13.3	Rollfördelningen i ekonomin	353
13.3.1	Behovet av politiska insatser	353
13.3.2	Statens och företagens ansvar	354
13.4	Slutsats	354
14.	Företagens och organisationernas ansvar	356
14.1	Delat ansvar	356
14.2	Arbetsorganisationen	357
14.2.1	Samtidigt och långsiktigt förändringsarbete	357
14.2.2	En modern organisation	359
14.3	Kapitalrationalisering	361
14.4	Kvalitetssäkring	362
14.5	Omvandlingstryck	364
14.5.1	Yttre och inre tryck	364
14.5.2	Tryck genom kortade cykeltider	366
14.6	Lönebildning	367
14.6.1	Lönenivån	367
14.6.2	En produktivitetsbefrämjande lönestruktur	368
14.7	Organisationerna	371
14.8	Hur påverka attityder?	371
14.8.1	Ledningens ansvar	372
14.8.2	Kunskapsspridning	373
15.	Statsmakternas uppgift	375
15.1	Vad kan staten göra?	375
15.1.1	Nya förutsättningar för ekonomisk politik	375
15.1.2	Den ekonomiska politikens uppgift	376
15.2	Stabiliseringspolitiken	378
15.3	Det mänskliga kapitalet	379
15.3.1	Utbildning	379
15.3.2	Arbetsmarknaden och arbetsmarknads- politiken	385
15.3.3	Arbetsmiljö och arbetsorganisation	386
15.4	Realkapitalet	387
15.4.1	Kapitalbildningen	388
15.4.2	Infrastrukturen	391
15.4.3	Sparandet	394
15.4.4	Kapitalutnyttjandet	396
15.5	Teknisk utveckling	397
15.6	Konkurrens och resursallokering	399
15.6.1	Internationaliseringen	400
15.6.2	Konkurrenspolitik	402
15.6.3	Regleringar	403

15.7 Skattesystemet och den offentliga sektorn	404
15.7.1 Höjd produktivitet i offentlig sektor	405
15.7.2 Skattesystemet	407
15.8 En helhetsstrategi för produktivitet	409
Särskilda yttranden	414

Bilagor

1. Delegationens ledamöter	427
2. Direktiven	429
3. Uppdrag om samarbete med arbetslivsfonden	436
4. Tilläggsdirektiv	437
5. Förteckning över publicerade rapporter	438

Sammanfattning

Sverige har produktivhetsproblem — men de kan övervinnas om drivkrafterna för förnyelse och förkovran förstärks och omvandlingstrycket i den svenska ekonomin skärps.

Detta är huvudslutsatsen i produktivhetsdelegationens betänkande.

Produktivitetstillväxten har dämpats under 1970- och 80-talen, i Sverige liksom i andra västländer. Den svenska tillväxten har dock fallit mer. Nedgången har skett vid två perioder; vid mitten av 1970-talet och under slutet av 1980-talet. En viktig orsak till eftersläpningen under dessa perioder är utformningen av stabiliseringspolitiken, som minskat omvandlingstrycket och försvagat drivkrafterna för kapitalbildning i Sverige. Det finns också strukturella tillväxtproblem i svensk ekonomi.

Mot denna bakgrund föreslår produktivhetsdelegationen en strategi för tillväxt med tre huvudinslag:

- 1) Skärpt konkurrens för att stärka drivkrafterna för produktivitet och öka omvandlingstrycket. Detta innefattar bl. a. fast växelkurs, stängd akutmottagning, EG-medlemskap och introduktion av mer konkurrens i fler branscher, inte minst i den offentliga sektorn.
- 2) Förbättrade drivkrafter för människors arbete och förkovran; bättre utbildning, en mer effektiv arbetsorganisation samt en lönebildning som premierar kompetensutveckling och ansvar.
- 3) Förbättrade drivkrafter för realkapitalbildning; fasta stabiliseringspolitiska spelregler, bättre relativ avkastning på reala investeringar, bättre stimulans för sparande och ett program för modernisering av infrastrukturen.

Delegationen menar att programmet för tillväxt bör genomföras snarast och samlat. En fortsatt svag produktivhetsutveckling kommer att medföra svåra ekonomiska problem, med försämrad konkurrenskraft och risk för stora skat-tehöjningar.

I Utgångspunkter

1. Produktivitetsdelegationen

Produktivitetsdelegationen tillsattes 1989 med uppdrag att utreda bakgrunden till den långsamma produktivitetstillväxten och ge regeringen underlag för en tillväxtbefrämjande politik. Delegationen är en expertkommitté, med ledamöter från näringsliv, intresseorganisationer, administration och forskning och har haft till uppgift att besvara fyra frågor:

- Hur skall man mäta produktivitet i en avancerad, internationaliserad tjänsteekonomi?
- Vad bestämmer produktivitetsutvecklingen i Sverige?
- Har Sverige produktivetsproblem, och vad beror de i så fall på?
- Vad kan man göra åt dem?

Delegationen har aktivt samarbetat med arbetslivsfonden, för att studera samspelet mellan arbetsorganisation och produktivitet och initiera praktiskt förändringsarbete på några arbetsplatser. Vidare har delegationen genomfört ett omfattande utredningsarbete, vilket resulterat i tio volymer med expertrapporter. Dessutom har delegationen låtit publicera en debattbok om vad som kan göras för att modernisera arbetsorganisationen. Föreliggande betänkande summerar delegationens slutsatser och rekommendationer.

2. Bakgrunden

Bakgrunden till tillsättandet av delegationen är den nedgång av produktivitetstillväxten som drabbat hela västvärlden sedan mitten av 1970-talet. Produktivitetstillväxten i OECD-området var under 1970- och 80-talen bara hälften av 1960-talets. Utvecklingen är i stort sett densamma i alla västliga industriländer.

En rad utredningar har genomförts runtom i världen för att utröna orsakerna till dämpningen av tillväxten. Fyra typer av förklaringar har presenterats:

- 1) Att nedgången skulle vara en följd av akuta chocker under 1970-talet, då framför allt oljekriserna.

- 2) Att nedgången är en återgång till det normala, efter 1950- och 60-talens extremt goda tillväxt. Den sistnämnda skulle då vara följden av ett antal tillväxtbefrämjande faktorer som förelåg efter det andra världskriget, och som bl.a hängde samman med återuppbyggnaden efter kriget. När dessa faktorer gradvis klingade ut, dämpades tillväxten.
- 3) Att nedgången skulle vara en följd av att västländernas ekonomier fungerat trögare, framför allt pga högre skatter och fler regleringar.
- 4) Att stagnationen skulle vara resultatet av dålig och alltmer kortsiktig företagsledning, samt en alltmer otidsenlig arbetsorganisation.

I den svenska debatten har samtliga dessa förklaringar diskuterats. Dessutom har stort intresse ägnats frågan hur den svenska tillväxten förhållit sig till den i jämförbara länder. Vad som särskilt diskuterats i detta sammanhang har varit skattesystemet, omfattningen av den offentliga sektorn och effekterna av olika regleringar.

Delegationen har undersökt alla dessa frågor, men inte känt sig bunden av dem. Under utredningsarbetets gång har vi funnit det nödvändigt att omformulera hypoteser och bredda ramen för undersökningen.

3. Drivkrafter och omvandlingstryck

Delegationens analys har utgått från två centrala begrepp. För det första vilka *drivkrafter* som finns för människor och företag att höja produktiviteten. För det andra vilket *omvandlingstryck* som riktas mot ekonomin.

Produktivitet är vad man får ut av insatta resurser. Man kan antingen mäta arbetsproduktiviteten (produktionen per arbetad timme) eller totalproduktiviteten (produktionsresultatet i förhållande till insatserna av såväl arbete som kapital). Produktivitetens utveckling beror därmed på resursernas kvalitet och hur väl de utnyttjas.

- Med arbetskraftens kvalitet menas människors motivation, utbildning, kreativitet och förmåga att hantera förändringar.
- Med kapitalets kvalitet menas hur modern kapitalstocken är, dess tekniska nivå, etc.
- Med effektiviteten i resursutnyttjandet menas att varje människa skall hamna på en plats, där hon får tillfälle att utveckla hela sin potential — i rätt företag, i rätt bransch och på rätt

plats inom företaget. På samma sätt skall kapitalet investeras där det ger störst resultat.

Allt detta bestämmer produktiviteten i ett statiskt perspektiv — hur de givna resurserna utnyttjas. I det långa loppet är emellertid inte produktionsresurser en gång för alla givna; de kan utvecklas, förbättras och förnyas. Produktiva resurser, konkurrenskraft och komparativa fördelar är därmed något som *skapas* och *förädlas*. I detta perspektiv blir det centrala vilka drivkrafter som finns för att höja produktionsresursernas kvalitet och förbättra resursutnyttjandet.

Det handlar, för att vara mer konkret, om att det skall löna sig för individen att ta ansvar, förkovra sig, utbilda sig, arbeta och spara. För företagen skall det löna sig mer att investera i produktion, utveckla ny teknik och höja kvaliteten än att söka monopol eller spekulera i statspapper.

Det senare innebär också att en strategi för produktivitet inte handlar om att garantera företagen lönsamhet eller en bred, bekväm och asfalterad väg framåt. Tvärtom handlar det om att ett tydligt omvandlingstryck måste finnas. Företagen strävar normalt inte efter produktivitet, utan efter lönsamhet; om de får ökad lönsamhet genom monopol och subventioner, kommer de att sträva efter detta snarare än höjd produktivitet. De måste därför veta, att om de inte ständigt förbättrar produktivitet och kvalitet, så kommer de att drabbas — genom konkurrensen — och detta utan att statsmakterna rycker in för att rädda dem med devalveringar, skattesänkningar eller subventioner.

Det är således i spänningsfältet mellan omvandlingstryck och drivkrafter som produktivitetsutvecklingen avgörs. Ett hårt omvandlingstryck, som drabbar den som inte ständigt förbättrar sig — och samtidigt drivkrafter som belönar den som lyckas; detta är grunden för en snabb produktivitetstillväxt.

Det är denna syn som väglett delegationens analys av det svenska produktivetsproblemet.

4. Varför produktivitet?

Produktivitetsens utveckling är grunden för det materiella välståndet. Om den totala produktionen skall räcka till höjda reallöner, god offentlig service och tillräckligt stor export för att betala importen — och det dessutom skall vara möjligt att arbeta färre timmar och slita mindre på naturresurserna — då måste produktiviteten ökas.

Under det sekel som gått sedan industrialiseringen av Sverige tog sin början, har produktiviteten mångdubblats. Detta är grunden för den historiskt exempellösa stegring av välståndet som skett under samma tid. Sverige har förvandlats från ett fattigt land till ett välfärdssamhälle. Arbetstiderna har kortats, reallönerna flerdubblats, boendestandarden lyfts, folkhälsan förbättrats och utbildningsnivån höjts.

För att det materiella välståndet skall fortsätta att växa, måste produktiviteten fortsätta att stiga. Också för en långsiktigt hållbar förbättring av miljön, krävs en mer resurssnål produktion.

Samtidigt har Sveriges ekonomi akuta problem, som för sin lösning kräver ökad produktivitet.

- Under de senaste decennierna har lönekostnaderna stigit långt snabbare än produktiviteten — och snabbare än i konkurrentländerna. Under senare delen av 1980-talet ökade produktionen per timme med en procent om året, medan de nominella timlönerna ökade med 10 procent per år. Det har lett till inflation och försämrad konkurrenskraft. Problemen har kunnat skylas över med devalveringar. Denna väg är inte längre framkomlig. Det ställer kravet att snabbt pressa kostnadsstegringen och samtidigt höja produktiviteten.
- Även andra krav har växt snabbare än produktiviteten. När summan av alla krav med bred marginal överstigit den ekonomiska tillväxten har resultatet blivit bytesbalansunderskott och inflation. För att inflationen skall kunna brytas utan stora sociala kostnader, krävs en snabbare produktivitetstillväxt.
- En fortsatt svag produktivitetsökning skulle medföra strukturella obalanser i den inhemska ekonomin. Den offentliga sektorn finansieras med skatter. Vid långsam produktivitetsökning i offentlig verksamhet, krävs att en allt större andel av de arbetade timmarna utförs där. Det innebär att skattekvoten måste höjas. Om detta skall kunna undvikas, måste produktivitetstillväxten ökas i den offentliga sektorn. Kraven skärps av att det största transfereringssystemet, ATP, för att fungera kräver en relativt god ekonomisk tillväxt.

Sverige har således produktivetsproblem i den meningen att dagens produktivitetstillväxt är för låg i förhållande till människors krav och önskningar, såväl vad gäller privat som offentlig konsumtion. Detta medför problem med konkurrenskraften och finansieringen av den offentliga sektorn. En fortsatt svag produktivitetstillväxt leder också i sin förlängning till hårdnan-

de strid mellan olika grupper om fördelningen, med risk för skärpta sociala konflikter. Det är därför väsentligt att arbeta för ökad produktivitet oavsett om Sverige "halkar efter" eller ej.

Produktivitetstillväxten jämfört med omvärldens är dock viktig ur ett annat perspektiv. Den påverkar konkurrenskraften och avgör medborgarnas relativa standard, dvs standarden i förhållande till levnadsnivån i andra länder. Långsam tillväxt av produktiviteten jämfört med andra länder medför att Sverige gradvis måste börja konkurrera med varor och tjänster som ger lägre reallöner jämfört med omvärlden. Långsam produktivitetstillväxt ger därför en successiv eftersläpning av standardutvecklingen. För att Sveriges medborgare skall kunna ha hög standard i förhållande till andra, krävs således en produktivitetstillväxt minst i takt med konkurrenternas.

5. Kan vi lita på statistiken?

En del av delegationens arbete har bestått i att granska vad vi vet om produktivitetens utveckling. Därvid har konstaterats att statistiken fått allt svårare att fånga förändringar av produktiviteten.

En orsak är att produktionen blir allt mer internationaliserad. Därmed blir det allt svårare att särskilja nationella komponenter och bidrag till de färdiga produkterna.

En annan orsak är, att produktionen blir allt mer differentierad och tjänsteinriktad. Kvalitetsförbättringar blir ett allt viktigare konkurrensmedel. Det gör det svårare att avgöra hur stor del av en prishöjning som är att betrakta som inflation och hur stor del som är ersättning för ökad kvalitet. Problemet är särskilt stort vid tjänsteproduktion eftersom konsumtion av tjänster i hög grad handlar just om upplevd kvalitet. I takt med att tjänstesektorn ökat sin andel av ekonomin, har därför produktivitetsmåtten blivit allt mer osäkra.

Särskilt stora är problemen vad gäller mätning av produktiviteten i den offentliga sektorn. I de svenska nationalräkenskaperna sätts produktivitetsökningen i offentlig verksamhet till noll. Också för några branscher i den privata tjänstesektorn utnyttjas likartade tumregler.

Svårigheterna att mäta kvalitetsförändringar har medfört att produktivitetsökningen i delar av tjänstesektorn sannolikt underskattats i statistiken. Några detaljstudier som delegationen låtit utföra av den privata tjänstesektorn tyder på att den verkliga produktivitetsökningen, då hänsyn tas till förbättrad

produktkvalitet, varit högre än den som noterats i nationalräkenskaperna.

Osäkerheten om den offentliga sektorn är större. Delegationens uppfattning är att stora delar av den offentliga sektorn uppvisade en mycket svag (sannolikt t.o.m. negativ) produktivitetsutveckling under den snabba utbyggnaden på 1960- och 70-talen. Sannolikt har emellertid produktivitetsutvecklingen i den offentliga verksamheten förbättrats under 1980-talet.

På grund av dessa och andra mätproblem, samt olika metoder att lösa dem, föreligger betydande svårigheter när det gäller att jämföra den svenska utvecklingen med den i omvärlden. Allmänt gäller därför att man bör visa stor varsamhet vid internationella produktivitetsjämförelser.

Förbättrad statistik

Statistiken — i alla länder — är således osäker. Det går dock inte att hävda att en eventuell statistisk missvisning under senare år skulle ökat så kraftigt och så systematiskt i underskattande riktning att den i sig förklarar den uppmätta nedgången av tillväxten. Inte heller kan statistikbrister förklara det svenska tillväxtmönstret i förhållande till andra länder. Det finns ingen anledning att tro att den svenska statistiken under de senaste åren plötsligt skulle blivit sämre än andra länders när det gäller att fånga produktivitetsökningar. Tvärtom tyder det mesta på att den svenska statistiken är av förhållandevis hög kvalitet.

Likväl bör statistiken förbättras. I Sverige saknas officiell produktivitetsstatistik. De mått som anges i den allmänna debatten är oftast sammanställningar från olika statistikällor, som inte alltid är inbördes konsistenta. Delegationen anser att detta är en brist. Vi rekommenderar därför följande:

- SCB bör få i uppdrag att utveckla och ansvara för en löpande produktivitetsstatistik, som bör omfatta såväl arbetsproduktivitet som totalfaktorproduktivitet.
- Ett mål bör vara att ersätta tumregler och antaganden för olika sektorer (inklusive den offentliga sektorn) med konkreta, löpande mätningar på så många områden som möjligt.
- Produktivitetsstatistiken bör vara förenlig med nationalräkenskaperna.

Vid analysen har vi måst utgå från den statistik som finns, om än med vissa reservationer och kompletteringar. Trots brister

visar den otvetydigt att en reell nedgång av produktivitetstillväxten ägt rum. Detta är utgångspunkten för den analys som i det följande skall redovisas.

II Vad har hänt?

6. Ett allmänt produktivitetsfall

Produktivitetstillväxten i Sverige var den snabbaste i världen under första hälften av 1900-talet. Sverige kunde importera teknik från andra länder. Kapitalbildningen var snabb och utbildningsnivån jämförelsevis hög och stigande. Relationerna på arbetsplatserna förbättrades, symboliserat bl.a. genom salt-sjöbadsavtalet, samtidigt som villkoren för företagande var goda. Många viktiga svenska innovationer gjorde svensk industri tekniskt ledande.

Under 1950- och 60-talen var tillväxten i industrivärlden snabb. Orsakerna var framför allt ett starkt efterfrågetryck som kom från de stora återuppbyggnadsbehoven efter kriget samt liberaliseringen av handeln, den breda användningen av viktiga teknologier (elektricitetsmotorn och förbränningsmotorn) samt en stark kapitalbildning.

Den svenska produktivitetstillväxten blev under denna period snabbare än någonsin tidigare. Ändå var den, relativt sett, långsammare än i flera andra länder. Orsaken var framför allt att dessa började från en lägre nivå, efter kriget, för att bygga upp en sönderslagen ekonomi. Redan från 1950-talet började således en svensk eftersläpning i tillväxttakt; flera andra europeiska länder började växa i kapp oss.

Under 1970- och 80-talen bröts tillväxtmönstret i alla västländer. Efter en snabb tillväxt under 1960-talet, följde ett dramatiskt fall vid mitten av 1970-talet, i samband med oljeprisstegringarna. Även om en viss återhämtning har skett i några länder, har tillväxten i de flesta länder varit låg även under 1980-talet. Den samlade produktivitetstillväxten i OECD-området var under 1980-talet inte mer än hälften av 1960-talets. Detta indikerar att grunden för tillbakagången är gemensam och hänger samman med allmänna förändringar av tillväxtförutsättningarna i världsekonomin.

De tillväxtbefrämjande faktorer som varit för handen vid det andra världskrigets slut klingade gradvis ut. När återuppbyggnaden var genomförd dämpades nyinvesteringsbehovet. När

handelsliberaliseringen pågått ett tag och de stora initiala vinsterna därav tagits hem, dämpades dess effekter på ytterligare produktivitetstillväxt. Den fulla sysselsättningen drev upp inflationen och dämpade arbetsproduktivitets tillväxt.

Ovanpå försvagningen av de långsiktiga tillväxtförutsättningarna kom råvaruprishöjningarna vid mitten av 1970-talet, som utlöste en akut ekonomisk kris i hela västvärlden. Kapacitetsutnyttjandet och investeringarna föll — med negativa effekter på produktiviteten.

Bakom nedgången ligger således en rad faktorer, såväl långsiktiga som kortsiktiga, som är gemensamma för hela västvärlden. Nedgången av den svenska produktivitetstillväxten är en del av denna internationella stagnation.

7. Halkar Sverige efter?

Dämpningen av den svenska produktivitetstillväxten har dock varit starkare än i västvärlden som helhet. Spridningen av tillväxten har varit betydande; vissa har vuxit snabbare, andra långsammare, och ibland har positionerna växlat. Redan på 1950-talet växte emellertid Sverige långsammare än genomsnittet för västländerna. Under 1970-talet blev nedgången av produktivitetstillväxten betydligt starkare i Sverige än i omvärlden. Mellan 1974 och 1977 föll den absoluta produktivitetsnivån i Sverige. Därefter kom en period av starkare tillväxt, då Sverige växte ungefär i samma takt som övriga industriländer. Från mitten av 1980-talet inträffade emellertid en ny stagnationsperiod, som innebar en ny svensk eftersläpning.

Sammantaget innebär detta, att den svenska produktivitetstillväxten under 1970- och 80-talet har varit något svagare än i omvärlden. Utfallet av jämförelsen är i hög grad beroende av med vilka länder samt för vilka perioder och sektorer jämförelsen görs. De säkraste jämförelserna gäller industrins arbetsproduktivitet. Jämförelser av totalfaktorproduktivitet för hela ekonomin är vanskliga, dels pga svårigheter att jämföra kapitalstockar dels för att den offentliga sektorns omfång varierar.

Om man jämför med en större grupp länder, såsom hela OECD-området, blir den svenska eftersläpningen mer markant. Detta är delvis en följd av att gruppen omfattar flera länder som startar från ett relativt lågt utgångsläge och som bl.a därför kan växa tämligen snabbt. Om jämförelsen inskränks till färre, rikare länder, finner man att Sveriges tillväxt varit i stort sett densamma som deras. Jämför man arbetsproduktivitets utveckling i svensk industri med viktiga konkur-

rentländer finner man en påtaglig eftersläpning under 1970- och 80-talen.

Detta har medfört att Sverige sedan 1970 sjunkit från en position med ungefär 10 procent högre materiell standard per capita än OECD-genomsnittet ned till en position mitt i gruppen. Sverige är med andra ord inte längre ett land som är rikare än västländernas genomsnitt, mätt på detta vis.

Tillväxtmönstret

Sveriges rörelse mot mitten har inte varit jämn eller rätlinjig. Eftersläpningen har gått i hack. Den stora nedgången kom vid mitten av 1970-talet. En annan nedgång kom under andra hälften av 1980-talet.

Detta mönster är väsentligt för analysen av orsakerna bakom stagnationen. Cykliska variationer har uppenbarligen spelat en stor roll för svängningarna i tillväxten. Detta gör det viktigt att skilja mellan kort- och långsiktiga faktorer.

Delegationens analys visar att den underliggande, långsiktiga tillväxten av totalfaktorproduktiviteten, då den rensas från effekter av variationer i kapacitetsutnyttjandet, rör sig betydligt mer stabilt än den årliga, uppmätta produktivetsförändringen. Den sjunker gradvis från 1960-talets höga nivå, når en botten vid slutet av 1970-talet och återhämtar sig något vid mitten av 1980-talet, dock utan att nå upp till 60-talsnivån. Denna underliggande trend uppvisar inte de kraftiga doppen vid mitten av 1970-talet och slutet av 1980-talet.

Analysen av produktivetsutvecklingen måste därför ske i två steg. För det första måste frågan ställas vad som orsakat de kortsiktiga svängningarna, för det andra måste den långsiktiga, underliggande nedgången analyseras.

I båda fallen måste svaret i huvudsak sökas inom Sveriges gränser; delegationen har inte funnit tillräckligt starka belegg för att den relativt svaga tillväxten av industrins produktivitet i förhållande till viktiga konkurrentländer under 1970- och 80-talen kan förklaras med att andra länder kunnat växa snabbare för att de startat från en lägre nivå.

8. Stabiliseringspolitikens betydelse

Att den svenska eftersläpningen under de två senaste decennierna ser ut som den gör — ett hack nedåt vid mitten av 1970-talet, därefter en svag uppgång, och så en ny nedgång vid slutet

av 1980-talet — tyder på att den har ett nära samband med stabiliseringspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden.

Att produktivitetsstagnationen vid mitten av 1970-talet blev så djup i Sverige i förhållande till flera andra länder beror på två faktorer:

- Efterfrågefallet — och därmed fallet i kapacitetsutnyttjande — blev större för Sverige än för de flesta andra. Det starka oljeberoendet och en energitung industrisammansättning gjorde att oljekriserna slog hårt. Dessutom fick svensk ekonomi en egen kostnadskris, orsakad av snabba löne- och avgiftshöjningar. Det medförde ett stort produktionsbortfall.
- De kortsiktigt negativa effekter på produktiviteten detta gav förstärktes av "labour hoarding"; arbetskraft hölls kvar i företagen i högre utsträckning än i andra länder. Industripolitiken höll krisföretagen under armarna. Trögheterna i den svenska ekonomin tycks i denna mening ha varit större.

Resultatet blev en ond cirkel: Produktionsfallet ledde till minskat kapacitetsutnyttjande, vilket pga höga fasta kostnader och inlåsning av arbetskraft ledde till både lägre produktivitet och fallande investeringar — vilket i sin tur medförde lägre kapitalintensitet (dvs att de anställda fick mindre kapital att arbeta med), och därmed ännu långsammare tillväxt av arbetsproduktiviteten.

Problemen förstärktes av en politisk vindkantring, som innebar missnöje med strukturomvandlingen, ovilja till rörlighet och protester mot skrotning av gammalt kapital. En allmän misstro mot industrisamhället bidrog till att dämpa tillväxten. Samtidigt som omvandlingstrycket skärptes radikalt, ökade omvandlingsmotståndet.

Produktivitetstillväxten återhämtade sig först efter två stora devalveringar i början av 1980-talet, vilka höjde kapacitetsutnyttjande och drog igång investeringarna. De cykliskt negativa effekterna av den tidigare periodens labour hoarding vändes då i en cykliskt positiv effekt. Under 1983–85 var den svenska produktivitetstillväxten snabbare än i viktiga konkurrentländer.

1980-talets nedgång

Uppgången blev dock kortvarig. Från mitten av 1980-talet började en ny, successiv stagnation, och under slutet av 1980-talet upphörde produktiviteten i industrin nästan helt att

växa. Här skilde sig Sverige från konkurrenterna, som inte upplevde någon större tillbakagång under samma period.

Utvecklingen på arbetsmarknaden är central för att förstå nedgången under senare delen av 1980-talet. Företagen drog ned på takten i att ersätta arbete med kapital. Sysselsättningen, framför allt i industrin, utvecklades långt starkare än i andra länder. Näringslivet valde att öka sina investeringar utomlands snabbare än i Sverige. Kapitalintensitetens ökningstakt i den svenska industrin dämpades.

Ovanpå det kom desorganisationsfenomen på arbetsmarknaden i samband med överhettningen 1988–1990. De yttrade sig i arbetskraftsbrist, flaskhalsar, stor frånvaro, och hög personalomsättning. Detta orsakade i sin tur stora kostnader i företag och kommuner.

9. Problemen har djupa rötter

Stabiliseringspolitikens utformning tycks med andra ord vara en viktig förklaring till produktivitetsens fluktuationer över tiden, jämfört med andra länder. Stabiliseringspolitiken har dock i sin tur styrts av centrala politiska överväganden och prioriteringar. Problemen har således djupa rötter.

- Ett centralt element under de senaste decenniernas ekonomiska politik var de stora devalveringarna. De gav en kortvarig produktivitetstillväxt genom ökat kapacitetsutnyttjande. De räddade företagen ur lönsamhetskriser, men minskade samtidigt omvandlingstrycket i ekonomin.
- Den bristande eftervården av devalveringarna var inte bara ett slumpmässigt misslyckande, utan resultatet av att det svenska politiska och ekonomiska systemet som helhet — regering, riksdag och intresseorganisationer — inte tillräckligt förmådde prioritera långsiktig tillväxt och inflationsbekämpning. Politiken blev alltför expansiv, vilket gav inflation och överhettning. Problemen förstärktes av att avregleringen av kreditmarknaden kraftigt spädde på konsumtionen.
- Lönebildningen har inte förmått hålla sig inom de samhälls-ekonomiska ramarna. Detta låg i hög grad bakom både inflationen under senare delen av 1980-talet och den kostnadskris som gav konkurrenskraftsförluster och fall i kapacitetsutnyttjandet vid mitten av 1970-talet. Vissa skattehöjningar har förvärrat kostnadsproblemen.

Sammantaget kan vi se en långsiktig försvagning av drivkrafterna för produktivitet som den yttersta förklaringen till vad som skedde. Samspelet mellan lönebildning, skatte- och transferringssystem och valutapolitik gjorde att länken mellan insatser för produktivitet å ena sidan och de reala ersättningarna å den andra försvagades.

Det var nödvändigt att få upp lönsamheten efter den djupa 1970-talskrisen. De stora devalveringarna 1981–82 belönade emellertid företagen med höga vinster utan att de hade slagits för det genom ökad produktivitet. Det premierade de existerande verksamheterna. Samtidigt medförde devalveringarna att reallönerna pressades ned — medan realräntan efter några år, pga av ökade valutarisker, pressades upp. Drivkrafterna för ny kapitalbildning försvagades.

Den misslyckade eftervården av devalveringarna gjorde dessutom att den för utlandskonkurrens utsatta sektorn fick svårare att konkurrera om resurserna med den skyddade, som har lättare att vältra över kostnadshöjningar på konsumenterna.

Detta medförde, sammantaget, att takten i strukturomvandlingen saktade av jämfört med flera konkurrentländer. Under 1980-talet bröts den tidigare tydliga rörelsen i det svenska specialiseringsmönstret i riktning mot produktion med högt real- och humankapitalinnehåll. Det verkar som om Sverige har tappat en del av de komparativa fördelar vad gäller kapitalintensiv — och därmed högproduktiv — produktion som tidigare styrde tillväxtmönstret.

Detta är allvarliga, långsiktiga problem, som ej låter sig förklaras enbart med att stabiliseringspolitiken misslyckats. Det är viktigt att söka också efter mer långsiktiga faktorer till den trendmässigt svagare produktivitetstillväxten.

10. Strukturproblem

Delegationens analys har identifierat ett antal strukturella problem, som inverkat negativt på human- och realkapitalbildningen samt på effektiviteten i resursutnyttjandet. Huvuddelen av betänkandet (del III) belyser dessa i detalj. Här listas endast huvudslutsatserna, ytterst kortfattat.

Arbetskraftens kvalitet och utnyttjande har påverkats negativt av problem i utbildningssystemet, vilket bl.a medfört att för få välutbildade finns i den konkurrensutsatta sektorn. Arbetsorganisationen har ibland haft svårt att ta människors hela potential i bruk. Gammalmodiga styrsystem i den offentliga

sektorn har gjort att personalen "på golvet" inte haft drivkrafter att hushålla med resurser eller öka produktiviteten. Utformningen av vissa transfereringssystem har höjt frånvaron och kostnaderna.

Realkapitalbildningen har påverkats negativt av stabiliseringspolitiken. Energipolitiken och — i mindre grad — förmögenhetsskatten i småföretag kan dessutom ha påverkat investeringsviljan negativt. Pensionssystemets uppbyggnad har varit en faktor bakom det försvagade privata sparandet. Det gamla skattesystemet hade starkt snedvridande effekter på låntagande och sparande. Delar av infrastrukturen har blivit omoderna och otillräckliga.

Resursallokeringen har påverkats negativt av regleringar i vissa sektorer. Konkurrens och kundinflytande har ofta varit svaga i den offentliga sektorn. Lönebildningen har inte tillräckligt premierat ansvarstagande och kompetensutveckling.

Det bör påpekas, att vi inte kunnat belägga att skattekvoten på makronivå eller omfattningen av det offentliga ägandet haft någon tydlig inverkan på produktivitetsens utveckling.

Flera av faktorerna här ovan går in i varandra. Åtskilliga av dem återfinns även i andra länder. Sammantaget finner vi, än en gång, en allmän, gradvis urholkning av drivkrafterna för produktivitet inte bara i Sverige utan i de flesta länder. Dock förefaller en del av dessa krafter ha varit starkare i Sverige än på andra håll.

Industriklimatet

Utvecklingen reser därmed också frågor om det industriella klimatet i Sverige. Ett problem har varit den ringa omfattningen av utländska investeringar i Sverige. Fler utländska investeringar skulle ge mer kapital, ny teknik och kanske hårdare konkurrens. För att företagen i en internationaliserad värld skall öka sina investeringar i vårt land, måste emellertid det långsiktiga investeringsklimatet vara tillräckligt attraktivt jämfört med andra länder. Det villkoret har inte uppfyllts.

Delvis beror detta på naturliga faktorer, som vårt perifera geografiska läge. Till detta kommer andra faktorer som osäkerhet om energi- och Europapolitiken. 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 emellertid inte skett.

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

förbindelse med kontinenten är de främsta tecknen. De har dock ännu ej hunnit verka. Mycket återstår att göra.

11. En strategi för ökad produktivitet

Erfarenheterna från 1980-talet måste tas till vara för att formulera en strategi för tillväxt. Delegationen lämnar dels rekommendationer till företagen om vad de kan göra för att skynda på produktivitetstillväxten, dels förslag till statsmakterna om hur en politik för produktivitet bör utformas. Förslagen baseras dels på de utredningar delegationen låtit göra, dels på delegationens allmänna erfarenheter och egna kompetens. Våra rekommendationer har två utgångspunkter.

- *För det första* att produktivetsproblemen har en rad orsaker. Det finns inte någon enda, övergripande faktor som kan pekas ut som den viktigaste. Det finns därför inte heller några möjligheter att genom en enkel formel eller en enda stor åtgärd komma tillrätta med produktivetsproblemen. I stället krävs en rad olika åtgärder, stora som små, för att tålmodigt och i alla sammanhang förstärka drivkrafterna för produktivt arbete och sparande, förbättra produktionsfaktorernas kvalitet och öka effektiviteten i resursutnyttjandet.
- *För det andra* att uppgiften att öka produktiviteten kräver insatser såväl från statsmakternas sida som från företagens och organisationernas. Statsmakternas uppgift är att utforma ramverket och bidra till att skapa betingelser för långsiktig tillväxt. Via skatter, transfereringar, lagstiftning, infrastruktur, utbildning, etc, skall statsmakterna lägga en grund för en god produktivitetstillväxt. Det är de enskilda företagens, entreprenörernas och individernas uppgift att utnyttja förutsättningarna till att producera, investera, skapa en modern arbetsorganisation, utveckla ny teknik, etc. Det är bara genom enskilda individers konkreta beslut på dessa områden som en politik för produktivitet kan ge resultat.

Tillväxtpolitiken skall innefatta en stabil stabiliseringspolitik, som via fasta spelregler håller uppe omvandlingstrycket i ekonomin. Tillväxtpolitiken måste också sikta till att skapa långsiktiga drivkrafter för tre ting:

1) Humankapitalbildning

Att stimulera arbetskraftens utbildning, förkovran, vilja att ta ansvar och förmåga att hantera ändrade betingelser.

2) Realkapitalbildning

Att stimulera till sparande och investeringar, skrotning av gammalt kapital och förnyelse av infrastrukturen.

3) Teknisk och organisatorisk förnyelse

Att stimulera till snabb teknisk omvandling, produktutveckling samt införandet av en arbetsorganisation som förmår assimilera ny teknik.

Delegationens uppgift är att lägga förslag till en strategi för ökad *produktivitet*, inte att presentera ett heltäckande, detaljerat ekonomiskt-politiskt program. Det ligger utanför vårt uppdrag. Vi har mot denna bakgrund valt att presentera allmänna riktlinjer snarare än preciserade regelförslag, skattesatser och tidtabeller.

En del av våra förslag kan ha bieffekter på andra områden, som vi inte kunnat ta hänsyn till. Det finns också en rad viktiga ekonomisk-politiska åtgärder som kan motiveras från andra utgångspunkter än produktivitet och som inte återfinns i delegationens förslag.

Där en strategi för produktivitet kan komma i konflikt med andra mål har delegationen, i enlighet med våra direktiv, sökt belysa målkonflikten, men därefter lagt de förslag som gynnar produktivitetstillväxten. Det är andras uppgift att göra avvägningen mellan olika mål. Att en åtgärd rekommenderas i detta betänkande betyder inte att den från *alla* aspekter skulle vara den bästa.

Dock är delegationen övertygad om att den strategi som här föreslås gör det möjligt att nå högt ställda sociala mål.

III Vad företagen bör göra

12. En modern arbetsorganisation

Den äldre, tayloristiska organisationen inom näringslivet kännetecknades av hierarkisk ordning och sönderdelning av arbetet. Den anställda blev en utbytbar kugge. Denna organisation blir nu alltmer omodern.

Konsumenterna har blivit mer sofistikerade. De kräver högre kvalitet och skräddarsydda produkter. Den nya tekniken gör det möjligt att i allt fler branscher utnyttja massproduktionens kostnadsfördelar och ändå tillverka ett stort antal varianter av en produkt. Samtidigt ökar de anställdas kompetens, liksom deras krav på bättre arbetsmiljö och mer varierande arbetsuppgifter.

Sammantaget medför detta en snabb förändring av synen på industriell organisation. Många företag, såväl inom industri som tjänsteproduktion, har kunnat kraftigt öka sin produktivitet genom att modernisera sin arbetsorganisation. Den nya modellen brukar innehålla följande element:

- "Simultaneous engineering", vilket innebär att olika led i produktionsprocessen (utveckling, design, konstruktion, tillverkning) i ökad utsträckning sker simultant.
- För att detta skall vara möjligt krävs samarbete mellan avdelningar och bredare kompetens hos de anställda.
- Plattare organisationer med färre beslutsled. Resultatansvaret förs så långt ned i organisationen som möjligt.
- Mer lagarbete, där man tar över varandras uppgifter och där gamla befattningsgränser suddas ut.
- Rotation mellan uppgifter, för att bredda kompetens och undvika skador som kommer av ensidigt och monotont arbete.
- Bättre personalutbildning, som inte är en separat funktion, frikopplad från produktionen, utan ligger invävd i arbetet.

De olika inslagen hänger samman. Möjligheten att lyckas med förändringarna ökar om de görs samtidigt och som en helhet.

Detta gäller även offentlig sektor. Också där tyder erfarenheterna på att stora produktivitetsvinster står att vinna genom en ny arbetsorganisation. Sannolikt är de ofta ännu större än i näringslivet, eftersom omvandlingstrycket varit mindre. Ibland har också kundkontakterna där varit svagare.

13. Kvalitet och cykeltider

I de främsta företagen är arbetet för bättre kvalitet en integrerad del av arbetsorganisationen och strävan efter att utnyttja företagets alla tillgångar så effektivt som möjligt.

Kvalitet innebär dels att producera det som kunderna vill ha och är beredda att betala för, dels att själva tillverkningen skall fungera väl, med få kassationer, reparationer och produktions-

avbrott. För att uppnå detta tillverkas i den moderna organisationen enbart det som kunden vill ha, så snabbt som möjligt, med så få mellanlager som möjligt och med målet att göra rätt från början, så att inget behöver kasseras eller repareras.

Det kräver att medarbetarna har drivkrafter att ständigt öka kvaliteten. Genom att de anställda får större ansvar och befogenheter för kvalitetskontroll och produktutveckling — och belönas i enlighet med uppnådda kvalitetsresultaten — kan bättre kontroll och löpande uppgradering av produktkvaliteten byggas in i själva arbetsorganisationen. Snabb uppföljning av uppmätta resultat höjer motivationen.

Det interna omvandlingstrycket är ofta hårt. I äldre organisationer försökte man minska störningskänsligheten genom buffertlager och reservpersonal. I modernare organisationer gäller den motsatta principen. Produktion och företag skall inte skyddas utan tvärtom utsättas för tryck som tvingar dem till ständiga förändringar. Just-in-time-produktion gör företaget extremt känsligt för störningar. Det driver därmed alla anställda att ständigt förbättra kvalitet och driftssäkerhet. Risken är dock att det också skapar en så hård press att arbetskraften förslits snabbt. Det gäller därför att tillgodogöra sig den resurs snåla organisationens fördelar utan att äventyra de anställdas hälsa och välbefinnande.

Ett sätt att höja produktiviteten är att sätta konkreta och höga mål för hur cykeltiderna (från start till färdig produkt) skall kortas. Detta tvingar olika avdelningar att samordna sitt arbete bättre. Det driver därmed på utvecklingen mot att fler lär sig varandras arbetsuppgifter. En fördel med tidsbaserade mått är att de gör det möjligt att följa tjänstemännens produktivitet utveckling.

Kortade ledtider blir därmed också ett viktigt instrument att mäta och stimulera produktivitet i den offentliga sektorn. Kortade handläggningstider och kötider innebär ökad kvalitet för medborgarna, och bör påverka lönesättningen för de offentliga anställda.

14. Ett produktivitsbefrämjande belöningssystem

Lönebildningen ställs nu inför hårda krav. Den ekonomisk-politiska handlingsfriheten inskränks genom den ekonomiska integrationen. En väl fungerande lönebildning blir därmed än mer avgörande för kapacitetsutnyttjande, sysselsättning och produktivitet.

Lönesystemen måste utformas så att de bidrar till höjd produktivitet. Delegationen ser framför sig ett framtida lönesystem med flera inslag.

- 1) Lönesystemet skall ge drivkrafter till utbildning och utveckling i arbetet. Grunden är att kompetensutveckling bör belönas mer än i dag. Ökade kunskaper och större ansvar bör avgöra den individuella löneutvecklingen, inte den formella kompetensen eller organisationstillhörigheten. Ju svårare arbetsuppgifter man utför och ju fler arbetsuppgifter i kombination man kan utföra, desto högre bör lönen bli.
- 2) Det finns belägg för att individuella eller gruppbaseade prestationslöner ger ökad produktivitet. Traditionella ackord kan dock ge arbetsskador och sjukskrivningar. Det är viktigt att i det produktionsmått som är basen för prestationslönen inkludera kvalitetsindikatorer.
- 3) Ovanpå dessa med säkerhet dominerande inslag kan läggas en tredje, resultatberoende komponent. Det är då viktigt att lösa frågan hur man dels skall belöna dem som arbetar i verksamheter där resultat inte mäts, dels skall kunna undvika att lönestegringarna sprids på ett inflationsdrivande sätt till andra områden. Vidare är det väsentligt att resultatkomponenten inte baseras på monopolvinster.

När det gäller konjunkturberoende inslag i lönebildningen, föreligger en uppenbar målkonflikt. Konjunkturberoende lönesättning innebär att omvandlingstrycket minskar, men också att anställningstiderna förlängs och möjligheterna till intern kunskapsuppbyggnad ökar. Det förstnämnda har negativa och det sistnämnda positiva effekter på produktivitetstillväxten. Delegationens bedömning är att de positiva effekterna motiverar ett visst konjunkturberoende element i lönebildningen.

Därutöver menar delegationen att avtal om arbetstider bör kunna träffas, som innebär effektivare utnyttjande av resurserna genom längre driftstider. Produktionens krav på flexibilitet och individernas behov av valfrihet bör gå att kombinera. Redan i dag förekommer kortare skift på obekväm arbetstid. "Obekväm arbetstid" är dock olika för olika människor. Det understryker vikten av mer flexibla arbetstider.

Längre anställningstid, som innebär att medarbetaren lär sig nya arbetsuppgifter, bör premieras med högre lön. Ingångslönerna för okvalificerad arbetskraft bör inte ligga så högt att företagen berövas drivkrafter att nyanställa och utbilda personal.

Det som här sagts om lönesättningen gäller i princip också

för offentlig sektor. Också där bör lönesystemen kunna bli mer produktivitetsbefrämjande om de utvecklas i riktning mot större inslag av såväl individuell lönesättning som resultatlöner.

De förändringar av arbetsorganisation och lönesättning som här diskuterats, innebär att traditionella fackliga gränser kan bli föråldrade. Nu gällande befattningsbeskrivningar kommer att bli obsoleta.

Delegationen ser en utveckling framför sig som mer och mer suddar ut skiljelinjerna mellan arbetare och tjänstemän. Gamla strukturer kan dock blockera önskvärda förändringar av arbetsorganisationen och relativlönerna, och därmed verka produktivitetshindrande. Parterna bör verka för att utforma sina egna organisationer så att de bidrar till att utveckla produktiviteten. Om förändringarna skall ske genom avtal, sammanslagning av organisationer eller på annat sätt är en fråga för parterna.

IV Vad staten bör göra

15. En stabil stabiliseringspolitik

Stabiliseringspolitikens utformning är ett centralt inslag i en politik för att öka omvandlingstrycket. Uppgiften blir att sätta ramar för den ekonomiska aktiviteten på ett mer stabilt sätt. Statsmakterna bör sålunda inte, som det heter, "ackommodera" företagens lönsamhetsproblem, vare sig via skatter, subventioner eller växelkurspolitik.

Akutmottagningen måste således hållas stängd. Det skall inte vara möjligt för företag att kompensera för höga kostnader eller dålig kvalitet med subventioner. Det minskar drivkrafterna för omvandling, rationalisering och kvalitetsförbättringar.

Växelkursen skall vara fast. Devalveringar kan visserligen ge kortsiktiga produktivitetseffekter via ökat kapacitetsutnyttjande, men på längre sikt dämpar de omvandlingstrycket och försvagar drivkrafterna för produktivitet. Devalveringar ger företagen ökad lönsamhet utan att dessa gjort några egna produktiva insatser. De sänker reallönerna och dämpar drivkrafterna att substituera arbetskraft med kapital.

Ett inslag i stabiliseringspolitiken är åtgärder för att skapa bättre balans i löneförhandlingssystemet. Konflikttvapnen bör vara jämbördiga. Dagens system med en partssammansatt nämnd för bedömning av samhällsfarliga konflikter bör förändras. Olovliga konflikter bör stävjas.

16. Driv på internationaliseringen

Internationaliseringen av ekonomin driver fram ökad produktivitet. Internationell konkurrens medför ett starkt omvandlingstryck. Ett centralt inslag i en strategi för ökad produktivitet är därför att frihandelslinjen i handelspolitiken fullföljs. En viktig uppgift är att söka öppna fler sektorer, framför allt i den skyddade tjänstesektorn, för internationell konkurrens. Importkonkurrens bör t.ex bidra till att öka effektiviteten i den finansiella sektorn samt pressa kostnaderna i bygg- och byggmaterielindustrin.

Harmoniseringen med den europeiska gemenskapen bör fullföljas. Sverige bör sträva efter att så snabbt som möjligt få tillgång till den inre marknaden. Vi bör därför fullfölja strävan efter ett EES-avtal, eller ett bilateralt avtal med EG om EES-avtalet inte kan nås.

Ett EG-medlemskap torde ge större positiva effekter på produktivitetstillväxten än ett avtal. Ett skäl är att utländska investeringar i Sverige stimuleras. Ambitionen bör därför vara att så snart som möjligt bli medlemmar i EG.

Om Sverige blir medlem bör vi verka för en liberalisering av EGs yttre handelspolitik. En snabb produktivitetsutveckling kräver frihandel med så många handelspartners som möjligt. Sverige bör också arbeta för avreglering av den gemensamma jordbrukspolitikerna även inom EG.

17. Skärpt konkurrens

Det är nödvändigt att föra en målmedveten politik för att öka konkurrensen och öppna tidigare skyddade sektorer. Flera åtgärder krävs.

En ny konkurrenslag bör stiftas som förbjuder prissamarbete och uppdelning av marknaden, ökar möjligheten att förhindra fusioner som ger monopol, och som innebär hårdare sanktioner mot otillåtna konkurrensbegränsningar. Det är dock viktigt, att inte förhindra sådana omstruktureringar som är nödvändiga för att säkra svenskt näringslivs slagkraft på de internationella marknaderna.

Olika regleringar bör automatiskt omprövas vart tredje år. En rad regleringar bör avskaffas. På flera områden är konkurrensen satt ur spel på ett sätt som hämmar produktiviten. Några viktiga områden, där ingrepp bör ske, är dessa:

- *Jordbruket och livsmedelssektorn.* Gå vidare i att avskaffa jordbruksregleringen och gränsskyddet. Bryt dessutom upp koncentrationen inom livsmedelsindustrin.
- *Skogen.* Ge den enskilde skogsägaren större frihet att sköta sin skog.
- *Byggsektorn.* Skär ned antalet byggnormer och andra regleringar, som driver upp kostnaderna.
- *Byggmateriel.* Underlätta för utlandskonkurrens.
- *Transportsektorn.* Avreglera inrikesflyget. Marknadstillträdet till järnvägsnätet bör avregleras. Slopa regleringen av långväga busstrafik.

Takten i dessa avregleringar blir i hög grad beroende dels av takten i harmoniseringen med EG, dels av den takt med vilken EG själv genomför avregleringar på ovan nämnda områden.

18. Förnya den offentliga sektorn

Delegationen menar att en stor produktivitetspotential finns inom den offentliga verksamheten. För att få utrymme för skattesänkningar och samtidigt säkerställa en högkvalitativ offentlig service måste produktiviteten höjas.

Också inom den offentliga verksamheten kan produktiviteten stimuleras genom en mer effektiv arbetsorganisation. Lönesättningen bör i högre grad stimulera till ansvarstagande och kompetensutveckling. Hierarkier bör plattas till och antalet beslutsnivåer minskas.

Kostnadspressen bör hållas uppe. Detta kan ske på tre sätt: Via fortsatt skattestopp i kommuner och landsting, fortsatt osthysel på flera områden samt direkta krav på minskad personal i vissa verksamheter. Samtidigt bör en strategi för ökad produktivitet via förändrade styrsystem fullföljas.

En tydlig åtskillnad mellan finansiering och produktion bör göras. Huruvida finansieringen skall vara offentlig (via skatten) eller ej är en fördelningsfråga. Vad gäller produktionen kan produktivitet och kvalitet ökas genom att olika alternativ, också privata, tillåts verka inom stora delar av den offentliga verksamheten. Strikt kvalitetskontroll bör upprättas för att garantera att högt ställda sociala ambitioner upprätthålles.

Rollerna bör renodlas. Politikernas uppgift är att sätta mål, ej att detaljstyra. Ansvaret för själva verksamheten bör decentraliseras. Detta kommer att innebära att olika profiler och alternativ utvecklas. Medborgarna skall kunna välja friare än i dag vilka enheter de vill utnyttja. Enheter bör i ökad omfattning belönas utifrån vad de faktiskt presterar.

För sjukvården kan detta innebära stora förändringar. En kommission på hög nivå och med stor auktoritet bör tillsättas för att snabbt utarbeta ett förslag till organisation och styrsystem för framtida sjukvård, utifrån här angivna riktlinjer.

Därutöver krävs en förändring av de stora transfereringssystemen för sjuk- och arbetsskadeföräkring. Kostnaderna riskerar att tränga ut andra viktiga åtgärder, samtidigt som systemen i sig är byråkratiska och har bidragit till att öka frånvaron. Sjuk- och arbetsskadeförsäkringen bör därför samordnas. Avgifterna bör stå i bättre relation till skadutfallet. Regelverket bör ses över, så att missbruk stävjas. Man bör överväga att bygga in mer av ekonomiska självrisiker i systemet.

19. Bättre utbildning

Såväl omfånget av som kvaliteten i utbildningen är av stor vikt för att öka arbetskraftens kompetens. Detta gäller alla nivåer och stadier av utbildningssystemet.

Skolan måste förbättras. Utbildningsvolymen bör ökas avsevärt. Tydliga kunskapskrav bör känneteckna undervisningen. Lärarnas kompetens måste höjas; kunskapskraven på deras utbildning bör inte minskas. Gymnasiet bör bli treårigt för alla, utan att omfattningen av de teoretiska linjerna minskas. Gymnasieskolan bör ha breda linjer för att ge eleverna ökad valfrihet i arbetslivet. Medvetna satsningar bör göras för att utexaminera fler högskoleingenjörer.

Decentraliseringen av skolan bör gå vidare. Det bör således bli möjligt för skolorna att själva välja viss typ av inriktning. Skolans ledning bör få utvidgade möjligheter att styra verksamheten, såväl vad gäller inriktning som lokalutnyttjande.

Högskolan måste byggas ut. Långt fler platser behövs. Dimensioneringen av den högre utbildningen bör i högre grad avgöras av antalet sökande, snarare än spikas uppifrån. Där platsbrist uppstår bör lämplighetsprov spela större roll. Elevernas studieresultat bör avgöra en större del av sällningen under studietiden. En fortsatt satsning bör ske för att öka examinationen av civilingenjörer.

Dagens styrsystem bör läggas om. Detaljstyrningen uppifrån

bör minska. Pengarna bör inte vara knutna till hur många som börjar, utan till hur väl utbildningen uppnår sina mål. En hårdare kvalitetsutvärdering utifrån internationella kvalitetsjämförelser bör ske.

De interna arbetsmarknaderna blir allt viktigare, vilket gör att arbete och utbildning blir allt mer sammanvävda i de enskilda företagen. Stora insatser kommer att krävas för kompetensutveckling och personalutbildning. Staten bör ändra stödet till vuxenutbildningen i den riktningen.

20. Snabbare kapitalbildning

Produktivitetsstagnationen hänger i hela västvärlden samman med en långsammare ökningstakt i kapitalbildningen. En politik för snabbare kapitalbildning bör innehålla fem huvudingredienser:

- Acceptera minst samma lönsamhet för produktiva investeringar som i omvärlden, för att ge drivkrafter för investeringar och kapitalbildning.
- Ett hårt omvandlingstryck, som ej ger "gratis" lönsamhet för icke-produktiv verksamhet och som inte förhindrar att gammalt kapital skrotas.
- Förbättrade drivkrafter för privat sparande för att underlätta försörjningen med riskkapital.
- Drivkrafter att förbättra den existerande kapitalstockens produktivitet.
- En strategi för modernisering och utbyggnad av infrastrukturen.

Produktivitetstillväxt kräver investeringar. Det kräver i sin tur sparande, låga kapitalkostnader och en god avkastning. Därför krävs en stram finanspolitik som håller nere inflationen och därmed räntan.

Sverige är redan en del av en europeisk kapitalmarknad. Spar- och investeringsbeslut fattas alltmer utifrån relativa avkastningsrelationer för olika sparformer och placeringar, oavsett nation eller bransch. För att behålla kapital och locka utländska investerare krävs då i än högre grad än i dag god lönsamhet och ett förmånligt investeringsklimat.

En faktor som bromsat utländska investeringar i Sverige är reglerna för företagsförvärv. Ett led i en politik som kan attrahera utländska investeringar bör vara att reglerna för företagsförvärv ändras så att de överensstämmer med internationell praxis.

Kapitalstocken kan utnyttjas bättre om driftstiderna förlängs. Arbetstiderna bör ändras i riktning mot mer valfrihet och flexibilitet. Grunden bör vara en årsarbetstid, med en friare syn på dag- och veckoarbetstid.

Insatser bör göras för att få till stånd en väl fungerande kreditmarknad med låga transaktionskostnader. De transaktionsskatter som bidragit till att driva ut handeln med svenska värdepapper ur landet bör avskaffas. En strävan måste vara att på olika sätt få till stånd en skarpare konkurrens mellan bankerna, t.ex. genom att uppmuntra ökade utländska etableringar i den finansiella sektorn.

Kapitalbildning gäller inte bara nyinvesteringar. Förnyelse av kapitalstocken förutsätter också att gammalt kapital skrotras. Lönsamheten på äldre kapital skall ej hållas uppe via politiska åtgärder. Devalveringar, som höjer lönsamheten även på äldre kapital, bör därför undvikas. Industridepartementets akutmottagning bör hållas stängd.

21. En modern infrastruktur

Utbyggnad och modernisering av infrastrukturen är en grundbult i en strategi för tillväxt och produktivitet inför 2000-talet. Bakom denna övertygelse ligger tre faktorer: den ekonomiska integrationen, den ökade betydelsen av just-in-time-produktion samt behovet att underlätta människors rörlighet.

För beslut om framtida infrastruktursatsningar krävs bättre urvalskriterier, som mer tar hänsyn till ekonomiska faktorer och förmår analysera hur olika system kan knytas samman. Inom ramen för dagens infrastruktur är den för produktivitetens viktigaste uppgiften en allmän förbättring av vägnätet, framför allt runt de större städerna. Det förbättrar den allmänna tillgängligheten, och i synnerhet rörelsemöjligheten för utbildad arbetskraft. För industrin är också tillgängligheten till flygkapacitet och internationella varumarknader väsentlig.

Mot denna bakgrund rekommenderar delegationen följande insatser under det kommande decenniet:

- Utbyggnad av vägnätet till ett sammanhängande, robust nät med hög och jämn standard. Det innebär motorvägskvalitet mellan Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall.
- Förnyelse och utbyggnad av järnvägsnäten för höghastighetståg mellan storstadsregionerna och en kapacitetsstark linje för godstransporter. Därutöver prioritering av banor i Mälardalen samt förnyelse av Västkustbanan.

- Utbyggnad av Arlanda till ett nordeuropeiskt internationellt flygnav.
- En Öresundsbro för både väg- och spårtrafik.

Ansvaret för en modern och effektiv nationell infrastruktur bör i huvudsak vara statens. I praktiken är det relativt få större projekt som är möjliga att delprivatisera och avgiftsfinansiera. Det gäller Arlandabanan, Öresundsbron och några andra stora projekt med stora och betalningsstarka trafikflöden.

Man bör skilja mellan ansvaret för nätet å ena sidan och den affärsmässiga driftsdelen å den andra. Koncessionsrättigheter för användning eller tillgång till infrastruktur bör utsättas för anbudskonkurrens.

22. Höjt sparande

För investeringar krävs sparande samt drivkrafter för att sparandet skall omvandlas till produktiva investeringar.

Inom landet finns två sparkällor vid sidan av företagen; den offentliga sektorn samt hushållen. Ökat offentligt sparande innebär i praktiken krav på mycket stram finanspolitik och stora framgångar när det gäller att minska transfereringsutgifterna. Det blir svårt att uppnå en så kraftig ökning av det offentliga sparandet. Huvuduppgiften blir därför att öka det privata sparandet.

Det förutsätter förbättrade drivkrafter för sparande. En av de viktigaste åtgärderna är att förändra pensionssystemet. Delegationen anser att ATP-systemet bör kompletteras med ett system, där pensionens storlek beror på inbetalade medel och avkastningen på dessa. Detta skapar drivkrafter att såväl öka sparandet som att sträva efter en effektiv fondförvaltning.

Vidare bör skatten på sparande sänkas. Kapitalbeskattningen är i dag högre i Sverige än i de flesta andra länder i Europa. Ju rörligare kapitalmarknaden blir, desto större blir risken att den höga skattebelastningen medverkar till kapitalutflöde. Kapitalbeskattningen bör därför sänkas.

Därutöver bör förmögenhetsskatten på företagskapital i fåmansbolag avskaffas. Den medför att tillväxtmöjligheterna hämmas för de småföretag som inte har någon annan riskkapitalkälla än självgenererade vinstmedel.

23. Snabbare teknisk utveckling

Politiken bör inriktas på att ge drivkrafter och goda förutsättningar för teknikutveckling och -spridning. Sverige bör dock inte satsa statliga medel på stora nationella forskningsprogram i "högteknologiska" branscher, där FoU har stordriftsfördelar. Däremot bör politiken satsa på teknisk utveckling i meningen stimulera uppkomst och spridning av innovationer i näringslivet som helhet.

Viktiga inslag i en sådan politik för spridning är att undanröja hinder för rörlighet av finansiellt kapital, utbildad arbetskraft och företagsledningskompetens, inom landet såväl som över gränserna. En huvuduppgift är att importera kunskap från omvärlden. Företagsuppköp är en viktig kanal för spridning av kunskap, liksom ett sätt att byta ut inkompetenta företagsledningar.

Tillgång till en fungerande riskkapitalmarknad är av avgörande betydelse. Statens insatser för FoU-finansiering och riskkapital bör komma tidigt i utvecklingskedjan och koncentreras på sådant som kräver extra långsiktighet.

Det viktigaste statsmakterna kan göra för att stimulera forskning är dock att se till att det utexamineras fler kompetenta forskare och att incitamenten för utbildning och forskning är goda. Det innebär att göra det möjligt för små företag och enskilda att, som termen lyder, "ägandegöra" FoU-resultat. Därutöver krävs ett utvidgat internationellt FoU-samarbete, för att möjliggöra en snabbare spridning av internationell forskning till svenska miljöer.

24. En helhetsstrategi för tillväxt

Det finns en rad produktivitetshämmande faktorer i svensk ekonomi. Det betyder också att det finns en rejäl tillväxtpotential, om dessa undanröjs. Samtidigt finns betydande faror om ingenting görs.

Delegationen har svårt att se någon övergripande huvudorsak till de svenska produktivetsproblemen. Det finns därför ingen enskild åtgärd, som ensam kan lyfta produktivitetstillväxten i Sverige. I stället lägger vi fram förslag om en rad åtgärder. De riktar sig såväl mot företagen som mot statsmakterna och har två huvudsakliga syften:

- att förnya och modernisera organisationen på de enskilda arbetsplatserna,

- att ge den ekonomiska politiken en mer tillväxtbefrämjande karaktär.

Delegationen vill se de redovisade förslagen som en helhetsstrategi för tillväxt. Ett försök att ändå lyfta fram de mest centrala inslagen i strategin, ger följande resultat:

- 1) Den första handlingslinjen är att öppna för konkurrens i fler sektorer och därigenom skärpa omvandlingstrycket. Detta bör främst ske genom att skynda på internationaliseringen av den svenska ekonomin. På allt fler områden bör den svenska marknaden öppnas för utländsk konkurrens. En primär åtgärd är att uppnå en fördjupad integration med EG. I detta ligger också en fast och trovärdig växelkurs. En sådan inriktning kommer efter hand att tvinga fram produktivitet i hela ekonomin.
- 2) För att konkurrensen och det skärpta omvandlingstrycket skall resultera i produktivitet krävs att drivkrafterna att bygga upp humankapitalet stärks, både för människor och företag. Arbetsorganisationen bör moderniseras. Lönebildningen bör reformeras, så att viljan att ta ansvar och öka sin kompetens belönas mer än i dag. Utbildningen bör utvidgas och förbättras.

Samverkan mellan dessa båda handlingslinjer är det väsentligaste i strategin för ökad produktivitet. Skärpt omvandlingstryck och bättre drivkrafter för kunskapsuppbyggnad bör tillsammans kunna ge kraftiga produktivitetseffekter. Detta gäller inte minst i den offentliga sektorn.

- 3) Därefter i strategin kommer förbättrade drivkrafter för realkapitalbildning. I detta ligger insatser för att effektivisera kapitalmarknaden och öka sparandet, framför allt genom att omvandla pensionssystemet, samt särskilda åtgärder för att modernisera infrastrukturen, systematiskt inriktade på att höja produktiviteten.

Starka skäl talar för att åtgärderna vävs samman till en helhetspolitik. Uppgiften är att göra skapandet av välstånd till en nationell prioritet, för politiker, företagare och organisationsföreträdare — och för alla svenska medborgare i alla sektorer, yrken och branscher.

Utrednings- uppdraget

Detta kapitel redovisar utgångspunkterna för och bakgrunden till produktivitsdelegationens arbete. Regeringens utredningsdirektiv sammanfattas, liksom de tilläggsdirektiv som sedermera givits. Vidare redovisas uppläggningsen av delegationens arbete samt dispositionen av detta betänkande.

1.1 Direktiv

Produktivitsdelegationen (I 89:02) tillsattes i november 1989. Den är en icke-parlamentarisk expertkommitté, med 20 ledamöter från myndigheter, forskningsinstitutioner, företag och organisationer. Delegationens sammansättning framgår av bilaga 1.

I direktiven (Dir 1989: 19; se bilaga 2) föreskrev industriministern att delegationen skulle analysera utvecklingen av produktivitetstillväxten i svenskt näringsliv under de senaste decennierna. Syftet var att ge regeringen underlag för åtgärder som främjar tillväxten av produktiviteten.

Industriministern framhöll att landets välfärd och den svenska ekonomins styrka i betydande utsträckning beror på produktivitetens utveckling. Mot den bakgrunden varnade direktiven för att fortsatt långsam produktivitetstillväxt kan göra det allt svårare att tillgodose människors krav på välfärd.

Industriministern underströk i direktiven att den bristande kunskapen om produktivitetens utveckling är ett problem. Dels gäller det osäkerhet om den faktiska utvecklingen, på grund av mätproblem och bräcklig statistik, framför allt i tjänstesektorn. Dels gäller det analysen av orsakerna till nedgången av produktivitetens tillväxttakt under 1970- och 80-talen.

Direktiven pekade ut en rad områden, vilkas betydelse för produktivitetsutvecklingen särskilt borde analyseras:

- Investeringar, teknikspridning och utbildning
- Arbetsorganisation, arbetsmiljö och medinflytande
- Näringslivets internationalisering
- Skatter och regleringar
- Marknadernas funktionssätt.

Direktiven angav också att den svenska produktivitetsutvecklingen borde analyseras i ett internationellt perspektiv. I vilken utsträckning har den svenska nedgången varit speciell, och i vilken utsträckning har den varit en del av en internationell nedgång? Slutligen angavs i direktiven att statistiken över produktivitetsutvecklingen i Sverige skulle granskas och att delegationen skulle lämna förslag till hur statistiken skall förbättras.

Arbetet skulle bedrivas så att delegationen använde sig av möjligheten att lägga ut utredningsuppdrag på olika forskningsinstitut, högskolor, mm. Vidare borde kontakter tas med utländska forsknings- och utredningsinstitutioner. Delegationen skulle, sade direktiven, aktivt ta del av konkreta erfarenheter från olika produktivitetshöjande insatser i svenska och utländska företag. Särskilt framgångsrika sådana borde redovisas, och delegationen borde själv initiera projekt för att öka produktiviteten genom en mer ändamålsenlig arbetsorganisation.

Sedermera har delegationen och den centrala arbetslivsfonden genom regeringsbeslut (den 9/8 1990) fått i uppdrag att aktivt samarbeta i syfte att utarbeta riktlinjer för produktivitetsstimulerande åtgärder i näringslivet (bilaga 3). Genom tilläggsdirektiv (bilaga 4) gav regeringen därefter delegationen i uppdrag att ge spridning åt de erfarenheter som finns av produktivitetshöjande åtgärder i företag och myndigheter.

Regeringens direktiv underströk att delegationens arbete skulle inriktas så att resultatet av analyserna kunde användas som underlag för politiska beslut. En slutrapport skulle föreligga vid utgången av 1992, medan resultatet av forsknings- och utredningsuppdragen borde redovisas löpande.

1.2 Delegationens arbete

Delegationen började sitt arbete vid ingången av 1990. Regeringskrisen i februari innebar emellertid byte på ordförande-

posten, varför det löpande arbetet i praktiken inte kom igång ordentligt förrän i april. Samtidigt skärptes problemen i den svenska ekonomin påtagligt.

Mot denna bakgrund beslöt delegationen i samråd med industriministern att söka skynda på sitt arbete. Målet sattes att leverera huvudbetänkandet redan hösten 1991. För att på så kort tid hinna göra den omfattande kartläggning av produktivitetsproblemen som var önskvärd, beslöts att söka samverka med olika finansiärer och samtalspartners. Genom samarbete framför allt med arbetslivsfonden, och genom bidrag från en rad branschorganisationer, affärsverk och myndigheter, kunde delegationen utvidga sin budget.

Däriigenom blev det möjligt att på kort tid genomföra ett omfattande utredningsprogram. Delegationen har publicerat 10 volymer med expertrapporter om produktivitetsfrågor, med sammanlagt 65 forskares och utredares medverkan i 49 rapporter. Det gäller:

- 1) Statistik- och mätproblem
- 2) Vissa branschstudier
- 3) Kapitalbildningens betydelse
- 4) Arbetsmarknad och arbetskraft
- 5) Arbetsorganisationens betydelse
- 6) Fallstudier av internationellt framgångsrika företag
- 7) Konkurrens och regleringar
- 8) Internationaliseringen
- 9) Infrastruktur
- 10) FoU och teknikspridning.

Därutöver har delegationen tillsammans med arbetslivsfonden låtit publicera en debattskrift, där sex skribenter ger sin syn på hur moderniseringen av arbetsorganisationen kan skyndas på i syfte att öka produktiviteten. En mer detaljerad förteckning över delegationens publikationer lämnas i bilaga 5.

Genom samarbete med arbetslivsfonden har specialstudier genomförts av ett antal företag, vilka genomfört förändringar av arbetsorganisationen. Ett stort antal arbetsseminarier med forskare och utredare har arrangerats för att diskutera de olika expertrapporterna under arbetets gång, liksom 10 öppna konferenser i samband med publicerandet av rapportvolymerna. En serie regionala konferenser om arbetsorganisation och produktivitet anordnas under hösten 1991, tillsammans med arbetslivsfonden. Delegationens sekretariat har genomfört två arbetsresor till OECD-sekretariatet i Paris samt (i samarbete med Sveriges tekniska attachéer) en studieresa till företag och

forskningsinstitutioner i USA. Delegationen själv har hållit 15 protokollförda sammanträden.

Delegationen har sålunda under en relativt kort tidsrymd genomfört ett omfattande arbete. Med detta sammanfattande betänkande överlämnar delegationen sina slutsatser till regeringen, i hopp om att de skall kunna ligga till grund för en långsiktig produktivitetsstimulerande politik.

1.3 Disposition av betänkandet

Betänkandet söker svara på fyra frågor:

- 1) Vad är produktivitet och hur skall man mäta det i en modern, internationaliserad ekonomi med omfattande tjänsteproduktion?
- 2) Vad bestämmer produktivitetens utveckling?
- 3) Vad beror Sveriges produktivetsproblem på och hur svåra är de i förhållande till andra länders?
- 4) Vad kan och bör göras för att öka produktiviteten i Sverige?

Betänkandet är indelat i fyra delar. *Del I* (kapitel 2—4) behandlar den grundläggande problemställningen vad produktivitet är. Kapitel 2 är en inledning, som formulerar det konkreta problemet — Sveriges avtagande produktivitetstillväxt. I kapitel 3 diskuteras varför en hög produktivitetstillväxt är önskvärd, på kort och lång sikt. I kapitel 4 definieras produktivetsbegreppet närmare, och olika definitioner och metodproblem diskuteras.

I *del II* (kapitel 5—7) analyseras situationen i Sverige i dag. Syftet är att avgöra läget och problemens svårighetsgrad vad gäller produktiviteten. I kapitel 5 redovisas den svenska produktivetsstatistiken, mätproblem analyseras och den empiriska bilden revideras. I kapitel 6 jämförs den svenska utvecklingen med den i andra länder. Kapitel 7 försöker, utifrån kapitel 5—6 och de krav som medborgarna och det svenska välfärdssystemet ställer på produktionsapparaten, besvara frågan hur det svenska produktivetsproblemet är beskaffat.

I *del III* (kapitel 8—12) ger delegationen sin analys av vad Sveriges produktivetsproblem beror på. Detta är betänkandets mest omfångsrika del. I kapitel 8 ges en referensram för analysen. I kapitlen 9—12 behandlas närmare en rad områden av betydelse för den svenska produktivetsutvecklingen. Det gäller i tur och ordning arbetskraftens kvalitet och arbetsmarknadens funktionssätt; kapitalbildningen; branschstrukturen,

den tekniska utvecklingen och FoU-verksamheten; samt konkurrensens och regleringars inflytande.

I *del IV*, slutligen, lämnar delegationen sina rekommendationer om vad som kan göras för att förbättra produktivitetstillväxten. Förslagen grundas dels på de olika nya utredningsresultat som delegationen tagit fram, dels på delegationens egen erfarenhet och kompetens. Kapitel 13 tar avstamp i resultaten i del III och innehåller också en diskussion om rollfördelningen mellan stat och företag. I kapitel 14 lämnar delegationen förslag rörande företagen, och i kapitel 15 lämnas förslag till statsmakterna. Det bör noteras, att det är relativt ovanligt för en statlig utredning att ge rekommendationer till företag i det privata näringslivet. Delegationen har dock funnit detta nödvändigt, eftersom åtgärder för ökad produktivitet i hög grad måste genomföras direkt i produktionsverksamheten, och eftersom statsmakterna inte alltid bör eller kan styra densamma.

* * *

Produktivitet är ett mycket omfattande område. Det innefattar i praktiken det mesta som rör mänsklig ekonomisk verksamhet. Rader av forskare i olika discipliner har under decennier producerat mängder av rapporter och utredningar för att säga till sina respektive bitar i det stora pussel som i bästa fall ger svaret på produktivetsproblemet.

Detta ställer författarna av ett betänkande som detta inför svåra avvägningsproblem. Stringens eller begriplighet? Bredd eller djup? Vi har valt att ge en relativt bred bild, men samtidigt försöka göra betänkandet någorlunda lättläst och policyinriktat. Förhoppningen är att det skall kunna läsas i bredare kretsar än dem som professionellt arbetar med produktivetsfrågor. Den läsare som är intresserad av en mer stringent framställning av mer begränsade frågeställningar, hänvisas till de underlag som tagits fram i expertrapporterna; de har publicerats i de volymer som listats i bilaga 5.

Detta betänkande får således i huvudsak ses som ett försök att sammanfatta och syntetisera, utifrån dagens kunskapsläge och de många expertrapporter som delegationen publicerat. Betänkandet har ändock blivit långt. Det kan finnas läsare som vill gå rakare på de policyrelevanta slutsatserna. Denne vill vi rekommendera att koncentrera sig på följande kapitel: 2 (en inledning som presenterar produktivetsstagnationen), 3 (varför produktivitet är viktigt), 7 (det svenska produktivetsproblemet), 8 (ramen för analysen), samt 13–15 (policyrekommendationerna).

Vad är problemet?

DEL

I

Inledning

I detta kapitel redovisas hur den officiella statistiken ger en bild av stark försämring av produktivitetens tillväxt de senaste decennierna, såväl i Sverige som i andra länder. En inledande genomgång görs av olika faktorer som påverkar produktiviteten, och en rad hypoteser om orsakerna till produktivitetsstagnationen presenteras. Syftet med kapitlet är att ge en översiktlig inledning till de problem som kommer att analyseras mer i detalj senare i betänkandet.

2.1 Produktivitetsstagnationen

Med produktivitet menas utbytet av en verksamhet, eller mer bestämt: hur mycket man får ut av insatta resurser. Det kan röra sig om produktion per arbetad timme — arbetsproduktivitet — eller produktionen i förhållande till alla insatta resurser av arbete och kapital — totalproduktivitet.

Produktiviteten handlar om mänsklig skaparkraft, organisationsförmåga och arbetsinsats; hur vi utnyttjar de givna resurserna och skapar nya, med hjälp av kunskaper, investeringar och kreativitet. I denna vida mening är produktiviteten grunden för det materiella välståndet. I längden kan man inte förbruka mer än man producerar. Vill man dessutom få tid över till annat än arbete, är ett gott utbyte av arbetsinsatsen nödvändigt. En hög och växande produktivitet anses därför vara ett viktigt mål såväl för den ekonomiska politiken som för de enskilda företagen.

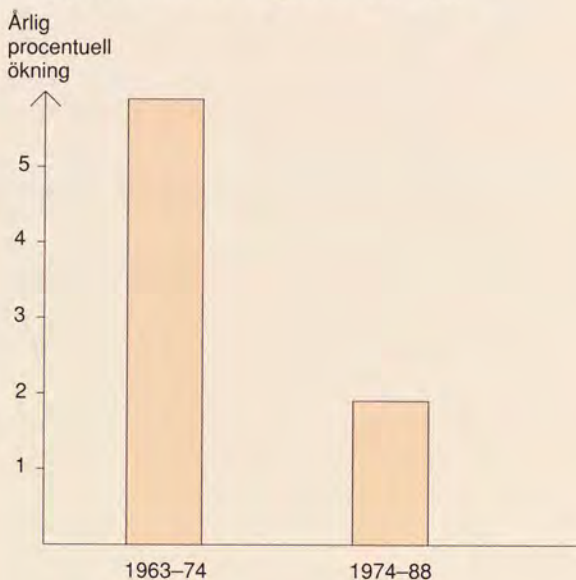
Det är viktigt att skilja på *nivå* och *tillväxttakt*. Sveriges levnadsstandard är hög, på grund av att produktivitetsnivån i vårt land är hög. För ökningen av välståndet är det takten i produktivitetstillväxten som är avgörande. Under de senaste

100 åren har produktiviteten ökat starkt. Tillgänglig statistik pekar dock på att produktivitetstillväxten i Sverige liksom i de flesta andra industriländer under de senaste 20 åren har varit betydligt långsammare. Om orsakerna till detta har en omfattande debatt förts, inte bara i Sverige utan i hela västvärlden.

De följande diagrammen visar produktivitetsens utveckling i Sverige under de senaste decennierna enligt den officiella statistiken. Diagram 2.1 är hämtat ur finansdepartementets långtidsutredning 1990. Enligt det har den årliga produktivitetstillväxten i industrin och den privata tjänstesektorn minskat kraftigt. Arbetsproduktiviteten i näringslivet ökade under 1960-talet och början av 70-talet med drygt 5 procent per år, men ökade under senare delen av 70-talet och 1980-talet med bara 2 procent per år.

Om man studerar arbetsproduktivitetsens utveckling år för år under det senaste decenniet finner man att tillväxten de senaste åren tycks ha stagnerat ytterligare. Diagram 2.2 är hämtat från den reviderade finansplanen 1991. Det visar att produktivitetens ökning i svensk ekonomi enligt den officiella statistiken bara ett enda år under 1980-talet överstigit 2 procent. Det var 1984, under uppgångsfasen efter de stora devalveringarna i början av 1980-talet. Därefter har produktivitetstillväxten

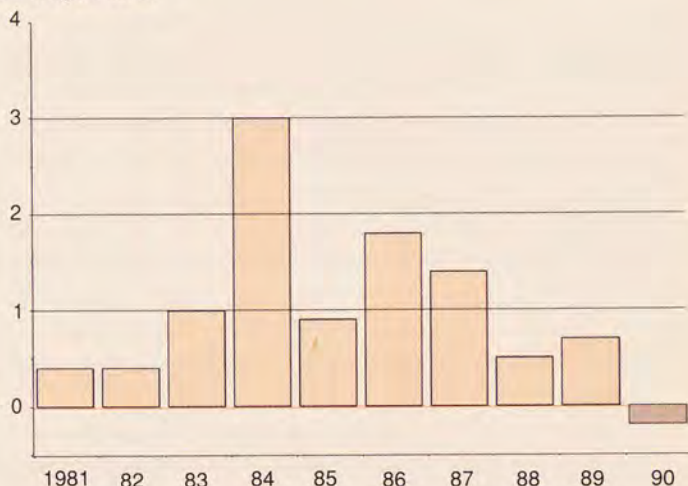
Diagram 2.1
Arbetsproduktivitet i näringslivet 1963–1988



Källa: Långtidsutredningen 1990

Diagram 2.2

Arbetsproduktivitetsens utveckling i svensk ekonomi 1981–90

Procentuell förändring
från föregående år

Källa: Reviderad finansplan 1991.

sjunkit tillbaka, och de allra senaste åren har den varit nästan obefintlig.

Delas siffrorna upp på sektorer ger statistiken för de senaste åren vid handen att industrins årliga ökning av arbetsproduktiviteten var mindre än 1 procent 1988, 1989 och 1990. Den privata tjänstesektorn uppvisar nolltillväxt av produktiviteten för åren 1989–90. För den offentliga sektorn finns inga bra mått. Där antar statistiken bara att produktivitetsnivån är konstant, och att ingen förändring sker.

De siffror som redovisas i den officiella statistiken är emellertid osäkra. Det gäller i synnerhet tjänstesektorn. Det finns flera problem i mätningarna. Ett är de stora svårigheterna att i resultatmättet inkludera eventuella förändringar av kvaliteten i produktionen. Problem finns också i mätningarna av insatserna av arbete och kapital. Revideringar av statistiken genomförs därför löpande. De stora förändringar som då ibland uppträder, tyder på att statistiken är behäftad med osäkerhet.

Likväl är detta den enda statistik vi har. Det är på grundval av den som regering, riksdag och de enskilda beslutsfattarna i näringslivet måste fatta sina beslut om ekonomisk politik, investeringar och andra åtgärder av stor betydelse för alla medborgare i Sverige. Skulle statistiken vara en någorlunda korrekt avspiegling av verkligheten, innebär det att den senare delen av

1980-talet var den sämsta perioden i modern tid vad gäller produktivitetsutvecklingen, såväl i ekonomin som helhet som i industrin.

En sådan svag produktivitetsutveckling är inte önskvärd. Långsam produktivitetstillväxt betyder att medborgarnas krav på reallöner och offentlig service inte kan tillgodoses. Svag produktivitetstillväxt innebär också en risk för att Sverige gradvis tappar konkurrenskraft och att landets ställning som ledande industrination i förlängningen hotas. En god, långsiktig tillväxt av produktiviteten ger däremot stigande materiellt välstånd. Det är därför en viktig uppgift att söka få till stånd förutsättningar för en snabbare produktivitetsuppgång.

2.2 Vad ger produktivitetstillväxt?

Produktivitet definieras som produktionsresultat i förhållande till resursinsats. De resursinsatser det är fråga om, är produktionsfaktorerna arbete och kapital. Det produktionsresultat de ger beror dels på deras *kvalitet*, dels på hur *effektivt* de utnyttjas. Produktivitetens tillväxt beror följaktligen på hur arbets- och kapitalinsatsernas kvalitet höjs över tiden och hur effektiviteten i resursanvändningen förbättras. För en liten nation som Sverige är det centralt hur kvalitet och effektivitet förbättras i förhållande till de viktigaste konkurrenterna.

Arbetsinsatsernas kvalitet avgörs av människors utbildning, vilja, arbetsglädje, hälsa och motivation. Dessa faktorer avgör vilken produktiv potential de anställda har. För kapitalet, d.v.s. tillgången på hjälpmedel som maskiner, byggnader och kommunikationssystem, gäller att dess kvalitet avgörs av kapitalstockens ålder och tekniska nivå.

Av detta följer bl.a. att den tekniska utvecklingen är av central betydelse för produktiviteten; snabb teknisk utveckling betyder att maskinerna blir mer sofistikerade, och att människor får allt mer kraftfulla hjälpmedel till sitt förfogande i produktionen. Teknisk utveckling i kombination med förbättrad utbildning, som höjer kompetensen och gör det möjligt för fler att handha komplicerad utrustning och fatta egna beslut är således kärnan i vad som menas med produktionsfaktorernas "kvalitet".

Med "effektivitet" i användningen av resurserna arbete och kapital menas att rätt person arbetar på rätt plats — där han eller hon gör mest nytta — och att kapitalet investeras där dess avkastning är störst. Detta kräver att ekonomin fungerar väl, i meningen att resurserna rör sig dit deras produktiva potential

är störst. Det kräver också att den enskilda arbetsplatsen fungerar väl, genom att arbetsorganisationen gör det möjligt att utnyttja de anställdas potential. För detta krävs att de som fattar beslut om användningen av resurserna har rätt information och fattar rätt beslut, samt att det finns verksamma drivkrafter att arbeta och investera produktivt.

Olika faktorer har olika betydelse beroende på vilken sikt analysen gäller. Delegationen menar att det framför allt är styrkan i och utformningen av drivkrafterna för produktivitet som avgör den långsiktiga utvecklingen av produktiviteten. Ekonomin kan råka ut för akuta chocker, som orsakar störningar, och konjunkturen kan svänga upp och ned. Dessa och liknande faktorer kan var och en för sig förklara kortsiktiga svängningar av produktiviteten. Det på lång sikt avgörande är emellertid ekonomins förmåga att anpassa sig till störningarna, svara på utmaningarna och löpande höja kvaliteten på produktionsfaktorerna.

För detta krävs ett ekonomiskt system som ger människor och företag intresse att ständigt öka sin kompetens, höja kvaliteten i produktionen och ständigt komma på nya produktionsmetoder. Det ekonomiska systemet måste också stimulera en effektiv resursanvändning och uppmuntra till arbete och sparande. Därför kommer drivkrafterna för produktivitet och välstånd att stå i centrum för delegationens analys.

2.3 Varför har produktivitetstillväxten dämpats?

De svenska produktivitetsproblemen är inte unika. I hela västvärlden har produktivitetstillväxten stagnerat under 1970- och 80-talen. Enligt den officiella OECD-statistiken minskade arbetsproduktivitetsens tillväxt för västländerna som grupp från 5 procents årlig ökning under perioden 1960–1973, via 2,6 procents tillväxt per år under 1973–79, till bara 2,0 procent om året under perioden 1979–88.¹

En omfattande internationell debatt har förts om orsakerna till produktivitetsnedgången. I åtskilliga länder har statliga eller privata insitutioner lagt fram utredningar som sökt förklara den långsammare tillväxten. Många ser stagnationen som svårförståelig; flera viktiga faktorer har förändrats i en riktning som bör ha givit *ökad* produktivitet. Det gäller t. ex. höjningen av utbildningsnivån och den snabba tekniska utvecklingen vad gäller elektronik och materialteknik. Det gäller också omfat-

¹ OECD Economic Outlook 48 (december 1990), tabell 48.

tande avregleringar och skärpt internationell konkurrens under 1980-talet. Ändå har produktivitetstillväxten fallit.

En rad hypoteser har framförts för att förklara nedgången av produktivitetstillväxten. Några forskare menar att en del av nedgången bara är en statistisk missvisning. De flesta hävdar dock att den bristande statistiken inte kan förklara hela nedgången. Något förenklat är det, såväl i Sverige som i andra länder, fyra typer av förklaringar som förts fram som orsaker till produktivitetsstagnationen:

- Oljeprishöjningar och kostnadskriser under 1970-talet medförde akuta chocker och utslagning, vilket gav djupa dopp av produktiviteten.
- Utklingandet av en rad tillväxtbefrämjande faktorer som var för handen efter det andra världskriget medförde att 1950- och 60-talens exceptionella tillväxtperiod efterlöstes av en, som ur tillväxtsynpunkt var mer normal.
- Denna avmattning av produktivitetstillväxten har, hävdar en del, förstärkts av att västekonomierna kommit att fungera trögare pga snedvridande skattesystem och fler regleringar.
- Några hävdar att tillväxten dessutom försvagats genom att företagsledningarna blivit mer kortsiktiga och arbetsorganisationen mer otidsenlig.

Det finns emellertid ingen övergripande samsyn om vilka förklaringar som är de viktigaste. Det är inte ens säkert att dessa fyra typer av hypoteser ställer rätt frågor. Olika undersökningar har kommit till olika resultat, beroende på att de valt olika metod, undersökt olika perioder eller branscher, använt olika datakällor osv. Det har också visat sig vara utomordentligt svårt att kvantifiera olika faktors relativa bidrag till produktivitetsstagnationen.²

Debatten i Sverige har i stort avspeglat den i andra länder, med samma typ av argument och hypoteser. Det har gällt investeringstakt, regleringar, arbetsorganisation, m.m. Den offentliga sektorns och skatternas betydelse har diskuterats flitigt. Samtidigt har Sveriges position i den internationella konkurrensen debatterats. Stort intresse har ägnats frågan huruvida Sverige "halkar efter" eller ej, och vad detta i så fall skulle bero på.

Det är dessa frågor som utgör bakgrunden till produktivitetsdelegationens arbete och till denna rapport. Betänkandet analyserar den utveckling som visats i siffrorna ovan, samtidigt som det granskar statistikens tillförlitlighet och de olika hypoteser som förts fram om orsakerna till stagnationen. På grund

² J En av de främsta internationella experterna på området suckade vid ett tillfälle, efter att med stor exakthet och möda ha genomfört ett omfattande försök att med hjälp av strikta matematiska metoder göra en sådan kvantifiering: "Vad som har hänt är, för att vara uppriktig, ett mysterium". Denison: "Accounting for Slower Growth: The United States in the 1970s", Brookings 1979.

av de metodmässiga svårigheterna kommer delegationen inte att försöka pressa in undersökningen i någon avgränsad vetenskaplig skolbildning eller fålla. Inte heller känner vi oss låsta av de hypoteser som redovisats ovan. Vi tänker lägga pussel med det underlag som finns och med hjälp av de olika metoder, ansatser och datakällor vi förfogar över.

Denna rapport vill således ge ett bidrag till diskussionen om hur produktiviteten skall mätas, den vill ge ett svar på frågorna om Sverige har ett produktivetsproblem och hur allvarligt det är — och ange vad man kan göra åt det.

De två närmaste kapitlen skall emellertid först ägnas åt att lägga grunden för analysen. I nästa kapitel diskuteras varför produktivitetstillväxt är önskvärd, och i kapitel 4 ges en rad definitioner och samband, som är nödvändiga för de fortsatta analysen.

Produktivitet och välfärd

Detta kapitel beskriver relationen mellan produktivitet och välfärd. Kapitlet delar upp välfärden i olika komponenter och förklarar hur ökad produktivitet gör det möjligt att öka det materiella välståndet, korta arbetstiderna och ge ökad social trygghet. Syftet är att visa varför det ur ett välfärdsperspektiv är väsentligt med produktivitet och tillväxt, och att strävan efter ökad produktivitet därför är en viktig uppgift.

3.1 Välfärd, tillväxt och produktivitet

Ökad produktivitet är en viktig källa till ökad välfärd. God produktivitet innebär att de tillgängliga resurserna ger stort utbyte. Ökad produktivitet kan därmed medföra ökad produktion, dvs ekonomisk tillväxt. Det kan också innebära att resursåtgången för en given produktion minskar, vilket innebär minskat slitage på naturen eller ökad fritid. Alla dessa effekter ökar på olika sätt vår välfärd.

3.1.1 Välfärdsbegreppet

Välfärd är det övergripande målet för människornas ekonomiska aktivitet — liksom för den ekonomiska politiken. Men välfärd är ett subjektivt begrepp, vars innehåll varierar för olika människor. Det är svårt att enas om en enhetlig definition, och än svårare att konstruera ett allmänt, övergripande mått på välfärden, med vars hjälp man skulle kunna mäta ekonomins och politikens framsteg.

I åtskilliga länder pågår arbete på att definiera en "nationalförmögenhet", som omfattar alla de resurser vilka skapar möj-

ligheter till konsumtion i vid mening. I detta förmögenhetsbegrepp ingår tillgång till naturresurser och orörd miljö, produktionskapitalet, tillgången på varaktiga konsumtionsvaror, "mänskligt kapital" samt nationens finansiella tillgångar och skulder gentemot utlandet. Utvecklingen av denna nationalförmögenhet kan tolkas som utvecklingen av välfärden i form av materiellt välstånd, med hänsyn tagen också till faktorer som god miljö och hälsa.

För närvarande finns inte denna typ av nationalförmögenhetsredovisning i Sverige. Det är en viktig uppgift att ta fram underlag till det.¹

Målet för den ekonomiska politiken är att åstadkomma en långsiktigt bärkraftig utveckling — en sådan tillväxt av det materiella välståndet som är förenlig med god miljö, hälsa och balans gentemot omvärlden.

I brist på tydliga mått på en sådan utveckling, tvingas den ekonomiska politiken utgå från snävrare målformuleringar. En sådan är "ekonomisk tillväxt", med vilket avses en ökning av bruttonationalprodukten, BNP.

3.1.2 Tillväxtmättet

Bruttonationalprodukten mäts som värdet av alla färdiga varor och tjänster som produceras under ett år. Det är dock inget fullständigt mått på ett lands ekonomiska verksamhet. BNP exkluderar hemarbete, samtidigt som verksamheten i den offentliga sektorn värderas med hjälp av godtyckliga tumregler. Inte heller inkluderas miljöpåverkan eller effekter på inkomstfördelning.²

Det gör att bruttonationalprodukten inte är något bra mått på det materiella välståndet.

Trots BNP-måttets begränsningar finns ett samband mellan BNP och materiell standard. Ekonomisk tillväxt innebär att det reala värdet av de varor och tjänster som finns tillgängliga ökar. Om den ekonomiska tillväxten är snabbare än befolkningstillväxten, så att BNP per capita stiger, kommer fler varor och tjänster att vara tillgängliga för medborgarna. Däremot säger BNP-utvecklingen ingenting om hur dessa varor och tjänster fördelas.

Ekonomisk tillväxt — ökning av BNP per capita — kan mot denna bakgrund ses som en förutsättning för att kunna nå mål som höjda reallöner och förbättrad offentlig service. God tillväxt minskar också risken för uppsplitande fördelningsstrider. Erfarenheter av tider med nolltillväxt visar hur svårt det är att

¹ Delegationen har erfarit att nästa långtidsutredning kommer att beröra frågan.

² Miljöräkenskapsutredningen (SOU 1991: 37) har dock nyligen föreslagit att nationalräkenskaper kompletteras med natur- och miljöräkenskaper, så att de bättre beaktar miljöeffekter av den ekonomiska tillväxten. Syftet är att få fram en "miljöjusterad nationalprodukt".

åstadkomma omfördelningar inom ramen för en oförändrad produktion. I en sådan situation blir varje omfördelning ett nollsummespel, där olika grupper och organisationer slåss med varandra om produktionsresultatet. Följden blir lätt en inflationsspiral med svåra sociala konsekvenser och ekonomisk tillbakagång.

Mot denna bakgrund anser produktivitsdelegationen att ekonomisk tillväxt även i fortsättningen bör vara ett viktigt mål för den ekonomiska politiken i Sverige. Skälet är att ekonomisk tillväxt ger möjligheter till ökad materiell standard och skapar utrymme för en hög ambitionsnivå för de offentliga tjänsterna. Vi vill dock än en gång understryka, att tillväxten inte är något självändamål. Den får ej åstadkommas med metoder, som hotar miljön och hälsan. Det är därför viktigt att tillväxten sker så resurssnålt som möjligt.

3.1.3 Produktivitet och välstånd

Den ekonomiska tillväxten kan komma till stånd på två sätt: *Antingen* genom ökade insatser av produktionsfaktorerna arbete, kapital och naturresurser; det vill säga genom att vi utnyttjar nya råvarutillgångar, arbetar mer eller använder fler maskiner och verktyg. *Eller* genom att de resurser som redan finns används på ett mer effektivt sätt, så att utbytet av dem ökar; det vill säga genom att vi tillverkar mer per arbetad timme, ökar skördarna per odlad hektar, producerar mer per använd maskin, etc.

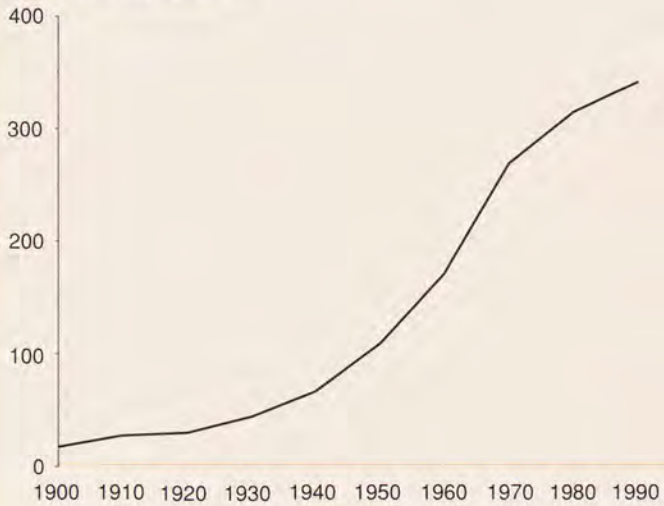
Det förstnämnda innebär att mer resurser förbrukas, det andra att produktiviten ökas. Av vad som sagts ovan framgår att en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt, med utrymme för fritid och god miljö med resurssnål produktion, bör grundas på förbättringar av produktiviteten, snarare än ständigt ökade resursinsatser.

Det är i hög grad produktivitsutvecklingen som drivit fram den höjda materiella standarden i Sverige och andra industriländer. Många studier (som kommer att redovisas senare i detta betänkande) tyder på att det på lång sikt är den "rena" produktivitsökningen — när man räknat bort effekterna av ökade arbets- och kapitalinsatser — som varit den enskilt mest betydelsefulla faktorn för utvecklingen av BNP per capita, och att den dessutom över tiden ökat sin betydelse.

Produktiviteten kan på kort sikt svänga upp och ned med konjunkturen. De kortsiktiga svängningarna av produktiviteten ges ofta stor uppmärksamhet. Avgörande för välfärds-

Sveriges BNP-utveckling sedan sekelskiftet

Miljarder kr, 1975 års priser



Källa: Nationalräkenskaperna.

utvecklingen är emellertid hur den genomsnittliga produktivitetens ökning ser ut över längre perioder. Det är de *långsiktiga* effekterna av många års ackumulerade produktivitetstegringar som ger välstånd. Sådana effekter kan bli mycket omfattande.

Detta syns tydligt i ett historiskt perspektiv. Det senaste seklets tillväxt har ensamt givit en långt större standardstegring än hela det föregående årtusendets. Det finns inga pålitliga produktivetsmått för äldre historia, men olika uppskattningar tyder på att BNP per capita i Europa ökade med i genomsnitt 0,1 procent per år under medeltiden. Mänsklighetens flertal levde på en låg och nästan orörlig standardnivå.³

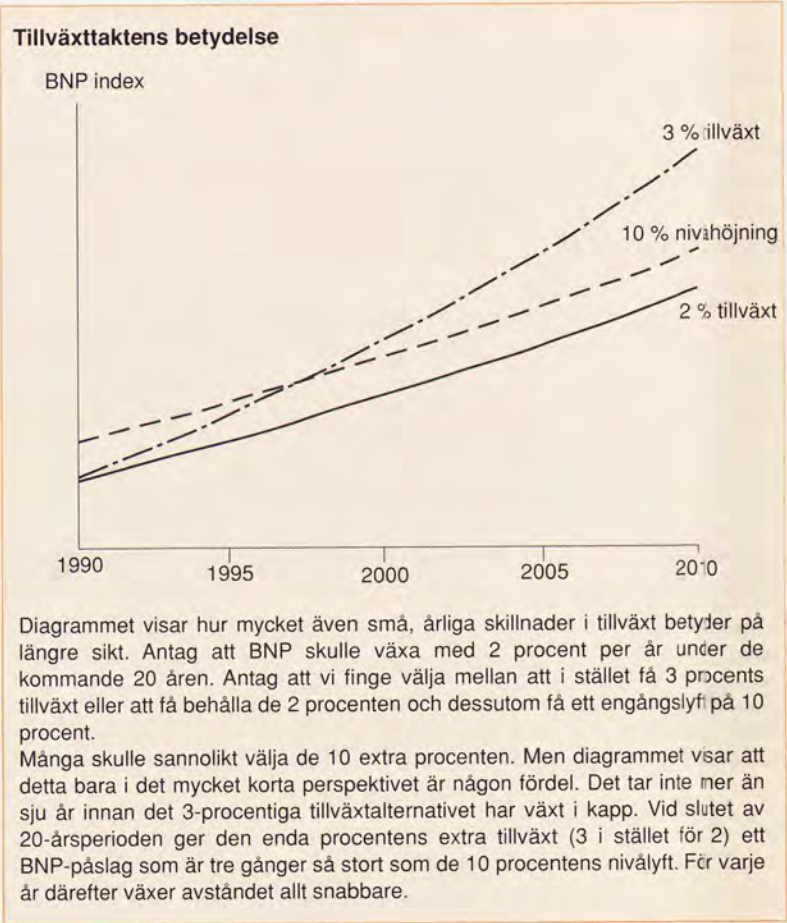
Det skall kontrasteras med vad som hänt sedan den industriella revolutionen. Under de senaste 150 åren har produktionsmetoderna i västvärlden genomgått dramatiska förändringar. Resultatet har blivit en i historiens ljus dramatisk ökning av arbetsproduktiviteten. En ensam vägarbetare med traktor och schaktmaskin bryter i dag mer väg än 100 arbetare med spade, spett och skottkärva gjorde vid sekelskiftet. En 20-dubbling av antalet borrarade meter per skift i gruvorna har åstadkommit de senaste decennierna. Med en fickkalkylator kan vem som helst i dag på några minuter utföra beräkningar, som tidigare skulle sysselsatt en hel matematisk forskningsinstitution i månader.

³ För en översikt över källmaterial om forntida produktivetsutveckling, se kapitel 2 i Baumol m.fl.: "Productivity and American Leadership: The Long View", MIT Press 1989.

Exemplen kan mångfaldigas. Effekterna på den materiella standarden har blivit enorma. Allt fler människor har fått råd att skaffa sig sådant som tidigare var förbehållet de allra mest välbeställda. Den BNP-nivå som det tog det svenska folket tusentals år att uppnå har mer än tolvfaldigats under det senaste seklet. Sverige har omvandlats från ett av Europas fattigaste länder till ett av världens rikaste. Ökningen av produktiviteten har samtidigt gjort det möjligt att korta arbetstiderna och öka fritiden.

Produktivitet ger välstånd

En utredningstext som främst har att arbeta med torra siffror har svårt att fånga vidden av det uppsving i materiellt välstånd som ägt rum. Andra ord borde egentligen till för att belysa den revolution det handlar om.



Låt oss påminna om att den stora majoriteten av Sveriges befolkning vid mitten av 1800-talet — innan det stora lyftet av produktiviteten skedde — levde i mörker, kyla, smuts och fattigdom. Torsten Gårdlund skriver i sin avhandling om industrialismens genombrott om den "ohöljda nöd, den förskräckande trångboddhet" som kännetecknade 1800-talets Sverige.⁴

⁴ Gårdlund: "Industrialismens samhälle", Tiden 1942.

Skönlitterära författare som Fogelström och Moberg fångar villkoren för de breda folklagen än klarare.

När Gustaf af Geijerstam i början av 1890-talet undersökte arbetarnas levnadsvillkor i Stockholm fann han att ca 60 procent av arbetarfamiljerna bodde i lägenheter om ett rum (med eller utan kök); i genomsnitt bodde det fyra personer i varje rum. I dag bor mindre än 10 procent av befolkningen i enrumslägenheter och standarden är i regel ett rum per person. Reallönerna har åttadubblats, vilket bl.a medfört att vi äter bättre, klär oss bättre och har råd att resa mer.⁵

⁵ Källor till detta avsnitt är bl.a Gårdlund och Svensk statistisk årsbok.

Tillväxten har inte bara använts till höjda reallöner och förbättrade bostäder, utan också till sociala reformer och utbyggd offentlig service. Ett exempel är utbildningen. Vid mitten av 1800-talet var det bara någon enstaka procent av ungdomarna som kunde studera vidare efter folkskolan; i dag börjar nio av tio i gymnasieskolan efter avslutad grundskola.

Arbetstiderna har kortats. Det beror dels på att det nu är fler som förvärvsarbetar, men också på att produktiviteten ökat; när produktionen per arbetad timme växer, öppnas möjligheten att arbeta färre timmar men ändå öka sin standard. Arbetstiden var vid mitten av 1800-talet ofta 12 timmar om dagen, sex dagar i veckan, för industriarbetare. I dag har den genomsnittliga arbetsveckan, om man inkluderar dem som arbetar deltid, sjunkit till 28 timmar. Industriarbetarens normala årsarbetstid har halverats: från 3.700 timmar år 1860 till 1.850 i dag.⁶

⁶ Den faktiska arbetstidsförkortningen har dock inte varit lika stor, eftersom antalet raster samtidigt minskat.

Tillsammans med en kraftig utbyggnad av sjukvården och en förbättring av den medicinska tekniken har detta medfört att folkhälsan förbättrats. Det avspeglas bl.a i att medellivslängden ökat från 42 år vid mitten av 1800-talet till 77 år i dag. Spädbarnsdödligheten var då 15 procent; nu är den 0,6 procent. En lång rad sjukdomar, som tidigare var farliga eller obotliga, kan nu botas.

Social trygghet

Det är inte bara det materiella välståndet som ökat. Med produktivitetstillväxten och den förbättrade hälsan har också följt en vidgad social trygghet, vilket i sin tur givit många

människor ökad självständighet. Eller, som folkpensionären Hugo Lundgren förklarade för Lars Ulvenstam i boken "Så blev mitt liv", när han berättade om vad bättre bostäder och folkpension betydde:

"En ska inte säga att det bara är det materiella, för det är psyket också. Om det inte blir för långrandigt kan jag berätta om morfar och mormor, hur di försökte och spara, men di hade inget att spara utåv, och hur dödligt rädda di var och ligga kommunen till last. Jag känner en helt annan säkerhet än min mormor och far och mor kände, för där låg det och gnagde hos dem natt och dag: hur ska vi klara det när vi blir sjuka, hur ska vi klara ålderdomen, har vi teräcktligt te begravningen?"

Citatet belyser att de som sannolikt tjänade mest på utvecklingen efter industrialiseringen var de fattiga. Det var deras standard som höjdes mest — de kunde lyfta sig ur den rena nöden. Såväl inkomst- som förmögenhetsklyftorna minskade kraftigt fram till 1970-talet.⁷

Även om en del tyder på att skillnaderna sedan dess ökat något igen, och även om det fortfarande finns påtagliga skillnader i levnadsvillkor, är den absoluta fattigdomen i Sverige i dag praktiskt taget utplånad.

Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning det är produktivitetstillväxten i sig som orsakat utjämningen. Ökningen av produktiviteten gör det möjligt att framställa fler och fler varor, som tidigare varit förbehållna ett välbeställt flertal, till priser som blir överkomliga för allt fler. Men detta ger i sig bara *förutsättningarna* för minskade klyftor. Utfallet och graden av utjämning beror också i hög grad på den fördelningspolitik som bedrivs via skatter, transfereringar och offentlig verksamhet, inte minst i utbildningssystemet. Vidare spelar lönepolitiken och förhandlingssystemet en viktig roll, liksom de fackliga organisationernas styrka.

Produktivitetstegringen kan dock ge en indirekt stimulans åt utjämning, i och med att en ambitiös fördelningspolitik underlättas när den totala kakan växer. Ett exempel är utbildningen; ökad produktivitet ger resurser att bygga ut skolan, fler får utbildning, vilket ger möjlighet till jämnare inkomstfördelning, och samtidigt stimulerar den förbättrade utbildningen till ytterligare tillväxt av produktiviteten. Mot den bakgrunden är det sannolikt att produktivitetstillväxten under perioden 1870–1970 ha varit en faktor bakom den jämnare inkomstfördelningen i Sverige. Huruvida en snabb produktivitetstökning kan verka utjämnande även i framtiden är dock svårt att uttala sig om; det beror på hur den åstadkommes.

⁷ Roland Spånt: "Den svenska inkomstfördelningens utveckling", Uppsala 1976, och "Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling", SOU 1979:9.

3.2 Kritiken mot tillväxten

Det finns också minusposter i utvecklingen. De har framför allt att göra med att den produktionsteknik som valts för att öka tillväxt och produktivitet ibland fört med sig utslagning och miljöskador. Ibland ifrågasätts strävan efter fortsatt ökad produktivitet med argumentet att vi i Sverige redan nått en så hög materiell standard att en fortsatt produktivitetshöjning inte skulle ge så stora materiella vinster — men att däremot tillväxtens kostnader i form av bl. a. miljöförstöring kan bli omfattande.

3.2.1 Tillväxtens sociala kostnader

När det gäller *arbetsmiljön*, har den tekniska utvecklingen det senaste seklet inneburit att antalet tunga och farliga arbeten minskat. Totalt sett har arbetsmiljön kraftigt förbättrats under 1900-talet. Samtidigt har dock arbetstempot drivits upp, bl.a. som en följd av den uppsplittring av arbetsprocessen i många små delmoment som det löpande bandet och Taylorismen⁸ förde med sig i delar av industrin. Denna utveckling har medfört fler repetitiva och enformiga arbetsmoment, varför många arbeten i dag kännetecknas av monotona rörelser, som kan medföra förslitningsskador av olika slag.

Delegationen är dock av den uppfattningen att strävan efter ökad produktivitet i framtiden kommer att medföra en vändning till det bättre. Som kommer att framgå av senare kapitel i detta betänkande, har den tekniska och sociala utvecklingen nu nått så långt, att ökad produktivitet i många sammanhang bör kunna gå hand i hand med bättre arbetsmiljö, minskad utslagning och mindre förslitande arbeten. Här ser vi således inte någon reell motsättning på längre sikt.

En allvarligare konflikt gäller den *regionala utvecklingen*. Den tekniska utvecklingen har alltid lett till regionala omflyttningar av befolkning och produktion. Nya orter har fötts — och dött. Typexempel är tätorten Kiruna, som är resultatet av att tekniska innovationer i slutet av 1800-talet plötsligt gjorde den stora malmkroppen där lönsam. Under de senaste decennierna har emellertid strävan efter att utnyttja stordriftsfördelar, samt fördelen i att lägga olika typer av produktion nära varandra och nära marknaderna gjort att vissa delar av landet riskerar att avfolkas, medan andra blir överhettade.

Den tekniska utvecklingens karaktär och strukturomvandlingen från jordbruk till industri och därefter till tjänstepro-

⁸ J Ett system för arbetsorganisation, uppkallat efter F W Taylor, enligt vilket arbetsprocessen delas upp i sina beståndsdelar i ett hårt centraliserat och kontrollerat system. Se vidare i avsnitten om arbetsorganisation i kapitel 9 och 14.

duktion har fört med sig en stark tendens till urbanisering, med effekter som åtskilliga ser som negativa. Visserligen har det materiella välståndet ökat, men omflyttningarna har också fört med sig rotlöshet och en känsla av alienation i flera avseenden. Bedömningarna av de vidare följderna av denna process har gått starkt i sär; många pekar på de möjligheter till ett rikare kulturellt liv som stadslivet för med sig, andra pekar på de omfattande sociala problem som växt fram i vissa storstadsmiljöer. Klart är emellertid, att flera av de åtgärder för ökad produktivitet som kan komma i fråga, riskerar att komma i konflikt med önskan om en jämn regional utveckling av landet.

Delegationen är medveten om konflikten, men vill framhålla följande: Mot bakgrund av att såväl tekniken som människors levnadsvanor och behov löpande förändras, är det varken realistiskt eller önskvärt att som mål sätta upp att dagens regionala struktur skall bevaras. Målet bör, menar delegationen, snarare vara att skapa förutsättningar för en human och socialt ansvarsfull omställningspolitik, som underlättar anpassning till nya förutsättningar.

3.2.2 Tillväxten och miljön

Ett tredje problem är de negativa *miljöeffekter* som ekonomisk tillväxt kan förorsaka. Det är riktigt att en del av den hittillsvarande tekniska utvecklingen och satsningen på tillväxt ofta fört med sig miljöskador. En fortsatt tillväxt av den arten är långsiktigt ohållbar. Delegationens uppfattning är emellertid att det inte behöver finnas någon motsättning mellan ökad *produktivitet* och god miljö. Tvärtom är ofta förbättrad produktivitet genom teknisk utveckling och resurssnål produktion en förutsättning för att förbättra miljön.⁹

Om den ekonomiska tillväxten åstadkommes med hjälp av resursslösande och nedsmutsande teknik, och om det som tillverkas skadar miljön (t.ex. för att produktionen eller avfallet innehåller kemikalier som är svåra att bryta ned), kommer tillväxten uppenbarligen i motsats till en god miljö. Om den ekonomiska tillväxten däremot uppnås med modernare teknik, som inte smutsar ner eller förbrukar lika mycket råmaterial, och om det som produceras är varor och tjänster vars förbrukning inte sliter på miljön — då behöver inte tillväxten vara skadlig. Det är således inte den ekonomiska tillväxten *i sig* som avgör effekterna på miljön, utan hur den åstadkommes och vad den används till.

Det är mot den bakgrunden man ser fördelarna med ökad

⁹ Litteraturen om sambanden mellan tillväxt och miljö är enorm. Vi vill i detta sammanhang bara peka på två internationella volymer: "Environment and Economics"; OECD 1985, och den s. k. Brundtlandrapporten "Our Common Future", 1987, samt den svenska "Miljöproblemen i framtiden", bilaga 25 till Långtidsutredningen 1990.

Har vi fått det bättre genom att
 de andra arterna har fått det sämre,
 de andra arterna och därtill grönskan
 och skogen, därtill luften, jorden, vattnet,
naturen själv, då kan man fråga sig
 på vilket sätt vi själva fått det bättre.
 Det verkar inte heller vara någon
 förkrossande majoritet ens av
 vår egen art som folkhemstrivs med livet,
 fast många säger att de gör just det.
 Åtta av tio svenskar äter piller.
 De flestas jobb har mist sitt hantverkswärde.
 De flesta hushåll rymmer en person.
 Miljoner har ryckts upp med rötterna,
 och många pendlar timvis varje dag.
 Hur många känner sina närmsta grannar?
 Vart tredje barn har frånskilda föräldrar.
 Drygt fyra svenskar tar sitt liv, drygt två
 tar vägtrafiken livet av och fler
 än hundra skiljer sig varenda dag.

Göran Palm:
 ur "Sverige. En vintersaga"

produktivitet. Ökad produktivitet kan uppnås genom att öka produktionen vid oförändrad resursinsats, men också genom att minska resursförbrukningen för en given produktionsvolym. Förbättrad produktivitet kan därför innebära bättreushållning med naturresurser och mindre slöseri med energi.

Den ekonomiska tillväxten kan också i sig själv i vissa fall bidra till en bättre miljö, nämligen om de resurser den ger används till t.ex. investeringar i kollektivtrafik, anläggningar för avloppsrening och miljövänliga värmepannor. Även sådan produktion räknas ju med i BNP! Ökad produktivitet i produktionen av sådana "miljövaror" är naturligtvis särskilt viktig.

Tillväxt som vrids i riktning mot sådan miljövänlig produktion är således bra för miljön. Om den ekonomiska tillväxten däremot stoppades, skulle det bli betydligt svårare att byta ut gamla anläggningar och ersätta dem med nya, miljövänligare. Om den totala materiella produktionsnivån stagnerar eller sänks, måste utrymme för de nödvändiga miljöinvesteringarna skapas genom en kraftig nedskärning av såväl den privata som den offentliga konsumtionen. Det skulle riskera att skapa skarpa fördelningskonflikter och därigenom försämra förutsättningarna att driva en långsiktig miljöpolitik.

Delegationens uppfattning är att en förbättrad miljö går att uppnå med hjälp av teknisk utveckling och ökad produktivitet

utan kraftiga inskränkningar av den materiella standarden eller omfattande regleringar. Det kräver dock att införandet av produktivitetshöjande och miljöförbättrande teknik stimuleras med hjälp av ekonomiska styrmedel, vilka gör det lönsamt och lockande att förbättra miljön. I synnerhet gäller att sätta sådana priser på varor och tjänster att miljöeffekterna av produktion och konsumtion naturligen inkluderas i företagets och hushållens dagliga, löpande beslut.

3.2.3 Tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft

Ibland hävdas att ökad produktivitet riskerar att medföra arbetslöshet. Argumentet är att om arbetskraft ersätts med maskiner — såsom datorer — skulle många människor bli "överflödiga" och förlora sina jobb.

Detta är en farhåga som tid efter annan har framförts ända sedan den industriella revolutionens första dagar, då "ludditerna" i England slog sönder maskiner för att "rädda jobben". Det gäller emellertid att skilja på olika nivåer i analysen. I det enskilda företaget kan ny teknik förvisso minska behovet av arbetskraft, då människor ersätts av maskiner. Men i samhället som helhet finns inte en given mängd arbete att "dela på".¹⁰

Den totala mängd arbete som utförs i ett samhälle avgörs dels av produktiviteten, dels av den samlade efterfrågan som riktas mot svenska varor och tjänster. Den efterfrågan behöver inte minska, bara för att arbete mekaniseras. Tvärtom kan den öka. När produktiviteten ökar, skapas ny efterfrågan på andra ställen i ekonomin. Skälet till att arbete ersätts med maskiner är ju att det är lönsamt. Antingen tas denna produktivetsvinst ut i företaget, i form av högre löner till de kvarvarande anställda eller till högre vinster för aktieägarna. Alternativt sänks priset på företagets produkter, vilket gör att konsumenternas realinkomster ökar. I båda fallen skapas ny efterfrågan, som i sin tur skapar nya arbetstillfällen. Samma process sker även då produktiviteten ökar i den offentliga sektorn. Då skapas utrymme antingen för nyanställningar inom den givna finansiella ramen eller för skattesänkningar, vilka ökar medborgarnas köpkraft efter skatt och därigenom ökar den totala efterfrågan.

Processen är långtifrån enkel. Den kan orsaka arbetslöshet under omställningsperioden, vilket kan kräva politiska insatser för att underlätta omställningen. Det finns emellertid ingen

¹⁰ En översikt över debatten om teknisk utveckling och arbetslöshet, med särskild inriktning på datoriseringens effekter, ges i Lena Schröder och Kjell Sehlstedt: "Vad händer med jobben? Om datateknik och sysselsättning", Rabén & Sjögren 1984.

anledning att tro att ökad produktivitet i sig på längre sikt skulle minska sysselsättningen.

Om man breddar analysen och tar hänsyn till den internationella konkurrensen, kan det i själva verket vara tvärtom: långsam produktivitetstillväxt förändrar landets konkurrenskraft på ett sätt som riskerar att skapa ekonomiska problem. Detta är ett skäl till att vi inte kan slå oss till ro med den (i och för sig höga) produktivitetsnivå Sverige uppnått i dag.

En relativ försämring av produktiviteten för ett land som redan nått en hög nivå, gör att dess konkurrensfördelar ändrar karaktär. Tidigare kunde det konkurrera med sin höga produktivitet, vilket gjorde det möjligt att ta ut relativt höga reallöner. I takt med att produktiviteten försämras i förhållande till andra länders exportsektorer, måste man i stället börja konkurrera med arbetskraft som relativt sett är mindre produktiv och därför billigare. Det är möjligt att den vägen klara balans i ekonomin, i meningen att på sikt nå både full sysselsättning och balans i utrikeshandeln. Men det måste då ske genom att reallönerna ökar långsammare än i omvärlden. Nationen får betala för sin svaga produktivitsutveckling genom att konkurrera med billig arbetskraft, när den ska locka till sig investeringar och konkurrera på världsmarknaden.

Detta innebär en relativ försämring gentemot omvärlden, som i och för sig kan vara förenlig med en tämligen hög levnadsstandard. De förändrade konkurrensvillkoren kan emellertid också medföra direkta kostnader för nationen i fråga. När landets komparativa fördelar ändras, påverkas ekonomins struktur. Vissa näringar går fram, medan andra går tillbaka. Detta brukar föra med sig betydande anpassnings- och omställningskostnader. I praktiken sker ofta omflyttningen till det nya konkurrensmönstret genom utslagning, vilket *tvingar* fram en anpassning av kostnadsstrukturen.

Även snabb produktivitetstillväxt för med sig omställningskostnader, då resurser flyttas från företag som slås ut till sådana som klarar sig bättre. Denna anpassning kan ibland medföra betydande påfrestningar på arbetsmarknaden. Men skillnaden är att omflyttningen då sker till arbeten med *högre* produktivitet. Det medför att anpassningen sker inom ramen för snabbt växande realinkomster, vilket ger utrymme för förbättrad utbildning, ett gott socialt skyddsnät och andra insatser som mildrar kostnaderna.

3.3 90-talets krav

Diskussionen hittills har varit allmän och långsiktig. Delegationens uppfattning är, som framgått, att de långsiktiga fördelarna med ökad produktivitet är större än de eventuella nackdelarna. Det finns emellertid också mer kortsiktiga krav på att öka produktiviteten i den svenska ekonomin under 90-talet. Dessa hänger samman med dagens ekonomiska läge och stabiliseringspolitikens problem. Delegationen kommer att återkomma till dem i analysen i del II av betänkandet, men vill redan nu stryka under deras vikt.

Under de senaste 20 åren har de nominella lönekostnadstegringarna med bred marginal överstigit produktivitetstillväxten. Under senare delen av 1980-talet uppgick löneökningarna till närmare 10 procent årligen — medan den uppmätta produktivetsökningen uppgick till 1 à 2 procent om året. När lönestegringarna så kraftigt överskrider produktivetsökningen, drivs inflationen upp och konkurrenskraften försämras. Delvis som en följd av detta har Sverige fått betydande underskott i affärerna med omvärlden och en djupnande industriell kris, med snabbt stigande arbetslöshet. För att rätta till dessa obalanser krävs såväl en lägre kostnadstegringstakt som en snabbare ökning av produktiviteten.

Vidare finns omfattande krav på förbättrad offentlig service. Det gäller behovet av en bättre skola; det gäller växande behov inom sjukvården i samband med att befolkningen blir allt äldre och mer vårdkrävande; det gäller kraven på att bygga bort köerna i barnomsorgen; etc. Om dessa krav skall kunna tillgodoses inom ramen för en given — eller sänkt — skattekvot krävs en kraftig förbättring av produktiviteten. En fortsatt långsam produktivetsstegring i den svenska ekonomin kommer i praktiken att göra det omöjligt att bevara en stor offentlig sektor med höga ambitioner vad gäller kvalitet och välfärd. Denna slutsats förstärks av att dagens pensionssystem och den rådande demografiska utvecklingen i sig kräver en årlig ekonomisk tillväxt på minst 2 procent, för att åtagandena till pensionärerna skall kunna infrias.

Samtidigt som kraven på reallöneökningar och offentlig service är stora, vill många arbeta kortare tid. Om dessa krav skall kunna förverkligas — samtidigt som resurser avsätts till export och investeringar för framtiden — måste uppenbarligen produktiviteten i den svenska ekonomin ökas mycket kraftigt under 1990-talet.

Delegationen vill inskräpa att denna slutsats gäller oavsett vad man anser att Sveriges internationella ställning är eller bör

vara. Det verkliga hotet mot Sveriges välstånd ligger mera i en hotfull *framtida* produktivitetsstagnation än i den hittillsvarande utvecklingen; än finns tid att bryta trenden. Om så inte sker, riskerar emellertid Sverige snart att hamna i allvarliga ekonomiska svårigheter.

3.4 Slutsats

Hög produktivitet är basen för det materiella välståndet. Delegationen menar att det är en viktig slutsats att arbeta för ökad produktivitet i Sverige. Det ger utrymme för höjd materiell standard, inklusive förbättrad offentlig service, och minskar risken för fördelningspolitiska konflikter. Ökad produktivitet är också nödvändig för att bevara den internationella konkurrenskraften och Sveriges ställning som ledande industrination.

Uppgiften kan emellertid omöjligen vara att på kort sikt maximera produktiviteten till varje pris. Att sträva efter ökad produktivitet är inte liktydigt med att acceptera *alla* förslag som kan öka produktiviteten. Det finns målkonflikter. Vissa former av produktivitetshöjande åtgärder kan — åtminstone på kort sikt — strida mot andra sociala eller politiska mål.

Delegationen ser som sin uppgift att beskriva och blottlägga sådana målkonflikter. Det är inte vår uppgift att lösa dem; det vore att söka forma ett sammanhängande politiskt helhetsprogram, vilket ligger långt utanför vårt uppdrag. Delegationens primära uppgift är att diskutera vilka insatser som krävs för att öka produktiviteten och ange på vilka punkter dessa kan komma i konflikt med andra mål. Andra får göra de nödvändiga avvägningarna. Som framgått av detta kapitel anser emellertid delegationen på det stora hela att målet att nå en god produktivitetstillväxt är förenligt med högt ställda sociala och miljömässiga ambitioner.

Vad är produktivitet?

I detta kapitel diskuteras produktivetsbegreppet. Här definieras produktivitet och effektivitet. Olika typer av produktivetsmått behandlas. Vi redovisar när de olika begreppen och definitionerna bör användas. Därefter diskuteras de svårigheter som uppstår när produktiviteten skall mätas. Syftet med kapitlet är att lägga fast de olika begrepp och verktyg som krävs för en empirisk analys av den svenska produktivetsutvecklingen.

4.1 Produktivitet och effektivitet

Begreppet produktivitet används ofta synonymt med begreppet effektivitet. Ökad produktivitet innebär då helt enkelt att man kan producera en tjänst eller en vara på ett "bättre" sätt, i större kvantitet eller med högre kvalitet.

Produktivitet i denna allmänna mening — vad man får ut av insatta resurser — kan beskrivas i mycket vittomfattande ordalag. Det blir vad människan kan åstadkomma med material, kapital och teknologi:

"Produktivitet är framför allt en personlig inställning. Det är en inställning till framsteg, som söker en ständig förbättring av det som existerar. Det är en övertygelse att vi kan prestera bättre i dag än i går och i att vi i morgon kan prestera ännu bättre än i dag. Det är viljan att förbättra nuläget utan hänsyn till hur bra det egentligen är. Det är den ständiga anpassningen av mänskligt och ekonomiskt liv till förändrade förhållanden. Det är den ständiga tillämpningen av nya teorier och metoder. Det är tilltron till människans möjligheter att förbättra sina villkor".¹

När vi i fortsättningen av denna rapport ägnar oss mycket åt teknik och siffror, får detta således inte skymma sikten: Pro-

¹ Deklaration från European Productivity Agency, Romkonferensen 1958.

duktivitet handlar om mänskligt arbete och skaparkraft. Att öka produktiviteten och effektiviteten är därför dels att arbeta hårt, dels att ge utrymme för och ta till vara den mänskliga skaparkraften — att utnyttja människors vilja och drivkraft att skapa ett bättre liv — på alla nivåer i samhället.

Både produktivitet och effektivitet behöver emellertid ges en mer precis innebörd, om det skall bli möjligt att göra kvantitativa studier av den svenska produktivitetsutvecklingen. I detta betänkande kommer därför begreppen att definieras på ett mer operationellt och ändamålsenligt sätt.

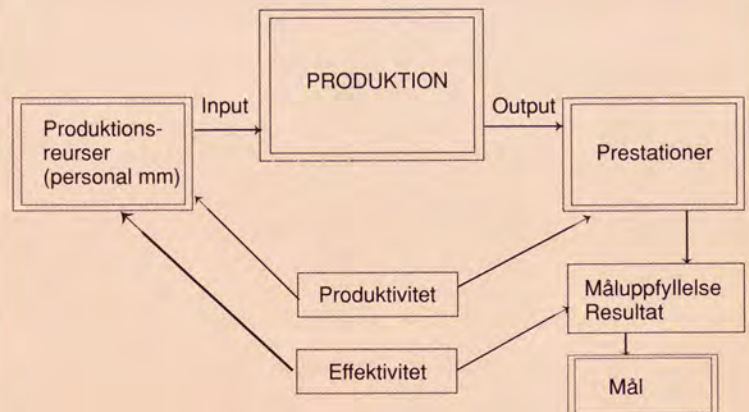
4.1.1 Effektivitet

Begreppet effektivitet används i nationalekonomisk litteratur på två sätt.²

² J En utförligare och mer teknisk diskussion om produktivitets- och effektivitetsbegreppen, finns i Lennart Hjalmarssons uppsats "Teorier och metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på produktionen av tjänster", i expertrapport 1.

- I det ena fallet betecknar effektivitet relationen mellan resursinsatsen och det samhällsekonomiska resultatet av produktionen. Med det sistnämnda menas inte bara att produktionens volym skall vara stor utan också att dess art och inriktning är den som medborgarna önskar. Effektivitet handlar med andra ord om graden av måluppfyllelse. God effektivitet är att allokera resurserna rätt; att fördela dem så att man till lägsta kostnad producerar den typ av varor och tjänster som människor vill ha och behöver. Denna typ av effektivitet kommer vi i fortsättningen att kalla *allokeringsef-*

Relationen mellan produktivitet och effektivitet



fektivitet. För en effektiv resursallokering krävs, mer specifikt, att arbetskraft, kapital och andra resurser är så fördelade mellan olika arbetsområden att värdet av den produktionsökning som uppkommer då resursinsatsen ökar med en enhet är den samma i alla sektorer.

- Det andra sättet att definiera effektivitet är mer tekniskt och används i nationalekonomisk teori, där det beskriver den tekniska nivån i en produktionsprocess. Det definierar *effektivitet i produktionen*. Begreppet används då för att beteckna avståndet mellan en produktionsenhet och den bästa tillämpade teknologin; den som ligger på "teknikfronten". Genom beräkning av effektiviteten för enheterna i en sektor erhålles mått på potentialen för produktivitetsökning i sektorn.

Huvuddelen av analysen och diskussionen i detta betänkande kommer att föras i termer av allokerings effektivitet. När begreppet "effektivitet" används utan närmare bestämning är det således allokerings effektivitet som avses.

4.1.2 Relationen effektivitet-produktivitet

Begreppet produktivitet härstammar från de franska fysiokraterna på 1700-talet. Då definierades det som produktionsförmåga. Nu används det för att kvantifiera sambandet mellan resursinsats och produktionsresultat.

$$\text{PRODUKTIVITET} = \text{PRODUKTIONSRESULTAT} / \text{RESURSINSATS}$$

Det finns flera slags produktivitetsmått, beroende på till vilken eller vilka resursinsatser produktionsresultatet relateras. Dessa mått diskuteras närmare i avsnitt 4.2.

Påtagliga beröringspunkter finns mellan produktivitet och effektivitet. Båda rör resultat i förhållande till insats. Skillnaden är att produktivitetsbegreppet ofta är snävt fokuserat på produktionsinsats och prestation, medan effektivitetsbegreppet rör graden av måluppfyllelse och därmed också tar hänsyn till om "rätt" saker produceras. Även produktivitet kan dock användas i en något vidare mening än det tekniska och volymmässiga, nämligen som *värdet* av produktionen i förhållande till insatserna. Volymen antas då värderad via marknadspriser, som avspeglar varans eller tjänstens värde för konsumenten.

Samtidigt som produktivitet och effektivitet hänger samman, kan man således hävda att effektivitetsbegreppet är

"överordnat" produktivetsbegreppet i den meningen att det tar hänsyn till det samhällsekonomiska värdet av produktionen. Att producera en vara eller tjänst så produktivt som möjligt, med liten resursåtgång och låga kostnader, är i och för sig viktigt, men föga meningsfullt om det som produceras är "fel" saker i betydelsen att ingen vill ha varan i fråga eller att produktionen av den ger oönskade resultat. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att producera så resurssnålt som möjligt om det man producerar är det rätta — det ökar måluppfyllelsen.

En viktig aspekt på sambandet mellan produktivitet och effektivitet är således att en förbättrad effektivitet i resursallokeringen normalt ökar produktiviteten. Om resursallokeringen inte är effektiv, t. ex. genom att den samhällsekonomiska avkastningen av en extra arbetsinsats är lägre i en sektor än i en annan, kan produktiviteten — mätt som produktionsvolym eller produktionsvärde per timme — i hela ekonomin förbättras genom att arbetskraft flyttar från den förra till den senare sektorn.

Slutsatsen är att det ofta är meningsfullt att göra distinktionen mellan allokeringseffektivitet och produktivitet, samtidigt som det är viktigt att även i en snävare produktivetsanalys undersöka de förhållanden som kan öka allokeringseffektiviteten i ekonomin.

Ett exempel när effektivitet i denna mening kan vara intressant i produktivetsanalysen är när det som produceras är någon form av mellanprodukt, t. ex. infrastruktur i den offentliga sektorn (vägar, broar m.m.). Produktiviteten fångar byggnationsprocessen; resursåtgången för t. ex. ett brobygge. Men en väl så intressant fråga är vilka effekter denna typ av investering har på andra ekonomiska aktiviteter, på produktiviteten i andra delar av ekonomin samt på miljön. Allt detta rör effektiviteten. Produktiviteten visar hur resurssnålt bron byggs, medan effektiviteten anger om bron är rätt dimensionerad och byggs "på rätt plats", där den får så stora positiva effekter på samhällsekonomin som möjligt. Ett annat exempel, som kommer att behandlas senare i detta betänkande, är utbildningsväsendet. Produktiviteten i utbildningen rör kostnaden för att ge eleverna vissa kunskaper; effektiviteten i utbildningssystemet gäller huruvida eleverna delges "rätt" kunskaper och vilka effekter utbildningen får på samhället i övrigt — däribland vilka effekter den får på produktiviteten i hela samhällsekonomin.

Ytterligare ett exempel är produktionen inom jordbruket. Den är högproduktiv, i meningen att allt färre jordbrukare producerar allt mer livsmedel. Samtidigt har ett omfattande

subventionssystem medfört att produktionen sannolikt varit ineffektiv, i meningen att jordbruket producerat "fel" saker.

Distinktionen är viktig också när det gäller att bestämma sig för vilka åtgärder som bör vidtas för att öka produktiviteten, inte minst i den offentliga sektorn. Att öka en för snävt definierad produktivitet i omsorgen genom att kraftigt skära ned personaltätheten kanske i själva verket innebär att minska effektiviteten, eftersom målet för verksamheten är just mänsklig omsorg, vilket kräver en viss personaltäthet. Detta visar också behovet att så långt möjligt finna sådana produktivitetsmått som inkluderar varornas och tjänsternas kvalitet.

4.1.3 Kvalitet och lönsamhet

Det finns med andra ord klara beröringspunkter mellan produktivitet och effektivitet å ena sidan och begreppet *kvalitet* å den andra. De är flera. God kvalitet handlar om att producera värde för konsumenterna. I den meningen liknar kvalitetsbegreppet effektiviteten. Men höjd kvalitet i produktionen betyder normalt också att den uppmätta produktiviteten ökar. För det första innebär hög kvalitet att man kan ta mer betalt för produkten. För det andra innebär hög kvalitet färre kassationer, omarbetningar och justeringar i produktionsprocessen. Att arbeta för högre kvalitet i produktionen — genom "kvalitetsstyrning", etc — är därför ofta ett sätt för företag och offentliga institutioner att på en och samma gång operationalisera såväl effektivitets- som produktivitetsmål.³

Sambandet mellan produktivitet och lönsamhet

Lönsamhet = produktivitet x prisrelation

$$= \frac{\text{produktionsvolym}}{\text{resursinsats}} \times \frac{\text{outputpris}}{\text{inputpris}}$$

Det finns också ett samband mellan *lönsamhet* och produktivitet i det enskilda företaget. De är dock inte identiska. Företagets lönsamhet beror inte enbart på produktiviteten — definierad som produktionsresultat genom resursinsats — utan också på vilka priser det kan få ut för produktionen respektive måste betala för de resurser det använder.⁴

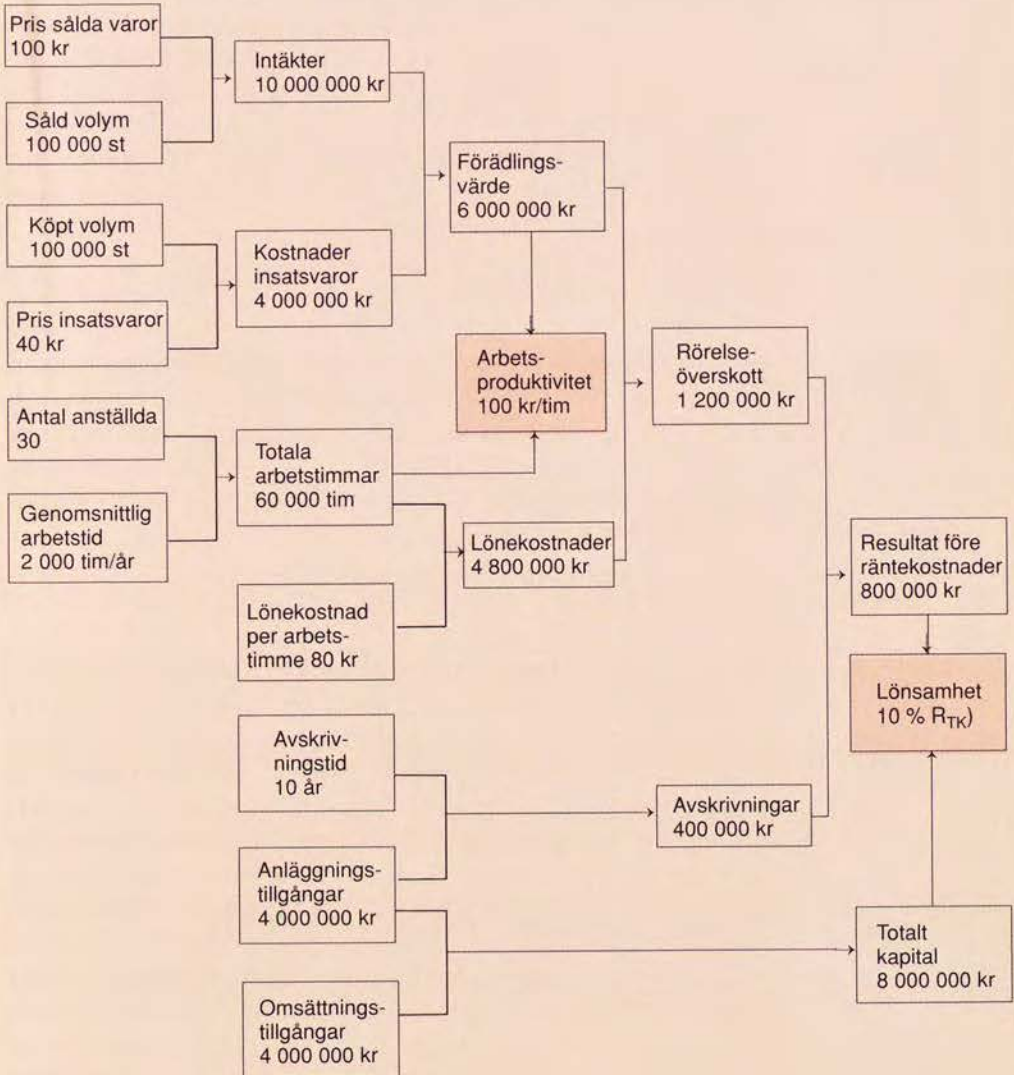
Priserna beror i sin tur på en rad faktorer. En del av dem, såsom produkternas kvalitet, hänger som ovan påpekats intimt

³ För en närmare genomgång av kvalitetsbegreppet, se Bo Bergman och Bengt Klefsjö: "Kvalitet; från behov till användning", Studentlitteratur 1991.

⁴ Ibland förekommer i den företagsekonomiska litteraturen begreppen "yttre" respektive "inre" effektivitet. Någon etablerad taxonomi finns inte, men det vanliga är att inre effektivitet avser produktiviteten, medan man med yttre effektivitet avser prisrelationen och dess förändring. Företagets lönsamhet skulle då bero på såväl yttre som inre effektivitet.

Komponenter bakom produktivitet respektive lönsamhet

Ett förenklat konkret exempel



I praktiken är sambandet mellan produktivitet och lönsamhet rätt komplicerat. En rad olika faktorer påverkar lönsamheten, vid sidan av produktiviteten.

samman med produktiviteten. Andra prispåverkande faktorer behöver inte ha med företagets produktivitet i sig att göra. De kan gälla företagets ställning på marknaden och i vilken utsträckning det kan sätta monopolpriser, råvaruprisernas svängningar, internationella konjunkturväxlingar, förändringar av växelkurser, etc.

På en abstrakt tänkt, väl fungerande marknad, blir skillnaden mellan lönsamhet och produktivitet liten i det kortare perspektivet. Så länge som företagen strävar efter god lönsamhet genom att öka effektiviteten i användningen av tillgängliga resurser, kommer sambandet mellan produktivitet och lönsamhet att vara starkt. I ett längre perspektiv finns emellertid inte samma koppling; om ett företag visar god lönsamhet, kommer det i en fri konkurrensmarknad att locka konkurrenter att etablera sig i branschen. Det pressar på sikt lönsamheten, även om produktiviteten fortsätter att stiga.

I den verkliga världen finns en rad faktorer som skapar stora differenser mellan produktivitet och lönsamhet. Företagens och hushållens beslutssituation är starkt påverkad av yttre faktorer, såsom skatter, regleringar och växelkursförändringar. Monopol, karteller och gränsskydd hämmar konkurrensen, och reglerade priser skapar utbuds- eller efterfrågeöverskott på vissa marknader. Det gör att från den enskilda företagsledningens synpunkt är en produktivitetsökning långt ifrån det enda sättet att öka lönsamheten.

Lönsamhetsmålet

Företagens mål är lönsamhet, ej produktivitet. Ökad produktivitet är bara ett av flera medel att förbättra lönsamheten. För ett enskilt företag kan det vara lukrativt att i stället för produktivitet satsa på att erövra och befästa monopol. Skatteplanering kan ha en betydligt högre avkastning än satsningar på produktutveckling. Devalveringar kan i ett slag öka lönsamheten för den konkurrensutsatta sektorn, utan att någon motsvarande ökning av produktiviteten har skett. Regleringar och avtal kan ibland förhindra rationaliseringar. Framgångsrik lobbyverksamhet i industridepartementet kan vara mer lönsam än hårt arbete för att höja produktiviteten. Och bristande konkurrens gör det möjligt att övervältra kostnadsökningar på konsumenterna, vilket i sin tur försvagar incitamenten att öka produktiviteten.

Allt detta gör, sammantaget, att sambandet mellan lönsamhetsökningar och produktivitetsökningar är ganska diffust i en ekonomi som den svenska. Ibland är i praktiken hög lönsamhet förenad med svag produktivitet på en skyddad marknad — medan låg lönsamhet kan vara resultatet av hög produktivitet på en marknad med hård konkurrens och små vinstmarginaler.

Drivkrafterna och incitamenten till ökad produktivitet är med andra ord på en del områden tämligen svaga i en ekonomi som den svenska. Företagens strävan efter lönsamhet irnebär

inte alls alltid att de fattar beslut som bidrar till ökad produktivitet. Den viktiga slutsatsen är att man bör söka minska gapet mellan den samhällsekonomiska och den privatekonomiska avkastningen av beslut. Uttryckt med andra ord är en central uppgift att skapa sådana drivkrafter att företagens strävan efter lönsamhet ger produktivitet.

4.2 Olika produktivitetsbegrepp

I föregående avsnitt definierades produktivitet som produktionsresultat genom resursinsats. Produktivitetstillväxt definieras därmed som hur relationen mellan dessa båda förändras. Det finns emellertid inte något allmängiltigt, accepterat mått på hur man preciserar och mäter produktivitet, vare sig när det gäller nivå eller utveckling över tiden. Delvis beror det på att de mättekniska problemen är svåra och att det inte existerar användbar statistik. Det beror också på att måtten, begreppsmässigt sett, fångar skilda förhållanden och därmed är relevanta för olika frågeställningar.

4.2.1 Totala eller partiella mått?

De produktivitetsmått som utvecklats för att analysera förhållandet mellan produktionsresultat och resursinsats kan delas in i två kategorier. De kan antingen vara *partiella*, dvs se på sambandet mellan *en* produktionsfaktor och produktionsresultatet, eller vara *totala*, dvs söka fånga förhållandet mellan insatsen av *alla* resurser å ena sidan och produktionsresultatet å den andra.

I den första kategorin är arbetsproduktivitet det vanligaste måttet. Även andra partiella faktorproduktivitetsmått används ibland. Energiproduktivitet har analyserats mycket i Sverige sedan oljekriserna. Kapitalproduktiviteten är viktig i de industrier som har stora kapitalkostnader, osv. Också inom den offentliga sektorn har under de senaste åren olika typer av nyckeltal beräknats för att analysera produktivitetsutvecklingen.

Olika mått har sitt berättigande i olika sammanhang, beroende på vilken fråga man vill besvara. Det kan dock ofta vara vanskligt att låta partiella mått representera den allmänna produktivitetsutvecklingen. Eftersom de är partiella blir resultaten ibland svårtolkade. Produktionen bestäms genom ett samspel av en rad insatser — arbete, kapital, energi, råvaror,

⁵ Sådana analyser görs i praktiken oftast med hjälp av s. k. produktionsfunktioner. Det är en matematisk formel, där sambandet mellan olika faktorer, insatser och produktionsresultatet specificeras. Mer om produktionsfunktioner följer nedan.

⁶ Erik Lundberg: "Produktivitet och räntabilitet", SNS 1961, sid 36.

etc. Därför bör skattningar av produktivitetsutvecklingen så långt som möjligt bygga på en analys som explicit redovisar vilka antaganden om detta samspel som gjorts.⁵

Alla partiella mått förutsätter sålunda de facto att insatser av övriga produktionsfaktorer är konstanta under den period som beräkningen avser. Gäller inte detta, uppstår problem. Orsakerna till en produktivitetsökning måste bedömas på helt olika sätt, beroende på om insatsen av övriga inputs förändrats eller ej.

Utvecklingen av ett partiellt mått säger nämligen ingenting om hur de *totala* kostnaderna för produktionen förändrats. Med Erik Lundbergs ord: "Begreppen god hushållning och hög effektivitet bör ju innebära något mer än att åtgången av en produktionsfaktor per enhet produktionsresultat sjunkit. Frågan är ju vad denna produktivitetsstegring *kostat* i insatser av andra produktionsresurser, t.ex i form av maskiner och forskningsutgifter av olika slag. Vi behöver med andra ord veta betydligt mer än att produktionen per enhet av *en* produktionsfaktor stigit för att kunna bedöma om det är fråga om bättre hushållning och god effektivitet eller ej".⁶

4.2.2 Arbetsproduktivitet

Det vanligaste partiella produktivitetsmåttet är arbetsproduktivitet. Det definieras som produktion genom arbetskraftsinsats och är därmed förhållandevis enkelt att beräkna.

Intuitivt tolkas ofta arbetsproduktiviteten som arbetskraftens bidrag till det totala produktionsresultatet. Detta är dock långt ifrån självklart. Eftersom arbetskraftsproduktiviteten är ett partiellt mått, säger det mycket lite om arbetskraftens "eget" bidrag till den ekonomiska tillväxten. Produktionen kan t.ex ha ökat genom att kapitalstocken vuxit eller blivit mer effektiv. Om en arbetare blir utrustad med fler och bättre maskiner — så att kapitalintensiteten ökar — ökar hans produktionsresultat även om arbetsinsatsen både i tid och intensitet är oförändrad. Arbetsproduktiviteten utveckling behöver således inte säga någonting om hur mycket arbetskraftsinsatsen *i sig* påverkat eller bidragit till produktionsresultatet.

Arbetsproduktiviteten utveckling behöver heller inte överensstämma med den totala produktivitetens. Arbetsproduktiviteten kan öka snabbt genom omfattande kapitalbildning. Eftersom investeringar också drar med sig kostnader, uppvisar emellertid den totala produktivitetstillväxten ofta betydligt lägre värden. I extrema fall kan man t.o.m tänka sig att kostna-

derna för investeringarna är högre än intäkterna för den extra produktionen; då faller totalproduktiviteten. Slutsatsen är att enbart utvecklingen av arbetsproduktiviteten kan ge en överdriven bild av produktivitetstillväxten i meningen avkastning på samtliga resurser.

Olika mått på arbetsproduktivitet

Det finns olika sätt att definiera och mäta arbetsproduktiviteten. Alla medför olika problem. Det bästa måttet är *produktion per arbetad timme*. Det visar hur mycket den faktiska produktionsvolymen ändras för varje arbetstimme i genomsnitt. Det kan användas för att analysera arbetsproduktiviteten i en enskild anläggning, i en bransch eller i hela ekonomin.

Produktionen per timme kan påverkas av förändringar i arbetskraftens sammansättning. Om konjunkturen förändras eller den ekonomiska politiken läggs om, så att fler människor med lägre produktivitet kommer i arbete, kan den uppmätta arbetsproduktiviteten på makronivå sjunka, utan att utvecklingen på de enskilda arbetsplatserna eller för den enskilde anställda varit negativ.

BNP per capitas komponenter

BNP per capita kan definieras på följande sätt:

$$\begin{array}{ccccc} \text{BNP} & = & \frac{\text{BNP}}{\text{Arbetade}} & \times & \frac{\text{Arbetade}}{\text{Antalet}} & \times & \frac{\text{Antalet}}{\text{Arbets-}} & \times & \frac{\text{Arbets-}}{\text{Befolk-}} \\ \text{Befolk-} & & \text{timmar} & & \text{anställda} & & \text{kraften} & & \text{ning} \\ \text{ning} & & & & & & & & \end{array}$$

Identiteten anger, att BNP per arbetad timme — dvs. arbetsproduktiviteten i egentlig mening — bara är en bland flera faktorer som bestämmer "välfärdsindikatorn" BNP per capita. Det är fullt möjligt att ett land kan förena en relativt hög tillväxt i BNP per capita med en relativt låg tillväxt i BNP per arbetstimme tack vare en relativt hög tillväxt i antalet arbetade timmar i förhållande till antalet anställda, antalet anställda i förhållande till antalet personer i arbetskraften och antalet personer i arbetskraften i förhållande till befolkningen. Sverige under 1970- och 1980-talen utgör faktiskt ett bra exempel på detta.

På den nationella nivån används ibland *BNP per capita* som en approximation för arbetsproduktivitet. Som sådant är det dock ett alltför grovt mått för att vara lämpligt. En anledning är att BNP per capita kan förändras genom ökade arbetsinsatser vid given befolkning, t.ex. genom att förskjutningar sker i arbetskraftens andel av befolkningen, utan att produktionen per arbetstimme inom olika verksamhetsområden förändras.

Sådana förskjutningar sker löpande om förvärvsfrekvensen förändras.

BNP per capita påverkas naturligtvis också av antalet arbetade timmar. Om arbetskraftens storlek är oförändrad men arbetstiden per arbetande ökar eller minskar så påverkas produktionsresultatet och BNP per capita, alldeles oberoende av om produktionen per arbetstimma förändras. BNP per capita *kan* således, men behöver inte, vara en bra indikation på arbetsproduktiviteten. Däremot kan det, vilket behandlas närmare nedan, vara en rimlig uppskattning av det materiella välståndet i ett land.

BNP per sysselsatt är en något bättre approximation av arbetsproduktiviteten än BNP per capita. Det undviker en del av den missvisning som uppstår då förvärvsfrekvensen ändras, men förmår inte ta hänsyn till om arbetstiderna förändras. Om en förändring av förvärvsfrekvensen hänger samman med en förändring av arbetstiderna — om t. ex. antalet deltidsarbetande stiger — blir även BNP per sysselsatt missvisande.

4.2.3 Arbetsproduktivitet och välstånd

Även om BNP per capita inte är något korrekt produktivitetsmått, bör det framhållas, att det är det övergripande måttet på materiellt välstånd. Det finns därmed också på nationell nivå en koppling mellan levnadsstandard och arbetsproduktivitet. Även om det i enskilda företag eller branscher är mer ändamålsenligt att använda totalproduktivitetsmått, säger arbetsproduktivitetsens utveckling för *hela* samhällsekonomin något viktigt om vad som sker med den materiella levnadsstandarden.

Arbetsproduktivitetsens utveckling kan uppfattas som en indikation på hur den potentiella välfärden utvecklas, eller annorlunda uttryckt, vilken potentiell ersättning ekonomin kan ge en arbetstimme. I en situation med given befolkning och där antalet arbetade timmar är konstant, kommer en ökning av arbetskraftens produktivitet att vara lika med förändringen av BNP per capita. Det är dock inte självklart att arbetskraften kommer att erhålla höjda reallöner i samma utsträckning som arbetsproduktiviteten ökar, eller om det i stället blir kapitalägarna som får resultatet i form av högre vinster. Många olika krafter påverkar fördelningen av produktionsresultatet mellan arbete och kapital. En mängd empiriska studier pekar emellertid på ett nära samband över tiden mellan reallöneutveckling och förändringen av den genomsnittliga arbetsproduktiviteten.

Det bör i detta sammanhang påpekas, att BNP per capita också kan förändras av andra skäl, som t.ex förändringar av landets export- och importpriser. Sådana förändringar ökar eller minskar den andel av produktionen som måste avsättas till export för att kunna betala för importen, och påverkar därigenom möjligheterna till standardförbättring. Sådana förändringar av det s.k bytesförhållandet eller terms of trade (exportprisindex genom importprisindex) kan hänga samman med produktivetsförändringar, men behöver inte göra det. För en liten ekonomi som den svenska är de framför allt ett resultat av prisrörelser på världsmarknaderna. Ett typexempel är hur oljeprisernas svängningar påverkar utvecklingen av BNP per capita i Norge.

Detta gör att standardutvecklingen i ett land kan avvika från produktivetsutvecklingen. Normalt är dock en ökning av arbetsproduktiviteten en förutsättning för en hållbar välfärdsökning för arbetskraften. Som redovisades i föregående kapitel är det bara produktivetsökningar som på lång sikt kan ge en bestående och omfattande ökning av välfärden.

4.2.4 Mått på den totala produktiviteten

För att klargöra hela samspelet mellan produktionsresultat och resursinsats måste förändringarna av samtliga produktionsfaktorer beaktas. Det finns flera mått på den totala produktiviteten. I detta avsnitt skall två av dem diskuteras. Den ena är total faktorproduktivitet (TFP). Den andra är effektiviteten i en anläggning i förhållande till den tekniska fronten.

Total faktorproduktivitet

Total faktorproduktivitet ställer utvecklingen av produktionsvolymen i förhållande till förändringen av samtliga inputs. Den generella definitionen är denna:

$$TFP = \text{PRODUKTIONSVOLYM} / \text{SAMTLIGA PRODUKTIONSFAKTORER}$$

Detta är den definition som vanligen används, då företag mäter sin produktivitet. I täljaren ingår då produktionsvolym

⁷ För en traditionell framställning av produktivitetsmätning på företagsnivå, se t.ex Ahlmann: "Produktionsfunktionen i omvandling", kap 6.3 i Lundgren-Luthman-Elgstrand: "Människan i arbete", Sveriges Rationaliseringsförbund, Almqvist & Wiksell.

minus kassationer. I nämnaren ingår insatserna av arbete, kapital och energi samt materialförbrukningen.⁷

En förändring av den totala faktorproduktiviteten definieras matematiskt som förändringen i produktionsvolymindex minus förändringen i produktionsfaktorindex. TFP fångar således den tillväxt i produktionsresultatet som inte kan hänföras till ökade kvantitativa insatser av produktionsfaktorerna. Ibland hävdas att denna ökning är resultatet av teknisk utveckling; TFP skulle då utgöra ett mått på de tekniska framstegens effekter. Men det finns också andra förklaringar än "ren" teknisk utveckling till förändringar av TFP, såsom förändrad arbetsorganisation, bättre utbildning och högre kompetens hos arbetskraften, effektivare resursallokering mellan branscher och företag, etc. "Teknisk utveckling" måste i detta sammanhang därför tolkas som en vid beteckning för alla de förändringar i produktionsprocessen som sker utöver den rena kvantitativa förändringen av resursinsatserna.

Just på grund av denna oklarhet om vad som egentligen ingår i TFP kallades tidigare den tekniska utvecklingen, definierad enligt ovan, för "restposten". Restposten är således detsamma som TFP, dvs det som återstår när man från tillväxten i produktionsresultatet dragit effekterna av ökningen i sysselsättning och kapital. Den har därför ibland betecknats som ett mått på vår bristande kunskap. Denna beteckning har emellertid med tiden blivit allt mer oegentlig. Stor möda har ägnats åt att söka förklara och dela upp TFP i komponenter (s. k. *growth accounting*) eller åt att utöka den enkla modellen så att en hel del av restposten inkluderas i analysen, t.ex genom att måttet på arbetskraft även inkluderar arbetskraftens kvalitet.

Total faktorproduktivitet är i princip ett ganska enkelt mått. I verkligheten kan det dock vara komplicerat att ta fram siffror på TFP, i synnerhet på övergripande, nationell nivå. Det enskilda företaget brukar ha användbara kostnadsåtgång på alla insatser i produktionen, oavsett om det är arbetskraft, kapital, energi eller materialförbrukning. På nationell nivå är det emellertid ofta svårt att få fram statistik över såväl antalet arbetstimmar som kapitalbeståndets storlek.

En metod att beräkna TFP är att mäta skillnaden mellan produktion och produktionsfaktorernas relativa ökningstakter. Ett problem är emellertid att det är ytterst sällan som resursinsatserna förändras i exakt samma proportioner. Om insatserna av produktionsfaktorerna ändras i olika grad, måste man väga samman de olika resursinsatserna. Då krävs en närmare beskrivning av sambandet mellan de olika produktionsfaktorerna och output för att man skall kunna beräkna den totala faktorproduktiviteten.

Det är då vanligt att använda s.k produktionsfunktionsanalys för att klargöra sambandet mellan olika produktionsfaktorer och produktionsresultatet. Produktionsfunktionen fastställer matematiskt vilket produktionsresultat som genomsnittligt kan förväntas av en viss insats av produktionsfaktorerna och specificerar därmed vilken produktionsteknik som antas i analysen. Detta är en fördel i meningen att sambanden blir klara och stringent uttryckta.

Problemen med TFP-analys är att den bygger på speciella antaganden om samband, vilka många gånger kan te sig orealistiska.⁸ Analysens matematiska karaktär gör också att vissa faktorer som är viktiga för produktiviteten men som är svåra att kvantifiera — såsom arbetsorganisationen — blir svåra att tolka, eftersom de döljs i konstanter eller allmänna termer för teknisk utveckling. Denna typ av problem är emellertid gemensam för all matematisk analys.

Den totala faktorproduktivitetsens utveckling är, trots dessa svårigheter, väsentlig att söka analysera. TFP-måttet isolerar effekten av ökade resursinsatser från andra faktorer som kan förbättra produktionsresultatet. Det undviker de problem som ligger i den partiella analysen, och kompletterar måttet på arbetsproduktivitet väl.

⁸ Ett exempel är, att nämnaren i TFP-kvoten brukar uttryckas som ett vägt genomsnitt av de olika faktorinsatserna, där vikterna utgörs av de respektive faktorernas andel av nationalinkomsten. Detta förutsätter emellertid matematiskt att produktionsfunktionerna i varje sektor har en viss form och att faktorerna ersätts i enlighet med sin marginella produktivitet.

Sambandet mellan produktionens, faktorinsatsens och produktivitetens tillväxttakt

Produktionens tillväxt

$$Q = PF + TFP = wL + (1 - w)K + TFP$$

dvs. produktionens tillväxt (Q) är lika med summan av tillväxten av produktionsfaktorerna (PF) och faktorproduktiviteten (TFP). Tillväxten av produktionsfaktorerna är i sin tur en vägd summa av tillväxten av arbetskraft (L) och kapital (K), där vikterna utgörs av löneandelen av förädlingsvärdet (w).

Produktionstillväxten kan också beräknas som summan av sysselsättningens tillväxttakt och arbetskraftens produktivitetstillväxt.

Arbetskraftens produktivitetstillväxt

$$Q - L = TFP + (1 - w)(K - L)$$

dvs. arbetskraftens produktivitetstillväxt (skillnaden mellan tillväxten i produktionen (Q) och i sysselsättningen (L)) är lika med summan av tillväxten i faktorproduktivitet (TFP) och tillväxten i kapitalintensitet (skillnaden mellan tillväxten i kapitalinsatsen (K) och i sysselsättningen (L)) multiplicerad med kapitalandelen av förädlingsvärdet (1 - w).

Sambandet mellan TFP och arbetsproduktivitet är viktigt för analysen av produktivitetens utveckling. Matematiskt blir arbetsproduktiviteten summan av TFP och effekten av ökad kapitalintensitet (se vidstående ruta). Detta samband kan ut-

nyttjas för att härleda vilken relativ betydelse kapitalintensiteten respektive den tekniska utvecklingen haft för produktivtetsutvecklingen.

Mer allmänt är det, mot denna bakgrund, vanligt att se arbetsproduktivitets utveckling på aggregerad nivå som en approximation av det materiella välståndets utveckling, medan utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten approximerar den tekniska utvecklingen i vid mening. Båda måtten är således av intresse.

Effektivitet i produktionen

Ett sätt att analysera totalproduktivitets utveckling utgår från den definition av effektivitet i produktionen som gavs i avsnitt 4.1.1, och analyserar med hjälp av s.k frontproduktionsfunktioner potentialen att öka produktiviteten genom att närma sig den bästa tillgängliga tekniken.

En källa till produktivtetsökningar är att man tillgodogör sig modern teknik. En anläggning kanske inte har den allra senaste tekniskt möjliga produktionsapparaten. Genom att investera i nya tekniska lösningar kan produktiviteten förbättras. Skillnaden mellan den existerade anläggningens teknik och den bästa fronttekniken utgör ett mått på effektivitet i produktionen. Olika mått för effektiviteten i denna specifika betydelse har utvecklats. De avser alla att mäta den potential som i en viss bestämd tidpunkt finns för produktivtetsökningar.

Distinktionen mellan total faktorproduktivitet och effektivitet i produktionen är viktig. En produktivtetsförbättring kan ju äga rum genom att en anläggning eller en sektor applicerar modernare teknik och därmed flyttar sig närmare teknikfronten. Produktiviteten ökar, samtidigt som potentialen för framtida produktivtetsförändringar töms ut. Men den teknologiska fronten kan ju också förskjutas och därmed öka möjligheterna för ytterligare produktivtetsförbättringar för dem som ligger efter. Information om faktiska produktivtetsökningar är således inte tillräcklig vid analysen av olika anläggningar, företag eller branscher. Den tekniska utvecklingen i betydelsen förskjutningar av teknikfronten är också av stor betydelse eftersom den fångar potentialen för framtida produktivtetsförändringar.

Det bör påpekas, att det finns stora praktiska och principiella problem förknippade med att identifiera ineffektivitet i denna bemärkelse. Avståndet till fronten beror i praktiken inte enbart på omodern teknik i meningen föråldrad kapitalstock,

⁹ Dessa och andra problem i analysen är nära förknippade med teorin om s.k. X-effektivitet; se Harvey Leibenstein: "General X-efficiency Theory and Economic Development", Oxford 1978.

utan också på att arbetsorganisation och företagsledning inte alltid utnyttjar det befintliga kapitalet fullt ut.⁹

Det är därför svårt att separera front, avstånd till fronten och insats av olika produktionsfaktorer.

Mikro- eller makronivå?

Avslutningsvis bör man i detta sammanhang peka på ytterligare ett metodproblem vid mätning av totalproduktivitet. Det rör den nivå på vilken analysen sker. Produktiviteten kan på nationell nivå i princip öka på två olika sätt. Det ena är genom ökad produktivitet på de enskilda arbetsplatserna. Det andra är genom att resurser flyttas från arbetsplatser (eller branscher) med lägre produktivitet till arbeten med högre.

Det är viktigt att notera, att det sistnämnda höjer den uppmätta produktiviteten på makronivån utan att det behöver innebära ökad produktivitet på mikronivå, i det enskilda företaget. Innebörden är att man måste vara varlig vid tolkningen av TFP-utvecklingen på aggregerad nivå i tider av snabb struktumvandling. En ökning av totalfaktorproduktiviteten kan ske på nationell nivå, till följd av förändrad branschsammanställning i ekonomin, utan att det egentligen innebär teknisk utveckling i de enskilda företagen.

4.3 Slutsatser

Det finns nära samband mellan begreppen produktivitet, effektivitet, kvalitet och lönsamhet. Vid analysen av produktivitetens utveckling är det sålunda viktigt att måtten beaktar kvalitetsförändringar i produktionen. Täljaren i produktivetsmåttet bör i så hög utsträckning som möjligt avspegla det samhälls-ekonomiska värdet av produktionen. Uppgiften är inte bara att göra saker rätt utan också att göra rätt saker. De åtgärdsförslag som delegationen skall lägga fram kommer därför inte bara att beröra produktivitet utan väl så mycket kvaliteten i produktionen samt effektiviteten i hela ekonomin. I praktiken kommer det inte alltid att vara möjligt att skilja mellan åtgärder för ökad produktivitet och åtgärder för ökad effektivitet och höjd kvalitet.

Företagen strävar inte spontant efter produktivitet, utan efter lönsamhet. En väsentlig uppgift för att öka såväl produktivitet som effektivitet blir därmed att söka minska gapet mellan samhälls-ekonomisk och företagsekonomisk lönsamhet. Därigenom förbättras drivkrafterna för produktiv verksamhet.

Det finns olika produktivitetsmått, som svarar på olika frågor. De bör användas i olika sammanhang, beroende på vad analysen syftar till. Arbetsproduktivitet är ett partiellt mått och lider därmed liksom alla partiella mått av brister. Det är dock intressant därför att det indikerar potentiell välfärdsutveckling. Totalfaktorproduktivitet kan ses som en approximation av den tekniska utvecklingens effekt på produktiviteten. Produktivitetsanalys måste bygga på båda arbetsproduktivitet och TFP-mått.

En slutsats som kan dras redan här, är att det är viktigt att ta fram sammanhängande statistik för båda dessa mått. I fortsättningen av detta betänkande kommer analysen att använda båda typerna av mått, där de finns och där så är lämpligt.

Hur är läget?

DEL

II

Den statistiska bilden

Detta kapitel har två huvudinslag. För det första görs en genomgång av den svenska produktivetsstatistiken. De hittillsvarande måtten och dataserierna granskas. Ny produktivetsstatistik från SCB presenteras. För det andra diskuteras generella svårigheter att mäta produktivitet, såväl för produktionsresultat som för resursinsatser. Avslutningsvis föreslås vissa förbättringar av den befintliga statistiken. Syftet är att lägga grunden för en bättre produktivetsstatistik och att bedöma argumentet att den uppmätta produktivetsdämpningen är en statistisk missvisning.

5.1 Den svenska produktivetsstatistiken

I Sverige finns i dag inte någon officiell produktivetsstatistik. Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för att ta fram produktionsvärden för olika sektorer och ställer i nationalräkenskaperna (NR) samman dessa till en bruttonationalprodukt. SCB publicerar också sysselsättningsdata, som dock är hämtade från andra källor, men arbetar däremot inte löpande fram data över kapitalstockarna.

Beräkningar av produktionsresultatet

Nationalräkenskaperna (NR) är stommen i den svenska ekonomiska statistiken. De skall ge en helhetsbild över utvecklingen av den svenska ekonomin, där de olika delarna är inbördes konsistenta. Detta uppnås genom att NR systematiskt ställer samman statistiska uppgifter utifrån den dubbla bokföringens

principer; tillverkning i en sektor utgör förbrukning i en annan. NR arbetar med s.k. varubalanser, som innehåller uppgifter om tillgång och användning av varor och tjänster. Sammantaget rör det sig numera om 330 balanser. Balanserna specificeras i s.k. input-outputtabeller efter tillförsel och förbrukning i varje bransch, liksom förbrukning för slutlig användning (konsumtion, investeringar eller export).

Det innebär att man får en bild av hur flöden av varor och tjänster går mellan olika branscher i ekonomin. Branschernas respektive bidrag till BNP, förädlingsvärdena, räknas fram genom att från bruttoproduktionen (försäljningsvärdet) dra förbrukningen av varor och tjänster i varje bransch.

Beräkningar av resursinsatser

Någon heltäckande statistikinsamling av antalet *arbetade timmar* görs inte av SCB. Uppgifter om antal sysselsatta hämtas från arbetskraftsundersökningarna (AKU), som är en månatlig, individbaserad urvalsundersökning. Inom SCB räknas dessa data om till uppgifter om arbetade timmar inom varje delbransch i NR-systemet. Det är dock med dagens metoder oundvikligt att dessa serier på branschnivå är behäftade med osäkerhet.

Någon serie för *kapitalstockens* utveckling har i flera år inte funnits i NR. Arbete för att ta fram sådana data pågår för närvarande; nya kapitalstocksserier kommer att presenteras vid årsskiftet 1991/92. Det finns en rad svårigheter med att bestämma kapitalstockens storlek; det gäller livslängder, värdering, etc. Under senare år har flera forskare med olika metoder sökt uppskatta kapitalstocken i svensk ekonomi, i synnerhet industrin.¹ Resultaten varierar, beroende på urval och metod.

¹ Se t.ex. uppsatserna av Bentzel, Hansson och Walfridsson och Hjalmarsson i expertrapport 3 "Kapitalbildning, kapitalutnyttjande och produktivitet".

Produktivitetsdata

SCB gör inte någon egen produktivitetssammanställning utifrån dessa variabler — och har heller inte regeringens uppdrag att göra det. Statistikanvändare som finansdepartementet, konjunkturinstitutet och andra ekonomiska bedömare, utnyttjar delar av SCBs statistik för att ta fram egna serier över arbetsproduktivitet.

Det säger sig dock självt att kvaliteten på dessa serier ofta blir svårbedömd, eftersom det föreligger brister i de olika seriernas inbördes konsistens. De är ej framtagna i ett sammanhang och avses inte användas för produktivitetsmätning.

Ingen svensk statistikproducent gör löpande serier över totalfaktorproduktivitetsens utveckling. Alla sådana serier som då och då används är framtagna i olika sammanhang, av olika forskare, och bygger på skilda metoder.

5.2 En ny statistisk bild

Denna situation är inte tillfredsställande. Dels behövs det en konsistent bild, utifrån den kunskap vi i dag har, dels behövs ett arbete sättas igång för att på längre sikt bygga upp en sammanhängande och konsistent produktivitetsstatistik.

SCB har för produktivitsdelegationens räkning utfört en genomgång av NR, med syfte att kalkylera produktivitetens utveckling sedan 1970. Uppdraget har varit att dels systematiskt kalkylera arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet på branschnivå, dels att granska resultatet och dagens statistik utifrån kvalitets- och konsistenskriterier.²

Det är första gången SCB på detta vis gör en systematisk genomgång av NR för att få en konsistent produktivitsbild. Att få fram denna bild var en viktig del av regeringens direktiv till delegationen.

Produktionsmåttén i SCBs utredning har grundats på nationalräkenskaperna. Nya data över kapitalstockarna har tagits fram för att serier över TFPs utveckling skall kunna konstrueras. De kapitalstockdata som använts är en preliminär version av de mer omfattande beräkningar som inom kort kommer att publiceras. Man arbetar till större delen med den s.k perpetual inventory-metoden (PI). Den variant av PI-metoden som använts, bygger på investeringsserier i fasta priser, med antaganden om medellivslängder och fördelningen av livslängderna. Linjär avskrivning dominerar. För vissa kapitaltyper, i huvudsak transportmedel, görs direkta stockkalkyler.

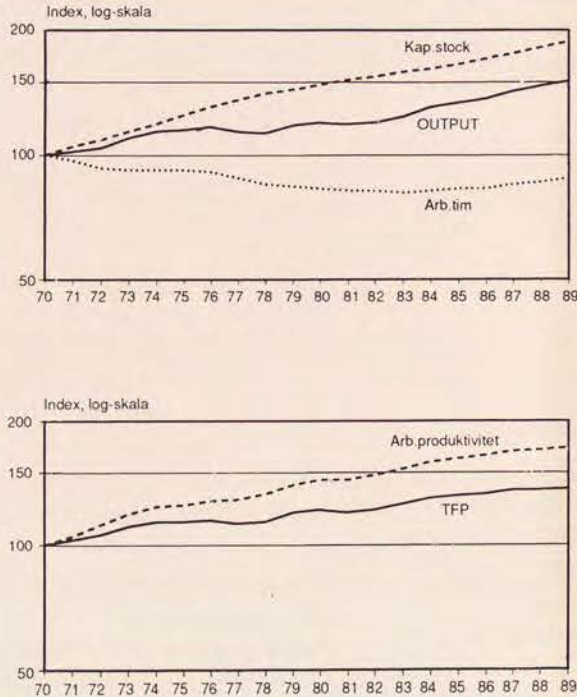
5.2.1 Näringslivet som helhet

Resultatet vad avser det privata näringslivet framgår av diagram 5.1 och tabell 5.1. Där anges total produktion mätt som förädlingsvärde, antal arbetade timmar, kapitalstock, samt arbetsproduktivitet och TFP för femårsperioder sedan 1970.

Av diagrammet framgår att produktionen ökade i näringslivet under nästan hela perioden. En nedgång skedde 1977–78 och en stagnation inträffade 1981–82, varefter en viss återhämtning ägt rum. Resursinsatserna har varierat. Antalet arbe-

² Aspén m.fl. "Produktivitetsutvecklingen inom svenskt näringsliv — en studie baserad på nationalräkenskaperna" i expertrapport 1.

Tabell 5.1
Produktivitetsutveckling i det privata näringslivet (exklusive fastighetsförvaltning) 1970–89



Källa: SCB.

tade timmar föll med nästan 20 procent mellan 1970 och 1983, men har därefter ökat med 7 procentenheter. Kapitalstocken har däremot ökat under hela undersökningsperioden.

Detta har medfört att arbetsproduktivitetsnivå har stigit med sammanlagt 72 procent och totalfaktorproduktivitetsnivå med 37 procent. För båda produktivetsmåten syns ett tydligt cykliskt mönster. Relativt snabb tillväxt i början av 1970-talet, stagnation vid mitten av 1970-talet, en kort tillväxtperiod vid slutet av 1970-talet, en ny, kortare stagnation i början av 1980-talet, samt därefter en ny period av tillväxt som efterhand saktar in.

Redan här kan vi konstatera, att cykliska faktorer spelar en viktig roll för mönstret över tiden. För analysen i de följande kapitlen blir det därför en central uppgift att söka skilja underliggande, långsiktiga faktorer från de effekter som ges av kortsiktiga, konjunkturella faktorer.

SCBs utredning har dock inte syftat till detta utan enbart att ta fram nya grunddata. I tabell 5.1 har resultaten räknats om till årliga tillväxttakter för femårsperioder och hela decennier,

Tabell 5.1**Arbets- och totalfaktorproduktivitet i svenskt näringsliv* 1970–89**

	Genomsnittlig årlig utveckling i procent					
	1970–75	1975–80	1980–85	1985–89	1970–80	1980–89
Förädlingsvärde i fasta priser	2,8	0,8	2,3	3,1	1,8	2,6
Arbetade timmar	–1,6	–1,8	–0,1	–1,6	–1,6	0,6
Förädlingsvärde per arbetstimme	4,6	2,8	2,4	1,5	3,7	2,0
Kapitalstock	4,6	3,3	2,4	3,1	4,0	2,7
Totalfaktorproduktiviteten	2,6	1,4	1,6	1,0	2,0	1,3

Källa: SCB.

* Representeras av näringsområdena SNI 1–7, 832 samt privata delar av SNI 9.

oavsett hur dessa förhållit sig till konjunkturmönstret. Där framgår att arbetsproduktivitets tillväxt kontinuerligt sjunkit under hela perioden. TFP har också sjunkit, men med viss variation mellan perioderna. För såväl arbetsproduktivitet som TFP är produktivitetstegringen under den senaste femårsperioden ungefär en tredjedel av vad den var i början av undersökningsperioden. Hade data för 1990 kunnat inkluderas, hade nedgången blivit ännu tydligare.

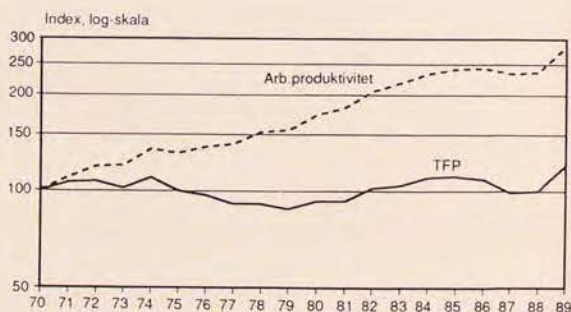
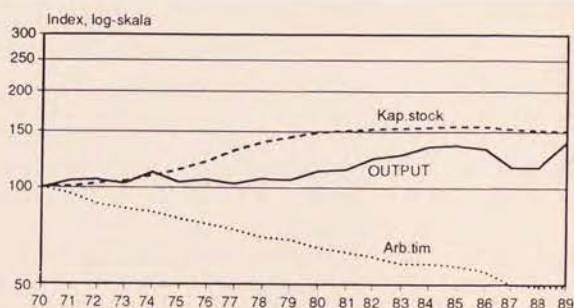
5.2.2 Utvecklingen i delsektorer

I SCBs rapport visas också siffrorna nedbrutna på olika delsektorer. Näringslivet har delats in i 20 sektorer, varav 10 inom tillverkningsindustrin. Sammantaget ger studien den mest detaljerade bild som hittills redovisats av produktivitet utvecklingen i svenskt näringsliv under 1970- och 80-talen. Eftersom regeringens direktiv givit delegationen i uppdrag att redogöra för och kommentera aktuell statistik, vill delegationen redovisa några av delsektorerna också i huvudbetänkandet. På de följande sidorna redovisas därför utvecklingen, mätt på detta sätt, för några intressanta sektorer, såväl vad gäller produktion, arbetsinsats och kapitalstock som arbets- och totalfaktorproduktivitet.³

³ Notera, att skalorna är logaritmiska och att de skiljer sig åt mellan olika sektorer. Man skall därför vara försiktig med snabba, visuella jämförelser mellan branscher. I en del mindre branscher bör man också vara varlig med att ta siffror för enstaka år på alltför stort allvar, framför allt om de skiljer sig kraftigt från omkringliggande noteringar. Det kan vara enstaka felmätningar som spökar.

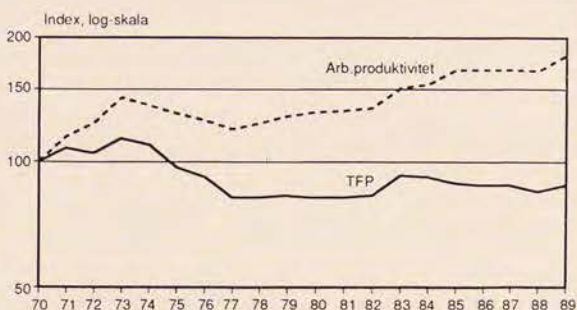
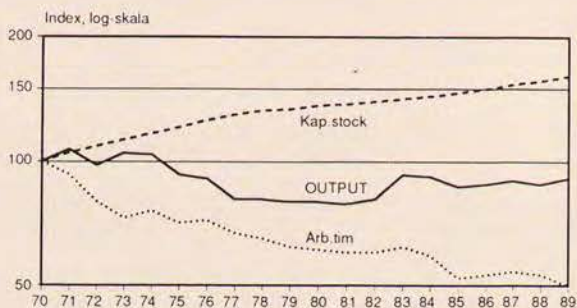
Jordbruk

Jordbruket är en krympande sektor. Arbetsinsatserna har halverats under perioden. Kapitalstocken har stagnerat under 1980-talet. Produktionen har ökat relativt långsamt. Arbetsproduktiviteten har däremot ökat snabbt; jordbruket är en av de sektorer som har haft den snabbaste arbetsproduktivetsökningen. Eftersom TFP var i det närmaste konstant, framgår att nästan hela stegringen av arbetsproduktiviteten varit en följd av ökad kapitalintensitet.



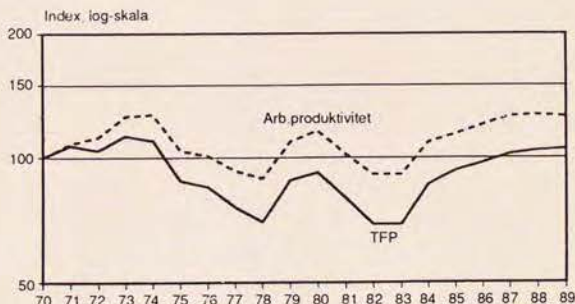
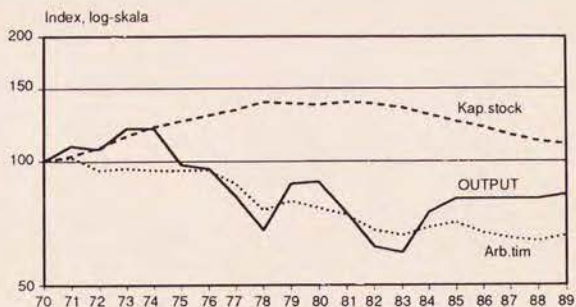
Skogsbruk

Också inom *skogsbruket* har skett en kraftig minskning av arbetsinsatserna och en ökning av arbetskraftsproduktiviteten — om än inte lika stor som i jordbruket. Produktionsvolymen har legat still under perioden medan kapitalstocken ökat starkt. Detta har medfört att TFP sjunkit, vilket innebär att hela ökningen av arbetsproduktiviteten berott på stegrad kapitalintensitet.



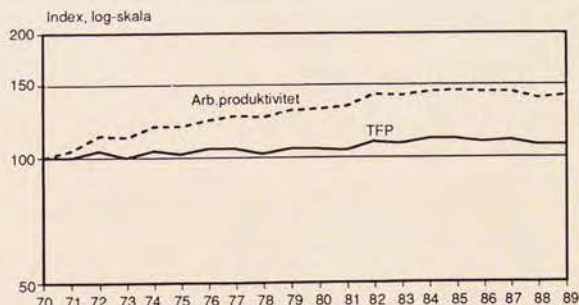
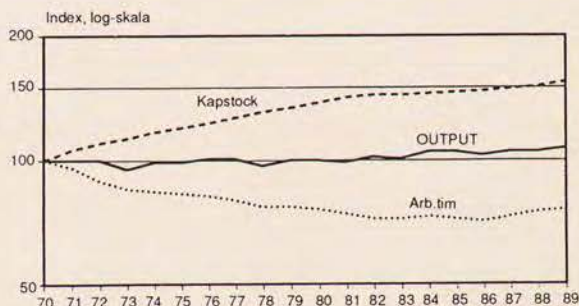
Gruvindustri

Inom *gruvindustrin* är produktivtetsutvecklingen svag. Branschen har krympt och produktionen stagnerat. Kapitalstocken har minskat i omfattning de senaste åren, vilket avspeglar en svag investeringsutveckling. Båda produktivetsmåttén svänger kraftigt med konjunkturerna. Det betyder att kapacitetsutnyttjandet spelat stor roll för produktiviteten.



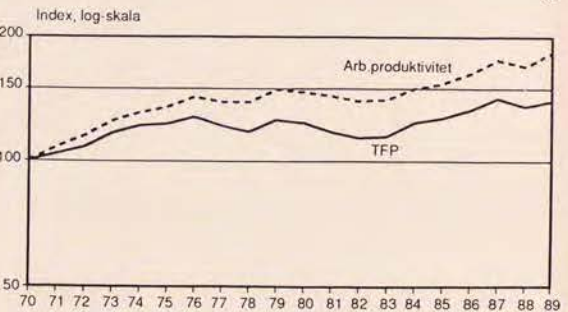
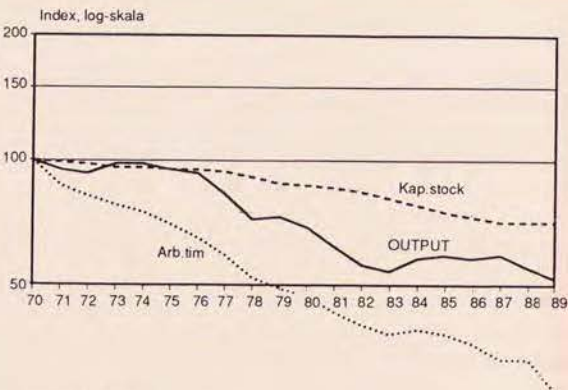
Livsmedelsindustri

I *livsmedelsindustrin* har produktionen varit praktiskt taget konstant. Kapitalstocken har växt samtidigt som antalet arbetade timmar har minskat. Ökningen av arbetsproduktiviteten har varit relativt svag och har stagnerat från början av 1980-talet. TFP har varit nästan oförändrad över hela perioden. Här ges med andra ord en bild av en sektor med relativt svag teknisk utveckling.



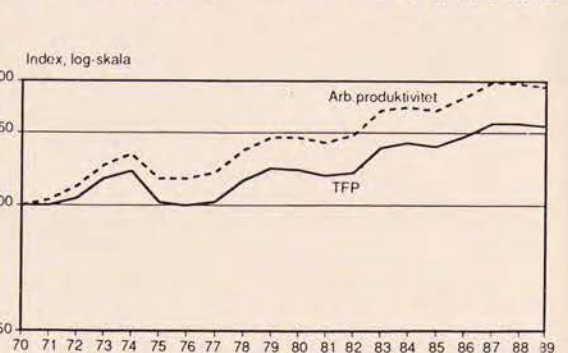
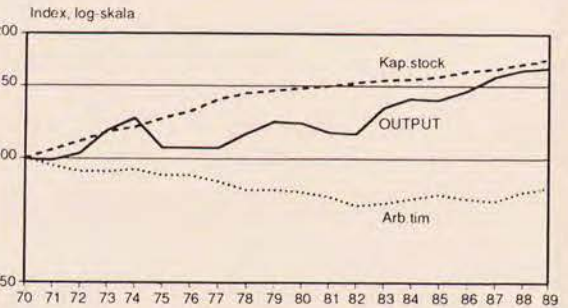
Textil- och beklädnadsindustri

Textil- och beklädnadsindustrin har genomgått den starkaste krympningen i svensk industri. Arbetsinsatserna har minskat med två tredjedelar och kapitalstocken med drygt en fjärdedel under de senaste 20 åren. Produktionsvolymen har halverats; det stora fallet kom mellan 1976 och 1983. Såväl arbetsproduktivitet som TFP har ökat förhållandevis snabbt. TFPs ökning kommer sannolikt både från teknisk utveckling och strukturomvandling. Lågproduktiva enheter har med andra ord slagits ut i stor omfattning.



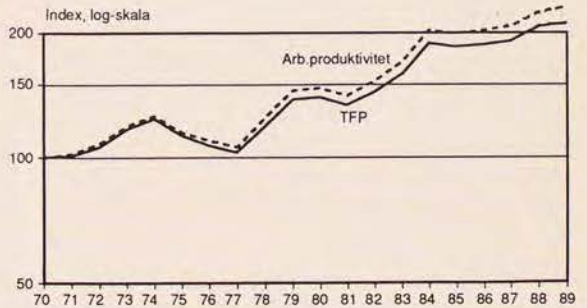
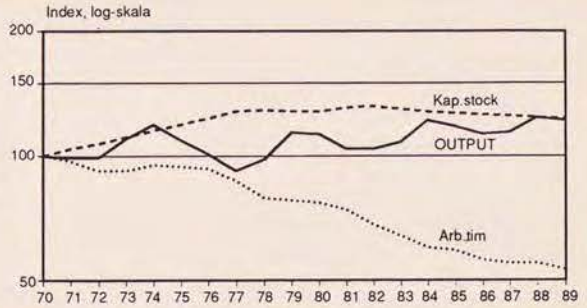
Pappers- och massaindustrin

Pappers- och massaindustrin har haft en snabb stegring av kapitalstocken. Produktionen visar ett tydligt cykliskt mönster med en relativt kraftig ökning efter 1982. Både arbetsproduktivitet och TFP visar en snabb stegring och följer väl produktionens cykliska svängningar, vilket visar att produktiviteten hänger samman med graden i kapacitetsutnyttjandet. Att TFP stigit så starkt indikerar tekniska framsteg, strukturomvandling och/eller bättre utnyttjande av stordrifts-fördelar.



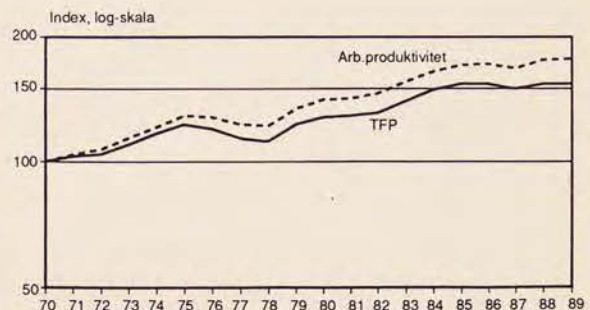
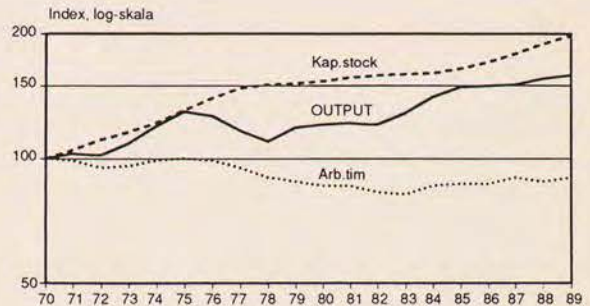
Järn- och stålindustri

Järn- och stålindustrin visar ett något annorlunda mönster. Produktionen har ökat långsamt, med starka cykliska svängningar. Kapitalstockens tillväxt stagnerade redan vid slutet av 1970-talet. Arbetsinsatserna har minskat kraftigt. Att skillnaden mellan arbetsproduktivitet och TFP är så liten hänger sannolikt samman med den stora utslagningen av lågproduktiv verksamhet.



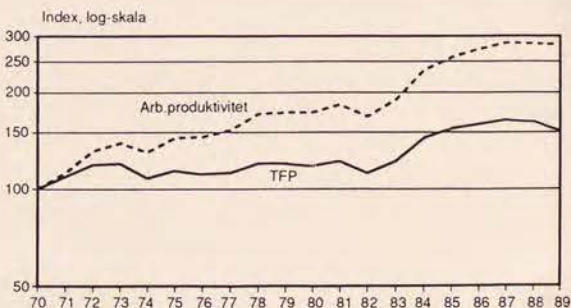
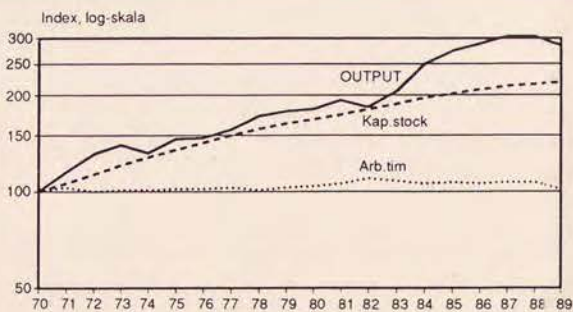
Verkstadsindustri

Verkstadsindustrin, den största delbranschen inom industrin, har haft en snabb ökning av kapitalstocken, framför allt i början av 1970-talet. Produktionen har växt i fyra tydligt avgränsade faser; tillväxt under första halvan av 1970-talet, starkt produktionsfall 1976–78, accelererande uppgång under första hälften av 1980-talet och utplaning under andra hälften av 1980-talet. Produktivitetsökningen, såväl vad gäller arbetsproduktivitet som TFP, har varit relativt snabb och väl följt dessa faser. Den tekniska utvecklingen synes i denna mening ha varit snabb, med två tydliga stagnationsfaser vid mitten av 1970-talet och slutet av 1980-talet.



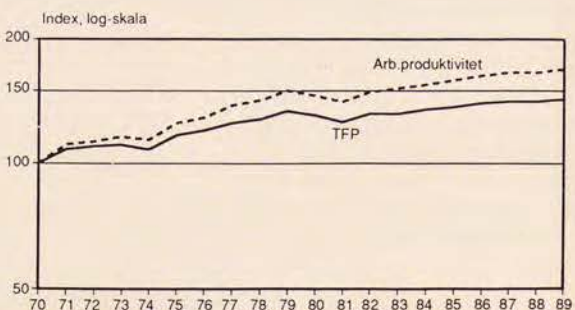
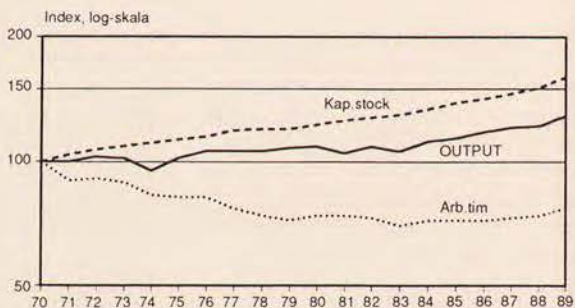
El-, värme- och vattenverk

El-, värme- och vattenverken har haft den snabbaste produktionsökningen av alla de studerade sektorerna. Den har samtidigt varit mycket ryckig, bl.a beroende på politiska beslut. Båda produktivetsmått har följt utvecklingen av produktionsvolymen. Arbetsproduktivetsökningen har varit den snabbaste i alla de studerade sektorerna, och den tycks hänga samman såväl med ökad kapitalintensitet som snabb teknisk utveckling.



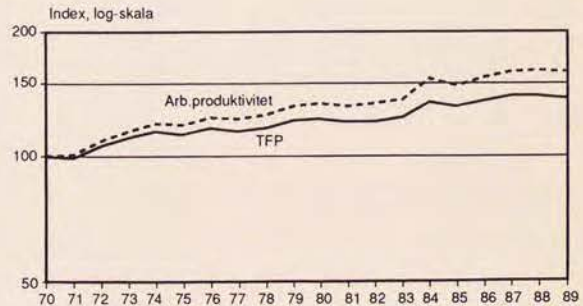
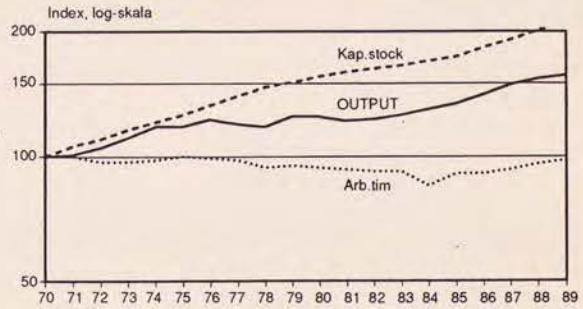
Byggsektor

Byggsektorn har osäker statistik, bl.a för att den består av ett stort antal småföretag. Enligt det tillgängliga underlaget har sektorn haft ungefär samma produktivetsutveckling som näringslivet som helhet. Det gäller såväl arbetsproduktivitet som TFP.



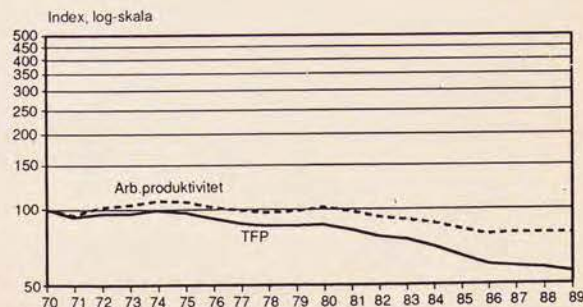
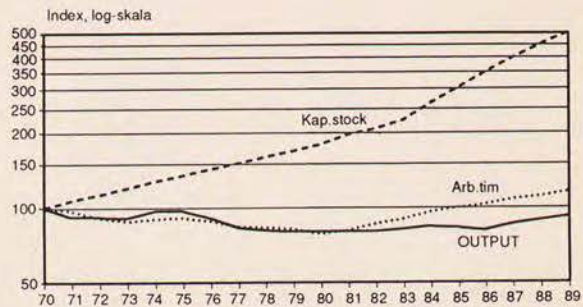
Handel

Handeln visar en rätt odramatisk bild. Arbetsinsatserna har varit oförändrade medan kapitalstocken växt snabbt. Det sistnämnda återspeglar omfattande investeringar, bl.a i nya, större butiker i detaljhandelsledet. Såväl arbetsproduktivitet som TFP har växt ungefär i samma takt som näringslivet i övrigt. På detta område är dock statistikunderlaget mycket heterogent, vilket gör produktivetsmåttens extra osäkra. Delegationen har gjort en egen studie av kvalitetsmättningsproblemen i handeln, till vilken vi återkommer nedan.



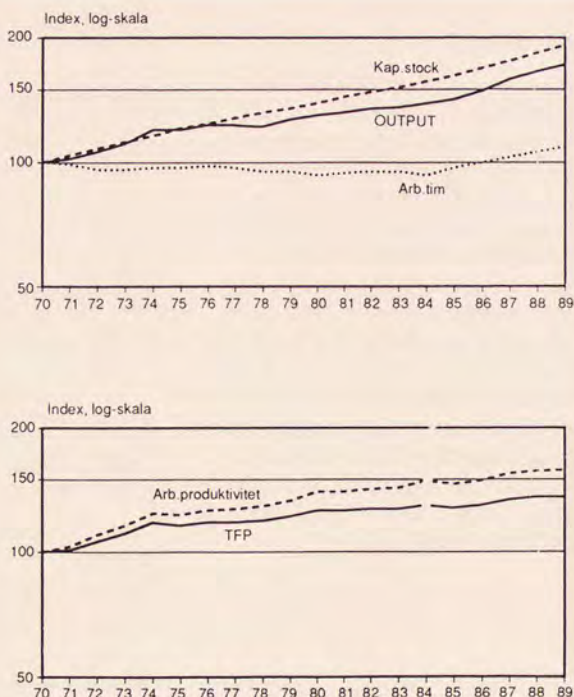
Hotell- och restaurangnäring

Hotell- och restaurangnäringen skiljer sig markant från de övriga sektorerna. Den är den enda för vilken produktiviteten, så som den här mätts, har sjunkit. TFP har nästan halverats. Orsaken är att kapitalstocken femdubblats, medan produktionsvolymen legat still. SCB menar dock att branschens produktionsvärde sannolikt är underskattat p.g.a mätproblem. Delegationen har också för denna sektor gjort en särskild studie för att undersöka mätproblemen. Den behandlas senare i detta kapitel.



Privata tjänstesektorn

Den *privata tjänstesektorn* som helhet (exklusive fastighetsförvaltning) uppvisar en produktivitetstillväxt som är något svagare än industrins. Kapitalstocken har växt nästan lika snabbt som i industrin, medan antalet arbetade timmar, till skillnad från i industrin, har ökat något under perioden. Nettot är en något långsammare stegring av kapitalintensiteten. Samtidigt har TFP växt nästan lika snabbt, vilket indikerar att andra källor till produktivitetsökning har givit förhållandevis goda resultat. För tjänstesektorn gäller dock att statistiken, på grund av skäl som kommer att redovisas senare i detta kapitel, är mer osäker än för industrin.



Detta är den bild av näringslivets produktivitetsutveckling som erhålles av nationalräkenskaperna, då de kompletteras av SCBs egna kapitalstockberäkningar. För att få aggregatet för hela den svenska ekonomin skall tillfogas den offentliga sektorn samt en del mindre sektorer såsom den finansiella sektorn. För dessa gäller dock att de anses vara så svärmätta att de i dagens nationalräkenskaper åsätts mer eller mindre godtyckliga tumregler vad gäller produktivitetsutveckling.

Den ovan givna bilden är den mest detaljerade hittills i svensk statistik. Även den behöver emellertid granskas och kompletteras. I det följande kommer nationalräkenskapernas relation till primärstatistiken att redovisas, de ovan nämnda tumreglerna att granskas och en del övergripande problem vid mätning av kvalitet att diskuteras.

5.3 Nationalräkenskaper och primärstatistik

Det är naturligt att produktivitetsmätningarna utgår från nationalräkenskaperna. Styrkan med NR är att materialet är inbördes konsistent. Under 1980-talet uppstod emellertid bety-

dande interna restposter inom NR-systemet. Det gällde skillnader mellan BNP beräknad från användningssidan respektive produktionssidan, lönesummeberäkningarna samt restposter i sysselsättningsberäkningarna. Genom en omfattande s.k. generalrevidering av NR, där beräkningarna från produktionssidan integrerades med beräkningarna från användningssidan med hjälp av den input-output-metodik som ovan berörts, kunde restposterna minskas avsevärt. Problemet är dock, att denna förbättring av den interna konsistensen i NR delvis skett på bekostnad av ökad inkonsistens mellan NR och primärstatistiken, dvs den statistiska "råvara" som NR bygger på.

Särskilt besvärande har varit den splittrade bilden av industrin och dess utveckling. Industristatistiken (IS) ger sålunda en mer positiv bild av industrins utveckling under senare delen av 1980-talet än vad NR gör. Utvecklingen i näringslivet har framför allt under senare hälften av 1980-talet inneburit avregleringar, bolagiseringar och internationalisering. Detta har gjort det allt svårare att mäta den ekonomiska utvecklingen, något som bl. a. tar sig uttryck i betydande skillnader mellan NR och finansräkenskaperna vad gäller sparandets utveckling.

Finansstatistiken

Finansstatistiken (FS) baseras på uppgifter från bolagssektorn. Den totalstuderar icke-finansiella företag med minst 50 anställda, och gör stickprov för mindre företag. Finansstatistiken utgår från de studerade företagens årsredovisningar och anses ha hög inbördes variabelkonsistens och god kvalitet. En fördel är också att den ger goda möjligheter till kvalitetskontroll, genom tillgången till årsredovisningar. Vidare innehåller FS uppgifter både om företagens förädlingsvärden och sysselsättning. Det innebär att statistiken har stora förutsättningar att vara konsistent för varje enskilt företag. Man slipper alltså NRs problem med restposter på grund av att statistiksystemen inte går ihop.

Nackdelen med finansstatistiken är att den enbart omfattar bolagssektorn. Enskilda firmor täcks alltså inte. Vidare avser den endast företag (juridiska personer), vilket gör den svår att jämföra med annan statistik, som är baserad på arbetsställen. Vågen av bolagiseringar och koncernbildningar under 1980-talet försvårar också FS användbarhet vad gäller produktivtetsberäkningar, eftersom detta ibland medför att små företag — i meningen få anställda i moderbolaget — faller bort ur statistiken, trots att produktionen kan vara stor.

Det är av dessa skäl knappast möjligt att se FS som ett heltäckande alternativ till NR. Den kan däremot användas som komplement för att belysa vissa delsektorer. Stora diskrepanser mellan FS och NR kan tjäna som larmsignaler för olika statistikproblem.

Industristatistiken

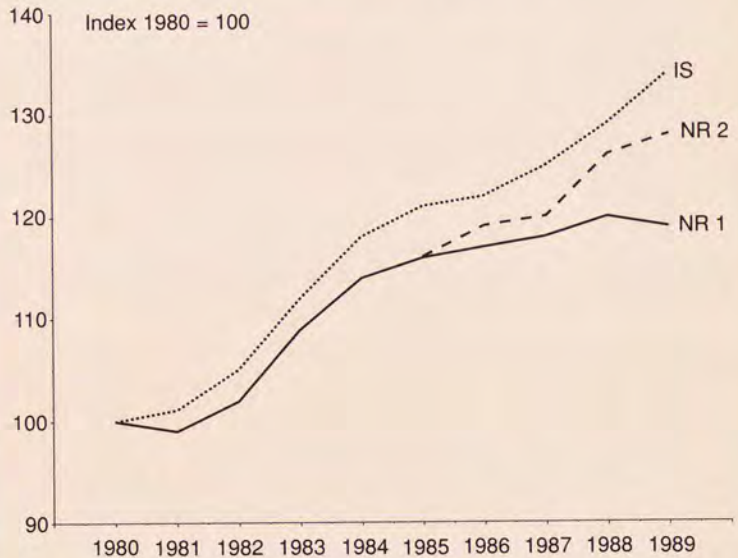
En nackdel med nationalräkenskaperna är, som framgått, att täljare och nämnare i den produktivetsknot de ger baseras på olika primärstatistiskt material. Industristatistiken (IS), som är den primärstatistik som används för industrisektorn, har inte den svagheten. Där baseras såväl täljare (produktionsvärde) som nämnare (arbetstimmar) på ett gemensamt underlag; de insamlas genom en enkät till industriföretagens arbetsställen. En nackdel med IS är att den inte är heltäckande, eftersom den enbart behandlar arbetsställen med över 5 anställda och dessutom helt exkluderar vissa delsektorer.

Som redan framgått, visar IS en högre produktivitetstillväxt för industrin än vad NR gör. Skillnaden uppträder från mitten av 1980-talet och beror framför allt på att IS uppvisar en långsammare sysselsättningsökning än NR. Ett skäl till diskrepansen är att NR baserar sina sysselsättningsuppgifter på arbetsgivarnas kontrolluppgifter till till skattemyndigheterna, och de lönesummor som där uppges i samband med preliminärskatteberäkningar. IS utgår däremot från enkäter till företagen om produktionsvärde och arbetade timmar för arbetare. Kontrolluppgifterna visar från mitten av 1980-talet en starkare sysselsättningsutveckling än i enkäterna. I NR har man tillmätt kontrolluppgifterna hög trovärdighet och därför reviderat upp industrisysselsättningen jämfört med IS. Däremot har ingen motsvarande uppräknings av produktionsvärdet gjorts. Detta har i sin tur resulterat i att NR redovisar en långsammare utveckling av industrins arbetsproduktivitet under 1980-talet.

Skillnaderna mellan NR och IS vad gäller sysselsättning och industriproduktivitet var under en period betydande. SCB har emellertid nyligen granskat statistiken och utvärderat differenserna. Resultatet är att skillnaderna minskat. Man har funnit att industristatistiken har underskattat sysselsättningsutvecklingen. Dels har man underskattat betydelsen av bortfallet av små arbetsplatser, dels har statistiken exkluderat s.k. hjälparbetsställen, inklusive en del huvudkontor, som förts till den finansiella sektorn. Tillväxten av arbetsproduktiviteten i industrin under 1980-talet har mot bakgrund av detta därför nu i IS

Diagram 5.3

Produktivitetsutvecklingen inom svensk industri 1980–1989
enligt industristatistiken respektive nationalräkenskaperna



IS: Industristatistik efter revidering.

NR 1: Gamla nationalräkenskaperna.

NR 2: Maximalt uppräknade nationalräkenskaper.

Källa: Arbetsmaterial från SCB, september 1991.

reviderats ned med en halv procentenhet per år, från 3,7 till 3,2 procent.

Samtidigt har NR, då man sökt ta hänsyn till bortfallet i IS, förmodligen underskattat industriproduktionens nivå. Hur stor denna effekt är, kan dock inte avgöras i dagsläget. Enligt SCB kan den maximalt antas uppgå till en halv procentenhet per år. I och med detta minskar kraftigt de tidigare noterade skillnaderna mellan IS och NR. Diagram 5.3 redovisar de återstående skillnaderna, så som de ter sig i dagsläget, med återgivande dels av dagens NR-siffra dels av den maximala upprevidering som här angivits.

SCB arbetar f.n för att ta fram en reviderad NR-serie under 1992. Denna kan således medföra en viss upprevidering av produktionstillväxten under senare delen av 1980-talet. Det är dock inte klart hur detta påverkar produktiviteten på nationell nivå, dvs BNP per arbetad timme. Det beror på var den oredovisade produktionen används; inom industrin själv, inom tjänstesektorn eller eventuellt som slutlig användning. I SCBs rapport till delegationen görs bedömningen att revideringen

⁴ Aspén m.fl.: "Produktivitetsutvecklingen inom svenskt näringsliv — en studie baserad på nationalräkenskaperna", expertrapport 1.

"inte på något avgörande sätt kommer att ändra bilden av den ekonomiska utvecklingen i Sverige".⁴

Vilken statistikälla skall då användas? För produktivitetsmätningar på nationell nivå är NR det enda alternativet. För industrisektorn finns argument som talar för IS; detta på grund av att såväl nämnare som täljare kommer från samma källa, dvs företagsenkäterna. NR baserar fortfarande sina produktionsmätningar på enkäterna, medan uppskattningen av arbetstiderna kommer från kontrolluppgifterna, dvs en helt annan källa. Vid beräkningen av utvecklingen av en kvot bör man helst använda samma statistikällor för nämnare och täljare. De oundvikliga skattningsfelen kan då väntas gå i samma riktning i täljare och nämnare.

En annan svaghet med IS är beräkningen av förädlingsvärdena. Hittills har man endast undersökt förbrukningen av varor, men inte tagit hänsyn till köpta tjänster. Det har sannolikt lett till att IS:s förädlingsvärdeutveckling överskattats. Ett utvecklingsarbete pågår för att i framtiden redovisa en serie med fullständiga förädlingsvärden.

Skillnaderna mellan IS och NR har minskat genom de revideringar som här redovisats. Ändå är inte den nuvarande situationen tillfredsställande. SCB bör fortsätta arbetet med att reda ut orsakerna till restposterna och diskrepanserna mellan statistikserierna. Det långsiktiga målet måste vara att bygga upp en så bra nationalräkenskapsstatistik att den ger underlag för heltäckande och inbördes konsistenta produktivitetsberäkningar. Samtidigt måste man kunna använda primärstatistiken där så är lämpligt.

5.4 Kvalitets- och prismättningsproblemet

Produktivitetsmättet skall ange hur produktionsresultatet förhåller sig till insatserna. I praktiken är det inte alltid så lätt att värdera produktionsresultatet. Det är svårt att skilja mellan förändringar i real produktion och förändringar i priser, i synnerhet när kvaliteten samtidigt förändras. Problemen var inte så stora, när produktionen dominerades av enkla, väldefinierade produkter. Ju mer sofistikerad och differentierad produktionen blir, desto svårare blir det att göra uppdelningen i pris- och volymförändringar.

Ett konkret exempel är när en ny bilmodell introduceras och priset samtidigt höjs. Hur skall man då avgöra hur stor andel av prishöjningen som motiveras av högre kvalitet och hur stor del

som är inflation? Den typen av problem kan vara mycket stora för produktområden som genomgår en snabb teknisk utveckling, där nya modeller med högre kvalitet och ständigt bättre prestanda avlöser varandra i snabb takt.

Speciella problem uppstår för tjänstesektorn. Det generella kvalitetsmätningsproblemet blir här särskilt stort, eftersom tjänster i så hög grad handlar om upplevd servicegrad i möten mellan människor. Här är pris, kvalitet och produktionsvolym intimt sammanvävda. Samtidigt är konkurrensen ofta sämre i tjänstesektorn — såväl offentlig som privat. Där skyddas verksamheten medvetet genom regleringar eller automatiskt via geografiska avstånd. Ofta uppstår "mikromonopol", där kunden knyts till producenten genom känslomässiga band; detta kan gälla allt från frisör- till tandläkartjänster.

Det bör noteras, att dessa problem alls icke enbart rör produktivhetsmätning. De går betydligt djupare än så. Eftersom de handlar om hur volym- och prisförändringar skall separeras, påverkar de reliabiliteten såväl i hela BNP-måttet som i de olika prisindexar som skall mäta inflationen. En underskattning av kvalitetsförbättringar innebär med andra ord att inflationen överskattas och produktionsutvecklingen underskattas — och att produktivitetstillväxten också därmed underskattas.

Det är således viktigt att utveckla bättre metoder för att mäta kvalitetsförbättringar av produkterna. Delegationen har låtit utföra en specialstudie över problemet att mäta kvaliteten.⁵

⁵ Assarsson: "Kvalitetsförändringar och produktivhetsmätt" i expertrapport 1.

5.4.1 Olika mätmetoder

I dag existerar en rad metoder för kvalitetsmätning. Vid arbetet med att fastställa producentprisindex (som delvis används som deflator för industristatistiken) uppmanas företagen att själva identifiera och värdera kvalitetsförändringar. Där uppgiftslämnaren inte finner detta möjligt eller inte vill uppges någon värdering, sättes värdet på kvalitetsförändringen lika med noll.

För en del viktiga produkter, såsom personbilar, försöker SCB vid beräkning av konsumentprisindex med hjälp av en expertpanel värdera kvalitetsförbättringar och därigenom avgöra hur stor del av prishöjningen som avser ökad kvalitet.

En annan vanlig metod är att man systematiskt inskränker prismätningen till produkter vars kvalitet är oförändrad och låter denna representera alla produkter. Som redan framgått är det emellertid sannolikt att den gruppen av produkter inte är representativ.

Sammantaget måste bedömningen bli, att det bara är ett fåtal produkter som i den officiella statistiken kvalitetsvärderas på ett adekvat sätt.

Hedoniska index

En teoretiskt mer avancerad metod för kvalitetsmätning, som under senare år använts framför allt i USA, är så kallade hedoniska index. De söker mäta konsumentens uppskattning av varan eller tjänsten. Innebörden är att man söker specificera ett antal karakteristika för produkten, vilka åsätts kvantitativa värden. När dessa förändras, innebär det att produktens kvalitet förändrats. När kvaliteten sålunda kvantifierats, kan den nominella prisförändringen kvalitetsjusteras. Dessa justerade resultatmått kan därefter användas som täljare i produktivitetsskvoten.

Det är framför allt för bilar, hushållskapitalvaror, datorer och byggnader som hedoniska index använts. Allmänt tycks sådana index ge lägre prisstegringstakt än traditionella prisindex som konsumentprisindex, KPI. Störst blir skillnaden mellan måtten för sådana produkter som genomgått en snabb teknisk utveckling, såsom datorer.

Detta har förorsakat att man påbörjat en omfattande revidering av den amerikanska produktivitetsstatistiken. Omarbetningarna gäller både produktionsresultatet i dataindustrin och insatserna i andra branscher, som använder datorer som insatsvaror. Resultatet — som ännu inte är klart — förutspås medföra en upprevidering av industriproduktiviteten. Nettoeffekten på BNP är dock svårbedömd. När värdet av insatsvarorna i andra sektorer justeras upp, kommer ju produktiviteten i dessa sektorer på motsvarande sätt att justeras ned.⁶ För svenskt vidkommande skulle en övergång till hedoniska index för datorer sannolikt medföra samma typ av effekter. Sverige importerar en stor del av sina datorer. Om importen skulle justeras upp, skulle BNP minska eftersom importen är en avdragspost vid BNP-beräkningen. En stor del av datorerna används dock som investering, vilken då också skulle justeras upp och alltså neutralisera effekten av importhöjningen. En del av dataimporten består av komponenter som används som insats vid framställningen av andra produkter och i dessa branscher skulle produktiviteten sänkas.

⁶ Graden av denna effekt beror dock på i vilken utsträckning datorer betraktas som kapital respektive inventarier.

5.4.2 Fallstudier

Delegationen har låtit genomföra några fallstudier för att undersöka hur den uppmätta produktiviteten i vissa branscher förändras då hänsyn tas till kvaliteten. I ett fall, pris- och kvalitetsökningen för motorcyklar, har hedoniska index använts. I två andra fall, dagligvaruhandel samt hotellnäringen, har bristande underlag omöjliggjort detta.

Marknaden för motorcyklar är möjlig att värdera med hedoniska index, beroende på att motorcyklar har ett antal väl definierade karakteristika (motorvolym, hästkrafter, hastighet, utrustning, etc) som kan kvantifieras och viktas ihop. I en studie visas hur förändringar av dessa karakteristika påverkar motorcyklarnas marknadspris.⁷ Resultatet är att en stark förbättring av motorcyklarnas kvalitet kan konstateras under senare delen av 1980, delvis som följd av snabb teknisk utveckling och intensiv produktutveckling från japanska tillverkare.

Den uppdelning i pris- och volymförändringar som SCB gjort för KPI underskattar enligt denna studie kvalitetskomponenten i marknadspriset. Enligt studien skulle den prisstegring som enligt KPI uppgick till 34 procent under senare delen av 1980-talet efter hänsyn till höjd kvalitet bara uppgå till mellan 23 och 29 procent, beroende på indexmetod.

Dagligvaruhandeln

I en studie om detaljhandeln som delegationen låtit utföra redovisas detaljerade resultat- och kostnadsmått för svensk dagligvaruhandel under 1970-talet.⁸ Traditionella produktivetsmått, som bygger på volymutveckling i förhållande till arbetstimmar, visar en relativt svag tillväxt. Samtidigt har stora förändringar av dagligvaruhandeln inträffat, vilka innebär att den "produkt" som levereras i dag ser annorlunda ut än för 20 år sedan.

Många affärer har infört manuella diskar, som höjer kostnaderna, men samtidigt innebär förbättrad service. Öppethållandetiderna har förlängts. Butiksytan i genomsnittsaffären har under de senaste 15 åren fördubblats, vilket innebär höjd kvalitet. Samtidigt har sortimentet utökats; antalet produkter i genomsnittsbutiken har ökat med 40 procent under samma period. Även detta innebär bättre service.

Betydande kvalitetsförbättringar har därmed inte kommit med i den uppmätta produktionsvolymen. Baksidan av samma mynt är att antalet butiker minskat med 40 procent, vilket

⁷ Assarsson: "Kvalitetsförändringar och produktivetsmått" i expertrapport 1.

⁸ Eliasson och Julander: "Produktivitet i svensk dagligvaruhandel" i expertrapport 2.

ökat många konsumenters avstånd till butiken. Det medför kvalitetsförsämring av servicen för dessa människor. Utredarna har inte funnit det möjligt att kvantifiera dessa olika effekter eller få fram en nettobedömning av kvalitetens utveckling.

Hotellnäringen

Hotell- och restaurangnäringen har den sämsta produktivitetsutvecklingen av alla, enligt NR-beräkningarna ovan. Samtidigt har branschens utbud under de senaste decennierna genomgått en stor kvalitetsförbättring. Delegationen har låtit genomföra en studie för att bl.a diskutera dessa kvalitetsförändringar.⁹

Utredningen visar att kvaliteten ökat starkt. Rumsstandarden har stigit. Det märks bl.a på att bad- och duschutrymmen blivit större och modernare (tidigare hade det normala hotellrummet endast ett tvättställ), rummen har fått egen WC (i stället för att nyttja en gemensam, i korridoren), garderobernas och sängarnas kvalitet har förbättrats. Telefon, klockradio och TV, oftast med många kanaler, är standard. Ofta har också hotellets restaurangstandard förbättrats kraftigt, inte minst vad gäller frukostbuffén. Därutöver har datoriseringen på de större hotellen inneburit bättre service för gästerna. Bokning, incheckning och utcheckning går snabbare

Kvalitetshöjningarna har troligen inte fångats upp i prismätningarna. Dessutom är branschens egna data över rumsutrustning mm dåliga. Det finns inga möjligheter att ställa samman någon heltäckande statistik. Slutsatsen är att de traditionella produktivitetsmåttan måste betraktas med skepsis.

Till dessa problem skall, som studien understryker, läggas att många hotellgäster på de s.k affärshotellen är prisokänsliga eftersom arbetsgivaren betalar deras vistelse. Detta förstärktes tidigare av skatte- och traktamentsreglerna. Sammantaget kan detta ha medfört en snedvridning i riktning mot överinvesteringar i kvalitet — något som nu håller på att skapa en motreaktion i form av lågpriskedjor.

5.4.3 Hur stort är problemet?

Vi kan således konstatera, att redan dessa tre begränsade undersökningar visar på betydande problem att kvalitetsjustera produktivitetsberäkningarna. Det är dock svårt att avgöra hur allvarligt kvalitetsmättningsproblemet är för ekonomin som helhet.

⁹ Magnusson: "Produktivitets- och kvalitetsutvecklingen i hotellbranschen. En förstudie", expertrapport 2.

Den mest lovande mätmetoden, hedoniska prisfunktioner, är svår att specificera och används därför bara på ett fåtal områden. För övrigt används skönsmåssiga metoder, där osäkerheten i kvalitetsjusteringen torde vara stor. Sannolikt har felkällorna i statistiken ökat under efterkrigstiden, i takt med att ekonomin utvecklats mot allt större inslag av heterogena varor och tjänster, där kvalitet utgör ett viktigt konkurrensmedel.

Den växande osäkerheten i statistiken gör att man bör vara varsam vid tolkningen av produktivitetjämförelser mellan branscher samt vid internationella jämförelser. Metoderna för pris- och kvalitetsvärdering skiljer sig åt mellan olika länder. Det finns heller ingen anledning att tro att kvalitetsförändringarna skulle vara de samma i alla relevanta länder. Industristruktur och utvecklingsnivå är olika, vilket i sig bör ge upphov till olika kvalitetsutveckling; dessutom kan naturligtvis olika produktionsfilosofi och kompetens ge upphov till kvalitetskillnader likaväl som olika kvantitativa skillnader i produktionen.

Osäkerheten i detta avseende är således stor och har sannolikt tilltagit. En viktig fråga är om det finns någon systematisk missvisning. Har de tilltagande svårigheterna att mäta kvalitet inneburit att produktivitetstillväxten överskattats eller underskattats — eller har felen tagit ut varandra?

Det mesta pekar på att produktionsresultatet alltmer underskattats i de mest betydelsefulla branscherna med heterogen produktion, dvs verkstadsindustrin och kanske delar av tjänstesektorn. Mätfelen torde vara mindre i branscher som tillverkar homogena produkter, t.ex skogs- och massaindustrin.

Så länge vi håller oss till resultatmått, torde alltså produktivitetstillväxten i den statistik som ovan redovisats vara underskattad, framför allt i tjänstesektorn och verkstadsindustrin. De forskare som arbetar med kvalitetsmätning menar emellertid ofta att man också bör kvalitetsjustera resursinsatserna. Det innebär att ta hänsyn till att även arbetskraften ökat sin kvalitet genom utbildning och att kapitalet blivit modernare och mer tekniskt avancerat. Mest troligt är då att den vanliga statistiken även på insatssidan underskattar kvalitetsförbättringen — vilket innebär att den i detta avseende överskattar produktiviteten. En kvalitetsjustering av resursinsatserna innebär därför, allt annat lika, sannolikt att produktivitetstillväxten måste revideras ned. Nettoeffekten på produktiviteten, då man gör kvalitetsjusteringar i både täljare och nämnare, är därmed osäker.

Delegationen menar för sin del att man inte i den officiella

produktivitetsstatistiken bör söka kvalitetsjustera resursinsatserna. Vår uppfattning är att man då delvis definierar bort det som är kärnan i produktivetsbegreppet, nämligen att produktiviteten ökar just genom att insatsernas kvalitet höjs. I mer stringenta termer står valet mellan att å ena sidan göra TFP-residualen i produktionsfunktionsanalysen så liten som möjligt genom att kvalitetsjustera även nämnaren och att å andra sidan att acceptera en större residual, för att sedan i nästa steg söka bena upp denna produktivitet i dess beståndsdelar, bl.a genom att analysera t.ex utbildningens betydelse. Delegationen föredrar den sistnämnda ansatsen. Den överensstämmer bättre med vad vi i dagligt tal uppfattar som produktivitet.

Sammanfattningsvis: Dagens produktivetsmätningar tenderar att underskatta produktivitetstillväxten i verkstadsindustri och delar av tjänstesektorn. En kvalitetsjustering av produktivetsmått (som inskränker sig till täljaren) leder sannolikt till att produktivetsutvecklingen bör revideras upp i dessa delsektorer — men nedåt i andra.

Det går dock inte, menar delegationen, att hävda att hela nedgången av produktivitetstillväxten sedan 1960-talet skulle bero på svårigheter att fånga kvalitetsförändringar. För det första tyder inga studier på att kvalitetsmättningsproblemet är så omfattande. För det andra finns det inget skäl att anta att dessa mätproblem plötsligt skulle uppträda först vid mitten av 1970-talet.

5.5 Tumregler i tjänstesektorn

I offentlig sektor åsätts tjänsterna sällan något marknadspris alls. I stället distribueras de "gratis" eller till starkt subventionerat pris. Det betyder att monetära mått på täljaren i produktivetskvoten ofta helt saknas. Också i andra delar av tjänstesektorn har produktionsresultatet varit svårsmätbart, av skäl som redovisats ovan.

Mot denna bakgrund har olika tumregler ersatt regelbundna produktivetsmätningar i delar av den privata och offentliga tjänstesektorn. Så antar t.ex de svenska nationalräkenskaperna att tillväxten av arbetsproduktiviteten i den finansiella sektorn är 2 procent per år, medan den i den offentliga sektorn satts till noll.

Tumregler av likartat slag — dock ibland med andra siffror — förekommer i alla länder. Beroende på sektorernas respektive storlek kommer de att ge skilda utslag på produktivetsmättet på nationell nivå. Detta försvårar internationella jämförelser.

5.5.1 Finansiell sektor

Många har mot bakgrund av det senaste decenniets snabba utveckling på det finansiella området — med datorisering och avreglering — ifrågasatt det tvåprocentiga produktivitetsantagandet för den finansiella sektorn i Sverige. Det är bara en minoritet av OECD-länderna som använder denna typ av tumregel för den finansiella sektorn; de flesta använder någon form av löpande mätningar. Bankerna har egna produktivitetsmått — t.ex. transaktioner per kassaanställd — som tyder på en snabbare tillväxt än 2 procent per år. Samtidigt är det svårt att avgöra hur man bör betrakta t.ex. den avkastning som bankerna får via det s.k. räntenettet; man kan hävda att detta (åtminstone i den typ av reglerad marknad som dominerade i Sverige fram till början av 1980-talet) beror mer på riksbankens räntepolitik än på bankens egen produktivitet.

Delegationen har mot denna bakgrund låtit göra särskilda utredningar om produktiviteten i den finansiella sektorn. De använder olika metoder och datakällor. I två av dem studeras bank- och försäkringsverksamhet med hjälp av produktionsfunktionsanalys. En teknologifront konstrueras, som innehåller de mest effektiva enheterna, medan produktivitsutvecklingen för en enhet mäts dels som förskjutning i fronten, dels som en förändring i enhetens avstånd till fronten. Med denna metod får man mycket starka cykliska svängningar för de olika studerade enheterna. Under uppgångsfaser — som 1987–89 — ligger produktivitsökningen långt över 2 procent. Under nedgångsfaser — 1983–85 — är den negativ för många enheter.¹⁰

Den tredje, mest omfattande studien, utgår från de finansiella företagens bokslut och de förädlingsvärden som där ges. Den menar att räntenettet efter avregleringen måste ses som en del av produktionsresultatet. Om den del av de finansiella företagens förädlingsvärde som motsvaras av löner deflateras med löneindex för bankanställda, och driftsöverskottet med förändringen av KPI, blir resultatet en ökning av arbetsproduktiviteten med hela 5 procent per år sedan början av 1970-talet. Om hänsyn tas till kursförändringar och kreditförluster blir ökningen knappt 3 procent om året. Produktiviteten har således stigit snabbare än enligt den 2-procentiga tumregeln.¹¹

5.5.2 Den offentliga sektorn

För den offentliga sektorn använder NR en tumregel, enligt vilken produktionsresultatet definieras som arbetskraftskostnaderna. Det innebär att arbetsproduktivitsökningen defini-

¹⁰ Hjalmarsson, Zheng och Köstner: "Produktivitsutveckling och effektivitet i svensk försäkringsrörelse"; och Hjalmarsson, Bjurek och Isaksson: "Effektivitet och produktivitsutveckling i svensk bankverksamhet"; båda i expertrapport 2.

¹¹ Westlund, Lönnqvist och Ringqvist: "Produktivitsutvecklingen i den finansiella sektorn", expertrapport 2.

eras som noll. Så har många — men inte alla — OECD-länder gjort. Bakgrunden är att FNs statistiska kommission i sitt s.k. System of National Accounts länge haft en nollschablon för produktivetsberäkningar i offentlig sektor. Detta är en rekommendation, som de flesta länder följer.

Nollproduktivitetsantagandet är godtyckligt, men kan på sätt och vis ses som begripligt, med hänsyn till alla svårigheter att mäta produktionen i delar av den offentliga sektorn. Hur skall man t.ex. mäta försvarets "produktivitet"? I antalet fångade u-båtar?

Nollantagandet blir dock allt mindre rimligt med tiden. I dag utgör produktionen i den offentliga sektorn nästan en tredjedel av hela den svenska ekonomin. Bara en mindre del av verksamheten utgörs av central byråkrati och nattvaktarstatens funktioner. Huvuddelen är tjänster som i andra länder till stor del produceras av privata företag, som säljs på marknader och som därmed åsätts ett resultatvärde i form av pris. Det finns därmed inte något naturnödvändigt argument varför mått på produktionsresultatet skulle vara omöjliga att konstruera inom t.ex. sjukvård, undervisning och delar av den sociala omsorgen. Det är inte tillfredsställande att en godtycklig tumregel gäller för en så stor del av den samlade ekonomin.

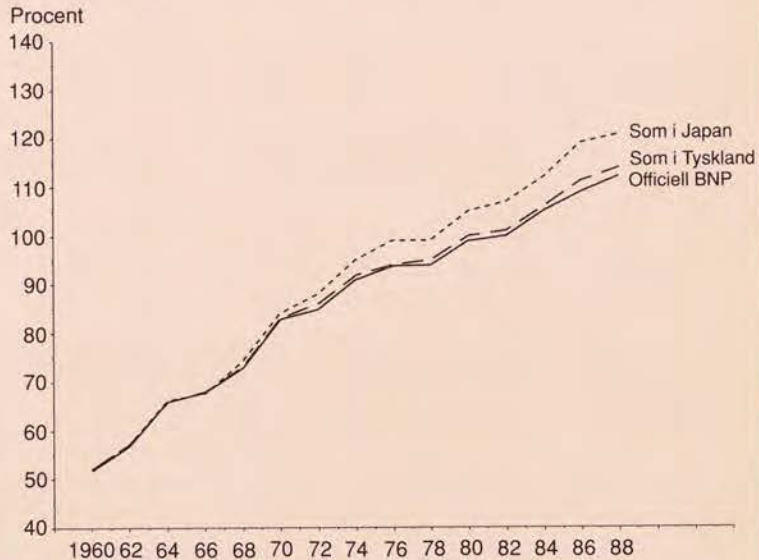
De flesta andra länder har antagit noll produktivetsstegring, såsom Sverige, men då oftast för offentlig verksamhet som är betydligt mindre än den svenska. Vissa länder har emellertid andra tumregler. I Europa antar Belgien, Italien, Luxemburg och Västtyskland en årlig produktivetsökning i den offentliga sektorn på 0,5 procent; Australien antar 1,5 procent och Japan antar hela 2 procents årlig ökning av den offentliga sektorns produktivitet. Argumentet för att gå ifrån nollschablonen är att stigande utbildningsnivå och löpande rationaliseringsverksamhet, bl.a. via datorisering, borde medföra en viss årlig tillväxt av arbetsproduktiviteten.

Olika antaganden om produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn ger utslag på BNP-nivån och på BNP-produktiviteten. Effekterna blir större ju större den offentliga sektorn är. Sverige har den största offentliga sektorn i västvärlden (mätt som offentlig konsumtion som andel av BNP), vilket innebär att antagandena om offentlig produktivitet får större genomslag på svensk BNP-utveckling och BNP-produktivitet än i andra länder. Innebörden är att andra antaganden än nollproduktivitet skulle ge tydliga utslag på den aggregerade tillväxten.

I diagram 5.4 visas översiktligt hur BNP-utvecklingen skulle blivit, om andra antaganden än nollschablonen använts under

Diagram 5.4

Utvecklingen av BNP vid olika antaganden om produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn



Källa: Norrman: "Ekonomiska konsekvenser av olika antaganden om produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn i Sverige" SCB 1990.

de senaste 30 åren. Effekten blir betydande om det japanska 2-procentsantagandet används, men nästan försumbar om det tyska 0,5-procentsantagandet används. Ett ersättande av nollschablonen med ett 0,5-antagande innebär att BNP-tillväxten ökar med drygt 0,1 procentenheter per år. Om det japanska 2-procentsantagandet användes, skulle den årliga BNP-tillväxten i Sverige bli 0,5 procentenheter högre.

5.5.3 Alternativa beräkningar

Nollschablonen har således viss betydelse. Det innebär dock inte nödvändigtvis att den är missvisande. För att veta huruvida nollantagandet bör överges till förmån för något annat, och i så fall vad, måste man kunna avgöra i vilken riktning eventuella missvisningar går.

Utredningsdirektiven hänvisar i detta sammanhang till att en rad studier på detta område under senare år har genomförts. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har låtit utföra en rad studier av kostnadsutvecklingen i den offentliga sektorn. Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och ratio-

Tabell 5.2**Produktivitetsutveckling i den offentliga sektorn 1960–1980,**
årligt genomsnitt i procent

Tidsperiod	60–65	65–70	70–75	75–80	70–80
Allmän- och utrikesförvaltning		–3,7	–5,5	+4,5	–0,6
Rätts- och polisväsende		–2,7	–6,1	+3,1	–1,6
Försvaret			–0,1	–1,0	–0,6
Utbildning	–3,2	–6,3	+0,2	–3,2	–1,5
Hälsa- och sjukvård	–3,6	–3,7	–1,4	–2,2	–1,8
Socialförsäkringar	–0,4	–2,6	–4,8	–0,2	–2,5
Socialvård			–2,8	–0,4	–1,6
Bostads- och samhällsplanering			+0,2	–8,9	–4,5
Kultur och rekreation	–5,4	+6,4	+0,7	–5,5	–2,4
Näringslivsfrämjande åtgärder	+1,5	+2,1	+0,1	+0,4	+0,2
Hela sektorn			–1,4	–1,6	–1,5

Källa: "Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet", bilaga 21 till LU 1987.

naliseringsinstitut (SPRI) har publicerat många rapporter om resultat- och produktivetsmätning i sjukvården. Kommun- och Landstingsförbunden har påbörjat omfattande produktivetsmätningssprojekt. Statskontoret har jämfört svensk offentlig verksamhet med övriga nordiska länders.

Ingen enighet råder om hur resultaten skall tolkas. Statskontorets nordiska jämförelse tyder på att de svenska styckkostnaderna för offentlig serviceproduktion i allmänhet ligger betydligt över våra nordiska grannländers.¹² Med den metodik som ESO-utredningarna använt, indikeras att en försämring av produktiviteten, mätt som styckkostnader, skett i den offentliga sektorn under 1960- och 70-talen. Tabell 5.2 sammanfattar översiktligt ESO-studiernas resultat.

ESOs studier

Som synes är försämringen genomgående och mycket stark. Sjukvården skulle således ha minskat sin produktivitet med i genomsnitt 3 procent per år under perioden 1960–80; den sociala sektorns produktivitet skulle ha minskat med 1 1/2 procent om året 1970–80; skolans produktivitet skulle ha fallit med 3 procent per år under perioden 1965–80; och produktiviteten i den statliga administration skulle ha minskat 2 procent per år 1960–80.¹³

Notera att det här inte bara rör sig om en dämpning av produktivitetstillväxten, utan om en nedgång av produktivetsnivån, dvs om negativ tillväxt. Försämringen är störst i början av perioden. Vissa resultat tyder på att produktivets-

¹² Statskontoret, rapport 1983:48.

¹³ En detaljerad genomgång av ESO-studiernas resultat finns i "Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare", DsFi 1986:13.

¹⁴ Se bilaga 21 till
LU 87.

utvecklingen i delar av den offentliga sektorn vänt uppåt under 1980-talet, framför allt inom den statliga administrationen.¹⁴

Om dessa siffror är korrekta, skulle nollantagandet vara en överskattning av den faktiska utvecklingen. Produktivitetssökningen på aggregerad nivå — dvs för hela den svenska ekonomin — skulle då vara ännu sämre än vad som ovan redovisats, framför allt för 1970-talet. ESOs siffror har därför väckt betydande uppmärksamhet.

ESOs mätningar kan dock inte accepteras som den slutliga sanningen om produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn. ESO-studierna är i praktiken endast styckkostnads-mått. De använder enkla volymmått för att redovisa produktionsresultatet — antal utförda operationer, undervisningstimmar, handlagda ärenden, etc — och ställer dem i relation till resursinsatsen, vanligen arbetade timmar. ESOs studier är i denna mening ett steg framåt jämfört med det godtyckliga nollantagandet. De söker löpande mäta produktionsresultatet, ofta på ett uppslagsrikt sätt. De har också väckt betydande uppmärksamhet i andra länder.

Det finns emellertid också brister. Redovisning av förändrade styckkostnader tar inte hänsyn till förändrad demografi. Då befolkningen åldras, så som skett de senaste decennierna, stiger det genomsnittliga vårdbehovet per capita. Allt annat lika stiger sannolikt därmed också styckkostnaderna för ingrepp i vården. En del av styckkostnadsökningen behöver därför inte vara följd av förämrad produktivitet, utan av förändrade krav.

Kvalitetsproblemet

Den stora bristen är dock att volymmåtten ej tar någon hänsyn till kvalitetsförändringar eller medborgarnas betalningsvilja. I flera fall är det därför sannolikt att ESO-studierna och liknande styckkostnads-mått underskattar produktivitetsutvecklingen.

Ett exempel får illustrera problemet. En höftledsoperation är, visar ESO-materialet, i dag ungefär dubbelt så dyr (i meningen att den drar dubbelt så mycket resurser) som på 1960-talet. Mätt på det viset skulle således produktiviteten ha halverats. Samtidigt är det ett faktum att patienten i dag normalt rör sig bättre efteråt, och har mindre ont efter operationen. Orsaken är ny medicinsk teknik och nya material i den inopererade leden. Frågan är hur detta skall bedömas. Är det förbättrad, försämrad eller oförändrad produktivitet? Så länge explicit politisk utvärdering och/eller patienternas betalningsvilja inte fastställs, vet vi inte svaret.

Många försök till kvalitetsmätningar har gjorts under senare år, bl.a av ESO själv. Ofta innebär detta att vissa bestämda nyckeltal — som av de politiska beslutsfattarna anses avspegla kvalitetsmål i verksamheten — mäts. Inkluderas kvalitetsförbättringar på detta sätt i resultatmåttan blir bilden mer splittad och inte så entydigt negativ som i de rena styckkostnadsstudierna. Det finns också gott om exempel på hur resultaten, mätt som nyckeltal, under senare år kraftigt förbättrats i delar av den offentliga sektorn.

Detta gäller dock inte överallt. Mycket talar för att en produktivitetssnedgång under de senaste decennierna ägt rum i delar av den offentliga sektorn. Ett exempel är skolan. Undervisningen per elev är i dag mer än dubbelt så dyr som på 1960-talet. Delegationen kan inte se att undervisningens kvalitet skulle ha blivit i motsvarande mån bättre.¹⁵

Delegationens slutsats är att nollantagandet är otillfredsställande. Samtidigt är det uppenbart att det i dag inte finns något annat mått som skulle kunna ersätta det. Delegationen instämmer i Lennart Hjalmarssons bedömning: "Den samlade erfarenheten är ännu alltför ringa och alltför fläckvis för att vi skall kunna känna oss på säker mark när det gäller att dra säkra slutsatser om produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor".¹⁶ Varje försök att ansätta en ny, centralt spikad tumregel skulle kännetecknas av lika mycket godtycke som dagens nollalternativ.

Uppgiften måste därför bli att arbeta för bättre mått, på varje område där så är möjligt. Målet bör vara att på delområde efter delområde ersätta nollantagandet med löpande produktivetsberäkningar. Delegationen har inte haft möjlighet att själv genomföra sådana beräkningar. I de statistiska analyser som följer i nästa kapitel — där jämförelser görs med omvärlden — ingår därför, där inte annat anges, den vanliga nollschablonen. Detta är olyckligt, men i dagens läge oundvikligt. Det gäller dock att hela tiden vara klar över kvaliteten på de data som används och inte övertolka dem.

5.6 Svensk statistik jämfört med utländsk

Ovan har en rad brister och problem i dagens ekonomiska statistik belysts. Läsaren har kanske fått intrycket att den svenska statistiken skulle vara dålig i förhållande till statistiken i andra länder. Det bör därför understrykas, problemen med dataunderlag, datainsamling och metodval är i stort sett de

¹⁵ En närmare diskussion om produktiviteten i utbildningen kommer i del III av betänkandet.

¹⁶ Hjalmarsson: "Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor", Ds Fi 1991:20.

samma överallt. Olika länder har valt olika tekniska lösningar på dessa problem.

En studie av OECD-ländernas praxis för produktivitetmätning visar att ett stort antal olika mätprocedurer tillämpas. När det gäller beräkning av förädlingsvärdets volymutveckling har således OECD-sekretariatet identifierat fem olika huvudmetoder (vilka i sin tur har olika varianter), som används i olika medlemsländer beroende på förhållandena i respektive bransch och tillgången på data.¹⁷

Andra länder kan ha valt andra tekniska lösningar, men det finns inget som tyder på att den svenska statistiken i något avgörande avseende skulle stå inför större problem än något annat lands. Snarare framstår den svenska nationella statistiken som relativt tillförlitlig jämfört med statistiken i många andra länder. Den är inte bäst, men den tillhör, enligt uppgifter som OECDs statistiker lämnat till delegationens sekretariat, den "bättre tredjedelen" av medlemslänternas produktivitetsstatistik.¹⁸

Statistikens jämförbarhet

Internationellt jämförbara data avseende produktivitet skall löpande tas fram av OECD, de västliga staternas samarbetsorganisation med säte i Paris. Så sker också. OECD har dock inte resurser att självt bearbeta de olika medlemslänternas primärstatistik. Man accepterar i stort de respektive ländernas nationalräkenskapsdata. Därmed måste man också acceptera att olika nationella serier är framtagna med metoder som ofta skiljer sig åt.

I några fall räknar emellertid OECD om de nationella serierna. Det innebär att de produktivitetsdata som publiceras av OECD ibland skiljer sig från medlemslänternas egna nationalräkenskapsdata. Det gäller också Sverige; de data vad gäller svensk produktivitet som används av OECD skiljer sig ofta från den vanligast förekommande svenska statistiken. Detta av två skäl:

- För de länder som saknar egen, officiell statistik över kapitalstockarnas utveckling i NR gör OECD-sekretariatet egna, skönmässiga uppskattningar. Detta gäller ungefär en fjärdedel av OECD-länderna, däribland Sverige. OECDs kapitalstocksserier baseras på NRs data om investeringar, vilka åsatts en för alla länder gemensam tumregel om linjär avskrivning av kapitalet. Denna skiljer sig från de olika kapital-

¹⁷ Lönnqvist, Westlund och Westlund: "Produktivitetmätning i privat tjänsektor: några utländska erfarenheter och aktuell forskning", PM till industridepartementets Handels- och tjänsteråd, 1990.

¹⁸ Nyligen publicerade tidskriften *The Economist* resultatet av en enkät, där internationellt verksamma statistikanvändare fick bedöma tio ledande industriländers ekonomiska statistik. Sverige kom där på tredje plats, efter Kanada och Australien. Italien bedömdes ha den sämsta ekonomiska statistiken.

stocksberäkningar som olika statistikanvändare i Sverige utnyttjar.

- OECDs arbetsproduktivitätsberäkningar utgår från produktion per sysselsatt, ej produktion per timme. Orsaken är svårigheten att få fram tillförlitlig timstatistik från flera av medlemsländerna.

Detta gör att även OECDs internationella jämförelser innehåller en rad problem. Man arbetar för närvarande inom OECD på att försöka harmonisera de olika nationella beräkningsmetoderna. Också inom EUROSTAT (EGs statistiska kontor) pågår ett arbete för att utveckla gemensamma system för produktivitätsmätning i tjänstesektorn i EG-länderna. Detta arbete befinner sig dock ännu bara i sin linda. Allmänt gäller därför att man bör visa stor varsamhet vid internationella produktivitätsjämförelser. I synnerhet gäller detta jämförelser av produktivitätsnivåer i tjänsesektorer.

5.7 Behovet av förbättrad statistik

Sammanfattningsvis finns en rad svåra mätproblem. Även om den svenska ekonomiska statistiken väl kan hävda sig med den i de flesta andra länder, är situationen i dag inte tillfredsställande. Delegationens uppfattning är att produktivitätsstatistiken bör byggas ut och förbättras. Det första kravet är att SCB bör få ett formellt uppdrag att ta fram och ansvara för en löpande nationell produktivitätsstatistik. Det innebär automatiskt ett krav på konsistens mellan täljare och nämnare, samt mellan olika delsektorer i ekonomin.

Det långsiktiga målet måste vara att denna statistik blir en del av nationalräkenskaperna, för att säkerställa konsistens och internationell jämförbarhet. Såväl arbetsproduktivitet som totalfaktorproduktivitet bör redovisas. Detta innebär också att SCB bör få i uppdrag att löpande kartlägga omfattningen och utvecklingen av arbetade timmar samt att vidareutveckla kapitalstockberäkningarna. I båda fallen gäller detta såväl ekonomin som helhet som enskilda, viktigare branscher.

Det kommer dock att ta tid innan en sådan statistik byggs upp. Man måste därför också kunna utnyttja primärstatistiken för att göra branschvisa, detaljerade bedömningar.

Även i övrigt behövs en upprustning av den ekonomiska statistiken i Sverige, på samma sätt som man nyligen beslutat om stora ambitionshöjningar för den ekonomiska statistiken i andra länder, såsom Storbritannien och USA.

- En kraftig satsning bör göras på att förbättra företagsregistret för statistik användning.
- Arbetet för att samordna primärstatistik och nationalräkenskaper bör intensifieras, så att olika primärstatistiska data blir konsistenta med NR.
- Uppgiftslämnare, såväl inom den privata sektorn som inom stat och kommun, måste bättre leva upp till det ansvar de har för att den ekonomiska informationen och statistiken skall bli bra. Stor vikt bör läggas vid att uppgifter är korrekta och lämnas i tid.
- Samarbetet med OECDs statistiska sekretariat bör fördjupas, så att internationell jämförbarhet uppnås så långt möjligt.

Vad gäller den offentliga sektorn, bör målet vara att ersätta nollschablonen med löpande mätningar i allt fler sektorer. Sannolikt blir det inte möjligt att finna ett enda, övergripande produktivitetsmått. Det krävs inledningsvis en mer pluralistisk ansats, där olika nyckeltal (handläggningstider, volymmått, styckkostnader, kvalitetsindikatorer, konsumenternas synpunkter) tas fram och vägs ihop för olika verksamheter.

Också tumregeln om 2 procents produktivitetstillväxt i den finansiella sektorn bör överges. Delegationen menar att den metodik som utvecklats i den expertrapport som ovan redovisats¹⁹ bör kunna användas för att upprätta löpande produktivitet mätningar även i den sektorn.

Ett särskilt problem vid produktivitet mätningar i privat tjänstesektor rör branschen fastighetsförvaltning. Den har mycket stor omsättning, men få anställda, och kvoten blir utomordentligt osäker. Dessutom svänger dess resultat kraftigt beroende på fastighetskonjunktur och räntor. Den bör därför exkluderas, när produktivitet s utvecklingen för tjänstesektorn skall beräknas. Så har också skett i de SCB-beräkningar som redovisats ovan.

Slutligen bör i detta sammanhang också framhållas behovet att komplettera nationalräkenskaperna så långt möjligt med statistik och beräkningar över de ekonomiska aktiviteternas effekter på miljön.

5.8 Slutsats

Att utarbeta en pålitlig produktivitet s statistik är uppenbarligen förknippat med en rad problem. Framför allt är det svårt att ta fram tillförlitliga serier över totalfaktor produktivitetens utveckling. En annan slutsats är att mätproblemen blir allt

¹⁹ Westlund mfl: a.a i expertrapport 2.

större i en sofistikerad, internationaliserad ekonomi med växande tjänsteinnehåll. Man bör därför ta äldre statistik med en nypa salt. Man måste också vara varsam med internationella jämförelser.

Trots dessa svårigheter går det inte, enligt delegationens uppfattning, att tolka hela den kraftiga dämpningen av den uppmätta produktivitetstillväxten som enbart en statistisk missvisning. Även om svårigheterna att mäta har tilltagit, är det inte möjligt att visa, att de har en så kraftig och systematisk snedvridning i riktning mot en underskattning av tillväxten.²⁰ Framför allt är det inte möjligt att visa, att dessa svårigheter skulle tilltagit så kraftigt just i mitten av 1970-talet.

Problemet med nedgången av produktivitetstillväxten kan således inte definieras bort. Statistiken måste naturligtvis förbättras, och SCB bör få i uppdrag att producera löpande produktivitetsstatistik. Kanske nedgången i tillväxttakten då visar sig ha varit mindre dramatisk än den synes vara i den officiella statistiken. Även om så skulle vara fallet, vill delegationen understryka att uppgiften att öka produktiviteten likväl är viktig, utifrån målet att öka det materiella välståndet och uppnå en mer resurssnål tillväxt.

Delegationens bedömning är att vi, trots alla statistikproblem, kan använda den statistik som finns, för att — om än med försiktighet — dra slutsatser om den ekonomiska politikens uppgifter och möjligheter.

²⁰ Detta är också den slutsats som dras av Andersen i "Den internasjonale bakgrunnen", bilaga 10 till LU 90, samt av Fest: "Productivity in the Service Sector", OECD 1990.

Sverige jämfört med omvärlden

I detta kapitel jämförs den svenska produktivitetstillväxten med den i andra länder. Inledningsvis redovisas tillväxten under en längre period, varefter de senaste decennierna studeras mer i detalj. Syftet är att avgöra huruvida den svenska nedgången under 1970- och 80-talen skiljer sig från den i andra länder. Jämförelsen sker såväl med en större grupp industriländer som med en mindre grupp. En tolkning och värdering av resultatet görs i nästa kapitel.

6.1 Utvecklingen i ett längre perspektiv

Som framgått av statistiken i kapitel 2 och 5 har den svenska produktivitetstillväxten varit betydligt långsammare de senaste 20 åren än den var under 1950- och 1960-talen. Allvaret i detta förhållande beror dels på hur den svenska utvecklingen varit jämfört med omvärlden, dels på hur 1950- och 60-talens tillväxt ter sig i ett längre historiskt perspektiv. Frågan är vilken period i den svenska ekonomiska historien som varit exceptionell. Är det de senaste årens nedgång eller är det 1950- och 1960-talens snabba uppgång? Det långa perspektivet samt utvecklingen i övriga länder kastar ett visst ljus över frågan.

Analysen delas i två kapitel. I detta ges redovisningen av siffermaterialet; här beskrivs hur den svenska utvecklingen varit under olika perioder och jämfört med olika länder. I nästa kapitel kommer resultaten i detta kapitel att värderas och analyseras; de skall där utgöra en del av svaret på frågan hur allvarligt det svenska produktivetsproblemet är.

Tabell 6.1**Ökning i BNP per capita 1801–1980**

Procent per år i genomsnitt

1801/05–1846/50	0,4		
1846/50–1871/75	1,4	1846/50–1891/95	1,2
1871/75–1891/95	0,9		
1891/95–1906/10	1,9	1891/95–1926/30	1,5
1906/10–1926/30	1,2		
1926/30–1951/55	2,8	1926/30–1971/75	3,1
1951/55–1971/75	3,5		
1841/45–1976/80	1,9		

Källa: Krantz: "New Estimates of Swedish Historical GDP since the Beginning of the 19th Century", The Review of Income and Wealth, 1988.

BNP-tillväxten

Den svenska BNP-tillväxten per capita från tiden före industrialiseringen till dess produktivitsretardationen satte in på 1970-talet åskådliggörs i tabell 6.1. Siffrorna går tillbaka ända till början av förra seklet och bygger på delvis nytt siffermaterial för Sverige. De ger en bild av löpande stegring av det materiella välståndet.

Den genomsnittliga ökningstakten av BNP per capita från början av 1840-talet till slutet av 1970-talet — under nästan ett och ett halvt sekel — var 1,9 procent per år. Två observationer kan göras med ledning av siffrorna i tabellen: För det första att tillväxten tog ett stort kliv uppåt i samband med industrialiseringen och att den därefter, om än med vissa svängningar runt långsiktstrenden, fortsatte att stiga. För det andra att efterkrigstidens två första decennier framstår som unika. Aldrig tidigare har den ekonomiska tillväxten i Sverige varit så snabb som under dessa årtionden. Industrialiseringsperioden i slutet på 1800-talet innebar en industriell omvälvning av den svenska ekonomin, men i jämförelse med efterkrigstidens snabba tillväxt var tillväxten under den perioden ändå blygsam.

Produktivitetstillväxten

Bilden blir i stort sett densamma, om man går från tillväxt i BNP per capita till arbetsproduktivitet. Data i diagram 6.1 visar tydligare svängningarna i produktivitetstillväxten,¹ inte minst efter första världskriget. Krisen i samband med krigsslutet blev den djupaste i svensk modern historia; samtidigt med-

¹ Observera dock, att produktiviteten i diagrammet definieras som produktion per anställd, med de problem detta medför.

Diagram 6.1**Årlig tillväxt i BNP per anställd i Sverige, 1876–1988, glidande medelvärden (fem år)**

Tillväxt i BNP/anställd (index)



Källa: Erixon: "Säcker Sverige efter?" Ekonomisk Debatt 8/90.

förde dess stålbad att uppgången därefter blev desto starkare. 1930-talskrisens djup syns också, liksom stagnationen i samband med andra världskrigets slutfas.

Nedgången av produktivitetstillväxten under 1970- och 80-talen jämfört med 1950- och 60-talen framträder tydligt. Likaså framgår att de första decennierna efter andra världskriget var enastående, inte bara vad gäller produktivitetstillväxtens styrka utan också i fråga om stabilitet och oavbruten tillväxt. De senaste 25 åren ter sig i detta perspektiv vid en första betraktelse inte som någon exceptionellt dålig period, utan snarare som en återgång till det normala. Samtidigt syns att produktivitetsstagnationen under 1970-talet var relativt utdragen, samt att den, bortsett från perioden i 1930-talets början, var den djupaste nedgången i fredstid under 1900-talet. Om man rensar det historiska förloppet från världskrig och depressioner framstår förloppet under de senaste decennierna som mörkare.²

Utvecklingen skall dock inte bedömas utifrån ett isolerat svenskt perspektiv. Omvärldsfaktorer har spelat stor roll för den svenska ekonomins utveckling. Trender och variationer i svensk produktivitet bör därför också bedömas ur ett internationellt perspektiv.

² Se Erixon: "Om-vandlingstryck och produktivitet" i expertrapport 7.

Tabell 6.2**BNP per arbetstimme 1870–1950**

Genomsnittlig årlig tillväxt i procent

	1870–1913	1913–1950
Australien	0,6	0,7
Österrike	1,5	0,2
Belgien	1,0	0,7
Canada	2,0	1,3
Danmark	1,6	1,5
Finland	1,7	1,7
Frankrike	1,5	1,0
Västtyskland	1,6	0,7
Italien	0,8	0,7
Japan	1,5	0,5
Nederländerna	0,9	1,1
Norge	1,3	2,1
Sverige	2,1	2,2
Schweiz	1,2	1,5
Storbritannien	1,0	0,9
USA	2,0	1,6
Genomsnitt	1,4	1,2

Källa: Maddison, 1982, appendix A och B.

6.2 Sveriges långsiktiga tillväxt jämfört med andra länders

I en betydelsefull studie av Maddison görs en analys av den långsiktiga produktivitetens utvecklingen i närmare 20 industrialiserade länder. Han beräknar bl.a BNP per arbetad timme ända tillbaka till 1870. Tabell 6.2 sammanfattar produktivitetens utvecklingen, mätt på detta vis, i 16 av dagens OECD-länder för perioden fram till 1950.³

Statistiken är osäker, framför allt för de äldre delperioderna. Icke desto mindre är detta sannolikt den mest genomarbetade internationella jämförelse som går så långt tillbaka i tiden. Om den används med viss varsamhet, ger den sannolikt en hygglig uppfattning om huvudmönstret i tillväxten. Två ting frapperar vid en läsning av tabellen.

- För det första var den svenska produktivitetstillväxten under hela denna period avsevärt snabbare än något annat lands. Under den första hälften av 1900-talet var den nästan dubbelt så hög som genomsnittet för gruppen i övrigt.
- För det andra är de uppmätta tillväxttakterna under dessa äldre perioder för de flesta länder betydligt lägre än vad de

³ Maddison: "Phases of Capitalist Development", Oxford University Press 1982. Det bör understrykas, att siffrorna för äldre perioder naturligtvis är mycket osäkra. Så baseras t.ex måttet för arbetstimmar före 1913 på extrapolation och dessutom på det djärva antagandet att arbetstiden var lika lång i alla länder.

senare kom att bli under 1950- och 60-talen. I det långa historiska perspektivet framstår 1950- och 60-talens snabba tillväxt som remarkabel inte bara i Sverige utan för hela västvärlden.⁴

⁴ Den genomsnittliga produktivitets-tillväxten för samtliga de studerade länderna under perioden 1870–1950 var 1,7 procent per år. Genomsnittet för perioden 1950–79 var 4 procent per år; om man bara tar 50- och 60-talen blir siffran ännu högre.

Tabell 6.3

Ökning i BNP per arbetad timme i Sverige jämfört med 16 industrialiserade länder 1870–1989.

Period	Genomsnitt 16 länder*	Sverige	Sverige/ genomsnitt	Antal länder före Sverige
1870–1880	1,6	1,8	1,1	6
1880–1890	1,4	2,0	1,4	3
1890–1900	1,6	2,8	1,7	1
1900–1913	1,8	2,6	1,7	1
1913–1929	2,1	2,4	1,2	5
1929–1938	1,5	2,7	1,9	4
1938–1950	1,7	3,4	2,2	2
1950–1960	3,8	3,4	0,9	7
1960–1970	4,9	4,8	1,0	9
1970–1979	3,3	2,6	0,8	12
1979–1988	1,9	1,8	0,9	7

Källa: Maddison: "Phases of Capitalist Development" Oxford University Press 1982.

* De 15 länder som ingår förutom Sverige är Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, USA och Österrike. Siffrorna för 1979–88 är inte helt jämförbara med de tidigare, eftersom de baseras på BNP per sysselsatt; de är hämtade från OECD Outlook 1990.

Tabell 6.3 visar utvecklingen mer i detalj. Där framgår klart när och hur det svenska förloppet avviker från genomsnittet för de 16 studerade länderna. Av Maddisons siffror framgår att produktivitetsökningen i Sverige tilltog mot slutet av 1800-talet och den svenska produktivitetstillväxten sedan låg betydligt över genomsnittet för de 16 länderna under hela första halvan av 1900-talet. Mellan 1890 och första världskriget hade Sverige den näst snabbaste produktivitetstillväxten av de länder som Maddison studerar. Toppnoteringen nåddes under 1930- och 40-talen, då den svenska produktivitetstillväxten var dubbelt så snabb som genomsnittet.

Under efterkrigstiden har Sveriges relativa position försämrats. Den svenska produktivitetstillväxten var i absoluta tal, och i jämförelse med tidigare år, mycket god under 1950- och 60-talen. Ändå låg den under övriga länders produktivitetstillväxt. Efterkrigstiden är den första period sedan den svenska industrialiseringen som fört med sig en svensk produktivitets-

tillväxt som varit långsammare än genomsnittets. Under 1970-talet försämrar Sveriges relativa situation ytterligare. Produktivitetstillväxten i övriga länder överskrider då med en tredjedel den svenska.

Då Maddisons data kompletteras med motsvarande OECD-statistik för 1980-talet framgår att produktivitetstillväxten under det senaste decenniet stagnerat ytterligare, såväl i Sverige som i omvärlden. Det senaste decenniets svenska produktivitetstillväxt framstår i detta perspektiv som dålig i två avseenden. För det första är den sämre än genomsnittet för ländergruppen (så som den svenska tillväxten varit ända sedan 1950). För det andra är tillväxten i absoluta tal den lägsta sedan den första industrialiseringsfasen i den svenska ekonomin på 1870-talet.

I tabell 6.4 har produktivitetsutvecklingen sedan 1870 för de fem största ekonomierna — USA, Japan, Frankrike, Tyskland och Storbritannien — jämförts med samma metod som användes för Sverige i den föregående tabellen. Förloppen skiljer sig åt. Den amerikanska utvecklingen var bättre än genomsnittet fram till andra världskriget; därefter har den varit sämre. Frankrike har legat över genomsnittet under större delen av perioden, medan Storbritannien legat under. Produktivitetstillväxten i Tyskland visar starka svängningar. Den ekonomi

Tabell 6.4

Ökning i BNP per arbetad timme i USA, Japan, Frankrike, Tyskland och Storbritannien 1870–1989. Genomsnitt i förhållande till 16 industrialiserade länder.

Period	USA	Japan	Frankrike	Tyskland	Storbritannien
1870–1880	1,4	1,1	1,5	1,0	0,7
1880–1890	1,3	1,2	0,6	1,5	0,8
1890–1900	1,2	1,3	1,2	1,5	0,8
1900–1913	1,1	1,1	1,0	0,8	0,5
1913–1929	1,1	1,6	1,1	0,7	0,7
1929–1938	0,5	2,3	1,9	1,6	0,6
1938–1950	2,4	—	0,5	—	1,3
1950–1960	0,6	1,5	1,2	1,8	0,6
1960–1970	0,5	2,0	1,1	1,1	0,7
1970–1979	0,6	1,5	1,2	1,4	0,8
1979–1988	0,4	1,7	1,3	0,9	1,1

Källa: Maddison: a. a.

Siffrorna för 1979–1988 är inte helt jämförbara med ovanstående eftersom de baseras på BNP per sysselsatt. De kommer från OECD Economic Outlook no 46, tabell 46.

som har ett förlopp mest likartat den svenska under perioden fram till andra världskriget är den japanska. Produktivitetstvecklingen stiger där successivt. Under efterkrigstiden skiljer sig dock de båda länderna åt: Japan fortsätter att utvecklas snabbare än övriga länder medan Sveriges relativa position försämras.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas, att Sverige i ett långsiktigt perspektiv växte snabbare än snittet fram till ungefär 1950, men att den svenska relativa tillväxten därefter avtagit. I absoluta tal nåddes den snabbaste tillväxten under 1960-talet, vars tillväxtnoteringar i historiens ljus framstår som exceptionella.

6.3 Sveriges tillväxt under senare år jämfört med omvärldens

Ovan har i aggregerade termer antytts att den svenska tillväxten under de senaste decennierna varit svagare än omvärldens. Av det föregående tabellen framgick att de relativa tillväxttalen för BNP per arbetsinsats under 1980-talet var lägre i Sverige än i Japan, Frankrike och Storbritannien, att Tyskland och Sverige växte ungefär i samma takt, medan tillväxten var betydligt svagare i USA. Det är nu dags att granska denna bild närmare. Hur pass säker är statistiken? Vilka länder är den relevanta jämförelsegruppen? Vilka perioder är intressanta?

Dessa frågor skall behandlas i det följande. Innan vi kastar oss in i tabellerna och diagrammen, vill delegationen dock än en gång stryka under den varning som utfärdades i det förra kapitlet. Internationella produktivitetjämförelser är vanskliga. Statistikkällorna är av skiftande kvalitet, såväl inom respektive land som i de olika länderna. I några länder är delar av statistiken, för att tala klartext, rent undermålig. Vi ber därför läsaren att vid läsningen av detta kapitel inte hårdra siffermaterialet. En tumregel kan vara att se dem som ett intervall, med en osäkerhetsmarginal på minst 10 procent.⁵

⁵ Detta är en rekommendation sekretariatet fick vid ett studiebesök hos OECDs statistiker; detta är den tumregel de själva använder.

Vilka länder skall man jämföra med?

När man skall granska de senaste decenniernas utveckling, är det inte helt uppenbart med vilka länder Sverige skall jämföras. Urvalet beror på syftet med jämförelsen. Man kan urskilja åtminstone tre relevanta jämförelsegrupper.

Den första är, självfallet, gruppen OECD-länder som helhet.

Detta är den naturliga utgångspunkten och den norm mot vilken samtliga länder mäts i all internationell statistik.

Man kan dock hävda, att en jämförelse mellan Sverige å ena sidan och genomsnittet för en så stor grupp som OECD-området i dess helhet inte är särskilt relevant. Orsaken är att OECD inkluderar länder på skilda utvecklingsnivåer. Detta har betydelse för tolkningen av data, om utvecklingsnivån påverkar tillväxttakten.

Ofta hävdas att så är fallet. OECD inkluderar en rad fattigare länder, som kan växa snabbt genom att importera teknik från mer avancerade industriländer, typ Sverige. Denna så kallade "upphinnarfaktor" gör att fattiga länder ofta växer snabbare än rika. Att Sverige växer långsammare än OECD-genomsnittet skulle därför inte vara tillräckligt för att hävda att Sverige har produktivhetsproblem. Det kanske bara är en avspiegling av detta internationella tillväxtmönster. En mer relevant jämförelse bör i stället ta sin utgångspunkt i de länder som befinner sig på den svenska utvecklingsnivån. Detta innebär att jämförelsen bör inskränkas till en mindre grupp rika länder.⁶

En tredje utgångspunkt är att hävda att en bredare grupp länder är intressanta för Sverige ur konkurrensperspektiv. Jämförelsen bör då ske med de länder vars industri utgör konkurrenter till svenskt näringsliv. Produktivitetstillväxten i dessa länder påverkar svensk ekonomisk konkurrens- och utvecklingsmöjligheter. De kan därför vara intressanta jämförelseobjekt, även om de ligger på en lägre utvecklingsnivå än Sverige.

Länderjämförelsen beror således ytterst på vilken frågeställning som skall analyseras. Som allmän måttstock är OECD-gruppen naturlig. Om frågan gäller analys av tillväxten i länder på "samma nivå" verkar en begränsning till de rikaste länderna naturlig. Om frågan gäller konkurrenskraft bör man välja jämförelsegrupp så att den återspeglar ställningen bland konkurrenterna, oavsett utvecklingsnivå.

I nästa kapitel, då tolkningen av länderjämförelserna skall göras och frågan om det allvarliga i den svenska eftersläpningen avgöras, kommer urvalet av länder att ägnas mer uppmärksamhet. I detta kapitel ställs en mer begränsad fråga om hur tillväxten rent faktiskt ser ut jämfört med olika ländergrupper. Den tillgängliga statistiken får i stor utsträckning vara vägledande för länderurvalet.

⁶ Denna ståndpunkt har förfäktats av bl.a. Walter Korpi i den debatt om svensk tillväxt som fördes 1990–91 i Ekonomisk Debatt.

6.4 Utvecklingen av BNP per capita

I detta avsnitt ges en beskrivning av hur BNP per capita utvecklats i jämförelse med olika ländergrupper. Inte för att detta skulle vara något bra produktivetsmått, utan för att det ger en indikation på hur levnadsstandarden, mätt med materiell måttstock, utvecklats. BNP per capita kan ju, som redovisades i kapitel 3, ses såsom ett övergripande, om än ej fullständigt, mått på materiellt välstånd.

6.4.1 Sverige jämfört med OECD

Walter Korpi har i en uppsats som han tillställt delegationen studerat utvecklingen av BNP per capita under efterkrigstiden i OECD-området.⁷ I tabell 6.5 redovisas BNP per capita-tillväxten sedan 1950. De fattigaste länderna (Grekland, Irland, Portugal, Spanien och Turkiet) samt småstaterna (Luxemburg och Island) har exkluderats, och de kvarvarande 18 länderna har rangordnats utifrån respektive tillväxttakt under 1980-talet.

⁷ Korpi: "Sveriges produktivitet och tillväxt 1960–89 i internationell belysning", Stencil, Stockholms universitet 1991.

Tabell 6.5

Volymtillväxt i BNP per invånare i 18 OECD-länder, 1950–89 (procent).

Rangordning 1979–89		1950–60	1960–73	1973–79	1979–89
1	Japan	7,7	8,5	2,5	3,5
2	Finland	4,0	4,6	2,0	3,2
3–4	Irland	2,2	3,8	3,1	2,5
3–4	Norge	2,0	3,5	4,4	2,5
5	Italien	5,1	4,6	3,3	2,3
6–7	Kanada	1,9	3,9	2,9	2,1
6–7	Storbritannien	2,7	2,6	1,6	2,1
8	Österrike	5,9	4,3	3,0	2,0
9	Belgien	2,6	4,4	2,1	1,9
10–12	Danmark	2,5	3,6	1,6	1,8
10–12	Sverige	2,8	3,5	1,5	1,8
10–12	USA	1,4	2,7	1,4	1,8
13–15	Australien	1,7	3,3	1,6	1,7
13–15	Schweiz	3,3	3,0	–0,5	1,7
13–15	Västtyskland	6,9	3,6	2,5	1,7
16	Frankrike	3,6	4,5	2,3	1,6
17	Nya Zeeland	2,0	2,1	–0,9	1,1
18	Nederländerna	3,3	3,7	2,0	1,0
Medelvärde		3,4	3,9	2,0	2,0
OECD			3,7	2,1	1,9

Källa: Korpi: "Sveriges produktivitet och tillväxt 1960–89 i internationell belysning", PM till produktivetsdelegationen 1991.

Medelvärden har angivits både för denna grupp och för OECD som helhet.

Av tabellen framgår att tillväxten i BNP per capita för OECD-området var ungefär dubbelt så hög under 1950- och 60-talen som den var under 1970- och 80-talen. Här bekräftas således, än en gång, att nedgången av tillväxttakten inte bara är ett svenskt, utan ett internationellt fenomen. Där framgår emellertid också att Sverige ända sedan 1950 haft en långsamare ekonomisk tillväxt än OECD-genomsnittet.

Sveriges eftersläpning har dock inte tilltagit. Jämfört med gruppen av 18 länder var den svenska eftersläpningen störst i början av perioden. Detta är inte förvånande, om man betänker att flera av länderna i den studerade gruppen under dessa år genomgick en extremt snabb återuppbyggnadsperiod efter kriget och att de startade från en lägre nivå än Sverige. Den svenska eftersläpningen var också relativt betydande under 1970-talet, medan Sveriges tillväxt under 1980-talet låg nästan i paritet med genomsnittet för gruppen.

Tabell 6.6

Köpkraftspariteter (i procent av OECDs genomsnitt) i 20 OECD-länder, 1970–72 och 1987–89

Rangordning efter köpkraftsparitet 1970–72	1970–72	Förändring	1987–89	Rangordning efter köpkraftsparitet 1987–89
1 USA	141	– 7	134	1 USA
2 Schweiz	138	–24	125	2 Kanada
3 Kanada	114	+11	114	3 Schweiz
4 Sverige	108	– 7	110	4 Norge
5 Luxemburg	106	+ 2	108	5 Luxemburg
6 Nederländerna	100	–12	108	6 Island
7 Danmark	99	– 5	101	7 Sverige
8 Australien	99	– 7	98	8 Japan
9 Västtyskland	97	– 1	96	9 Västtyskland
10 Nya Zeeland	96	–20	95	10 Finland
11 Frankrike	96	– 3	94	11 Danmark
12 Storbritannien	93	– 1	93	12 Frankrike
13 Norge	89	+21	92	13 Storbritannien
14 Island	89	+19	92	14 Australien
15 Belgien	86	+ 1	89	15 Italien
16 Finland	83	+12	88	16 Nederländerna
17 Italien	81	+ 8	87	17 Belgien
18 Japan	81	+17	85	18 Österrike
19 Österrike	81	+ 4	76	19 Nya Zeeland
20 Irland	51	+ 6	57	20 Irland

Källa: Korpi: "Sveriges produktivitet och tillväxt 1960–89 i internationell belysning", PM till produktivitetsdelegationen 1991.

För de fyra tioårsperioderna har differensen mellan den svenska ekonomiska tillväxten och den i 18-gruppen varit i tur och ordning: $-0,6$, $-0,4$, $-0,5$ och $-0,2$. Alltså: en kronisk eftersläpning, men däremot inte några tecken på att eftersläpningen, mätt på detta sätt, skulle tilltagit under efterkrigstiden. Man bör dock notera, att tabellen slutar 1989; det finns inga jämförbara siffror för 1990 och 91. Av allt att döma har den svenska tillväxten under dessa år varit klart under snittet. Skulle de ingå, skulle med andra ord den svenska utvecklingen under 1980-talet ha tett sig sämre.

Den utveckling som visas i tabell 6.5 har inneburit att Sveriges relativa position vad gäller standard har sjunkit. Det gäller såväl 1950- och 60-talen som 1970- och 80-talen. Tabell 6.6 visar Sveriges relativa position sedan 1970 bland samma grupp länder (här inkluderande även Luxemburg och Island, men fortfarande exklusive låginkomstländerna i OECD). Måttet som används är BNP per capita, uttryckt i köpkraftsparitet.⁸

⁸ Måttet anger hur mycket av samma slags varor som medborgarna i olika länder kan köpa.

Av tabellen framgår att den svenska "rankingen" försämrats något under de senaste decennierna. Från att ha legat på en fjärde plats i början av 1970-talet med en levnadsstandard nästan 10 procent över genomsnittet, har Sverige vid slutet av 1980-talet sjunkit till en sjunde plats, med en standard ungefär som den genomsnittliga i den studerade gruppen. Sverige är således mätt på detta sätt, inte längre ett land som är rikare än OECD-snittet. Om jämförelsen hade gjorts med läget 1950, hade den svenska relativa försämringen varit större. Under 1990 passerade även Japan Sverige, och under 1991 har Japan sannolikt dragit ifrån.

Dessa sifferserier visar båda en viss svensk eftersläpning, om än inte så stor. Sverige har närmast sig mitten, uppifrån, men samtidigt har spännvidden minskat för gruppen som helhet. Fem länder (USA, Schweiz, Nederländerna, Australien och Nya Zeeland har tappat lika mycket som Sverige eller mer i relativ standard. De länder som har gått förbi Sverige har, bortsett från Japan, varit små (Luxemburg och Island) eller haft en välbefinningsökning som inte bara berott på produktivitetstillväxt (Norge och dess oljeinkomster). Sveriges avstånd fram till ledaren har inte ökat.

6.4.2 Sverige jämfört med en mindre grupp

Om man vill jämföra Sverige med länder på samma utvecklingsnivå, uppstår svårigheten att avgöra exakt vilka länder som skall anses ligga på "svensk nivå" och enligt vilka kriterier urvalet skall göras.

⁹ Korpi: "Halkar Sverige efter? Vår ekonomiska tillväxt och produktivitet i jämförande belysning", Ekonomisk Debatt 5/90.

¹⁰ Korpis ansats genererade en häftig debatt. För kritik av bl.a länderurvalet, se artiklar av SNS konjunkturråd (Ekonomisk Debatt 7/90), Davidsson (Ekonomisk Debatt 8/90) och Hansson-Henrekson (Ekonomisk Debatt 3/91).

Walter Korpi har föreslagit en jämförelsegrupp, som omfattar de sju länder som jämte Sverige 1970 hade den högsta materiella levnadsstandarden uttryckt i köpkraftsparitet.⁹ Han vill dock ur den gruppen sortera bort några länder, som han anser skiljer sig för mycket från Sverige av andra skäl (framför allt att länderna i fråga är mycket små). Vidare inkluderar han USA, vars försprång framför Sverige 1970 var betydligt större än Sveriges försprång före en rad andra länder (däribland Japan, Norge, Storbritannien och Finland), som ej inkluderas i gruppen. Ingen av dessa begränsningar är självklar, vilket visar hur svårt det är att göra en rimlig och allmänt accepterad avgränsning av jämförelseländer.¹⁰

Resultaten av jämförelsen med den snävare gruppen är dessutom öppna för olika tolkningar. Mäts utvecklingen med BNP per capita i köpkraftspariteter, finner man att Sveriges utveckling under 1970- och 80-talen väl följer genomsnittet för den valda gruppen av sju rika. Om man i stället räknar med löpande växelkurser, finner man emellertid att Sveriges position försämrats, från tredje till femte plats, under undersökningsperioden; sammantaget har den svenska nivån då försämrats med ca 15 procent gentemot gruppens genomsnitt. Skulle man ändra gruppens sammansättning, så att även länder som Japan och Norge ingår, försvagas Sveriges relativa utveckling ytterligare. Detsamma gäller om undersökningsperioden utsträcks till 1990.

6.4.3 Behandlingen av den offentliga sektorn

En svårighet vid länderjämförelser rör den offentliga sektorns utveckling. Den offentliga sektorn har under perioden vuxit snabbare i Sverige än i andra länder. Mellan 1960 och 1988 ökade andelen offentliganställda i OECD-området med 4 procentenheter, men i Sverige med hela 20 procentenheter. I OECD skedde den stora sysselsättningsökningen i stället i privat tjänstesektor, som ökade sin andel av antalet sysselsatta med 15 procentenheter. I Sverige var motsvarande siffra bara 2.

Dessa skillnader får betydelse för BNP-beräkningen. En stor del av dem som anställts i den offentliga sektorn i Sverige har varit kvinnor, som tagit steget in i förvärvsarbete. I andra länder är den kvinnliga förvärvsfrekvensen lägre; där sker fortfarande en stor del av vården av barn och äldre oavlönat, i hemmet. Samtidigt antas i nationalräkenskaperna, som framgick av kapitel 5, att den offentliga sektorns produktivitetstill-

växt är noll. Därmed får den offentliga sektorns snabbare expansion i Sverige två effekter som spelar in vid internationella jämförelser.

- Att den typ av arbete som i Sverige utförs i den offentliga sektorn i högre grad är avlönat och här utförs på den registrerade arbetsmarknaden tenderar att öka Sveriges uppmätta BNP-nivå per capita jämfört med andra länders, utan att detta i sig nödvändigtvis innebär en större reell produktion.
- Att arbetet, då det registreras, utförs i den offentliga sektorn i stället för i den privata, kan samtidigt medföra att den svenska produktivitetstillväxten underskattas, nämligen om antagandet om nollproduktivitet i offentlig sektor är en underskattning av den verkliga produktivitetsutvecklingen. Om det är en överskattning, blir den svenska tillväxten i motsvarande mån överskattad i förhållande till andra länders.

Beroende på att ingen känner de kvantitativa effekterna av dessa båda faktorer, är det omöjligt att uppskatta de eventuella missvisningar som de medför. Åtskilliga debattörer har dock uttryckt farhågor för att de skulle vara betydande. Vissa mekaniska omräkningar kan göras, t.ex. genom att helt eliminera den offentliga sektorn ur kalkylen och se hur tillväxttalen förändras. En sådan kalkyl är dock högst partiell, bl. a. eftersom den ej tar hänsyn till hur sysselsättningen påverkas av en eliminering av den offentliga sektorn. Om en sådan operation ändå görs, påverkas bara marginellt de relativa tillväxttakterna.¹¹

Samma resultat ges av en studie av internationaliseringens betydelse som delegationen låtit utföra. I den testas effekten av den svenska branschstrukturen på TFP-utvecklingen på makronivå. Slutsatsen är att storleken av den offentliga sektorn i Sverige bara ger en marginell effekt.¹²

6.5 Den relativa utvecklingen av produktiviteten

Utvecklingen av BNP per capita i ett land behöver inte gå precis i takt med utvecklingen av produktiviteten. Den ekonomiska tillväxten kan ju — åtminstone under perioder — bero på ökade resursinsatser, inte på att resurserna används mer produktivt. Detta är delvis vad som hänt i Sverige under 1980-talet. BNP-tillväxten har under det senaste decenniet i högre

¹¹ Se t. ex. LO-ekonomerna: "Heja blågult!", LO 1991.

¹² Hansson, Krafft, Lundberg och Swedenborg: "Internationalisering och produktivitet", kapitel 5 i expertrapport 8.

grad än tidigare kommit från att antalet arbetade timmar ökat, och i mindre grad från en stegring av arbetsproduktiviteten. Det finns därför anledning att misstänka att Sveriges relativa produktivitetstillväxt under 1980-talet varit sämre än den relativa tillväxten av BNP.

Relativa produktivitetstillväxter i olika länder kan således skilja sig från BNP-utvecklingen beroende på olika sysselsättningsutveckling. Jämförelser av produktivitet kompliceras dessutom av mätproblem och skilda beräkningsprinciper i olika länder. Med hänsyn till de stora svårigheterna att beräkna kapitalstockar och kapitalproduktivitet samt de stora bristerna i dataunderlaget på dessa områden brukar de flesta jämförelser undvika TFP. I stället begränsar man sig till arbetsproduktivitet, och då framför allt i industrin. I det följande kommer dock även OECDs beräkningar av totalfaktorproduktiviteten att redovisas.

Tabell 6.7

BNP per sysselsatt, årlig procentuell förändring av fasta priser i genomsnitt

	1961–68	1969–73	1974–82	1983–87
Sverige	3,9	2,9	0,5	1,4
OECD totalt	4,0	3,3	1,3	2,2

Källa: OECD, National Accounts och Historical Statistics

När OECD gör internationella jämförelser av produktiviteten används ofta BNP per sysselsatt. Tabell 6.7 visar utvecklingen av detta mått under de senaste 30 åren. Här införs nu också en konjunkturkomponent. OECDs siffror redovisas inte per decennium, utan delas upp i perioder som avgörs av den internationella konjunkturutvecklingen. Det speciella här är att krisåren 1974–82, som omfattar de båda oljekriserna, lyfts fram som en särskild period.

Enligt tabellen skulle produktiviteten, mätt på detta sätt, ha utvecklats långsammare i Sverige än i OECD under hela den undersökta perioden. Särskilt stor var eftersläpningen just under perioden 1974–82. Även för perioden efter 1982 hamnar Sverige bland de länder som haft den långsammaste produktivitetstillväxten. Återigen kan vi konstatera, att om perioden utsträckts till 1990, hade den svenska eftersläpningen blivit mer markerad.

Man bör notera, att den svenska eftersläpningen är större när det gäller produktivitet än när det gäller BNP-utveckling.

Detta hänger samman med att sysselsättningen ökat mer i Sverige än i de flesta andra länder. Den svenska BNP-tillväxten hänger således, jämfört med övriga, mer samman med ökade resursinsatser och mindre med växande produktivitet.

Dessa siffror påverkas av det för Sverige typiska drag i utvecklingen som berörts ovan. Under 1970-talet ökade antalet deltidsarbetande i Sverige betydligt snabbare än för genomsnittet av OECD-länderna. Därmed sjönk arbetstiden per sysselsatt. Detta förhållande snedvrider de internationella jämförelserna.

Internationellt jämförbara data över BNP-tillväxten *per timme* är svåra att få fram, beroende på bristande statistik över arbetskraftsanvändningen i många länder. Något OECD-snitt går således ej att konstruera med någon rimlig säkerhet. Jämförelser med enskilda andra länder med någorlunda säker statistik tyder på att Sverige även med detta mått mått haft en relativt långsam produktivitetstillväxt de senaste decennierna. En källa anger således den årliga svenska ökningen av BNP per arbetad timme 1970–1989 till 1,8 procent, vilket är högre än USA (1,1 procent) men klart lägre än länder som Tyskland (3,3 procent), Frankrike (3,3), Finland (också 3,3 procent), Italien (3,5) och Norge (3,8 procents tillväxt per år).¹³

¹³ Näringslivets ekonomifakta. Den källa de i sin tur använt är OECD Employment Outlook.

Produktivitetstillväxten i näringslivet

Om man studerar produktivitetens utvecklingen — fortfarande mått med OECDs bristfälliga metod som produktion per sysselsatt — enbart i näringslivet, nyanseras bilden av en svensk tillbakagång. Den generella slutsatsen tycks då bli att Sverige inte har genomgått en i genomsnitt sämre utveckling än OECD i övrigt.

Utvecklingen sedan 1960 sammanfattas i tabell 6.8. Nedgången av produktiviteten i näringslivet är där genomgående i hela OECD-området. Sveriges utveckling är i det närmaste identisk med genomsnittet för OECD.

Även här finns emellertid jämförelseproblem. OECD har sina egna kapitalstocksdata, vars kvalitet är svår att uppskatta.¹⁴ Arbetsproduktiviteten har angetts som produktion per sysselsatt, ej per timme. Därför är såväl TFP-data som arbetsproduktivitetsmått skakiga. Vidare innefattar begreppet näringsliv olika verksamheter och olika stora andelar av ekonomierna i olika länder. I måttet för Sverige faller hela den del av tjänsteproduktionen som utförs av den offentliga sektorn bort, medan siffrorna för andra länder inkluderar motsvarande

¹⁴ Se kapitel 5, avsnitt 6, för en redogörelse av vilka justeringar OECD gör för att statistiken skall bli internationellt jämförbar.

Tabell 6.8**Produktivtetsutvecklingen i OECD och Sverige 1963–1988**

Årlig procentuell tillväxttakt i näringslivet*

	1960–73		1973–79		1979–88	
	OECD	Sverige	OECD	Sverige	OECD	Sverige
Total faktor- produktivitet	2,8	2,9	0,6	0,5	0,9	1,1
Arbetsproduktivitet	4,1	4,1	1,4	1,5	1,6	1,8
Kapitalproduktivitet	–0,4	0,0	–1,5	–1,9	–0,8	–0,6

Källa: OECD, Economic Outlook 1990.

* Total faktorproduktivitet har beräknats som ett vägt genomsnitt av tillväxten i arbetsproduktivitet och kapitalproduktivitet. Vinst- respektive löneandel för respektive period utgör vikter. Arbetsproduktiviteten är definierad som produktion per sysselsatt.

tjänstproduktion som där sköts av det privata näringslivet. Detta ger en ljusare bild av den svenska produktivtetsutvecklingen än om jämförelsen mellan länderna hade skett för identiska sektorer. Sveriges relativa position överskattas därmed förmodligen i tabell 6.8.

Den slutsatsen förstärks av de kalkyler som görs i expertrapport 8. Där delas den svenska ekonomin upp i sektorer som är skyddade respektive konkurrensutsatta, samtidigt som man söker korrigera för den s.k. upphinnarfaktorn (vi återkommer till denna i nästa kapitel). Ett resultat från den studien är att utvecklingen av TFP i svenskt näringsliv under perioden 1970–85 var signifikant lägre än genomsnittet för de andra OECD-länderna sammantagna.¹⁵

Den senast nämnda studien, i expertrapport 8, är viktig, eftersom den gör ett försök, om än bara en grov approximation, att korrigera det använda måttet på arbetskraftens utveckling – antal sysselsatta – med hjälp av data för tillgänglig arbetstid. Syftet är att bättre fånga utvecklingen av antalet arbetade timmar. Detta påverkar dock inte resultaten – den svenska eftersläpningen kvarstår.

Det är uppenbart att jämförelser mellan länder med skillnader i tjänstesektorernas storlek och organisation på denna höga aggregeringsnivå ger osäkra resultat. Det är därför nödvändigt att använda sig av olika sifferserier och lägga pussel för att se om en entydig bild framträder. Under alla omständigheter måste man vara försiktig med TFP-jämförelser, liksom med sådana produktivitetssiffror som baseras på antalet sysselsatta.

¹⁵ Hansson m.fl.: "Internationalisering och produktivitet", expertrapport 8.

6.6 Produktivitetsutvecklingen inom industrin

Som tidigare påpekats bör arbetsproduktivitets utveckling främst mätas med hjälp av produktionstillväxten i förhållande till utvecklingen av antalet arbetade timmar. Sådana data finns emellertid inte tillgängliga för alla länder.

Jämförbara serier finns i praktiken enbart för tillverkningsindustrin i de största industrialiserade länderna. För denna snävare sektor bör det med andra ord gå att få fram säkrare slutsatser vad gäller Sveriges relativa utveckling.

6.6.1 Svensk industriproduktivitet jämförd med andra länders

För Sveriges del ställs vi inför frågan om produktivitsutvecklingen skall bedömas enligt industristatistiken (IS) eller nationalräkenskaperna (NR). I kapitel 5 redovisades för- och nackdelar med respektive metod. I de tidigare avsnitten av detta kapitel har NR använts, eftersom jämförelserna har gällt hela ekonomierna. Då jämförelsen sker sektorvis, kan det dock vara en fördel att använda respektive sektors egen statistik. I det följande kommer därför, då inget annat anges, IS att användas.¹⁶

Tabell 6.9 redovisar utvecklingen av produktionen per arbetad timme inom tillverkningsindustrin i 12 OECD-länder sedan 1960, enligt officiell amerikansk statistik samt den svenska industristatistiken. Urvalet av länder är relevant, eftersom det inkluderar såväl de viktigaste konkurrentländerna som den grupp länder som mest liknar Sverige i utvecklingshänseende. Dataserien har också relativt god kvalitet. Dock kan vissa konsistensproblem finnas; samtliga länders statistik kommer från det amerikanska handelsdepartementet — utom Sveriges. En del av de övriga ländernas data baseras på deras nationalräkenskaper, medan den svenska statistik som här redovisas är primärstatistik.

Av tabell 6.9 framgår att produktivitetstillväxten i industrin stagnerat praktiskt taget över hela linjen. De flesta länder uppvisade en långsammare tillväxt under 1970-talet än under 1960-talet, och — med Storbritannien som främsta undantag — en ännu långsammare tillväxt under 1980-talet.

Svensk industri följer detta allmänna nedgångsmönster, samtidigt som Sveriges relativa position har försämrats under perioden. Under 1960-talet låg Sverige på tredje plats i denna

¹⁶ Den serie som använts är den av SCB nyligen reviderade; se kapitel 5 för grunddata.

Tabell 6.9

Svensk industris produktivitet jämfört med andra länders 1960–89

Ökning av produktion per arbetad timme, genomsnitt per år

1960–70		1970–80		1980–89	
1 Japan	10,8	1 Belgien	7,0	1 Storbritannien	5,4
2 Nederländerna	7,1	2 Japan	6,6	2 Japan	5,3
3 Sverige	6,7	3 Nederländerna	6,0	3 Belgien	4,9
Frankrike	6,7	4 Italien	5,9	4 Nederländerna	4,0
5 Italien	6,5	5 Danmark	5,6	5 Italien	3,9
6 Belgien	6,2	6 Frankrike	4,5	6 Frankrike	3,7
7 Västtyskland	5,9	7 Västtyskland	4,1	7 Norge	3,6
8 Danmark	5,8	8 Sverige	3,5	8 Sverige	3,2
9 Norge	4,1	9 Kanada	2,7	9 USA	2,6
Kanada	4,1	10 Norge	2,6	10 Kanada	2,5
11 Storbritannien	3,7	11 Storbritannien	2,5	11 Västtyskland	2,3
12 USA	2,8	12 USA	2,4	12 Danmark	1,0
(Ovägt) genomsnitt	5,9		4,5		3,6

Källa: US Department of Labor för samtliga utom Sverige; Industristatistiken för Sverige.

ländergrupp vad gäller arbetsproduktivitetsens tillväxttakt, medan svensk industri under 1970- och 80-talen hade sjunkit till en åttonde plats. Sverige växte snabbare än snittet under 1960-talet men långsammare under såväl 1970-talet som under 1980-talet. Japan, Nederländerna och Belgien¹⁷ uppvisar den snabbaste produktivitetstillväxten under dessa decennier, USA den klart sämsta. Den brittiska omsvängningen är remarkabel: från en placering i botten under 1960- och 70-talen till den snabbaste tillväxten under 1980-talet.

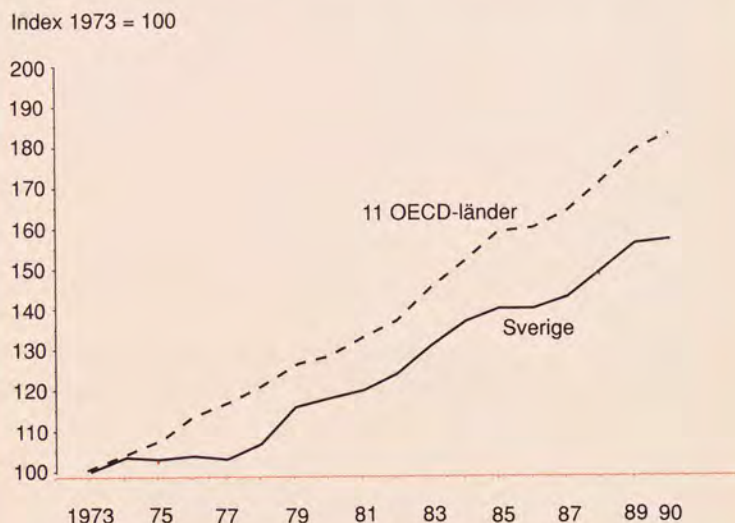
¹⁷ Man bör här inskjuta att Belgien av många anses ha mycket dålig statistik. Dess noteringar bör därför betraktas med extra stor försiktighet.

6.6.2 När inträffade nedgången?

Denna bild kan göras tydligare, genom en redovisning år för år. Uppdelningen i årtionden döljer den konjunkturrella utvecklingen och svängningarna runt långsiktstrenden. Då denna frångås, framgår ett intressant mönster, som visar att den svenska tillbakagången ej varit en jämnt fortskridande process.

Diagrammatiskt redovisas arbetsproduktivitetsens utveckling sedan 1973 i diagram 6.2 år för år i Sverige och i de övriga 11 OECD-länder som ingick i tabell 6.9. Där framgår att den relativa svenska produktivitetstillväxten under 1970- och 80-talen kan indelas i tre tydligt avgränsade faser.

Diagram 6.2
Arbetsproduktivitet inom industrin 1973–1990 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 pognos.

Källa: Monthly Labor Review, Industristatistiken.

- Under åren närmast efter den första oljekrisen, 1974–77, uppvisar den relativa produktivitetstillväxten i Sveriges industri en klar tillbakagång i förhållande till industrin i andra länder. Faktum är att produktivetsnivån under dessa år sjönk i absoluta tal i Sverige.
- Mellan 1977 och 1985 var den svenska utvecklingen i stort sett parallell med de jämförda länderna.
- Under den andra hälften av 1980-talet har den svenska produktivetsutvecklingen fallit tillbaka jämfört med övriga länder.

¹⁸ Under undersökningsperioden stiger arbetsproduktiviteten i den svenska industrin med drygt 40 procent enligt de icke-reviderade nationalräkenskaperna, dvs bara hälften av ökningen i jämförelsegruppen. NR skall dock, enligt vad som sades i kapitel 5, revideras under 1992. Siffran kan då komma att ändras.

Sammantaget har arbetsproduktiviteten i industrin under perioden 1973–1990 ökat med 84 procent i ländergruppen som helhet, men bara med 56 procent i Sverige. Det innebär att produktivetsnivån i industrin ökat nästan en och en halv gång mer i hela gruppen än den gjort i Sverige. Om NR i stället hade använts för Sverige — något som inte är orimligt, med tanke på att data för flera av länderna i urvalet är hämtade från deras nationalräkenskaper — hade skillnaden blivit ännu större.¹⁸

Här finns således entydiga statistiska belägg för en relativt sett långsammare svensk produktivitetsutveckling under 1970- och 80-talen. Samtidigt är den svenska eftersläpningen begränsad till två perioder, nämligen 1974-77 och andra halvan av 1980-talet. Däremellan växer Sverige i samma takt som genomsnittet.

Några känslighetsbedömningar

Det har framgått att resultaten är känsliga för val av period och jämförelsegrupp. Detta kan illustreras med några räkneexempel.

I vilken utsträckning beror resultatet på att vi valt industristatistiken i stället för nationalräkenskaperna? För 1980-talet ger de icke-reviderade nationalräkenskaperna en tillväxt av industrins arbetsproduktivitet med 2,2 procent per år; enligt vad som sades i kapitel 5 kan denna siffra bedömas vara en underskattning med maximalt 0,5 procentenheter. Skulle vi ansätta 2,7 procents årlig produktivitetsökning i industrin under 1980-talet, skulle Sveriges relativa placering i tabell 6.9 inte ändras. Skulle vi ansätta 2,2 procent faller Sverige från åttonde till elfte plats i tabellen. Skillnaden är dock inte avgörande. I båda fallen ligger vi klart under snittet. Det är bara för de senaste fyra åren som någon påtaglig diskrepans uppstår, och då är den svenska eftersläpningen tydlig även när IS används.

Walter Korpi har, i en studie som tillställts delegationen,¹⁹ ställt frågan om inte Japan borde exkluderas ur jämförelsegruppen. Hypotesen är, att det "genomsnitt" som Sverige jämförs med, i hög grad dras upp just pga den snabba japanska tillväxten. Om Japan exkluderas ur den grupp om 11 jämförelseländer som använts i detta avsnitt, finner man också att under perioden *mellan* krisåren vid mitten av 1970-talet och nästa svenska eftersläpningsperiod mot slutet av 1980-talet växte arbetsproduktiviteten i den svenska industrin i samma takt som för övriga länder exklusive Japan. Den svenska eftersläpningen gentemot de övriga inskränks således ännu tydligare till åren 1974-77 och 1986-90. Å andra sidan beror resultatet då på val av period. Om nedgången vid mitten av 1970-talet berodde på cykliska faktorer, är det naturligt att svängningen av dessa medför att Sverige under perioden därefter växer snabbare. Vi återkommer i del III av betänkandet med en analys av kort- respektive långsiktiga faktorerers betydelse.

Om man jämför den svenska produktivitetsutvecklingen inom industrin med den tidigare nämnda, mindre gruppen av

¹⁹ Korpi: "Sveriges produktivitet och tillväxt 1960-89 i internationell belysning", Stencil, Stockholms universitet 1991.

de sju "rikaste" länderna, finner man i stort sett samma mönster. Sverige hade en något snabbare produktivitetsutveckling — mätt som förädlingsvärde per arbetstimme i industrin — än snittet under 1960-talet, en utveckling som var långsammare än snittet under 1970-talet, medan den svenska produktivitetstillväxten under 1980-talet var ungefär densamma som i de sju utvalda länderna. Den svenska eftersläpningen blir således mindre markerad, ju mer jämförelsegruppen snävas in till de rikaste.

Det är dock långt ifrån självklart varför just dessa länder skall studeras, då jämförelsen gäller industrins arbetsproduktivitet. Svensk exportindustri konkurrerar ju med industrier också i andra länder. För att illustrera länderurvalets och statistikkällans betydelse för resultaten har delegationen gjort en studie, där arbetsproduktiviteten i Sverige, mätt som förädlingsvärde per arbetstimme inom industrin enligt NR, jämförs med en snävare grupp om sex rika länder. Urvalskriteriet här har varit att länderna har samma näringsstruktur som Sverige (i meningen liten jordbrukssektor); det medför att Frankrike ersätts av Storbritannien i jämförelsegruppen. De undersökta perioderna är dels "krisperioden" 1974–82, dels "efterkrisperioden" 1983–89.²⁰ Resultatet framgår av tabell 6.10.

Med detta sätt att mäta var det bara USA och Canada som hade långsammare produktivitetstillväxt än Sverige under krisåren 1974–82. Storbritannien hade då ungefär lika snabb produktivitetstillväxt som Sverige. Under "efterkrisperioden" halkar Sverige efter alla dessa tre, vid användning av svenska NR-data. Holland och Belgien har högre tillväxttakt än Sverige

²⁰ Erixon: "Produktivitetsproblemet", arbetspapper, produktivitetsdelegationen 1990.

Tabell 6.10

Förädlingsvärde per arbetstimme i industrin 1974–89, Sverige och sex jämförbara länder

Procent per år i genomsnitt

	1974–82	1983–89
Sverige	2,3	2,6
USA	1,4	2,7
Västtyskland	3,2	2,6
Storbritannien	2,0	5,4
Kanada	0,9	4,0
Belgien	6,3	4,3
Holland	4,7	4,3

Källa: Erixon: "Produktivitetsproblemet" arbetspapper, produktivitetsdelegationen 1990 samt kompletterande beräkningar i Erixon: "Omvandlingstryck och produktivitet", expertrapport 7.

under båda perioderna. Den svenska industrins viktigaste konkurrent Västtyskland hade högre tillväxt under den första perioden, men inte under den andra.

Slår man ihop perioderna — vilket korregerar för konjunkturella svängningar — kommer Sverige sist; bara Canada hade en lika låg produktivitetstillväxt. Om undersökningen hade inkluderat också 1990 hade bilden av svensk eftersläpning accentuerats ytterligare.

6.7 Slutsats

Den övergripande slutsatsen efter all denna exercis är att den svenska produktivitetstillväxten under efterkrigstiden har saktat in i förhållande till västländerna i övrigt. Under den första hälften av 1900-talet var den svenska tillväxten den snabbaste i västvärlden. Hur omfattande eftersläpningen under efterkrigstiden varit beror på valet av tidsperiod, produktivitetsmått och jämförelseländer.

Det är svårt att utifrån de siffror som redovisats i detta kapitel ge ett reservationslöst stöd för uppfattningen att Sverige dramatiskt och oåterkalleligen "halkat efter" — eller för den motsatta tolkningen, att Sverige inte skulle ha några problem alls. Det finns möjligheter att göra såväl en för Sverige "välvilig" tolkning av produktivitetsstatistiken som en "sträng" sådan.

- Den välvilliga tolkningen understryker att en del av de länder som haft en snabbare produktivitetstillväxt än Sverige befunnit sig på en betydligt lägre utvecklingsnivå.²¹ Denna tolkning menar heller inte att det är särskilt alarmerande att Sverige passerats av ett fåtal andra när det gäller nivån på BNP per capita. De som ser ut som en långsammare svensk produktivitetstillväxt kan delvis vara en följd av växande offentlig sektor, där produktivitetstillväxten antas vara noll och där många deltidsarbetande anställts under de senaste decennierna.
- Den stränga tolkningen hävdar att varken Sveriges goda utgångsläge eller stora offentliga sektor räcker för att förklara eftersläpningen. Denna tolkning framhåller att den svenska BNP-tillväxten kan ha överskattats i förhållande till andra, eftersom vi räknar in i BNP det som i andra länder är oavlönat hemarbete. Den stränga synen understryker också att Sverige framför allt under 1970-talet har haft en långsamma-

²¹ Frågan om i vilken utsträckning den s.k. upphinnareffekten kan förklara tillväxtmönstret kommer att diskuteras närmare i nästa kapitel.

re produktivitetstillväxt, om man definierar arbetsproduktivitet korrekt och jämför med relevanta länder. Det finns också tydliga indikationer på att Sverige inte kunde återhämta sig lika snabbt som andra efter oljekrisen vid mitten av 1970-talet. Under senare delen av 1980-talet finns det tydliga belägg för en svensk eftersläpning, oavsett val av jämförelsegrupp.

Dessa uppfattningar är inte ömsesidigt uteslutande. Delegationen drar för sin del slutsatsen att Sverige de senaste 20 åren uppvisat en långsammare produktivitetsökning än de viktigaste konkurrentländerna — vilket är det som avgör möjligheterna till långsiktig standardökning. Detta med hänsyn taget såväl till den historiska bakgrunden som den ofullständiga statistiken. Tillbakagången har dock än så länge varit relativt måttlig.

Det är framför allt för tillväxten av förädlingsvärdet per arbetstimme i industrin som man kunnat mäta eftersläpningen med någon större precision. Kvaliteten på statistiken tillåter knappast några långtgående jämförelser av produktivitetstillväxten i andra näringsgrenar än industrin.

Om analysen vidgas till fler länder, blir eftersläpningen tydligare. Den gäller dock endast krisåren under 1970-talet och den andra hälften av 1980-talet. Kring den underliggande nedgången har således betydande cykliska svängningar ägt rum. Analysen i detta kapitel har inte sökt separera kort- och långsiktiga rörelser; det blir en viktig uppgift i del III av betänkandet.

Det svenska produktivitetsproblemet

I detta kapitel diskuteras Sveriges produktivitetsproblem. Hur är det beskaffat? För att svara på den frågan ställs den uppnådda tillväxten i relation till den ekonomiska politiken och människornas krav. Vidare görs framskrivningar av några av dagens trender för att se effekterna på längre sikt av olika produktivitsantaganden. Dessutom värderas det föregående kapitlets statistik om Sveriges relativa tillväxt. Hur allvarlig är den eftersläpning som där konstaterades? Syftet är att avgöra arten och allvaret i det svenska produktivitsproblemet.

7.1 Vad menas med produktivitsproblem?

Diskussionen om de svenska produktivitsproblemen har hittills i hög grad varit tillbakablickande. Debatten har rört i vilken utsträckning den svenska utvecklingen under de senaste decennierna skilt sig från omvärldens. Denna fråga är förvisso viktig. Enligt delegationens uppfattning finns det emellertid andra, mer framtidsinriktade frågor, som är minst lika väsentliga.

Det svenska produktivitsproblemet bör också definieras och diskuteras utifrån ett *konkurrens- och kostnadsperspektiv*. En långsam produktivitetstillväxt skapar obalanser och svårigheter för stabiliseringspolitiken. Detta kan ge betydande ekonomiska problem, i synnerhet i ett läge där den internationella integrationen tilltar och konkurrensen hårdnar.

En annan viktig utgångspunkt för diskussionen är de problem för den inhemska ekonomin som ligger framför oss. De rör de krav människor ställer på produktionsapparaten, om-

fattningen av den skattefinansierade sektorn och utvecklingen av olika transfereringssystem. Redan i dag avtecknar sig betydande, framtida strukturella problem i den svenska ekonomin, vilkas lösning förutsätter en snabbare produktivitetstillväxt.

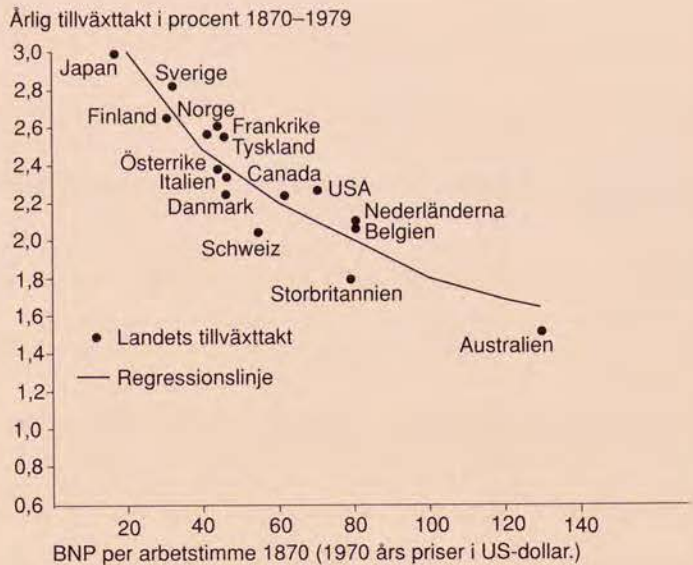
7.2 Sverige i omvärlden

7.2.1 Konvergensteorin

Det finns ett samband mellan utvecklingsnivå och produktivitetstegring över längre perioder. Detta samband — mellan den ekonomiska utvecklingsnivån, mätt som BNP per arbetad timme 1870, och årlig produktivitetstillväxt 1870–1979 för 16 olika länder — redovisas i diagram 7.1. Där framgår att de länder som 1870 hade den lägsta BNP-nivån, såsom Japan, Sverige och Finland, har haft den snabbaste produktivitetstillväxten under de senaste dryga 100 åren. De länder som hade den högsta levnadsstandarden 1870 — Australien och Storbritannien — har haft den långsammaste tillväxten av produktivitet.

Diagram 7.1

Sambandet mellan inkomstnivå och produktivitetstillväxt för 16 länder, 1870–1973.



Källa: Baumol m. fl. "Productivity and American Leadership. The Long View", MIT Press 1989.

Hypotesen om detta samband har kallats konvergensteorin. Den säger att en central förklaringsfaktor bakom ett lands relativa tillväxttakt är dess position i förhållande till den rikaste nationen. Ju längre efter den rikaste, desto snabbare tillväxt. Orsaken är att de fattiga kan importera teknik från de rika och således växa extra snabbt genom denna "upphinnareffekt". De rika, däremot, får svårare att hålla uppe sin tillväxt, i och med att upphinnareffekten faller bort när de når täten. Innebörden är att ländernas tillväxt tenderar att variera på ett sådant sätt att deras inkomstnivåer närmar sig varandra, konvergerar.¹

Konvergensteorin är dock inte allmänt accepterad. Den har kritiserats på flera punkter.²

- Urvalet av länder är godtyckligt. Konvergensteorin visar att *vissa* av de länder som startar sent växer snabbare. Den förmår dock inte förklara vilka som börjar växa och varför andra fattiga länder fortsätter att stå mer eller mindre still. Eftersom de länder som valts ut är de som växt, ger urvalet av länder automatiskt det som skulle bevisas.
- Inte heller förklarar teorin varför *vissa* fortsätter att växa vidare, även när de nått en viss, hög nivå — som Japan i dag — medan andra bromsar in — som Sverige tycks ha gjort.
- Det betyder att teorin inte kan förklara mönstret när en viss grad av konvergens uppnåtts.

I den svenska debatten har likväl hypotesen om konvergens anförts som en viktig faktor bakom Sveriges relativt sett långsammare produktivitetstillväxt under 1970- och 80-talen. Den svenska retardationen skulle således delvis bero på att Sverige numera är ett av de rikaste länderna och därmed har svårare att öka sin produktivitet än mindre utvecklade OECD-länder.³

Det är viktigt att avgöra i vilken utsträckning ett eventuellt konvergensmönster kan förklara den relativa svenska tillbakagången. Ju mer av förändringarna av den svenska positionen som har denna bakgrund, desto mindre av eftersläpningen har sin grund i att svensk ekonomi fungerar sämre.

Det förefaller klart att en del av den relativa svenska tillbakagången under 1950- och 60-talen berodde på att andra länder kunde utnyttja en upphinnarfaktor. Efter det andra världskrigets slut var produktivitetsskillnaderna mellan de ledande industriländerna stora. USA stod i särklass som teknologisk ledare inom i stort sett alla industriområden. Sverige var ett av de få länder som stod med oförstörd industristruktur, medan Japan och flera industriländer på den europeiska kontinenten var sönderslagna. Det gav de sistnämnda möjlighet att växa snabbt, genom att återuppbygga produktionsapparaten

¹ Den främste exponenten för denna teori är Baumol. Se a.a samt "Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show", American Economic Review 5/86.

² Se t.ex De Long: "Productivity Growth, Convergence and Welfare: Comment", American Economic Review 5/88.

³ Se Korpi: "Sveriges tillväxt följer de andra rikaste västländernas", Ekonomisk Debatt 7/90, och "Näringslivets ekonomifakta tyvärr inte att lita på", Ekonomisk Debatt 8/90.

med den modernaste tekniken. I denna mening var de första efterkrigsdecennierna en mycket speciell period, då upphinnareffekten var synnerligen stark.

Frågan är om samma faktor kan förklara tillväxtmönstret även under 1970- och 80-talen. Delegationen har låtit genomföra två studier, som testar konvergensteorin. Båda hävdar, att man ej kan förklara den långsammare svenska tillväxten de senaste 20 åren med hjälp av upphinnareffekten.

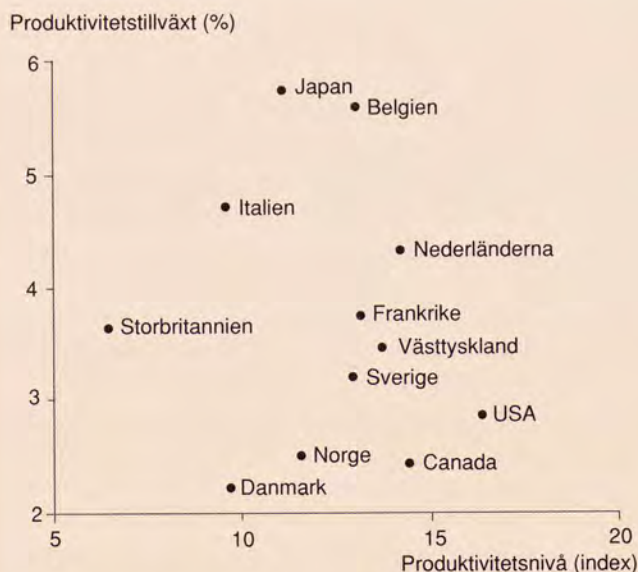
Diagram 7.2, hämtat från en av dessa,⁴ visar att det inte går att urskilja något samband mellan inkomstnivå och produktivitetstillväxt för de rikaste länderna under de senaste 15 åren. I den andra studien⁵ testas förekomsten av en eventuell upphinnarfaktor i ett antal branscher och länder. Arbetsproduktiviteten i varje bransch och land jämförs med det land som har den högsta arbetsproduktiviteten i branschen. Enligt upphinnarhypothesen borde länder med låga värden på denna variabel ha en snabb tillväxt. En särskild s. k. dummyvariabel introduceras för Sverige, för att testa om den svenska totala faktorproduktivitets tillväxt skiljer sig från andra länders när upphinnareffekten konstanthålls.

⁴ J Erixon: "Styrfel — inte systemfel — orsak till Sveriges eftersläpning?", Ekonomisk Debatt 1/91.

⁵ Se kapitel 5 i expertrapport 8 om internationalisering och produktivitet.

Diagram 7.2

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.

⁶ Detta är också slutsatsen i OECDs nya, stora studie om teknikspridning; se vidare i kapitel 11.

⁷ J Dummyvariabeln för Sverige får i studien i expertrapport 8 dessutom ett negativt värde, vilket innebär att TFP i Sverige även sedan hänsyn tagits till en potentiell upphinnareffekt utvecklats sämre under 1970- och 80-talen än genomsnittet för de övriga studerade länderna. Samma slutsats nås i en internationell studie av hela OECD av Dowrick & Nguyen. "OECD Comparative Economic Growth 1950—85: Catch-Up and Convergence", American Economic Review 1989. Resultatet där innebär att en försvagning av Sveriges tillväxtförmåga motsvarande en procent per år inträffat sedan 1970-talet, efter det att hänsyn tagits till upphinnarfaktorn.

Studien har ej funnit någon upphinnareffekt i de konkurrensutsatta branscherna. Det kan bero på att ny teknik numera sprids snabbt inom de branscher som är utsatta för internationell konkurrens.⁶ Det är knappast längre möjligt att urskilja något klar ledare inom breda sektorer, som t. ex. verkstadsindustri.

Internationaliseringen har under de senaste decennierna tagit stora steg framåt. I dag sprids teknik via och inom multinationella företag; det är företag snarare än länder som leder utvecklingen inom sina respektive branscher.

Det skulle innebära, att det bland gruppen rika OECD-länder inte längre går att som nation växa extra snabbt genom att fylla i teknologigapet gentemot det ledande landet. Det innebär också att man inte kan förklara ett visst lands långsammare tillväxt med att andra imiterar det.⁷

Slutsatsen är att konvergensteorin, i det speciella läge som rådde efter det andra världskriget, kan belysa varför vissa länder växte snabbare än Sverige under 1950- och 60-talen, och att den därmed också indirekt kan förklara en del av den svenska relativa tillbakagången under delar av perioden. Det är dock svårt att se att upphinnarfaktorn skulle kunna fortsätta att förklara en relativt snabbare tillväxt för andra länder efter 1970, när de i så hög grad hunnit växa i kapp. Än mindre förklarar den mönstret i den svenska relativa tillväxten; varför Sverige växt långsammare just under mitten av 1970-talet och slutet av 1980-talet.

7.2.2 Kostnader och växelkurser

Frågan om produktivhetsproblem vid en internationell jämförelse handlar inte bara om långsiktig konvergens, utan också om konkurrenskraft. Då måste gruppen jämförda länder vidgas, eftersom svensk industri konkurrerar med industri i flera länder. Samtidigt bör analysen av produktivitetstillväxten kompletteras med en analys av kostnadsutveckling och växelkursförändringar, eftersom konkurrenskraften påverkas av alla dessa faktorer.

Den långsiktiga retardation av tillväxten som redovisades i det förra kapitlet har ägt rum samtidigt som den svenska kronan kraftigt skrivits ned gentemot de flesta konkurrenterna. I synnerhet gäller det gentemot den viktigaste konkurrentvalutan, den tyska marken. Ändå har Sverige under perioden dragit på sig stora och växande bytesbalansunderskott. Västtyskland har å andra sidan haft stora överskott i bytesba-

lansen. Den olikartade utvecklingen av bytesförhållandet har medfört att nationalinkomstutvecklingen och reallöneutvecklingen i Västtyskland har varit betydligt starkare än i Sverige under 1970- och 80-talen, trots att produktiviteten och BNP per capita utvecklats ungefär som i Sverige.

Devalveringarna var i sin tur en följd av den snabba pris- och kostnadsstegringen i Sverige. Vid en bedömning av den svenska utvecklingen i förhållande till andra länder är det således viktigt att inte bara analysera produktivhetsutvecklingen per se i respektive land, utan både denna och kostnadsutvecklingen. Visserligen har produktiviteten växt ungefär lika snabbt i svensk industri som i tysk under 1980-talet — men samtidigt har timlönerna ökat dubbelt så snabbt i Sverige.

Den viktiga slutsatsen är att Sverige i *denna mening* har haft ett betydande produktivhetsproblem, nämligen att den svenska produktivhetstillväxten inte räckt till för att betala de snabbt stigande kostnaderna.

Detta har drivit fram en serie devalveringar. Dessas effekter på produktiviteten är omstridda. Det är dock — vilket kommer att behandlas i del III — mycket som tyder på att de på kort sikt givit snabba uppgångar av produktion och produktivitet, men att de på längre sikt försvagat produktivhetsutvecklingen ytterligare — och därmed förvärrat problemet.

När Sverige nu ansöker om medlemskap i EG, innebär det att den ekonomiska politiken avsvär sig möjligheten att devalvera kronan på det sätt som skedde under 1970- och 80-talen. Därmed skärps kraven att minska gapet mellan produktivhetstillväxten å ena sidan och kostnadsstegringen å den andra. I denna mening blir produktivhetsproblemet akut. Devalveringarna har tidigare, samtidigt som de kanske varit en del av problemet, kunnat hålla det mindre synligt. Det kommer inte att gå i fortsättningen.

7.3 Produktivhetsutvecklingens betydelse för intern balans

Sverige har således produktivhetsproblem, sett utifrån konkurrenskrafts- och externbalansperspektiv. Vårt land står också inför inhemska strukturella förändringar, som ställer krav på långsiktigt ökad produktivitet. De hänger samman med den demografiska utvecklingen och produktivhetsdifferenser mellan olika sektorer. Tillsammans riskerar dessa båda faktorer att ge svåra ekonomiska balansproblem.

Tabell 7.1
Pensionsutbetalningar som andel av BNP under olika produktivhetsanta-
ganden

ATP, folkpensioner och kommunalt bostadstillägg, procentuell andel i löpande priser

	1988	2000	2025
<i>Näringslivets produktivitet växer med 2 procent per år:</i>			
Oförändrade ATP-regler	10.8	10.9	11.7
Höjt tak i ATP-systemet	10.8	11.0	13.3
<i>Näringslivets produktivitet växer med 1 procent per år:</i>			
Oförändrade ATP-regler	10.8	12.1	15.8
Höjt tak i ATP-systemet	10.8	12.1	16.6

Källa: Reviderad finansplan 1989

7.3.1 Demografi och växande tjänstesektor

Andelen äldre i befolkningen blir större i många länder. För Sveriges del gäller att denna effekt slår igenom starkt en bit in på nästa sekel, när 40-talskullarna går i pension.

En åldrande befolkning får stora effekter på ekonomin. En i detta sammanhang viktig effekt är att det ökar behovet av vård och omsorg. Efterfrågan på sociala tjänster blir större. Dessutom ställer det växande krav på att den yrkesverksamma generationen skall avstå konsumtionsutrymme för de äldre.⁸

En särskild faktor i detta sammanhang är de principer som styrt uppbyggnaden av pensionssystemet. Ett antal utredningar har visat att ATP-systemet förutsätter en god produktivitetstillväxt för att inte ta i anspråk en starkt växande andel av samhällets resurser. Av tabell 7.1 framgår att en fortsatt långsam produktivitetstillväxt i näringslivet, med 1 procent per år, innebär att pensionsutbetalningarnas andel av BNP stiger från ca 11 till ca 16 procent om drygt 30 år. Om det s.k. taket i ATP-systemet skall höjas för att behålla dagens standard för dem med den högsta pensionen, stiger andelen med ytterligare en procentenhet. Även vid en dubbelt så hög produktivitetstillväxt, 2 procent per år, stiger andelen till drygt 13 procent.

Även om 1970- och 80-talens produktivhetsretardation till viss del kan sägas vara en återgång till en mer "normal" tillväxttakt, medför den således problem, eftersom vi i Sverige under 1950- och 60-talens snabba tillväxt tog politiska reformbeslut, som byggde på att den periodens unikt snabba tillväxt skulle fortsätta.

⁸ En översikt av problemställningarna ges i Wetterberg: "Hur ska vi få råd att bli gamla?", Finansdepartementet, Ds 1989: 59. En uppskattning där är att ca 10 procent av de sociala utgifterna måste omfördelas från yngre och yrkesverksamma till de äldre under nästa generation.

Också den växande tjänstesektorn kan skärpa produktivhetsproblemet. Ofta är det svårare att öka arbetsproduktiviteten i tjänsteproduktionen än i industriproduktionen. Orsaken är att tjänsteproduktion är arbetsintensiv och handlar om omsorg och möten mellan människor. Dessa är svårare att rationalisera än verksamheten i industrin. Hemsamariten måste tillbringa en viss tid med varje åldring, frisören kan inte ersättas med maskiner och symfoniorkestern blir inte dubbelt så produktiv genom att spela Beethoven dubbelt så snabbt.

Det går naturligtvis att öka produktiviteten också i tjänstesektorn. Datorer kan ersätta tjänstemän och organisationer kan rationaliseras och bantas. Symfoniorkestern kan nå fler lyssnare via radio och skivinspelningar. Det finns möjlighet till många nya och goda tekniska lösningar inom olika tjänsteproducerande branscher. I genomsnitt gäller likväl att det i betydande delar av tjänstesektorn har varit svårare att öka arbetsproduktiviteten än det varit i industrin.

Detta är ett skäl till att tjänstesektorn kontinuerligt växer i förhållande till industrin. Eftersom produktiviteten stiger långsammare i delar av tjänstesektorn, måste dessa öka sin andel av sysselsättningen för att kunna leverera de tjänster människor efterfrågar. Detta är en orsak till varför tjänster normalt stiger i pris jämfört med industriprodukter; de kräver relativt sett ökande resursinsatser.

7.3.2 Skattekvoten

Förhållandet är det samma i alla mogna industriländer. Överallt växer tjänstesektorn, samtidigt som tjänsterna stiger i pris. Detta är inte något problem, så länge utvecklingen avspeglar medborgarnas och konsumenternas eget val att efterfråga mer tjänster och betala vad det kostar.

Ekonomiska svårigheter kan dock uppstå, när en stor del av denna relativt sett långsamt växande tjänsektor organiseras i den offentliga sektorn och finansieras via skatter. Skattekvoten påverkas av hur stor andel av antalet arbetstimmar i ekonomin som krävs för den offentliga verksamheten. Om produktivhetsutvecklingen i den offentliga tjänsteproduktionen är långsammare än i ekonomin som helhet, krävs att denna andel ökas, för att den givna offentliga verksamheten skall kunna utföras. Detta kräver i sin tur en höjning av skattetrycket. Om skattekvoten är relativt låg, behöver detta inte medföra några problem. Om skattetrycket redan är högt, kan emellertid fortsätta skattehöjningar skapa störningar i resursallokeringen. Sti-

gande skatteklilar mellan ersättningen före respektive efter skatt snedvrider information och beslut.

Samma sorts dilemma förekommer i alla industriländer. Tjänsteproduktionens långsammare produktivitetstillväxt, samt det faktum att den offentliga sektorn i så hög grad ägnar sig just åt tjänsteproduktion, tenderar att medföra stigande skattekvot. Samma utveckling gör det också svårt att sänka skattetrycket, oavsett på vilken nivå det ligger. Rationaliseringar av den offentliga sektorn räcker sällan till mer än att bromsa den automatiska *ökning* av skattekvoten som ligger i tjänstesektorns långsammare produktivitetstillväxt. Då nedskärningarna varit tillräckligt kraftiga för att faktiskt sänka skatterna har det ofta gått ut över kvaliteten i den offentliga servicen.⁹

Sverige har en stor offentlig sektor och en skattekvot som ligger långt över västvärldens genomsnitt. Lönesättningen har dessutom — hittills — styrts av principen att man skall ha likartade löner för likartade arbeten. Det har funnits bred enighet om att de offentliganställda bör ha i genomsnitt samma löneutveckling som de privatanställda. Till detta skall läggas att det största transfereringssystemet — ATP — med dagens regelsystem och avgiftsuttag förutsätter en ekonomisk tillväxt på minst 2 procent per år.

Mot denna bakgrund är det lätt att teckna mycket bekymmersamma framtidsscenarier för svensk ekonomi. Skulle den totala produktivetsökningen i den svenska samhällsekonomin fortsätta att vara långsam, samtidigt som takten fortsätter att vara ännu lägre i (den skattefinansierade delen av) tjänstesektorn, de offentliganställda även i framtiden får samma lön som de privatanställda, och pensionssystemet består — då blir följden en kraftig ökning av de offentliga utgifterna. Detta kommer att tvinga fram en höjning av skattekvoten.

7.3.3 Scenarier för svensk ekonomi

Den senaste långtidsutredningen gjorde ett antal känslighetsanalyser av hur stark denna effekt var. Delegationen har låtit komplettera och uppdatera dem med nya beräkningar som särskilt belyser produktivetsutvecklingens betydelse. Resultaten visas i tabellerna 7.2 och 7.3 samt i diagram 7.3.¹⁰

Utgångspunkten för kalkylerna är att arbetskraftsutbudet kommer att sjunka något efter år 2000, huvudsakligen p.g.a att åldersstrukturen förändras enligt vad som ovan redovisats. Därmed sjunker den potentiella BNP-tillväxten. Två olika antaganden för produktivetsutvecklingen i näringslivet har

⁹ Hypotesen att detta skulle inträffa som en följd av vad han kallade "kostnadssjukan" inom tjänstesektorn framfördes av Baumol redan på 60-talet: "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", American Economic Review 1967.

¹⁰ Beräkningarna har utförts av Lars Engström vid finansdepartementet. Delegationen vill tacka honom för hjälpen.

Tabell 7.2**BNP-tillväxt 1990–2025 vid olika produktivitetstillväxt i näringslivet och offentlig sektor.**

Procent per år i genomsnitt

		Offentlig sektor							
		1990–1995		1996–2000		2001–2010		2011–2025	
Näringsliv		0%	1,5%	0%	1,5%	0%	1,5%	0%	1,5%
2 % produktivitetsökning		2,1	2,4	2,2	2,5	1,2	1,6	1,0	1,6
1 % produktivitetsökning		1,3	1,6	1,4	1,7	0,4	0,6	0,2	0,7

Källa: Långtidsutredningen 1990 och finansdepartementet.

gjorts: 1 respektive 2 procent per år. Dessutom har produktivetsutvecklingen i den offentliga sektorn varierats: 0 respektive 1,5 procent per år.

Resultatet vad gäller BNP-tillväxten framgår av tabell 7.2. Vid 2 procents årlig produktivitetstillväxt i näringslivet och noll i den offentliga sektorn stagnerar den ekonomiska tillväxten gradvis. Vid 1 procents produktivitetstillväxt i näringslivet upphör den nästan helt en bit in på nästa sekel. Självfallet skulle en sådan utveckling allvarligt förvärpa alla de ekonomiska problem som ovan redovisats.

Tabell 7.3**Offentliga utgifters andel av BNP 1990–2025 under olika antaganden**

	1990	1995	2000	2010	2025
Viss offentlig utgiftsökning per capita, 0 % produktivitetstillväxt i offentlig sektor, 1 % produktivitetstillväxt i näringslivet					
Off. konsumtion	26,5	27,5	28,5	32,0	38,4
Off. investeringar	3,0	3,0	3,0	2,9	2,8
Pensioner	11,0	11,1	11,1	13,0	14,9
Övriga transf.	15,2	16,0	15,6	15,4	15,2
Summa utgifter	55,7	57,7	58,3	63,3	71,3
Ingen offentlig utgiftsökning per capita, 1,5 % produktivitetstillväxt i offentlig sektor, 2 % produktivitetstillväxt i näringslivet					
Off. konsumtion	26,5	25,1	23,6	22,0	20,1
Off. investeringar	3,0	2,8	2,7	2,3	1,9
Pensioner	10,9	10,5	9,9	10,6	10,5
Övriga transf.	15,2	15,7	15,0	14,3	13,1
Summa utgifter	55,7	54,2	51,3	49,2	45,6

Källa: Långtidsutredningen 1990 och finansdepartementet.

Vid en svagare produktivitetstillväxt blir utfallet ännu sämre. Om produktivitetstillväxten i näringslivet bara blir 1 procent per år, samtidigt som den offentliga sektorn inte uppvisar någon ökning av produktiviteten och den offentliga konsumtionen fortsätter att växa något per capita,¹¹ slår "kostnadssjukan" obönhörligt. En allt större del av de stagnerande resurserna måste föras över till offentlig sektor. I detta fall — som alltså är en framskrivning av de allra senaste årens utveckling — kommer de offentliga utgifterna att motsvara 71 procent av BNP år 2025.

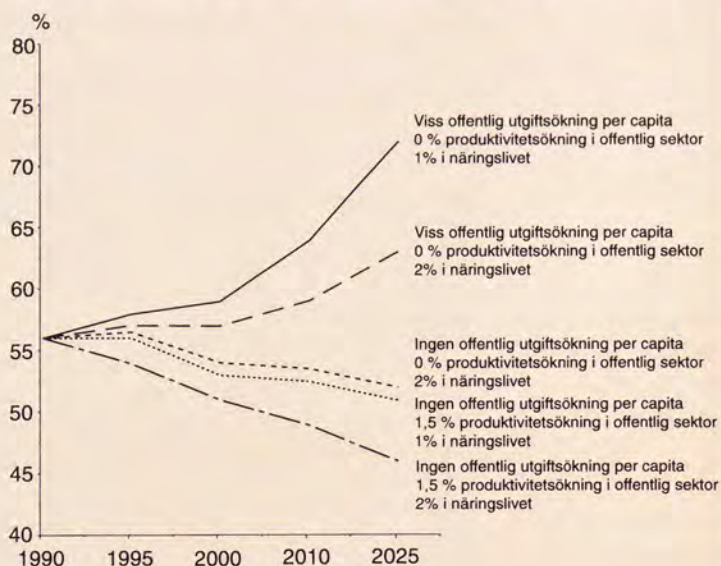
¹¹ Vi har laborerat med två olika alternativ när det gäller ökning av de offentliga utgifterna. Det ena är den s.k. bas-kalkylen som innebär att de offentliga utgifterna per åldersgrupp är oförändrade under hela kalkylperioden. Offentlig konsumtion ökar då årligen med 1,2 % 1990–1995, 1 % 1995–2000 och 0,2 % 2000–2025. Det andra alternativet innebär en viss ökning av den offentliga konsumtionen: 1,6 % per år 1990–2000 och 1,0 % per år 2000–2025.

Om produktivetsutvecklingen i näringsliv och offentlig sektor förbättras, blir också utfallet av kalkylen i motsvarande mån bättre (några alternativa kombinationer redovisas i diagram 7.3). Om man dessutom antar att offentliga utgifter per åldersgrupp inte tillåts öka, så hålls utgiftsandelen i stort sett konstant. I ingetdera av dessa fall blir det dock möjligt att påtagligt bygga ut den offentliga sektorn eller sänka skattetrycket.

För att det sistnämnda skall vara möjligt krävs en betydligt starkare produktivitetstillväxt. För att visa effekterna av en sådan har vi låtit räkna fram ett scenario, där en återhållsam

Diagram 7.3

Offentliga utgifter som andel av BNP 1990–2025 under olika antaganden.



Källa: Långtidsutredningen 1990 och finansdepartementet.

offentlig utgiftsökning antas vid sidan av en 2-procentig stegring av produktiviteten i näringslivet och en ökning av produktiviteten i den offentliga sektorn med 1,5 procent per år. I det fallet sjunker utgiftsandelen redan under 1990-talet och fram till år 2025 har den minskat till 45,6 procent av BNP.

Skillnaden mellan det "sämsta" respektive det "bästa" alternativet är således hela 26 procent av BNP. I dagens penningvärde och BNP-nivå motsvarar detta 380 miljarder kronor.

I praktiken finns inget fritt val mellan de här redovisade ytterlighetskalkylerna. En ökning av utgiftskvoten innebär ett motsvarande krav på ökning av skattekvoten. En sänkning kan i motsvarande mån medföra sänkt skatteuttag. Skattetrycket bestäms ju i sista hand av de offentliga utgifternas storlek. Höga skatter kan emellertid medföra effektivitetsförluster. Det beror på att skatten utgör en kil mellan ersättning före respektive efter skatt och därmed snedvrider resursallokeringen. En så kraftig höjning av skattekvoten som framkommer i lågproduktivitetsscenariot skulle därför medföra påtagligt negativa effekter på produktiviteten i näringslivet. Den skulle dessutom vara oförenlig med en framgångsrik svensk integration i EG. Den utvecklingen innebär således svåra ekonomiska problem — varför den också, i realiteten, skulle brytas långt dessförinnan.

Scenariot med de mest gynnsamma produktivhetsantagandena visar på vilken potential för skattesänkningar som finns om produktivitetstillväxten kan öka i näringsliv såväl som i offentlig sektor. Skattekvoten är i år 56 procent; en sänkning till 45 procent, vilket skulle vara möjligt med de mest gynnsamma antagandena om produktivhetsutvecklingen i kalkylen ovan, motsvarar 160 miljarder kronor — med bibehållen offentlig servicenivå.

Slutsatsen är tydlig. Vid fortsatt långsam produktivhetsutveckling går Sverige mot svåra interna obalanser. Snabbare produktivitetstillväxt gör det däremot möjligt att påtagligt sänka skattetrycket eller höja servicegraden i den offentliga verksamheten — eller att åstadkomma någon kombination därav.

7.4 Kraven på 90-talet

Frågan om Sveriges produktivhetsproblem måste således diskuteras i samband med Sveriges relativa kostnadsutveckling samt ekonomins struktur och graden av skattefinansiering.

Allmänt uttryckt rör problemet inte enbart produktivhets-

tillväxten i sig, utan produktivitetens utveckling i förhållande till de önskemål och krav som medborgarna inom landet ställer på produktionen — såväl ökade reallöner som utbyggd och förbättrad offentlig service. Såväl under 1970- som 80-talen översteg summan av dessa krav med bred marginal produktivhetsutvecklingen. Resultatet blev inflation och underskott i bytesbalansen.

Också i denna mening har Sverige ett betydande produktivhetsproblem, nämligen i meningen att produktivhetstillväxten inte räcker till för att tillgodose medborgarnas krav. Detta är egentligen det grundläggande produktivhetsproblemet i den svenska ekonomin.

Tidigare har även detta problem kunnat hållas mindre synligt, inte minst genom den inflation som uppstått. Men också denna lösning blir omöjlig under 1990-talet. Den tilltagande integrationen med omvärlden omöjliggör en fortsatt svensk inflation långt över konkurrentländernas. Det innebär att problemet blir akut. Gapet mellan den långsamma produktivhetstillväxten å ena sidan och de växande kraven å den andra måste snabbt minskas.

7.5 Slutsats

Slutsatsen är att fortsatt svag produktivhetsutveckling på längre sikt medför utomordentligt svåra problem, inte minst på grund av tilltagande svårigheter att finansiera den offentliga sektorn. Risken är påtaglig att ekonomin kommer in i en ond cirkel, där en svag produktivhetsutveckling ger upphov till stigande skatter — vilket i sin tur ytterligare försvagar produktivhetstillväxten. Också i denna mening står Sverige inför betydande produktivhetsproblem.

Mot denna bakgrund är det viktigt att söka förbättra produktivheten, alldeles oavsett mätproblem eller internationell position.

Kravet inskräps av den internationella utvecklingen. 1990-talet ställer svensk ekonomi inför stora krav, med hårdnande internationell konkurrens och stor utslagning. Samtidigt tycks potentialen vara stor, med enandet av Europa nära förestående. Prognoser finns om att den inre marknaden i EG kan innebära ett engångslyft av produktivhetsnivån på ca 5 procent, genom skaleffekter, andra regler för offentlig upphandling samt slopade handelshinder.¹² Långsiktiga, dynamiska effekter kan tillkomma därutöver. Om Sverige i det läget inte förmår öka produktivheten är risken stor för betydande ba-

¹² Cecchini: "Europas inre marknad 1992", SNS 1988. Kalkylresultaten har dock utsatts för hård kritik från flera håll, och måste tas med en stor nypa salt. För svenskt vidkommande torde effekten bli lägre, bl.a. för att vi vid ett EG-medlemskap måste anpassa oss till EGs yttre handelshinder, vilket ger negativa effekter.

lansproblem. Det skulle tvinga fram en lång och plågsam anpassning via åtstramning, arbetslöshet och utslagning.

Delegationens slutsats blir att Sverige har betydande produktivhetsproblem. Dess beskaffenhet är dock av en något annan art än vad som hittills framkommit i den allmänna debatten.

Produktiviteten i Sverige har utvecklats långsammare än industriländernas genomsnitt under efterkrigstiden. Men de verkliga problemen ligger i vad som sker i framtiden, om produktivtetsstillväxten fortsätter att vara svag i förhållande till Sveriges relativa kostnadsutveckling och medborgarnas krav på höjda reallöner och förbättrad offentlig service. Framför allt den framtida utvecklingen av skattetryck och offentlig sektor ger anledning till oro.

Produktivtetsstillväxten måste ökas för att komma upp i nivå med de mest framgångsrika industriländerna, men också för att möta framtidens krav — på sjukvård, åldringsvård, bättre miljö och stigande materiell standard.

Det är därför viktigt att analysera den svenska produktivtetsutvecklingen mer i detalj. Varför har produktivtetsstillväxten dämpats? Var ligger hindren mot och möjligheterna till produktivtetsförbättringar? Det är ämnet för de följande kapitlen.

Vad har hänt?

DEL

III

Vad bestämmer produktiviteten?

I detta kapitel redovisas översiktligt, som en inledning till den följande analysen, olika faktorer som påverkar produktiviteten. Det rör sig om produktionsfaktorernas kvalitet och utnyttjande. På längre sikt handlar det om vilka drivkrafter som finns för att löpande höja kvaliteten och öka effektiviteten i resursutnyttjandet. Vidare redovisas de olika hypoteser som framförts rörande orsakerna till de senaste decenniernas lägre produktivitetstillväxt. Syftet är att ge en tankeram för de följande kapitlen och belysa vilka frågeställningar som kommer att analyseras i denna del av betänkandet.

8.1 Produktivitetens bestämningsfaktorer

Om produktivitet definieras som produktionsresultat i förhållande till resursinsats gäller, i allmänna termer, att produktivitetsnivån avgörs av produktionsfaktorernas kvalitet och hur effektivt de kan utnyttjas. I ett längre perspektiv är det centralt hur drivkrafterna för förnyelse och förkovran ser ut och fungerar. I det följande redovisas först de olika faktorer som påverkar produktiviteten för de givna produktionsresurserna. Därefter ges en genomgång av vad som avgör resursutnyttjandet på kort och lång sikt, och vilka drivkrafter som långsiktigt är viktiga.

8.1.1 Produktionsfaktorernas kvalitet

Med arbetskraftens kvalitet menas människors hälsa, utbildning, arbetsmoral och förvärvsfrekvens. En faktor som påverkar detta är *arbetskraftens sammansättning*. Tidigare, då kroppsarbete dominerade, bör produktionen per arbetstimme ha påverkats av vilken andel av arbetskraften som befann sig i de fysiskt mest produktiva åldrarna. Denna effekt torde dock minska, i takt med att den tekniska utvecklingen gör intellektuell kapacitet, erfarenhet och förmåga till problemlösning viktigare än kroppskrafter.

I stället blir arbetskraftens *kompetens* och *utbildningsnivå* allt mer central. Ju bättre utbildning desto högre borde arbetskraftens produktivitet bli. Orsaken är att utbildning ökar förmågan till komplex problemlösning samt förmågan att hantera komplicerade maskiner och hjälpmedel.

Kulturella faktorer spelar självfallet en viktig roll för arbetsproduktiviteten. Det handlar om svårgripbara faktorer, som oftast är omöjliga att kvantifiera men som kan ge mycket konkreta resultat på så olika områden som synen på kvinnors arbete, frånvaro, maskning och extraknäck.

Kapitalets kvalitet kan förbättras genom modernisering och *teknisk utveckling*. Detta ökar totalproduktiviteten. Det ökar också arbetsproduktiviteten, då kapitalintensiteten ökar. En snabb kapitaltillväxt och ökad automatisering gör det möjligt att producera mer på en arbetstimme. Investeringarna "förkroppsligar" också teknisk utveckling, vilket ökar totalfaktorproduktiviteten.

En del av en nations totala kapitalstock utgörs av *infrastruktur*, dvs kommunikationer såsom järnvägar, vägar, broar och telekommunikationssystem. En väl utbyggd infrastruktur underlättar flödet av varor och tjänster och sänker därmed transportkostnaderna. En god infrastruktur underlättar också en mer effektiv lagerhantering. Detta ökar produktiviteten såväl för arbetskraft som för övrig kapitalstock.

En snabb produktivitetsökning förutsätter således *nyinvesteringar*, som moderniserar kapitalstocken. För detta krävs att *sparandet* i samhället är högt (eller att kapital importeras) och används till investeringar. Men en modernisering av kapitalstocken kräver också en hög takt vad gäller *utrangering* av gammalt kapital. Det är således inte bara kapitalstockens storlek, utan också dess ålder, som är väsentlig för produktiviteten.

8.1.2 Efterfrågetryck och resursutnyttjande

Det är också viktigt hur produktionsfaktorerna utnyttjas. Detta påverkas av arbetsmarknadsläget, efterfrågetrycket, möjligheten att utnyttja stordriftsfördelar samt förskjutningar av faktorpriserna.

Läget på *arbetsmarknaden* har två omedelbara effekter på arbetsproduktiviteten.

- I kärva tider med hög arbetslöshet, slås de minst produktiva arbetsplatserna ut. Det höjer den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin. I goda tider med gott om jobb och hög efterfrågan på arbetskraft, dras arbetskraft som ger lägre produktionstillskott in i produktionen, varvid den genomsnittliga arbetsproduktivitetsnivån sjunker, allt annat lika.
- Styrkan i denna effekt beror på rörligheten på arbetsmarknaden. Ju trögare arbetsmarknaden är, desto mer motverkas denna effekt av en annan: Om företagen behåller arbetskraft även i konjunkturedgång (s.k. labour hoarding), minskar den uppmätta arbetsproduktiviteten, då en minskande produktion slås ut på en konstant arbetsstyrka.

Nettoeffekten är inte given. Den beror på underliggande faktorer som rörligheten på arbetsmarknaden och sysselsättningsgraden. Samtidigt är svängningarna på arbetsmarknaden i sig kortsiktiga och konjunkturrella och deras effekter på produktiviteten kan variera starkt över tiden. För långsiktig analys måste de rensas bort.

Under 1900-talet har den kapitalmängd som krävts i industrin gradvis ökat. För att en traditionell fabrik, t.ex. i verkstadsindustrin eller skogsindustrin, skall kunna konkurrera framgångsrikt, har krävts allt större kapitalinsatser. Ett lönsamt utnyttjande av detta dyra kapital kräver tillverkning i så långa serier som möjligt. Ju mer man kunnat utnyttja sådana *stordriftsfördelar*, desto högre har produktiviteten blivit. Med mer flexibel produktionsteknik — t.ex. datorstyrda maskiner, som kan ställas om med kort varsel — kan dock betydelsen av stordriftsfördelarna minska i vissa sektorer.

En del av kapitalet binds i lager. Ju mer effektiv *lagerhållningen* är — ju mindre lager som behövs för den löpande produktionen — desto högre blir kapitalproduktiviteten. Ett annat sätt att öka kapitalets produktivitet är att *utnyttja realkapitalet* en större del av dygnet. Ju längre tid dyra maskiner och lokaler står oanvända, desto högre blir kapitalkostnaderna per producerad enhet — och desto lägre blir kapitalets produk-

tivitet. Enskift och hög sjukfrånvaro påverkar således kapitalproduktiviteten negativt. Utökad skiftgång, som gör det möjligt att utnyttja kapitalet fler timmar, ökar däremot kapitalets produktivitet. Låg frånvaro är, med samma argument, också en faktor som ger hög kapitalproduktivitet.

Innebörden av det sagda är att det samlade *efterfrågetrycket* spelar en betydelsefull roll för produktiviteten. Det gäller på kort sikt — när konjunkturerna förändras — och på lång sikt. På kort sikt beror effekterna på vad som ovan sagts om arbetsmarknaden. På längre sikt är relationen tydligt positiv.¹ Stark efterfrågan driver fram nyinvesteringar och utbyggnad av kapaciteten. Efter hand brukar detta medföra ökad kapitalintensitet och därmed ökad produktivitet.

Slutligen bör i detta sammanhang påpekas, att utvecklingen av de *relativa kostnaderna* för utnyttjande av olika produktionsfaktorer påverkar hur produktiviteten utvecklas för var och en dem. Om lönekostnaderna stiger i förhållande till kapitalkostnaderna, brukar detta medföra att arbetskraft ersätts med kapital. Det ökar kapitalintensiteten och höjer arbetsproduktiviteten. Om kapitalkostnaderna stiger, relativt sett, tvingas en snabbare kapitalrationalisering fram, vilket ökar kapitalets produktivitet. Om energipriserna stiger, kommer hushållningen med energi att förbättras, osv. Effekterna på totalproduktiviteten av dessa relativa förskjutningar kan inte avgöras på förhand.

8.1.3 Drivkrafter bakom omvandling och tillväxt

De ovan redovisade faktorerna som påverkar kvaliteten och utnyttjandet av produktionsresurserna påverkas i sin tur av andra faktorer. Dessa rör hur resurserna fördelas på olika användningsområden och hur de förändras över tiden. Produktionsresursernas kvalitet och utnyttjande är ju inte något som är statiskt och givet, en gång för alla, utan något som kan påverkas genom mänsklig aktivitet. På lång sikt är detta mer väsentligt än hur dagens uppsättning av produktionsresurser ser ut.

Allokeringseffektivitet

För att arbete och kapital skall kunna ge hög produktivitet, måste resurserna sättas in där de ger störst utbyte. Detta kräver att ekonomin fungerar väl; att de som fattar beslut om

¹ Den har formaliserats i den s.k. *Verdoorns lag*, som säger att snabb produktionsstillväxt också för med sig snabb produktivitetstillväxt.

användningen av resurserna har rätt information och fattar rätt beslut; att arbetsorganisationen placerar varje anställd person på en plats där hon kan utveckla hela sin potential; samt att det existerar ett belöningssystem som ger drivkrafter att arbeta och investera produktivt och att flytta resurserna dit avkastningen är störst.

Detta förutsätter i sin tur att marknaderna fungerar smidigt, att prissystemet sänder ut rätt signaler, att skatte- och bidragssystemet belönar den som arbetar och investerar på ett produktivt sätt, utbildar sig för produktiva ändamål, ökar sin kompetens, tar ansvar, etc. Det innebär också att det inte bör löna sig för företag att skatteplanera snarare än investera, att det inte bör vara mer lönsamt att söka monopolställning snarare än att produktutveckla, att det inte skall vara mer lockande för den enskilde att svartjobba än att arbeta och utbilda sig, etc. Dessa krav hänger samman med vad som tidigare kallats allokeringseffektivitet; dvs att "rätt" saker produceras. I detta perspektiv menas med en effektiv allokering att resurserna sätts in på "rätt ställe".

Detta sistnämnda, helt avgörande kriterium låter sig emellertid bara med svårighet inordnas i en traditionell produktionsfunktionsanalys. För att förstå de yttersta drivkrafterna bakom produktivitetens utvecklingen och de faktorer som diskuterats i detta avsnitt, måste perspektivet breddas och hela den dynamiska omvandlingsprocessen i en ekonomi behandlas. En sådan analys måste inkludera institutionella ramar, omvandling och konkurrens, belöningssystem, arbetsmiljö och psykosociala faktorer. Med ett brett begrepp kallar vi detta för *drivkrafter* för produktivitet.

Drivkrafter i denna mening är särskilt viktiga, om det vi är intresserade av inte primärt är produktivitetens nivå, utan dess tillväxt över tiden och hur denna förhåller sig till produktivitetens utvecklingen i andra länder.

Ansatser för analysen av drivkrafter

Det finns en lång ekonomisk tradition, som behandlar sådana frågor. En tankefåra förknippas med Joseph Schumpeters teorier om entreprenörens betydelse; hur "kreativ förstörelse" omvandlar och slår ut äldre verksamheter för att ersätta dem med nya.² En annan betonar ägande- och kontraktsförhållandenas vikt för att skapa incitament för långsiktig utveckling och produktivitet.³

En annan ansats är Michael Porters försök att knyta samman nationalekonomi och företagsekonomi.⁴ I den analysen ligger

² Se Schumpeter: "The Theory of Economic Development" 1911. En svensk efterföljare är Erik Dahmén, vars doktorsavhandling "Svensk industriell företagarverksamhet", IUI 1950, är ett exempel på tillväxt- och omvandlingsanalys i schumpeteriansk anda.

³ Se Rosenberg och Birdzell: "Västvärldens väg till välstånd", SNS 1991, samt North och Thomas: "The Rise of the Western World", Cambridge University Press 1973. Deras tes är att privat äganderätt och möjlighet till konkurrens var de centrala faktorer som gjorde den industriella revolutionen möjlig.

⁴ Se Porter: "The Competitive Advantage of Nations", Free Press 1990, och Sölvell, Zander och Porter: "Advantage Sweden", Norstedts 1991.

betoningen på samspelet mellan konkurrens och omvandlingsstryck. 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 belöningsystemet gynnar den som ökar produktiviteten. Det nationella företagsklimatet framstår med detta synsätt som centralt för möjligheterna att löpande höja produktiviteten.

Det viktiga i samtliga 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 "uppraderar" dem. Med detta synsätt blir det viktigaste inte att göra det bästa möjliga av de givna produktionsfaktorerna utan snarare att målmedvetet arbeta för att "förädla" dem; att löpande höja arbetskraftens kompetens, driva på den tekniska utvecklingen, utveckla spetskompetens på viktiga områden och löpande pressa kapitalkostnaderna.

Delegationen finner detta rimligt. Man bör vid analysen av produktivetsfrågor fokusera på de grundläggande faktorer som rör ekonomins funktionssätt, snarare än på kortsiktiga ingrepp. Dynamiska aspekter som innovationsförmåga och omvandlingstryck är viktigare än statisk analys av givna tillgångar. Det är således drivkrafterna för omvandling som bör stå i centrum när konkurrensfördelar och långsiktig produktivitetstillväxt skall analyseras.

8.2 Hypoteser om produktivetsstagnationen

En omfattande internationell debatt har förts om nedgången av produktivitetstillväxten. En rad hypoteser har framförts om orsakerna.

Debatten dominerades till en början av relativt kortsiktiga förklaringar. Man observerade att produktivetsnedgången kom i samband med olje-, livsmedels- och råvaruprischockerna under 1970-talet. Dessa ledde såväl till allvarliga kostnadskriser som till betydande efterfrågebortfall. Effekten blev sjunkande kapacitetsutnyttjande, utslagning av kapital och låg investeringsnivå — och därmed ett fall i produktiviteten.⁵

Vissa bedömare har i stället anlagt ett långt historiskt perspektiv. De hävdar att det inte är 1970- och 80-talen som är särskilt dåliga, utan 1950- och 60-talen som är unikt bra. Det

⁵ Den s.k. McCracken-rapporten fäste stor betydelse vid denna typ av externa chocker; "Towards Full Employment and Price Stability", OECD 1977.

⁶ Exempel på denna ansats är Abramovitz: "Rapid Growth Potential and its Realization: The Experience of Capitalist Economies in the Post-War Period", International Economic Association 1977.

som behöver förklaras är således inte tillbakagången under 1970-talet, utan snarare den snabba uppgången under de första efterkrigsdecennierna.⁶

Det som, enligt detta synsätt, gjorde tillväxten så snabb under 1950- och 60-talen var den samtidiga förekomsten av ett antal tillväxtbefrämjande faktorer efter det andra världskrigets slut. Bland dessa brukar nämnas att krigets förstörelse skapade ett starkt efterfrågetryck, dels i form av investerings- och återuppbyggnadsbehov, dels i form av uppdämda konsumtionsbehov. USAs dominans gav stabila växelkurser under flera år, vilket i sin tur underlättade handelsutbytet. USAs tekniska överlägsenhet gav andra länder möjlighet till snabb tillväxt genom imitation — som USA understödde via Marshallhjälpen. Handelsliberaliseringen — i form av avregleringar och sänkta tullar — vidgade marknaderna och skärpte konkurrensen.

Dessa och en del andra faktorer gav en automatisk, stark efterfrågetillväxt, samtidigt som de gav möjligheter till kraftiga produktivitetsförbättringar. Dessa klingar efter hand naturligen ut, i och med att Västeuropa och Japan byggs upp efter kriget, hämtar in USAs försprång, dollarn börjar vackla, handelsliberaliseringen blir genomförd och arbetskraften flyttar från industri till tjänstesektor.

Enligt denna förklaring skulle vi alltså i botten på produktivetsproblemet se en historisk utvecklingsfas naturligt gå över i en annan, som ur produktivitetstillväxtsynpunkt är mer "normal" än den tidigare.

Denna avmattning av produktivitetstillväxten har, menar några, förstärkts av att västekonomierna under 1970-talet kom att fungera allt sämre.⁷ Ekonomierna blev trögare, anpassningsprocesserna långsammare och effektiviteten i resursallokeringen sämre. De faktorer som brukar framhållas i detta sammanhang är bl.a. högre inflation på grund av snabbare lönekostnadsstegringar och större budgetunderskott. Det har medfört att priserna fluktuerar mer, planeringshorisonterna förkortats och investeringarna stagnerat. Stigande marginalskatter och högre inflation medförde att de reala effekterna av skattesystemet blev alltmer snedvridande. Några framhåller i detta sammanhang den offentliga sektorns tillväxt som en faktor bakom höjd skattekvot och förändrade incitament.

Under senare år har en rad studier med mer företagsekonomisk inriktning koncentrerat sig på frågor om hur företagen leds. De hypoteser som diskuteras är bl.a. att företagen har varit för långsamma att anpassa arbetsorganisationen till den nya tekniken och de nya krav som dagens välutbildade arbetskraft ställer. Till detta kan läggas hypoteser om att företagsledning-

⁷ En exponent för detta synsätt är Assar Lindbeck, som drivit tesen att väststaterna drabbats av "åderförkalkning" på grund av för stor offentlig sektor, för höga skatter och för många regleringar. Se Lindbeck: "The Recent Slowdown of Productivity Growth", Economic Journal, mars 1983, där han söker värdera denna förklaring tillsammans med de övriga ovan nämnda.

⁸ För en diskussion om företagsledningens ansvar för produktivitetstagnationen i amerikanskt näringsliv, se Dertouzos m.fl.: "Made in America", MIT Press 1989.

⁹ Se Faxén, Odhner och Spånt: "Lönbildningen i 90-talets samhällsekonomi", Rabén & Sjögren 1988, som lyfter fram efterfrågetrycket som den avgörande skillnaden jämfört med 1950- och 60-talen.

¹⁰ Se t.ex. Erixon: "Den tredje vägen – inläsning eller förnyelse?", Ekonomisk Debatt 3/89, och Ohlsson Vinell: "Tillväxtens drivkrafter", Industrieförbundets förlag 1987.

¹¹ Se t. ex. SNS konjunkturrådsrapport 1986 och Assar Lindbeck: "The Swedish Experience", Seminar Paper 482, Institute for International Economic Studies 1990.

¹² Se t. ex. LO-ekonomernas skrift: "Heja blågult! Om produktivitet och tillväxt i Sverige", LO 1991.

¹³ J I en relativt färsk översikt summerade Stanley Fischer sina intryck efter en konferens i ämnet med att säga: "Ekonomerna har ännu inte lyckats specificera de rela-

arna i den anglosaxiska världen blivit allt mer kortsiktiga, i meningen att de inte tillräckligt satsar på långsiktig tillväxt utan allt för mycket på kortsiktiga vinster.⁸

Den svenska debatten

Debatten i Sverige har i stort avspeglat den i andra länder, med samma typ av argument och hypoteser. Den tidigare forskningen om produktivitet betonade starkt kapitalbildningens betydelse. När diskussionen om produktivitetstagnationen kom igång, förekom såväl den ekonomisk-historiska ansatsen om de utklingande tillväxtfaktorerna som hypotesen om de akuta chockernas betydelse.

Debatten om den svaga svenska produktivitetstutvecklingen under 1980-talet har framför allt rört två problemkomplex. Det första är efterfrågetryckets betydelse.⁹ Det andra rör ekonomins funktionssätt. Där har bl.a effekterna av de stora devalveringarna lyfts fram av debattörer, som menat att dessa minskat omvandlingstrycket och låst in resurser i sektorer med sämre tillväxtpotential.¹⁰ De frågor som varit särskilt framträdande under senare år, har rört offentlig sektor, skattekvot, regleringar och transfereringar (såsom sjukförsäkringen).¹¹ På senare tid har också frågan om arbetsorganisationens betydelse blivit allt mer uppmärksammas.¹²

8.3 Analysens uppläggning

En analys av Sveriges produktivetsproblem måste göra bruk såväl av den nationalekonomiska produktionsfunktionsanalysens stringenta matematiska metoder som av den mer dynamiska och breda ansats som Schumpeter m.fl. förespråkar.

Tankeramen blir i denna mening eklektisk. Det är oundvikligt, när det gäller ett så omfattande område som produktivitet. Eftersom det visat sig omöjligt att på ett tillfredsställande sätt förklara produktivitetstagnationen inom ramen för en fast, "hård" teoretisk ram,¹³ har man också internationellt måst lägga pussel med olika ansatser och metoder. Pluralism har därmed under senare år kommit att känneteckna forskningen om produktivitet.

Detta är också vad som karakteriserat produktivetsdelegationens arbete. Vi har använt oss av olika underlag från skilda discipliner, som använder olika metoder. Som framgått anser delegationen att det centrala är hur drivkrafterna för produktivitet utvecklats över tiden och hur detta påverkat allokerings-

tiva bidragen från de tänkbara faktorerna bakom produktivitsstagnationen". Fischer: "Symposium on the Slowdown in Productivity Growth", *Journal of Economic Perspectives* 1/88.

effektiviteten och produktionsfaktorernas kvalitet. För detta krävs en analytisk stomme av "hård" produktionsfunktionsmetodik, men också beredvillighet att gå utanför denna då så krävs, t. ex. då det gäller arbetsorganisationens och skattesystemets effekter på produktivitsutvecklingen.

Det är detta som är utgångspunkten för del III av detta betänkande. Att granska de skilda förklaringsfaktorerna, att värdera dem och om möjligt rangordna dem är uppgiften för de följande kapitlen.

Kapitel 9–10 behandlar produktionsfaktorerna arbete och kapital. Kapitel 9 analyserar arbetskraftens kvalitet, arbetsmarknadens funktionssätt, och betydelsen av en väl fungerande arbetsorganisation i de enskilda företagen, medan kapitel 10 behandlar investeringar och kapitalbildning. Kapitel 11 analyserar den svenska branschstrukturen, överflyttningseffekternas roll, teknikspridning och devalveringspolitik. Kapitel 12 rör effektiviteten i resursallokeringen, däribland konkurrensens och regleringarnas betydelse.

Arbetskraft och arbetsmarknad

I detta kapitel analyseras effekterna på produktivitsutvecklingen i Sverige av humankapitalets kvalitet och utveckling. Med detta menas människors utbildning, motivation, sysselsättning och frånvaro; vidare arbetskraftens rörlighet samt arbetsmarknadens funktionssätt. Betydelsen av organisationen av arbetet på den enskilda arbetsplatsen diskuteras. Särskild vikt läggs vid drivkrafterna för ansvarstagande, förkovran och förnyelse.

9.1 Drivkrafter och produktivitet

Av produktionsfaktorerna är arbetskraften — "humankapitalet" — den avgörande. Människors påhittighet, deras förmåga att lära, deras motivation och förmåga att hantera förändringar avgör den ekonomiska utvecklingen och gör det möjligt att övervinna begränsningar vad gäller tillgång till naturtillgångar och kapital. Den ekonomiska historien visar många exempel på det. Dagens framgångshistoria — Japan — är ett. Där har produktiviteten mångdubblats under efterkrigstiden, trots att landet inte har några egna naturtillgångar att tala om och trots att en stor del av kapitalstocken var sönderslagen efter världskrigets förödelse.

Arbetskraftens påverkan på produktiviteten sker på två sätt. För det första via arbetskraftens sammansättning, hälsa och utbildning. Dessa faktorer avgör arbetskraftens kvalitet; vilken potential humankapitalet har. För det andra påverkas produktiviteten av hur denna potential utnyttjas. Detta avgörs i sin tur bl.a av arbetsmarknadens funktionssätt, dvs i vilken utsträckning systemet fungerar så att man uppnår balans mellan individens resurser och arbetets krav. Lika viktigt är hur företagens "interna" arbetsmarknad fungerar. Varje anställd borde

ha en personlig utvecklingsplan och genom kontinuerlig utbildning få möjlighet att utveckla sin potential. En annan viktig omständighet rör den ekonomiska utvecklingen på makronivå; sysselsättning och arbetslöshet påverkar via ett antal mekanismer utnyttjandet av arbetskraften.

I detta kapitel analyseras hur dessa faktorer utvecklats över tiden. Centralt är vilka drivkrafter människor haft att höja kvaliteten på sina arbetsinsatser, dvs att utbilda sig, förkovra sig, anpassa sig till ändrade omvärldsbetingelser, hitta på nya metoder och produkter — kort sagt att göra rätt saker och arbeta produktivt. Frågan är om dessa drivkrafter förändrats på ett sådant sätt att det kan förklara nedgången av den svenska produktivitetstillväxten under 1970- och 80-talen.

9.2 Arbetskraftens sammansättning

Med arbetsproduktivitet menas vanligen produktion per timme. Den påverkas av arbetskraftens sammansättning, hur stor del av den arbetsföra befolkningen som befinner sig i arbetskraften (dvs aktivt söker arbete) och hur stor del av arbetskraften som faktiskt har sysselsättning samt i vilken grad arbetskraften utnyttjas i produktionen (frånvaro, arbetstider m.m.). När arbetskraftens sammansättning förändras kan därför produktionen per timme också förändras utan att varje persons arbetsinsats eller resultat förändrats. I den meningen har också arbetsproduktivitetsmättet brister.

Sverige har under relativt lång tid haft en högre andel av den arbetsföra befolkningen i arbetskraften än i andra länder.

Tabell 9.1

Andel sysselsatta på arbetsmarknaden 1989

Procent

Land	16–64 år		55–64 år	
		Män	Kvinnor	Män
Kvinnor				
Finland	81,0	73,5	44,4	40,0
Frankrike	76,8	57,6	46,9	31,4
Nederländerna	79,7	51,1	46,0	16,5
Norge	87,6	72,9	74,0	53,3
Spanien	81,1	41,3	62,7	19,7
Storbritannien	86,3	66,0	65,7	37,3
Sverige	88,7	83,2	74,8	64,3
USA	87,8	69,4	66,6	44,7
Västtyskland	83,0	54,5	63,1	26,3

Källa: OECD (1989)

Förvärvsfrekvensen har under efterkrigstiden stigit till högre nivåer än i något annat västland, se tabell 9.1. Orsaken är framför allt att fler kvinnor sedan 1960-talet sökt sig ut på den öppna arbetsmarknaden. En annan icke oväsentlig faktor har varit en aktiv politik för att stimulera handikappade att engagera sig på arbetsmarknaden i en eller annan form.

Ibland har antagits, att en ökad andel kvinnor och ungdomar i arbetskraften medför negativa effekter på arbetsproduktiviteten. Hypotesen är dock svår att testa, bl.a eftersom könsfördelningen skiljer sig åt mellan branscher, varför man riskerar att dubbelräkna eller fånga upp effekterna av branschstruktur snarare än kön.

Ett argument varför hög kvinnlig förvärvsfrekvens skulle påverka produktiviteten negativt är att kvinnor (pga dubbelarbete och fortsatt ansvar för barn) har högre frånvaro än män. Ett annat argument som anförts är att kvinnor ofta har lägre löner, vilket anses avspegla lägre marginalproduktivitet. Det finns emellertid andra faktorer än marginalproduktivitet som styr relativlönerna, däribland könsdiskriminering. En rad undersökningar av den svenska arbetsmarknaden hävdar att bara en mindre del av löneskillnaderna mellan män och kvinnor beror på sådana faktorer som kan antas ha anknytning till marginalproduktivitet, såsom utbildningsnivå och frånvaro.¹ Det går därför inte att verifiera hypotesen att könsfördelningen på den svenska arbetsmarknaden skulle påverka produktionen per arbetad timme.

Det är också svårt att belägga att den omfattande invandring som skett sedan 1960-talet skulle påverkat produktiviteten åt något bestämt håll. 1960-talets arbetskraftsinvandring av företrädesvis yngre män kan ha haft positiva effekter. Det senaste årtiondets våg av flyktingar utan språkkunskaper kan möjligen ha haft negativa effekter. Det beror dock i så fall snarare på att den svenska arbetsmarknaden haft svårt att assimilera dem än på flyktingarna själva; de har ofta en hög formell utbildningsnivå. Det går heller inte att hävda att detta skulle vara en faktor bakom en relativ svensk eftersläpning; även andra länder har haft stor invandring under 1980-talet.

Sysselsättningen

Det är sannolikt att en hög sysselsättningsandel medför att personer med lägre produktivitet än genomsnittet både kommer in på arbetsmarknaden och håller sig kvar där. Sveriges ambitiösa och framgångsrika arbetsmarknadspolitik för arbetshandikappade kan leda till en sänkning av produktivitetsök-

¹ För en översikt över debatten, se Jonung och Persson: "Kvinnors roll i ekonomin", bilaga 23 till långtidsutredningen 1990.

ningstakten. Detta innebär inte någon kritik av handikapppolitiken, utan visar endast på att det inte går att okritiskt använda arbetsproduktion per timme som ett mål för den ekonomiska politiken.

Till detta kommer att arbetslösheten hållits på en internationellt sett mycket låg nivå. Sammantaget betyder detta att sysselsättningens andel av befolkningen är högre i Sverige än i något annat industriland. I Sverige hade år 1988 81 procent av befolkningen i åldern 15–64 år arbete, att jämföra med 65 procent i de viktigaste 14 konkurrentländerna.² Differensen har ökat sedan mitten av 1970-talet.

Sysselsättningsskillnaden mellan Sverige och andra länder är betydande. Om Sverige hade samma sysselsättning som genomsnittet för övriga industriländer, skulle en femtedel av dem som har arbete i vårt land vara utan arbete, antingen genom arbetslöshet eller genom att befinna sig utanför arbetsmarknaden. Det motsvarar ca 800.000 personer. Omvänt skulle antalet sysselsatta i de andra länderna vara 25 procent högre om de hade samma sysselsättningsandel som i Sverige.³

Det innebär att i Sverige arbetar många, som i ett kärvare sysselsättningsklimat skulle få svårt att få arbete. Det förefaller rimligt att dessas tillskott till produktionen är mindre än det som kommer från dem med en stabilare position på arbetsmarknaden. Produktionen per timme i Sverige skulle antagligen vara högre om inte sysselsättningen här vore så mycket högre än i de övriga länderna i undersökningen.⁴

9.3 Utbildning

Arbetskraftens kvalitet och potential påverkas av dess utbildningsnivå. Utbildning höjer kompetensen att sköta avancerade maskiner, kommunicera på främmande språk och lösa komplicerade problem. Hur utbildningen utvecklats är därför ett centralt ämne i den internationella debatt som undersökt produktivitetsstationen.

Det finns två huvudinriktningar i forskningen om utbildningens funktion. Den ena ser utbildningen som filter eller sorteringsmekanism. Genom utbildning sällas de individer fram som är mest lämpade för vissa befattningar. Här är det väsentliga således i vilken utsträckning utbildningssystemet — som en del av arbetsmarknaden — lyckas placera rätt person på rätt plats. Den andra synen betonar i stället att utbildningen i sig ökar individens produktivitet genom att öka värdet av

² LO-ekonomerna: "Heja blågult! Om produktivitet och tillväxt i Sverige", LO 1991.

³ En del av denna skillnad kan bero på konjunkturella skillnader i arbetslösheten, eftersom arbetsmarknaden i Sverige vid tidpunkten för jämförelsen (1990) var överhettad. Konjunkturläges betydelse för produktiviteten behandlas i det sista avsnittet i kapitlet.

⁴ Observera dock, att detta inte behöver innebära att den totala produktionen skulle bli större; lägre arbetsproduktivitet kan kompenseras av fler sysselsatta.

hennes humankapital. Med denna ansats kan man också beräkna värdet av utbildning genom att se hur individernas ersättning förändras då deras utbildningsnivå höjs; lönehöjningar betraktas då som avkastning på investeringar i humankapital.

9.3.1 Utbildningens effekter på produktiviteten

Utbildningssystemet har haft stor betydelse för produktivitetens utvecklingen. I många av de "growth-accounting"-studier som genomförts hänförs den oförklarade restposten (se kapitel 4) till effekter av utbildning. I andra studier har man sökt hitta mer direkta empiriska kopplingar. I en av de studier delegationen låtit genomföra undersöks sambandet mellan de kunskaper som förvärvats i skolan å ena sidan och produktivitet å den andra i ett antal industriländer.⁵ Undersökningen hävdar att det finns ett kvantifierbart sådant samband; författaren vågar sig t.o.m. på att dra slutsatser om hur stor andel av produktionsstagnationen i USA som beror på försämrad utbildning.

För Sverige har inga sådana studier gjorts. Samtidigt framhåller många i allmänna ordalag utbildningens betydelse för tillväxt och välstånd. Införandet av den allmänna folkskolan år 1842 pekas ofta ut som en viktig faktor bakom den svenska snabba tillväxten några decennier senare. Genom reformen fick Sverige, trots sin relativa fattigdom, tidigare än många andra länder en litterat arbetsstyrka.⁶

Under de 150 år som gått sedan dess har utbildningsnivån stigit kraftigt. Arbetskraften är långt bättre utbildad än någonsin förut. Under de senaste 30 åren har framför allt gymnasiet och den högre utbildningen byggts ut. Det borde, enligt den konventionella visdomen, ha bidragit till en stigande produktivitet.

Det är dock inte bara utbildningens omfång och nivå som är viktiga, utan även dess inriktning och kvalitet. I en allt mer integrerad värld är dessutom utbildningssystemets inriktning och kvalitet *i förhållande* till konkurrentländernas av stor betydelse.

Dessa omständigheter gör det svårt att göra kvantitativa test av sambandet mellan utbildning och produktivitet. Det är inte förvånande att försök att med enkel regressionsanalys förklara produktivitetsstagnationen på makronivå med förändringar av utbildningens omfattning och längd har misslyckats att ge några signifikanta resultat. SCB har, då de använt denna metod, dragit slutsatsen att den formella utbildningsnivån är ett

⁵ Bishop: "Produktivitet och kunskaper från utbildning" i expertrapport 4.

⁶ Sandberg: "The Case of the Impoverished Sophisticate: Human Capital and Swedish Economic Growth before World War I", *Journal of Economic History* 3/79.

⁷ SCB: "Utbildning och produktivitet. En studie av svensk industri under de senaste decennierna", i serien "Information om arbetsmarknaden", 1991:2.

"trubbigt instrument" för analys av utbildningens betydelse för produktiviteten.⁷

Delegationen har därför låtit utföra ett antal studier som ställer mer specifika frågor om utbildningens effekter på produktiviteten.

- Är utbildningen i Sverige tillräckligt omfattande jämfört med utbildningen i andra länder?
- Finns de utbildade på rätt ställe?
- Hur är utbildningens kvalitet?

9.3.2 Utbildningens omfattning

Den formella utbildningsnivån har höjts kraftigt under de senaste 30 åren. Den nioåriga grundskolan infördes successivt under 1960-talet. Mellan 1960 och 1986 ökade den andel av arbetskraften som hade minst treårigt gymnasium från 6 procent till 31 procent. I dag går över 90 procent av varje årsgrupp i gymnasiet, att jämföra med drygt 60 procent 1965.⁸

⁸ Såvitt inte annat anges, härrör alla uppgifter i detta avsnitt från Ingemar Fägerlind: "Utbildningsstandarden i Sverige 1970–1990 och produktivitetens utvecklingen", i expertrapport 4.

Antagningen till den högre (postgymnasiala) utbildningen ökade explosionsartat under 1960-talet och nådde sin kulmen i slutet av decenniet. Efter en kraftig nedgång i början av 1970-talet, ökade tillströmningen igen under senare delen av 1970-talet, men har ännu inte nått upp till samma nivå som i slutet av 1960-talet. I dag går 31 procent av varje årsgrupp vidare till postgymnasial utbildning, att jämföra med 13 procent 1965.

Detta överensstämmer relativt väl med den allmänna utvecklingen inom OECD. Sverige har 9 års obligatorisk utbildning, vilket är det samma som de flesta andra länder har; det stora undantaget är USA med 12 år. I de flesta OECD-länderna går omkring 90 procent av tonåringarna i "sekundärskola" antingen frivilligt eller genom att den obligatoriska skolan har förlängts. Vad gäller postgymnasial utbildning ligger Sverige i jämnhöjd med de flesta andra OECD-länder. Ungefär en tredjedel av 20–24 åringarna får högskoleutbildning. Sverige har dock en större andel äldre (över 25 år) i den högre utbildningen än andra OECD-länder. USA och Canada skiljer sig från övriga OECD-länder genom att andelen som får högre utbildning ligger ungefär dubbelt så högt som övriga länders.

Utbildningens mängd bestäms emellertid inte enbart av antal år och den andel av årsgrupperna som deltar. Den bestäms också av hur många skoldagar eleverna har på ett år. Här är skillnaderna mycket stora. En grundskoleelev i Sverige går i skolan bara 180 dagar per år, vilket placerar oss i botten tillsammans med USA och Belgien. Siffran kan jämföras med

Japan; den japanska eleven går i skolan 243 dagar om året, vilket betyder att hon får en tredjedel mer undervisning än den svenska får på ett år! Dessutom läser hon tre gånger så mycket läxor som den svenska eleven (6 timmar i veckan jämfört med 2).⁹ De facto är således den svenska grundutbildningen numera mindre omfattande än i många andra länder.

⁹ Det finns dock tecken på att omfattningen av hemarbetet i den svenska skolan ökat de allra senaste åren.

Tabell 9.2

Andel av arbetskraften med mindre än gymnasium 1987

Sverige 44,1	Västtyskland 22,5	Storbritannien 56,2	USA 16,4	Japan 29,2
-----------------	----------------------	------------------------	-------------	---------------

Andel av arbetskraften med högskoleexamen 1987 (procent)

Sverige 11,1	Västtyskland 6,3	Storbritannien 17,0	USA 23,4	USA 14,5
-----------------	---------------------	------------------------	-------------	-------------

Källa: "Långt kvar till kunskapssamhället" SIND 1991:2

Vidare har *höjningen* av den formella utbildningsstandarden gått snabbare i flera andra länder. Det har länge funnits en myt att en av Sveriges konkurrensfördelar ligger i en väl utbildad arbetskraft. Det är inte längre så. Flera konkurrenter har hunnit ifatt och förbi. Tabell 9.2 visar att den andel av arbetskraften som har lägre utbildning än gymnasium fortfarande är så hög som 44 procent i Sverige. Det är dubbelt så mycket som i Västtyskland och nästan tre gånger så mycket som i USA. Inte heller när det gäller den andel som har högskoleexamen ligger Sverige påtagligt väl framme. Sverige har visserligen fler högskoleutbildade än Västtyskland, men betydligt färre än de övriga länderna i urvalet. Det tyder på att den svenska utbildningsstandarden har brister såväl vad gäller bredd som topp.

9.3.3 Var finns de utbildade?

En sak är utbildningens omfattning. En annan är hur människor med olika utbildning fördelar sig på olika branscher och sektorer. Sverige skiljer sig härvidlag från många andra länder. Hela 71 procent av de högskoleutbildade är offentliganställda. Det är en högre siffra än för något annat OECD-land.¹⁰ Den näst största arbetsgivaren är den privata tjänstesektorn. Något under 50 procent av dem med traditionell akademisk utbildning återfinns inom den privata sektorn. De examina som utbildar för den privata sektorn har efterhand ökat sin andel. I den privata sektorn är dock förekomsten av högutbildade lägre

¹⁰ Det är dock tveksamt om den siffran är helt internationellt jämförbar. I gruppen ingår t.ex. sjuksköterskor, som i andra länder inte alltid definieras som högutbildade. Se Ohlsson: "Kunskapsbildning för strukturell förnyelse", bilaga 13 till Långtidsutredningen 1990.

än i jämförbara länder. Få universitetsutbildade finns i den konkurrensutsatta sektorn. Den andel av arbetskraften som har högskoleutbildning är bara hälften så stor i industrin som i ekonomin som helhet. Andelen är lägre i Sverige än i jämförbara länder.

Anmärkningsvärt är att tillverkningsindustrin, som är landets i särklass största arbetsgivare — mer än dubbelt så stor som den närmast största näringsgrenen, hälso- och sjukvården — sysselsätter så få högutbildade. Trots att tillverkningsindustrin under 1980-talet graderat upp produktsortimentet och höjt produktionens kvalitet, har man inte på långa vägar höjt de anställdas formella kunskapsnivå i motsvarande mån.

Den relativt låga utbildningsnivån inom industrin innebär att kunskaperna i basämnen som svenska, engelska och matematik är svaga hos stora delar av de anställda där. Det är dock inte självklart vad detta haft för påverkan på produktiviteten.

Man kan *å ena sidan* hävda att de bristande kunskaperna hämmat produktivitetens utvecklingen; detta eftersom introduktionen av ny produktionsteknik ställer högre krav på arbetskraften än tidigare. Att kunna läsa instruktioner, förstå ritningar, programmera maskiner och våga ta större eget ansvar blir allt viktigare. Dessa negativa konsekvenser har förstärkts av att personalutbildningen är snedfördelad och främst går till dem som redan har en god formell kompetens i botten. *Å andra sidan* är många arbeten inom industrin fortfarande monotona och kräver inte någon hög formell kunskapsnivå; SIND har hävdad att andelen sådana arbeten t.o.m. ökat under senare tid.¹¹ Detta skulle, krasst uttryckt, innebära att en hög formell utbildningsnivå gör människor "överkvalificerade" för en del industrijobb — vilket i sin tur försvårar rekrytering och höjer kostnaderna.

¹¹ SIND: "Långt kvar till kunskaps-samhället", 1991:2. Innebörden är att det skett en polarisering inom industrin; å ena sidan har kraven på högkvalificerad arbetskraft skärpts, samtidigt som antalet lågkvalificerade arbeten ökat. Det gäller inte minst i de s.k. "framtidshälsan", t.ex. elektronikindustrin, där man använder såväl högkvalificerade tekniker som okvalificerade monteringsarbetare.

Brister i industrin

Det sistnämnda är dock inte, menar delegationen, något produktivetsproblem som härstammar från utbildningen. Det hänger snarare ihop med arbetsorganisationens svårigheter att till fulla tillgodogöra sig människornas kompetens och potential; en fråga som vi återkommer till senare i detta kapitel. På längre sikt kan man med viss säkerhet hävda att kompetenskraven kommer att höjas. Mot den bakgrunden är det delegationens slutsats att utbildningsnivån i industrin visar brister i förhållande till de framtida kraven, såväl vad gäller bredd som topp. Vår slutsats är därför att ambitionerna vad gäller utbild-

ningen av de industrianställda bör höjas, både vad avser grundutbildning och personalutbildning.

Bland universitetsutbildade inom industrin dominerar tekniker och ekonomer. Ett särskilt problem har varit examinationen av civilingenjörer. Delegationen menar att civilingenjörerna är en strategisk resurs för att utveckla och anpassa teknik. I tider med snabb teknisk och organisatorisk utveckling är det särskilt viktigt att utbildningen av ingenjörer har hög kvalitet och är av ordentliga dimensioner.

Från slutet av 1960-talet och framåt minskade efterfrågan på ingenjörer; många avbröt sina studier och färre sökte in. Det medförde att antalet utbildningsplatser vid de tekniska högskolorna minskade under 1970-talet. Följden blev en stark brist på civilingenjörer i mitten av 1980-talet, när den ekonomiska uppgången kom. Sedan dess har utbildningskapaciteten ökat men fortfarande finns, menar delegationen, risk för att utbildningen är för liten, i synnerhet i jämförelse med de konkurrentländer som satsat hårdast på den tekniska utbildningen.¹² Det är inte uteslutet att bristen på ingenjörer varit en flaskhals som hämmat produktivitetens utvecklingen under 1980-talet.

9.3.4 Utbildningens kvalitet

Sverige har världens dyraste och lärartätaste skola. Utbildningens kvalitet är dock både svårbedömd och omdebatterad. Det finns belägg för såväl positiv som negativ utveckling i förhållande till tidigare svensk standard, respektive jämfört med andra länder.

Grundskolans kvalitet

Under de senaste 30 åren har ett stort internationellt projekt (International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA) sökt jämföra utbildningsresultat i olika länder. Resultaten har varit blandade. På den positiva sidan är att svenska grundskoleelever har visat sig ha goda kunskaper i främmande språk samt visat god läsförståelse. Resultaten var, i jämförelse med barn i andra länder, bäst för åldersgrupperna runt 10 år. Ju äldre barnen blev, desto mer sjönk resultaten i förhållande till andra länder.¹³

Negativt är att de svenska matematikresultaten från grundskolan var bland de sämsta i industrivärlden, såväl på 1960-talet som på 1980-talet. Detta är särskilt allvarligt med tanke på att studier som delegationen låtit utföra tyder på ett starkt samband mellan just matematisk kompetens (förmåga att göra

¹² Enligt en uppskattning från IVA utexamineras ungefär dubbelt så många ingenjörer (av samma kompetensnivå) per capita i Japan som i Sverige. "Ingenjörer för framtiden", Meddelande 249, IVA 1986.

¹³ Alla uppgifter i detta avsnitt kommer, om inte annat uppges, från Fägelinds uppsats i expertrapport 4.

¹⁴ Bishop: a.a.

kalkyler, sköta datorer, etc) å ena sidan och samhällsekonomins produktivitetstillväxt å den andra.¹⁴

På andra områden tycks Sverige hävda sig bättre; svenska grundskoleelever ligger ungefär på genomsnittet i de flesta ämnen, vad gäller allmänna kunskaper. På ett område visar den svenska skolan klart bättre resultat än alla andra, nämligen vad gäller dess förmåga att ge likvärdig utbildning. Spridningen i kunskaper mellan elever i olika regioner och socialgrupper är mindre i Sverige än i något annat land. Detta minskar utslagning och håller nere en rad sociala kostnader, vilket har positiva effekter på produktiviteten på makronivå.

Den svenska skolan har således både starka och svaga sidor. Generellt sett har svenska elever medelgoda resultat jämfört med elever i andra industriländer. I absolut mening har också resultaten förbättrats under de senaste decennierna. Men i flera andra industriländer har studieresultaten förbättrats än mer än i Sverige. Svensk skola tycks i denna mening halka efter. Dessutom är det så att *vissa*, för produktiviteten väsentliga delar av utbildningssystemets resultat har varit dåliga i förhållande till kostnaderna.¹⁵ Speciellt för Sverige är att en stor del av resurserna satsats på ökad lärartäthet i grundskolan. Framför allt finns ett stort antal speciallärare, bl.a för hemspråksundervisning, där klasserna är små. Detta har gjort att Sverige vid en internationell jämförelse numera har ett mycket lågt antal elever i varje klass.¹⁶

Det finns emellertid inga pedagogiska forskningsresultat som ger stöd för ett direkt samband mellan klasstorlek och elevprestationer; så har Japan, som har de bästa internationella elevresultaten, relativt stora klasser.

Däremot finns ett tydligt samband mellan mängden hemarbete å ena sidan och elevernas prestationer å den andra. Ju mer tid eleverna ägnar åt hemarbete — läxor — desto bättre kunskaper får de. I Sverige minskade läxgivning och hemarbete märkbart under 1970-talet. Sverige hade, vid en internationell jämförelse, mycket lite hemarbete. I synnerhet gällde att läxläsningen i ämnet matematik var extremt liten; matematikläxorna i Sverige uppgick på högstadiet till mindre än hälften av vad de gjorde i de länder i undersökningen som näst efter Sverige hade den minst omfattande läxläsningen, och till mindre än en tredjedel av genomsnittet. De senaste åren har dock hemarbetet ökat.

Slutsatsen är att de pedagogiska experimenten från 1970-talet — med minskat hemarbete och stor satsning på lärartäthet — sammantaget var negativa snarare än positiva vad gäller de långsiktiga effekterna på kunskaper och produktivitet. Till

¹⁵ Detta motsäger inte att utbildningen i *andra* avseenden kan ha nått goda resultat. Utgångspunkten för delegationens arbete gäller dock effekterna på produktiviteten.

¹⁶ I Sverige gick det 1987 i genomsnitt 10 elever på en lärare. I Norge var motsvarande siffra 16, i Västtyskland 18, i Frankrike 19, Storbritannien 20, och i Japan gick det 22 elever på varje lärare. Källa: SCB.

detta kommer experiment med matematikundervisningen (mängdläran) som fick negativa konsekvenser på matematikkunskaperna.

Till detta skall läggas en försämring av lärarnas kunskaper, i synnerhet i matematik. En undersökning av lärarkandidaternas matematikkunskaper i mitten av 1980-talet drog slutsatsen att "andelen klasslärarkandidater med stora eller mycket stora brister i sin förmåga att räkna är oroväckande stor och räkneförmågan tycks också ha försämrats i förhållande till tidigare".¹⁷ Med tanke på matematikämnets stora betydelse är detta en kvalitativ försämring, som riskerar att få betydande negativa effekter på den svenska ekonomin, nu och i framtiden.

¹⁷ J Citerat i Fägerlind: a.a.

Skolans kostnader

Utbildningens kvalitet skall ställas mot utbildningens kostnader. Då framstår det svenska utbildningsväsendet som än mer problematiskt. Sverige är det land som satsar mest resurser på utbildning. Drygt 7 procent av BNP användes till utbildning 1986 och det är den högsta siffran jämfört med andra OECD-länder; genomsnittet ligger på 5 procent, se tabell 9.3.

En betydande del av kostnadsökningen hänförs sig till grund-

Tabell 9.3

Procent av bruttonationalprodukten till utbildning i olika OECD-länder

	1975	1980	1984	1986
Australien	5,9	5,4	5,6	5,3
Belgien	—	5,8	5,9	5,4
Danmark	7,8	6,6	—	7,1
Finland	—	5,2	5,0	5,3
Frankrike	5,2	5,1	5,7	5,6
Grekland	1,8	2,3	2,6	2,7
Holland	8,1	7,7	6,7	6,6
Irland	6,1	6,4	5,7	5,8
Italien	4,1	4,4	5,1	—
Japan	5,4	5,7	5,3	5,0
Kanada	7,1	6,8	6,5	6,7
Norge	6,6	6,9	6,3	6,6
Nya Zeeland	—	5,7	4,5	4,9
Storbritannien	—	—	5,2	5,0
Sverige	6,6	9,0	7,7	7,3
Västtyskland	5,4	5,0	4,4	4,3
USA	5,4	4,8	4,5	4,8
Österrike	5,9	5,4	5,6	5,3

Källa: Tabell X. OECD 1990. Education in OECD Countries 1987–88. A Compendium of Statistical Information. Paris: OECD.

skoleutbildningen. Från början av 1960-talet till mitten av 1980-talet tredubblades kostnaden per elev, mätt i fasta priser. Vad är orsaken till denna kostnadsexplosion? Den ökande lärartätheten har varit en viktig orsak till detta; den har redan berörts. Skolans sociala uppgifter har också lett till ökade kostnader. Några andra kostnadsdrivande faktorer är:

- En snabb ökning av icke undervisande personal (kuratorer, psykologer, vaktmästare, städare, etc).¹⁸
- Snabbt stigande lokalkostnader, ofta som en följd av att skolpolitikerna i några större kommuner inte lagt ned skolor i samma takt som elevunderlaget krympt.
- Snabbt stigande kostnaderna för vikarier, pga stigande lärarfrånvaro.
- Snabbt stigande administrationskostnader. De administrativa kostnaderna är störst i de mycket stora och de mycket små kommunerna.¹⁹

Bristerna i skolans styrsystem kommer här i bjärt belysning. Den politiska detaljstyrningen av resurserna har bl.a medfört att man ej vågat lägga ned övertaliga lokaler — vilket lett till att de fasta kostnaderna på en del håll trängt ut sådana för undervisningskvaliteten centrala inslag som inköp av skolböcker. Centralstyrningen har också förhindrat rektorerna att själva utnyttja lokalerna mer effektivt, t.ex genom att hyra ut lokaler som ej används. Kommunaliseringen av skolan kan möjligen minska den typen av problem. Tillskapandet av det nya skolverket kan också tyda på nytänkande från statsmakterna.

Högskolans kvalitet

Den del av resurserna som går till högre utbildning är relativt låg. Vid mitten av 1980-talet gick 0,6 procent av BNP till universitetsutbildning i Sverige. OECD-genomsnittet ligger på knappt 1 procent av BNP; Kanada ligger högst med 2,1 procent.

Ett mått på hur utbildningsresurserna används är hur stor andel av en åldersgrupp representeras av de inskrivna som tar examen. Med detta kriterium har den högre svenska utbildningen uppvisat tämligen slätstrukna resultat. af Trolle har jämfört antalet grundexamina under de senaste 30 åren med antalet 25-åringar i landet. Den stora ökningen av examina skedde mellan 1965 och 1970. Därefter stagnerade utvecklingen. Den andel av åldersgruppen som tar grundexamen har minskat. I dag tar ca 12 procent av åldersgruppen 25-åringar högskoleexamen. Det är en låg andel, jämfört med andra län-

¹⁸ Detta kan delvis vara en följd av den höga svenska förvärvsintensiteten, vilken kräver en relativt hög andel icke undervisande personal.

¹⁹ Så har antalet centrala administratörer per elev i Stockholm mer än fördubblats på 25 år. 1963 gick det 287 elever på varje administratör i grundskolan; 1989 var siffran 124.

²⁰ af Trolle: "Mot en internationellt konkurrenskraftig internationell utbildning", Studentlitteratur 1990.

der. Ännu färre går vidare till forskning och till färdig doktorexamen.²⁰ Dessutom har studietiden för doktorander blivit allt längre, trots att ett syfte med den nya doktorexamen var just att öka genomströmningshastigheten och sänka doktorernas genomsnittsålder.

Det är sannolikt att antagnings- och styrsystemen samt dimensioneringen av den högre utbildningen varit en orsak till dessa problem. Dimensioneringen avgörs inte av studenternas val (med efterföljande, nödvändiga hårda sällning) som i de flesta andra länder, utan av centrala politiska beslut. Det har kommit att innebära en tämligen stelbent procedur, med svårigheter att anpassa utbildningen efter utbud och efterfrågan.

Till detta skall läggas svårigheterna att anställa kvalificerade lärare och hålla kvar begåvade forskare i universitetskarriären. Företrädare för universiteten har hävdat att detta i sin tur kan hänga samman med den dramatiska minskningen i avkastningen av högre utbildning under 1970-talet.²¹ Här finns dock stora variationer mellan olika linjer och institutioner.

Åldern vid disputation har stigit efterhand. Det beror dels på att de som börjar doktorandutbildningen har blivit äldre, dels att det tar längre tid att ta examen. Det är ett internationellt fenomen; utvecklingen är ungefär densamma i USA. Det finns flera förklaringar till detta.

Ett speciellt problem är finansieringen av doktorandstudier, men även de postdoktorala studierna. Forskarassistent-tjänstens 4 år är i regel för kort för en meritering för en fast tjänst inom universiteten. Det medför bl.a. att en del dröjer med att ta ut sin doktorexamen.

Problemen är också stora på lektorsnivån. Många som innehar tjänster fick dem på 1960-talet i svag konkurrens och med ofta bara en licentiatexamen som meritering. Nyrekryteringen till lektorstjänster är också svår med tanke på tjänsternas utformning (relativt låga löner och omfattande undervisning).

Yrkesutbildningens kvalitet

Kopplingen mellan utbildning och näringsliv har stor betydelse för produktiviteten. Det är inte omöjligt att den verklighetsnära, vardagliga vidareutbildningen i praktiken har större betydelse för teknikspridning och dagligt produktivetsarbete än den så uppmärksammade spetsutbildningen. Detta gäller i synnerhet i dag, då arbetsorganisation och teknik förnyas i snabb takt och kraven på höjd kunskap i arbetslivet skärps kraftigt.

Personalutbildningen är numera mycket omfattande. I takt med att de interna arbetsmarknaderna ökat i betydelse (se

²¹ Assar Lindbeck hävdar att kombinationen av höjda marginalskatter och sammanpressad lönestruktur sänkte reallönerna för professorerna med över 40 procent under 1960- och 70-talen. Lindbeck: "Systemfel vid universiteten", Ekonomisk Debatt 6/86.

avsnitt 9.4.2 nedan), har den företagsinterna personalutbildningen vuxit. I dag uppgår kostnaderna för personal- och vuxenutbildning till närmare 30 miljarder kr, vilket är nästan hälften av kostnaderna för den formella utbildningen.

Denna utbildning är dock svår att värdera utifrån produktivitetshänseende. Statistiken är dålig, och några gemensamma kriterier för utvärdering (som betyg eller examen) finns inte. En hypotes är att personalutbildningen, i och med att den kan skräddarsys efter företagets egna behov, får en mer direkt effekt på produktiviteten. Samtidigt är det uppenbart att delar av personalutbildningen de facto är betald konsumtion; många av de företagsinterna seminarier som ordnas är kravlösa.²² Detta kan delvis ha varit en följd av det gamla skattesystemet, som gjorde obeskattade löneförmåner mycket lönsamma.

Personalutbildningen är mycket ojämnt fördelad. De med relativt god grundutbildning får mer personalutbildning än de lågutbildade. Offentliganställda får mer än industriarbetare. 1989 deltog 24 procent av LOs medlemmar i någon form av personalutbildning, 48 procent av TCOs och 60 procent av SACOs. I vilken mån denna fördelning är uttryck för slentrian undandrar sig delegationens bedömning. Vi vet dock att personalutbildningen ej alltid är behovsprövad utan alltför ofta är belöning till tjänstemän som redan har en god utbildning. Det är inte omöjligt att en annan fördelning av resurserna kan ge positiva effekter på produktiviteten, framför allt om arbetsorganisationen förändras. En viktig lärdom från bl.a de snabbväxande japanska företagen är deras begränsade uppdelning på olika personalkategorier, som i tayloristisk anda sysslar med "planering" respektive "utförande" (se vidare nedan).

Yrkesutbildningen för ungdomar är organiserad på olika sätt i olika länder. Det finns i huvudsak tre vägar för utbildning efter den obligatoriska grundskolan; generell, teknisk eller yrkesinriktad. De generella utbildningarna innehåller traditionellt enbart teoretiska kurser. De tekniska utbildningarna har en blandning av teori och praktik, medan de yrkesinriktade är nästan uteslutande praktiska. Ibland bedrivs de som lärlingsutbildningar på företag, ibland som kurser inom utbildningsväsendet.

Som framgår tabell 9.4 har olika länder valt helt olika lösningar. Storbritannien skiljer ut sig genom sin låga nivå. I övrigt har USA och Japan mest generell utbildning, Västtyskland har ett omfattande system för lärlingsutbildning, medan Sverige har en mellanform genom den yrkesinriktade utbildningen i gymnasiet.

I samtliga länder finns en trend mot bredare linjer, som ger

²² I en enkät om hinder för produktivitet som delegationen låtit utföra, framhålls att de anställda gärna åker på kurs, men att de är ovilliga att ta på sig mer ansvar efteråt. Fischer och Nyman: "Enkät om hinder för ökad produktivitet", Handelshögskolan 1991.

Tabell 9.4**17-åringars deltagande i efterobligatoriska utbildningar 1984 (procent)**

Land	Generell utbildn.	Yrkesinrikt. utbildning.	Lärlingsutbildn.	Eftergymn. utbildn.	Tot.
Sverige	32	51*)	2	0	85
Japan	63	27	0	0	90
USA	81	0	—	6	87
Västtyskl.	32	18	46	1	97
Storbritan.	18	12	35	0	65

*) enbart 2-åriga yrkesinriktade linjer ingår

Källa: OECD, 1987.

mer generella kunskaper. Den enskilde eleven får större frihet att välja efter avslutad utbildning. På många håll finns dock i praktiken en värdeskala, där de teoretiska linjerna värderas högst och yrkesutbildningen lägst. Det blir ofta de elever som ej klarar av mer teoretiska kurser som väljer en yrkesinriktad linje. Utbildningen fungerar som en sällningsmekanism.

Ett land som tycks ha mindre problem än andra i detta avseende är Tyskland, som har alternativa system med parallella värdeskalor. I Tyskland har man lyckats ge lärlingsskapet en egen och ganska hög status, med betydande yrkesstolthet.²³ Den tyska lärlingsutbildningen sker inom företagen i en mängd olika branscher (även offentlig sektor). Utbildningens längd varierar mellan 2 och 3,5 år. Praktisk övning varvas med teoretisk utbildning, allt under ledning av speciellt utbildade handledare. Under lärlingsutbildningen utgår lön och sociala förmåner. Lönen är 20–50 procent av en fullt utbildad arbetares lön. Arbetsgivaren står för samtliga kostnader. Lärlingsutbildningen kan vara en viktig faktor bakom den höga tyska tekniska kompetensen på alla nivåer i industrin. Ett problem med det tyska systemet är dock att den enskilde får snävt utbildning, som kan ge inlåsning redan vid början av yrkeslivet.

Det går således att se både för- och nackdelar med det svenska systemet. Det går inte att med någon säkerhet hävda att utformningen av yrkesutbildningen skulle vara någon faktor av betydelse bakom produktivitetsstagnationen. Däremot kan man, om man tror att kompetenskraven kommer att öka, se betydande fördelar med ett treårigt gymnasium, med bredare linjer — och där särskilda insatser görs för att höja statusen för de mer praktiskt inriktade delarna i undervisningen.

²³ Se Wadensjö och Schober-Brinkmann: "Contrasting forms of youth training and employment in Sweden and West Germany", Institutet för social forskning, Meddelande 11/1989.

9.3.5 Slutsats

Slutsatsen i detta avsnitt är i huvudsak negativ, dvs att det är svårt att finna klara samband. Utbildningsnivån har stigit, vilket enligt traditionell uppfattning borde ha givit ökad produktivitet. Också i termer av resursinsatser — lärare, lokalkostnader, administratörer — har utbildningssystemet tillvuxit snabbt.

Å andra sidan kan man urskilja en rad problem i utbildningssystemets egen produktivitet, vilka har negativa återverkningar på produktiviteten i samhällsekonomin som helhet. Några problem är dessa:

- Sverige har världens dyraste grundskola, men kvaliteten i utbildningen har inte stigit i takt med resursinsatserna.
- Studieresultaten är medelmåttiga, delvis på grund av misslyckade pedagogiska experiment.
- Lärarna har ofta dåliga kunskaper.
- Industrianställda har jämfört med några viktiga konkurrentländer lägre utbildning.
- Antalet utexaminerade från högskolan är relativt litet.
- En oproportionerligt stor andel av de högskoleutbildade går till den offentliga sektorn.
- Utbildningssystemet klarar inte industrins behov.
- Systemet för dimensionering av den högre utbildningen är stelt.

På flera områden synes således den svenska utbildningens relativa utveckling, både vad gäller omfattning och kvalitet, vara sämre än i viktiga konkurrentländer. Det som en gång för länge sedan var en betydande svensk konkurrensfördel är det inte längre.

Det är likväl svårt att med kvantitativa metoder belägga att utbildningssystemet skulle ligga bakom den svenska produktivitetsstagnationen. Det går inte att klart och tydligt härleda någon nettoeffekt av den stigande formella nivån å ena sidan och de möjligen tilltagande kvalitetsproblemen å den andra. Ett skäl är fördröjningsfaktorer: det går således inte att utesluta att de stora kostnaderna för 1970- och 80-talsförsyndelserna kommer att synas först på 90-talet.

Även om problemen i utbildningsväsendet inte med säkerhet kan visas ha varit avgörande för den tidigare produktivitetsstagnationen, är det uppenbart att de kan ge betydande produktivetsproblem i framtiden. Eftersom utbildningssektorn förfogar över så stora resurser, tror vi inte att det är

resursbrist som är problemet eller resurstillskott som är lösningen. Uppgiften är framför allt att öka utbildningssystemets egen produktivitet och höja kvaliteten i utbildningen. Vi återkommer till de frågorna i policykapitlen.

9.4 Arbetsmarknadens funktionssätt

Det är viktigt att varje människa hamnar på en plats, där hans eller hennes kompetens kan utvecklas och kommer till nytta. Det gäller såväl att hamna på rätt arbetsplats som att hamna på rätt arbetsuppgifter på sin arbetsplats. Detta är vad som kallats "statisk effektivitet"; att de existerande resurserna utnyttjas väl. På längre sikt fordras "dynamisk effektivitet"; att drivkrafter finns för ytterligare förbättringar, att utveckla sig själv och organisationen så att man nästa år kan platsa på ett ännu mer produktivt arbete — eller förmår göra den egna arbetsuppgiften än mer produktiv.

För detta krävs såväl rörlighet som stabilitet, i och mellan företag.

9.4.1 Den externa arbetsmarknaden

Rörlighet mellan företag antas anpassa arbetskraften till en föränderlig ekonomisk verklighet, genom att expanderande företag, yrken och branscher drar till sig arbetskraft från tillbakagående områden. Därigenom ökas förädlingsvärdet per anställd. Traditionellt har därför ekonomer sett låg rörlighet som negativ för produktiviteten.

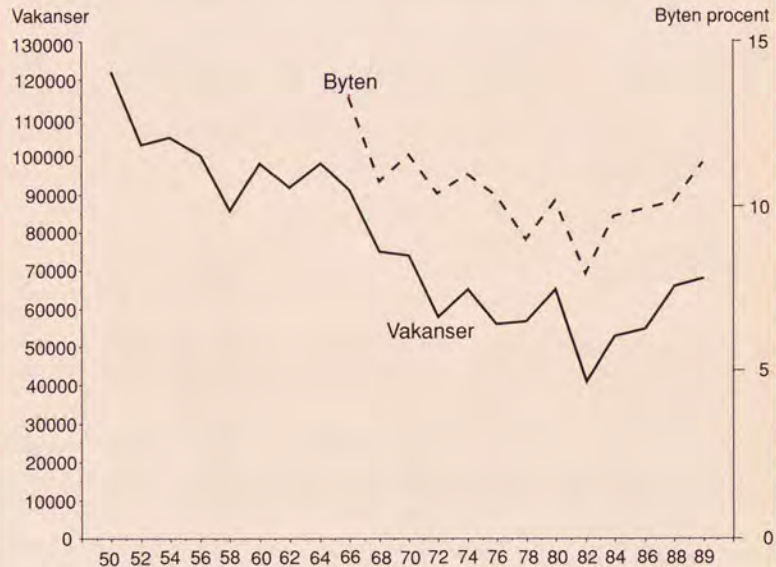
Å andra sidan behövs stabilitet på arbetsmarknaden. Om personalomsättningen i företagen blir hög, uteblir den höjning av produktiviteten som normalt följer när anställda lärt sig och fått erfarenhet i att utföra sina arbetsuppgifter. Personalomsättning medför också kostnader för rekrytering, upplärning och inskolning — vilket påverkar produktiviteten negativt.

Det är därför inte klart hur hög rörligheten bör vara för att främja produktiviteten. Behovet av stabil arbetskraft varierar. För vissa verksamheter är hög personalomsättning mer negativ än för andra. Detsamma gäller olika personalgrupper. Det finns skillnader mellan arbetsgivarens och den anställdes värderingar; ur individens synvinkel är vanligen rörlighet något positivt. Alla dessa komplikationer föranleder den utredning i frågan som delegationen låtit göra att hävda det är meningslöst att söka fastställa en optimal rörlighetsnivå för hela ekonomin.²⁴

²⁴ le Grand: "Rörlighet och stabilitet på den svenska arbetsmarknaden" i expertrapport 4.

Diagram 9.1

Andel externa byten på arbetsmarknaden 1966–89 och antal vakanser 1950–89



Källa: Le Grand: "Rörlighet och stabilitet på den svenska arbetsmarknaden", expertrapport 4.

Motsättningen mellan kraven på rörlighet respektive stabilitet har tidvis varit skarp. Inställningen har växlat. I Sverige ondgjorde man sig således under 1950-talet och slutet av 80-talet över Hopp-Jerkor, medan 1960-talet snarare kritiserade Stann-Anders. Debattens växlingar följer förändringen av den externa rörligheten. Av diagram 9.1 framgår att denna, mätt som andel byten av arbetsgivare trendmässigt sjönk från 1950-talet²⁵ ända till början av 1980-talet, varefter en viss uppgång skedde.

En del ekonomer har hävdad att 1970-talets nedgång i den externa rörligheten indikerar ökade trögheter i ekonomin, vilka kan vara en förklaring till produktivitetssvaret under den perioden.

Samtidigt är det av diagrammet tydligt att efterfrågetrycket på arbetsmarknaden (så som det avspeglas i antalet vakanser) spelat en avgörande roll för flyttningen. Den minskade externa rörligheten låter sig därför bara delvis förklaras av trögheter och minskad flyttningsbenägenhet. Snarare tycks den huvudsakliga förklaringen till nedgången av rörligheten vara att den försvagning av den allmänna efterfrågan som inträffade under 1970-talet minskade flyttningsmöjligheterna.

²⁵ Den officiella statistiken över externa byten går bara tillbaka till mitten av 1960-talet, men med ledning av vakanstalen, som nära följer bytestalen, kan man uppskatta rörelseriktningen av den externa rörligheten även under 1950-talet och början av 1960-talet.

Den nedgång av den externa rörligheten som då följde, kan i och för sig ha bidragit till att den svenska produktivitetstillväxten dämpades i förhållande till 1960-talet. Det är dock inte möjligt att peka ut den som någon viktig, självständig faktor. Den kan heller knappast förklara att den svenska produktiviteten under denna period försvagades i förhållande till andra länder. Internationella studier hävdar att den svenska arbetsmarknaden, vid en jämförelse med andra länder, är relativt flexibel.²⁶

²⁶ Se t.ex. Brookings-ekonomernas studie om svensk ekonomi: "The Swedish Economy", Brookings 1987.

9.4.2 Interna arbetsmarknader

Medan den externa rörligheten tycks ha minskat sin betydelse under efterkrigstiden, har de interna arbetsmarknaderna ökat i betydelse.

En orsak till detta är att den företagsspecifika kvalifikationen blivit viktigare. Med kvalifikation menas sådan kompetens som är användbar i ett företag — till skillnad från generell kompetens, som är överförbar mellan företag. Den tekniska utvecklingen har, även om det finns undantag, gjort att mer kunskap och kompetens fordras för att utföra arbetsuppgifterna. Upplärningstiden i företagen har ökat och företagen investerar mer i varje nyanställd. Marknaderna och tekniken differentieras, vilket innebär att de anställda i allt mindre grad får nytta av den kvalifikation de byggt upp om de flyttar till andra företag. Det ligger därför i både företagens och de anställdas intresse att utveckla långsiktiga anställningskontrakt med företagsintern rörlighet och interna belönings- och befordringsmöjligheter.

Samtidigt som behovet av stabilitet ökat, skärps kravet på flexibilitet, såväl inom industrin som i tjänstesektorn. Den internationella konkurrensen har skärpts i industrin och de ekonomiska ramarna i den offentliga sektorn har blivit snävare. Flexibiliteten kan vara av två slag: att arbetskraften behärskar fler uppgifter och flyttar mellan dessa inom företaget, eller att företagen varierar antalet anställda eller antal arbetstimmar. Variation i antal anställda är dock inte förenligt med långsiktiga anställningskontrakt. I en sådan situation är det fördelaktigt för företagen att dela upp arbetskraften i en stabil kärna av anställda med långsiktiga arbetsvillkor och en variabel buffert av anställda med tidsbegränsade villkor. Denna tudelning av arbetsmarknaden är typisk för Japan, och har under senare år börjat påverka också arbetsmarknaderna i USA och Europa.

Den svenska arbetsmarknaden

I Sverige är den s.k sekundära arbetsmarknadssektorn betydligt mindre omfattande än i andra länder. Arbetsmarknadslagstiftning, starkt fackligt inflytande och låg arbetslöshet har förhindrat uppkomsten av en stor delarbetsmarknad med instabila, lågavlönade jobb för lågutbildad arbetskraft. I synnerhet kvinnor har i Sverige långt stabilare arbetsförhållanden än i andra länder.²⁷ De arbetsgivarbyten som sker i Sverige är i högre grad frivilliga byten för att få bättre arbete. Den externa arbetsmarknaden i Sverige har således mer av morot och mindre piska än arbetsmarknaderna i andra länder.

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av stor anställningsstabilitet, som också har ökat över tiden. De anställda stannar alltså längre hos samma arbetsgivare nu än tidigare. Detta hänger i hög grad samman med att kvinnors anställningsmönster allt mer kommit att likna männens. Vidare har skillnader i anställningsmönster mellan privat och offentlig sektor minskat. Lagarna om anställningsskydd synes också ha spelat roll.

Den viktiga slutsatsen är följande: I takt med att den externa rörligheten minskat, har de interna arbetsmarknadernas betydelse ökat. För produktivitetens utveckling synes väl fungerande interna arbetsmarknader numera vara väl så viktiga som de externa. Det går därför inte att dra slutsatsen att en sämre fungerande arbetsmarknad skulle utgöra någon viktig förklaring till produktivitetsstagnationen i Sverige. För det första är tecknen på minskad extern rörlighet svaga. För det andra: skulle det finnas några sådana effekter, kan de gott och väl ha uppvägs av bättre fungerande interna marknader.

Nya uppgifter för arbetsmarknadspolitiken

Däremot ger utvecklingen anledning att ställa andra frågor. Rehn-Meidner-modellen och den aktiva arbetsmarknadspolitik byggde på tanken att slussa personer från lågproduktiva företag, som slogs ut, till nya, högproduktiva arbetsplatser. I takt med att de interna arbetsmarknaderna blir viktigare, ökar dock betydelsen av att arbetskraft flyttar *inom* företagen, från arbetsuppgifter med lågt förädlingsvärde till arbeten med högt, eller att anställda utbildas och ökar sin kompetens så att deras förädlingsvärde ökar på den befattning de har.

Frågan som bör ställas är huruvida arbetsmarknads- och utbildningspolitiken hängt med i utvecklingen. Har man tillräckligt uppmärksammat de interna arbetsmarknadernas bety-

²⁷ I Sverige är kvinnornas anställningstid ungefär 80 procent av männens; i USA är motsvarande siffra under 70 procent och i Japan är den knappt 60 procent. Se le Grand; a.a.

delse? I det nya läget bör arbetsmarknads- och utbildningspolitiken kanske mer inrikta sig på att stödja denna interna rörlighet och utbilda personal inom företagen än att slussa människor mellan företag och enbart arbeta via det traditionella utbildningsväsendet. Gymnasiers och högskolors uppgift blir inte bara att utbilda människor före och mellan olika arbeten, utan också att knyta kontakter med arbetsplatserna och medverka i att höja kompetensnivån direkt på platsen.

Eventuellt har här funnits brister här under 1980-talet. Det är dock svårt att se vilken betydelse de skulle haft för produktivitetsstagnationen. Utformningen av arbetsmarknadspolitiken är heller inte något som belastar Sverige, internationellt sett. Snarare är situationen den motsatta.

9.5 Lönebildning och belöningssystem

Vilka drivkrafter är det då som avgör människors strävan att utbilda sig, öka sin kompetens och röra sig på arbetsmarknaderna? Det handlar både om materiella och icke-materiella faktorer. Löner och skatter fungerar som morot och piska. De påverkar produktiviteten på arbetsplatsen direkt, i form av belöning för det arbete som utförs, och indirekt genom att påverka viljan att utbilda sig, ta ansvar och vidga sin kompetens, samt att byta arbete. Hur lönebildningen och skattesystemet fungerar är därför viktigt för produktiviteten.

9.5.1 Lönenivåns och löneskillnadernas betydelse

Delegationen har låtit utföra ett par studier för att belysa frågan om lönesättningens påverkan på produktiviteten. Det handlar dels om lönens storlek, men också om vad som belönas.

Lönenivån

Den s.k. effektivitetslönehypotesen säger att det enskilda företaget kan öka de anställdas produktivitet genom att höja lönen i förhållande till konkurrerande företag. Detta beror dels på att höga löner motiverar de anställda att arbeta hårdare (att "masa" mindre²⁸), dels på att företaget via högre löner kan locka till sig arbetssökande med hög marginalproduktivitet. Lönen används således som ett sorteringsinstrument.

De få empiriska studier som gjorts tycks bekräfta hypotesen

²⁸ Shapiro och Stiglitz: "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", American Economic Review 1984.

att högre lön stimulerar till högre produktivitet. Sambandet tycks vara starkare ju högre arbetslösheten är, och ju högre risken därmed är att förlora den relativt goda lönen om företaget går omkull.²⁹

Det bör understrykas, att effektivitetslönehypotesen inte kan användas som argument för att en generell nominell lönehöjning skulle få positiva effekter på produktiviteten i den nationella ekonomin. Resultatet kan bli det motsatta: Om alla anställda agerar för höjda relativlönerna och alla arbetsgivare betalar sina anställda lite mer, med argumentet att det höjer produktiviteten, kan resultatet i stället bli högre inflation, utslagning — och lägre produktivitet.³⁰

En makrovariant av effektivitetslönehypotesen säger dock att en lönehöjning från alla företag kan höja produktiviteten genom att lönehöjningarna leder till arbetslöshet som i sin tur påverkar produktiviteten.

Löneskillnader

Det är svårt att kvantifiera löneskillnadernas effekter på produktivitetens utvecklingen. Sverige har västvärldens minsta löneskillnader. De krympte dessutom kraftigt under 1960- och 70-talen. Detta gäller såväl skillnaderna mellan branscher som mellan individer. Inom SAF-LO-området halverades index för lönespridningen vad avser avtalsområden från början av 1960-talet till slutet av 1970-talet. Hoppresningen av lönestrukturen under senare delen av denna period motsvarades inte av någon lika stark reduktion av produktivitetsskillnader.³¹

Det har hävdats att minskningen av lönedifferenserna skulle vara en faktor bakom den långsammare produktivitetstillväxten. Argumentet är att de små löneskillnaderna, särskilt i kombination med höga marginalskatter, skulle vara otillräckliga för att locka fram ökad arbetsintensitet, rörlighet, utbildning, förkovran och nytänkande.³² Med anledning av vad som tidigare sagts om de interna arbetsmarknadernas betydelse, bör man i detta sammanhang också framhålla att möjligheten till lönehöjningar kan spela en betydande roll för viljan att stanna och förkovra sig inom ett företag.

Emellertid säger inte lönedifferenserna i sig något om produktivetsmotivationen. Stora löneskillnader kan locka fram hårdare ansträngningar — men de kan också upplevas som orättvisa. Små löneskillnader kan göra att de skillnader som återstår känns mer påtagliga. Huruvida detta i sin tur utgör starka eller svaga drivkrafter för produktivitet går inte att uttala sig om generellt. Det hänger på i vilken mån löneskillna-

²⁹ Se Holmlund: "Produktivitetsutveckling och belöningsystem", samt Arai: "Lönesättning och arbetsproduktivitet", båda i expertrapport 4.

³⁰ Däremot skulle, möjligen, en höjning av lönen och en sänkning av arbetsgivaravgifter inom en given kostnadsram stimulera produktiviteten.

³¹ OECD: Survey of Sweden 1981.

³² Jonsson och Siven: "Varför löneskillnader?", SAF 1986.

³³ För en diskussion om vad som uppfattas som rättvist och hur sådana uppfattningar påverkar arbetsinsatsen, se Arai: a.a.

³⁴ "Lönestruktur och rörlighet på den svenska arbetsmarknaden", kapitel 7 i "Tid och råd om hushållens ekonomi", IUI 1990.

derna uppfattas som rättvisa och rationella,³³ och i vilken mån de faktiskt avspeglar skillnader i produktivitet. Om det som belönas är beteenden och insatser som inte i motsvarande grad bidrar till samhällets produktion, innebär vidgade löneskillnader att drivkrafterna till hårdare och bättre arbetsinsatser försvagas.

Ett försök att värdera den svenska lönestrukturen har nyligen gjorts av Edin, Holmlund och Zetterberg.³⁴ Frågan de ställt är i vilken utsträckning löneskillnader mellan branscher beror på lönepåverkande egenskaper hos arbetet och arbetskraften i Sverige respektive USA. Ju större överensstämmelse, desto mer lik är den verkliga lönestrukturen idealbilden av en ur produktivitetssynpunkt perfekt fungerande lönestruktur.

Resultatet av analysen är, att en större del av branschlöneskillnaderna i Sverige förklaras av skillnader i arbetskraftens egenskaper och olika arbetsmiljöfaktorer än i USA. I USA finns stora lönedifferenser som inte tycks bero på kompenserande skillnader mellan olika branscher. Den svenska arbetsmarknaden uppvisar alltså en mindre avvikelse från frikonkurrensmodellens norm än vad den amerikanska gör. I USA tycks löneskillnaderna återspegla inte bara rationella, ekonomiska faktorer utan också andra, såsom lokal monopolmakt, traditioner och fördomar, i betydligt högre grad än i Sverige.

Undersökningens resultat är osäkra. Den viktiga poängen är dock, att det inte är löneskillnadernas storlek i sig som är intressant, utan huruvida de avspeglar skillnader i produktivitet, kompetens och arbetsmiljö. Det är *lönestrukturen* snarare än *löneskillnaderna* som är det viktiga. Tydligt går det inte, på grundval av de knapphändiga undersökningar som finns, att hävda att den svenska branschlönestrukturen skulle vara mindre produktivitetsfrämjande än den amerikanska. Inte heller kan man dra slutsatsen att ökad produktivitet generellt sett skulle kräva ökade löneskillnader, i meningen ökad spännvidd mellan topp och botten.

Däremot kan det krävas *andra* löneskillnader än dagens. Vissa, speciella grupper kan ha för lite betalt i förhållande till deras betydelse för produktivitetsutvecklingen, medan andra har för mycket. Sannolikt finns en rad justeringar som bör göras i förhållande till dagens fördelning. I vissa fall kan skillnaderna vara för stora, i andra fall för små. Det måste dock analyseras från fall till fall.

På en punkt är den ekonomiska forskningens resultat entydiga. De svenska ingångslönerna, som oftast unga individer utan yrkeserfarenhet erhåller ligger relativt sett högt.³⁵ Som tabell 9.5 visar, är den procentuella avvikelsen mellan högsta och

³⁵ The Swedish Economy, Brookings 1987.

Tabell 9.5

Procentuell avvikelse mellan högsta och lägsta lön för industriarbetare

	1984	1990
Sverige	34 %	45 %
England	210 %	—
USA	490 %	—

Källa: För 1984 återfinnes spridningsmått i Hibbs: "Wage compression under solidarity bargaining in Sweden" FIEF. Beräkningen för år 1990 är gjorda vid SAF. Siffrorna avser skillnaden mellan högsta och lägsta decil.

lägsta lön låg för industriarbetare i Sverige jämfört med några andra länder. Karriärstegen vad gäller lön för en svensk industriarbetare är således mycket begränsad.

Det är viktigt att lönebildningen ger drivkrafter till utbildning och utveckling i arbetet. Med dagens höga ingångslöner och begränsade lönedifferenser är det för företagen mest lönsamt att anställa en färdigutbildad och erfaren yrkesarbetare. Detta kostar inte företaget mycket mer än att anställa en oerfaren och okvalificerad ung person. En lägre ingångslön skulle i stället innebära att det blev lönsamt för företaget att anställa en okvalificerad oerfaren ung person och ge denna person god utbildning och träning i jobbet i företaget.

I Japan har man en sådan lönestruktur. En ung person kan ha en lönenivå som ligger på hälften eller en tredjedel av den lön som en erfaren person har. Det är lönsamt för japanska företag att anställa unga personer och se till att deras kompetens successivt utvecklas. Denna faktor har sannolikt haft betydelse för produktivitetsutvecklingen.

I detta sammanhang bör ytterligare en aspekt på löneskillnader och produktivitet beröras. Det gäller effekten på strukturomvandlingen av olika principer för löneskillnader:

- Om principen lika lön för lika arbete skall gälla, pressas de minst lönsamma företagen och sektorerna att lägga ned verksamheten snabbare. Under förutsättning att rörligheten på arbetsmarknaden är god, blir strukturomvandlingen snabb, vilket skyndar på produktivitetsstegringen.
- Om olika löner får sättas för samma arbete, kan lågvinstföretag betala lägre löner och därmed klara sig längre. Det kan dämpa takten i strukturomvandlingen och därmed ge långsammare produktivitetstillväxt.

I Sverige har tidigare den förstnämnda principen dominerat. Den kan, tillsammans med den aktiva arbetsmarknadspoliti-

³⁶ Hjalmarsson: "The Scandinavian Model of Industrial Policy" i Blomstrom och Meller: "Diverging Paths — A Century of Scandinavian and Latin American Development", Johns Hopkins 1991.

ken, ha bidragit till en hög strukturomvandlingstakt.³⁶ Problemet har emellertid varit att denna lönepolitik bl.a bidragit till att vi erhållit en alltför liten konkurrensutsatt sektor.

9.5.2 Lönesystemens betydelse

Många hävdar att prestations- och resultatlöner har betydelse för produktiviteten. Motiveringen är att de ger starkare drivkrafter att anstränga sig i arbetet. Samtidigt finns komplikationer vid empiriska test av hypotesen. Sambanden går åt båda hållen. Eftersom ackordslöner belönar individer med hög arbetskapacitet, tenderar dessa att söka sig till företag med ackordslönesystem. Produktivitetjämförelser mellan företag med olika lönesystem kan därför lätt bli missvisande; företag med ackordslöner kan uppvisa högre produktion per arbetstimme enbart för att de dragit till sig särskilt högproduktiv arbetskraft.

Ackordslönesystem riskerar också att driva upp arbetsintensiteten så högt, att arbetsskador och psykisk stress ökar. Det kan ge långsiktig försämring av produktiviteten via försämrad hälsa.

Vidare är gränsen mellan prestationslön och konventionella lönesystem i praktiken flytande. Även den som formellt har månadslön, kan i praktiken ha en sorts prestationslön, nämligen om månadslönen höjs över tiden i takt med att man "gör karriär" och prestationerna ökar. Löneprofilerna för olika befattningar i företag och förvaltningar stiger ofta över tiden, vilket bygger på antagandet att den anställdes prestationer ökar med den tid hon varit anställd. Som ovan påpekats, är detta vanligt i de stora japanska företagen. Där är löneskillnaderna relativt små, jämfört med t.ex USA. Däremot kan lönen för en och samma person förändras kraftigt över tiden. Lönennivån är låg i början av anställningen; ju längre man varit anställd och ju fler uppgifter man lär sig behärska, desto högre blir lönen. Ovanpå denna grundlön ligger också en konjunktur- och resultatberoende komponent. Detta innebär att de japanska lönerna i själva verket är starkt kopplade till prestationer, även om de kan synas vara fasta.³⁷

Dessa omständigheter gör det svårt att värdera effekterna av ackordsarbete. De empiriska studier som gjorts, där man försökt eliminera betydelsen av att ackordslönesystem attraherar högproduktiv arbetskraft, tyder på att ackordslöner har en viss, kortsiktigt produktivetsbefrämjande effekt, via högre arbetsintensitet.³⁸ Den är dock inte särskilt stor, och kan möjligen tänkas bli ännu mindre, om hänsyn tas till arbetsskadorna.

³⁷ Maruo: "Economic Policy Management. A Japanese Approach", Chuo University Press 1990.

³⁸ En översikt över resultaten återfinns i Holmlund: a.a.

Tabell 9.6
Ackordsarbete i verkstadsindustrin

	Ackordsandel (%)		Löneskillnad (%) ackord vs tidlön	
	män	kvinnor	män	kvinnor
1955	68,6	70,1	19,3	24,0
1960	68,6	70,7	20,7	20,1
1965	67,0	71,7	17,9	20,4
1970	58,0	65,7	12,3	14,2
1975	48,8	61,1	7,7	9,3
1980	40,3	52,5	4,7	6,5
1985	44,4	52,9	6,1	7,8
1989	45,6	53,6	4,2	7,5

Källa: SOS Löner.

I Sverige har omfattningen av ackordsarbete minskat betydligt de senaste decennierna. Av tabell 9.6 framgår dessutom att ackordslönepremierna har minskat markant.

Det tyder på att den äldre typen av ackord — med raka påslag, satta utifrån arbetsintensitet och produktionsvolym — ses som mindre rationella i dag. Andra former av prestationslöner, särskilt resultatorienterade gruppplöner, har i stället blivit vanligare. De innebär att hela arbetslagets löner till viss del påverkas av uppsatta mål, t.ex vad gäller produktionens volym eller kvalitet. Också för tjänstemännen har prestationslönesystem införts på allt fler företag.

Detta gör det svårt att finna något samband mellan förändrade lönesystem å ena sidan och den svenska produktivitetstagningen å den andra. Några har befarat att övergången från ackordslöner till månadslöner hämmat produktiviteten. Detta kan dock inte beläggas. Eventuella negativa effekter har antagligen motverkats av att andra och mer rationella former av prestationslöner ökat i betydelse.

Förhandlingssystemet

Det har hävdats att decentraliserad lönebildning bättre stimulerar produktiviteten än det tidigare centrala förhandlingssystemet. Skälet skulle vara att centraliseringen lägger restriktioner dels på relativlöneskillnader, vilket minskar den externa rörligheten, dels på företagets val av löneprofil över den anställdes anställningstid, vilket hämmar den interna arbetsmarknaden.

Det är dock svårt att belägga sådana effekter empiriskt. Argumentet säger egentligen bara att *om* de centrala parterna detaljstyr lönerna på ett sätt som hindrar de enskilda företagen att sätta produktivitsbefrämjande löner, så kommer produktiviteten att hämmas. Frågan är dock om de centrala parterna någonsin haft den makten. Det avgörande är vilken frihet för lokala beslut som medges inom ramen för ett system med samordning av löneförhandlingarna. Den traditionella svenska modellen med samordnade förhandlingar har inte förhindrat vare sig lokal löneglidning eller en omfattande användning av ackordslöner bland industriarbetare.

Alternativet till centraliserade förhandlingar är decentraliserade förhandlingar på bransch- och företagsnivå. De kan göra det möjligt att sätta mer produktivitsbefrämjande löner. Men det ger också det lokala facket mer inflytande, vilket kan tänkas bromsa introduktionen av ny, arbetskraftsbesparande

Tabell 9.7**Produktivitetstillväxt och grad av centralisering i löneförhandlingarna i Europa 1960–86**

Procent per år i genomsnitt

	1960–68	1968–73	1973–79	1979–86
<i>Centraliserade system</i>				
Danmark	3,0	3,0	1,2	1,1
Finland	4,0	5,8	1,7	2,2
Norge	3,8	3,8	2,7	2,0
Sverige	3,9	2,9	0,5	1,3
Österrike	4,9	5,1	2,5	1,8
Genomsnitt	3,9	4,1	1,7	1,7
<i>Intermediära system</i>				
Belgien	4,0	4,5	2,3	1,9
Holland	3,7	4,4	2,2	2,0
Västtyskland	4,2	4,1	2,9	1,5
Genomsnitt	4,0	4,3	2,5	1,8
<i>Decentraliserade system</i>				
Frankrike	4,9	4,7	2,8	1,8
Irland	4,1	4,7	3,4	2,6
Italien	6,3	4,9	1,7	1,7
Spanien	6,8	5,7	3,7	3,0
Schweiz	2,9	3,0	0,6	1,5
Storbritannien	2,7	3,0	1,3	1,9
Genomsnitt	4,6	4,5	2,3	2,1

Källa: Jackman: "Wage formation in the Nordic Countries Viewed from an International Perspective" i Calmfors (red): "Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries", SNS och Oxford University Press 1990.

teknik i förhållande till om fackföreningsrörelsen på central nivå skulle ha mer inflytande. Centraliserade förhandlingar kan också tänkas ta mer hänsyn till nationella intressen av kapitalbildning och lönemoderation på makronivå.

Dessa effekter är dock högst omstridda och svåra att belägga. Den studie delegationen låtit göra av frågan menar att eftersom förhandlingssystemets effekter går i olika riktning, går det inte att på teoretiska grunder säga något bestämt om hur produktivitetens nivå och tillväxttakt påverkas av graden av samordning i löneförhandlingarna. Inte heller empiriskt går det, som visas av tabell 9.7, att finna några statistiskt signifikanta korrelationer mellan produktivitetens tillväxttakt å ena sidan och förhandlingarnas centraliseringsgrad å den andra.³⁹

³⁹ Tabellens indelning i centraliserade respektive decentraliserade system är dock inte oomtvistad.

För svenskt vidkommande gäller att graden av centralisering varierat under det senaste decenniet, delvis på grund av skiftande statligt engagemang. Det är därför inte möjligt att dra några slutsatser om förhandlingssystemets effekter på lönestruktur och produktivitet.

Däremot finns ett indirekt samband, via kapacitetsutnyttjandet. De mest centrala formerna för avtal har upphört utan att något nytt kommit i stället. De gamla institutionerna för löneförhandling kunde inte generera en lönestegringstakt på den låga nivå som 1980-talets internationella omgivning krävde. Konkurrensen mellan olika grupper har tilltagit och resultatet blivit en löne-lönespiral med väl kända negativa effekter. Hög inflation har givit försämrad konkurrenskraft. Detta har i sin tur givit effekter på kapacitetsutnyttjande och produktivitet.

9.5.3 Vad skall belönas?

En generell fråga, som kan ställas oavsett lönernas nivå och lönebildningssystemets utformning, är huruvida "rätt" verksamheter belönas. Inte bara lönens relativa nivå är viktig för att befördra produktivitet, utan också vad man belönas för.

I en enkät som utförts för delegationens räkning framgår att det ofta är svårt att få de anställda att ta ändrade arbetsuppgifter och ökat ansvar. Några chefer menar t.o.m att detta är det svåraste hindret för produktivitetens utveckling i företagen.⁴⁰ Det tyder på felaktig utformning av belöningsystemet; drivkrafterna för produktiva insatser är svagare än vad de skulle behöva vara.

⁴⁰ Fischer och Nyman: a.a.

En kritik som ofta förs fram är att lönesättningen alltför mycket sker efter stela befattningsbeskrivningar, som inte

längre är giltiga. Den nya tekniken ställer högre krav på ansvarstagande, kompetensutveckling och förmåga till problemlösning. Det är emellertid inte alltid dessa egenskaper som lönesystemet belönat. Två hypoteser har framförts om lönesystemets problem:

- Låglönesatsningar ger individer lönepåslag enbart utifrån lönen i utgångsläget, inte utifrån viljan att vidareutbilda sig eller höja sin kompetens. Om så är fallet, innebär det att lönebildningen visserligen bidrar till att slå ut lågproduktiva enheter och den vägen höja den genomsnittliga produktiviteten, men den medför samtidigt att trycket såväl på den enskilde som på företaget att gradera upp kompetensen och den vägen höja produktiviteten blir lågt.⁴¹
- Lönebildningen har i allt för hög grad premierat arbetsintensitet och i allt för liten grad kompetensutveckling. Den enskilde kollektivanställda höjer sin lön genom att öka sin kroppsansträngning snarare än genom att ta ansvar och höja sin kompetens. Det har bidragit till fler belastnings- och förslitningsskador och motverkat viljan att ta ansvar. Båda effekterna har varit skadliga för produktiviteten.⁴²

Det finns ingen möjlighet att kvantifiera de eventuella effekter på produktiviteten som en dylik tilltagande "felaktig" lönesättning skulle ha inneburit. Delegationen delar dock den allmänna oron över att trögheter på arbetsplatserna när det gäller att anpassa organisation och belöningsystem; vi återkommer till detta i avsnittet om arbetsorganisation nedan.

9.5.4 Andra belöningar

Också andra belöningar än löner påverkar produktiviteten. Det gäller dels konvertibler och vinstdelning, dels icke-materiella belöningar.

Bertil Holmlund har för delegationens räkning gjort en översikt över effekterna av vinstdelning.⁴³ Det finns en rad sådana studier, gjorda på olika datamaterial i olika länder. Studierna visar i nästan samtliga fall att vinstdelning ger positiva produktivitetseffekter. De verkar framför allt indirekt och på längre sikt, genom att knyta den anställda närmare till företaget och därmed öka anställningslängden, minska personalomsättningen och öka den företagsspecifika kompetensen. Den kvantitativa effekten är begränsad, men inte obetydlig. Vid genomsnittliga värden på vinstdelningsvariablerna handlar

⁴¹ Brulin och Nils-son: "Mot en ny svensk modell", Rabén & Sjögren 1991.

⁴² "Det utvecklande arbetet", rapport till LO-kongressen 1991.

⁴³ Holmlund: "Produktivitet, kompetens och belönings-system", expertrapport 4.

det om en sammanlagd ökning av produktivitetsnivån med ca 7 procent över ett antal år.

Vinstdelningssystem har fått ökad spridning i svenskt näringsliv under 1980-talet. Tillgängliga uppskattningar tyder på att ca 10 procent av alla löntagare ägde vinstandelar vid 1980-talets slut; bland medlemmar i Metall och SIF hade 22 respektive 15 procent vinstandelar. De stigande andelarna bör, mot bakgrund av vad som ovan sagts, ha påverkat produktivitetens utvecklingen i positiv riktning.

Personalkonvertibler är en speciell typ av ersättning, som blivit vanlig i Sverige under de senaste 10 åren. Det finns dock inga tillförlitliga undersökningar av deras effekter på produktiviteten.

De pekuniära belöningarna påverkar individens inställning till arbetet. Arbetsglädje, motivation och utveckling styrs dock inte bara av pengar. I en undersökning av hur tjänstemän rangordnade olika belöningar fann man att löneförhöjning rankades som nummer ett. Därefter kom i tur och ordning gratifikation för bra förslag och idéer, ökat ansvarsområde, beröm, egen utbildning, specialuppdrag, mer självständigt arbete, befordran utan höjd lön, extra ledighet, studieresa, tjänstebil, bättre tjänsterum, personalfester, fritt kaffe och subventionerad lunch.⁴⁴

I ett vidare perspektiv har psykologisk forskning framhållit fyra grundläggande faktorer för motivation och arbetsglädje: Att få uppleva sin arbetsinsats som meningsfull och angelägen, att få möjlighet till inflytande och kontroll av sin arbetssituation, samt att få möjligheter till stöd, kontakt och gemenskap för att utveckla sin förmåga och yrkesskicklighet.⁴⁵ Om dessa krav ej uppfylls känner den anställde i stället meningslöshet, maktlöshet och isolering.⁴⁶ Belöningssystemens utformning och arbetsorganisationen har stor betydelse. "Modiga människor" som höjer produktiviteten kan "organiseras fram" genom att den anställde får prova att göra nya saker. Varje gång man lyckas växer tilltron till den egna förmågan. Regel- och belöningssystemen bör utformas så att människor tillåts att prova nytt och att misslyckas utan risk för sanktioner. Om man inger människor "modet att misslyckas", släpper man samtidigt lös de kreativa krafterna.

Dessa frågor är viktiga för produktiviteten — men det går tyvärr inte att på något stringent sätt avgöra huruvida eventuella förändringar av det psykosociala klimatet på arbetsplatserna under 1970-talet skulle påverkat produktivitetens utveckling.

⁴⁴ Redovisat i Berglund m.fl.: "Ta temperaturen på företaget", SAF 1989.

⁴⁵ Frankenhaeuser: "Stress, hälsa, arbetsglädje", Arbetsmiljöfonden, 1987.

⁴⁶ En översikt över psykosociala faktorerens betydelse för produktiviteten ges i Aronsson och Johansson: "Produktivitet och effektivitet ur psykologiskt och socialt perspektiv" i expertrapport 5.

Delegationen återkommer till dessa frågor i avsnittet om arbetsorganisation nedan.

9.6 Skatterna

Skattesystemet har stor betydelse för de flesta av de faktorer som behandlats i detta kapitel — förvärvsfrekvens, arbetsvilja, benägenhet att utbilda sig och bredda sin kompetens mm. Skatten påverkar drivkrafterna för produktivitet genom att slå in en kil mellan ersättning före respektive efter skatt. Beroende på storleken av dessa s.k skattekilrar och hur de uppfattas, kommer olika verksamheter att påverkas på olika sätt.

Det gamla skattesystemet gav många negativa effekter på produktiviteten under 1970-och 80-talen. Kombinationen av höga marginalsatser, obegränsad avdragsrätt och nominalistisk beskattning gav negativa och slumpmässiga effekter för arbete och sparande. Skattesystemet medförde ofta felaktiga drivkrafter; produktiva resursinsatser missgynnades, och i stället gynnades olika typer av skatteundandragande, vissa finansiella transaktioner, lånefinansierad konsumtion samt vissa former av boende.

Dessa effekter är genomlysta i ett antal utredningar,⁴⁷ och delegationen har därför inte gjort någon egen studie av ämnet. Till följd av kraftiga marginalsatshöjningar, kombinerade med hög inflation, steg den samlade marginaleffekten (marginalskatt plus arbetsgivaravgifter minus skatteberoende transfereringar) kraftigt under 1970-talet. Det bör dock noteras att införandet av särbeskattning i början av 1970-talet sänkte marginalsatserna för kvinnor.

Vid mitten av 1960-talet var marginaleffekten ca 55 procent för en genomsnittlig industriarbetare. Vid slutet av 1970-talet hade den stigit till ca 76 procent. Det var nästan en och en halv gång så mycket som genomsnittet i OECD; se tabell 9.8.

Ersättningen efter skatt blev med andra ord nästan halverad således på ett decennium. Denna snabba och avsevärda försämring satte ned effektiviteten i ekonomin, såväl i absoluta tal som i jämförelse med andra länder. En skattekil på 75 procent innebär att en obeskattad löneförmån som löntagaren värderar till 100 kronor kan få kosta upp till 400 kronor för arbetsgivaren och ändå vara konkurrenskraftig med fullt beskattad konstantlön. En hederlig snickare måste vara fyra gånger så effektiv som en som jobbar svart om de båda skall ha samma nettoersättning för en arbetstimme. Det var detta som föranledde

⁴⁷ Se t.ex. skatteutredningarna SOU 1989:33, 34 och 35 samt Bröms m.fl.: "Enhetlig inkomstskatt"; SACO 1986.

Tabell 9.8
Skattesystemets marginaleffekter
 Procent

Land	Marginaleffekt för genomsnittlig industriarbetare 1978
OECD (ovägt genomsnitt)	52,7
Belgien	65,5
Danmark	69,1
England	52,9
Finland	64,0
Frankrike	54,9
Italien	52,3
Japan	29,5
Kanada	45,2
Nederländerna	63,1
Norge	68,4
Schweiz	41,8
Sverige	76,4
USA	44,5
Västtyskland	56,4
Österrike	56,2

Källa: OECD.

Gunnar Myrdal att varna för att skattesystemet höll på att göra svenska folket till "ett folk av fifflare".

En rad studier har försökt uppskatta den samhällsekonomiska kostnaden för denna stegring av skattekilarna. Ingemar Hansson har sammanfattat resultatet på följande sätt: "Om hänsyn tas till värdet av den ökade fritiden kan den indirekta kostnaden i form av ökade snedvridningar uppskattas till i storleksordningen 5–7 procent av BNP. Denna kostnad får då vägas mot avsedda effekter som uppnåtts genom ökningen av skattekillen i form av ökad inkomstutjämning och ökad jämställdhet mellan könen. De refererade beräkningarna är givetvis förknippade med en stor grad av osäkerhet och skall därför endast tolkas som indikatorer på den möjliga storleksordningen för effekterna av den ökade skattekillen".⁴⁸

Under 1980-talet genomfördes några smärre sänkningar av inkomstskatterna, men höjningar av andra skatter medförde att skattekilarna bara minskade marginellt. Fördröjningseffekter medförde sannolikt negativa följder av 1970-talets marginaleffekter även under 1980-talet. Den stora skattereformen 1990–91 blir i detta perspektiv oerhört väsentlig. Delegationen menar att den bör kunna få goda effekter på produktiviteten. Vi återkommer till frågan i våra förslagskapitel.

⁴⁸ Hansson: "Det svenska skattesystemet" i Södersten (red): "Marknad och politik. Strukturer och problem i svensk ekonomi", Dialogos 1987.

9.7 Arbetsorganisation

Organisationen av arbetet på arbetsplatsen är viktig för hur den enskildes potential utvecklas och förverkligas. Förändringar av arbetsorganisationen kan både vara små, dagliga omändringar som ger löpande, kumulativa produktivitetseffekter och stora omvälvningar med omfattande, omedelbara effekter på produktiviteten.

9.7.1 Från ordergivande till lärande organisation

Mellankrigstiden var det stora genombrottet för Taylorismen och massproduktionen. De första framgångarna kom i USA på 1910-talet, med Fords löpande band. Fordfabriken fördubblade sin produktivitet på ett år, och kunde inom några år sänka priset på T-forden med två tredjedelar. Arbetsorganisationen kännetecknades av extrem uppdelning av arbetsprocessen, där varje arbetare bara gjorde ett enda moment i högt tempo, samt en hård vertikal uppdelning i hierarkier, där styrningen var hårt centraliserad och gick via strikt ordergivning. Varje arbetare blev en utbytbar kugge. Ford utgör också standardexemplet vad gäller effektivitetslöner (en lön klart över marknadslönen sattes vid omorganisationen).

Vi japaner kommer att segra och det industrialiserade västerlandet kommer att förlora. Det finns inte mycket ni kan göra åt det, för orsaken till ert misslyckande ligger i er själva. Era företag bygger på Frederick Taylors schema, där cheferna tänker och jobbarna sköter skruvmejslarna. Djupt inuti tror ni fortfarande att det är så man ska sköta företag.

Konosuke Matsushita
Ägare till Panasonic

I Sverige introducerades de nya tankegångarna i modifierad form. Svenska förhållanden, t.ex fackföreningsrörelsens styrka och svenska brukstraditioner med breda kontaktytor mellan kapitalägare och arbetare, gjorde att det ursprungliga, kärva taylorssystemet aldrig kom i regelrätt bruk i Sverige. Tidsstudier slog igenom, men i övrigt omplanterades det utländska inflytandet i mjukare former. Den s.k rationaliseringsrörelsen var

⁴⁹ de Geer: "Rationaliseringsrörelsen i Sverige", SNS 1978.

ett försök att förena rationaliseringsarbete i företagen med en svensk tradition.⁴⁹ Höjdpunkten för detta rationaliseringsarbete nåddes på 1960-talet. Under 1970-talet skedde en hel del "sociotekniska" förändringar i och med utvecklingen av ett mer gruppbaserat arbete.

Under 1980-talet har emellertid den fordristiska traditionen utmanats. Ny teknik — elektronik, numeriskt styrda verktygsmaskiner, automation, etc — gör det möjligt att producera med hög kvalitet även i korta serier, under förutsättning att man snabbt kan ställa om produktionen. Det gör det möjligt att kombinera massproduktionens kostnadsfördelar med produkter som skräddarsys för konsumenten.

Detta kräver emellertid bättre utbildning för de anställda. För att de skall kunna behärska även de nya, komplicerade maskinerna och samtidigt löpande höja kvaliteten, krävs att de behärskar fler arbetsmoment, tar egna initiativ och ansvar — dvs bryter med det beteende som de drillats i av den tayloristiska traditionen. För att den nya tekniken skall kunna exploateras fullt ut, krävs således en stor förändring av produktionsapparat och arbetsorganisation.

Det nya produktionssystemet slog först igenom i stor skala i de japanska storföretagen, framför allt i bilindustrin. Principerna för arbetsorganisationen har fått många olika namn. En beteckning är "Mager produktion", med vilket avses att tillverkningen använder mindre av allt; mindre lager, mindre materiel, mindre fabriksytor, färre anställda, och inte minst mindre tid.⁵⁰ Flera andra välkända begrepp innefattas i denna övergripande beteckning, däribland "Just-in-time"-produktion, som betecknar en produktion med så lite lagerhantering som möjligt,⁵¹ "Simultaneous Engineering", som avser lagarbete där olika led i produktionsprocessen utförs samtidigt i stället för sekventiellt, och "Kaizen", som betecknar strävan att i organisationen bygga in drivkrafter för löpande kvalitets- och produktionsförbättringar.

De ledande företagen runt om i världen går nu snabbt mot olika varianter av denna sorts organisation. I en av de studier som delegationen låtit genomföra av arbetsorganisationens förändring har förändringen beskrivits som att företagen nu övergår från en ordergivande organisation till en organisation som kännetecknas av "lärande", dvs av flexibilitet, kompetensutveckling och ökat ansvar för den enskilde.⁵²

⁵⁰ På engelska är den vedertagna termen "Lean Production". Se Womack, Jones och Roos: "The Machine That Changed the World", Rawson 1990.

⁵¹ Grundaren av Toyota, Kiiricho Toyoda, myntade begreppet "just-in-time" redan 1937. Han formulerade grundtanken sålunda: "Gör bara det som verkligen behövs, och varken för tidigt eller för sent". Citerat i Helling: "Världsmästarna. En ny generation av tillverkningsföretag", Sellin 1991. Notera att "bara" på engelska heter "just".

⁵² Anders Broström: "Arbetsorganisation och produktivitet" i expertrapport 5.

9.7.2 Har Sverige hängt med?

Delegationen har låtit Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, genomföra en omfattande studie av vad som kännetecknar några av de mest högproduktiva företagen i för Sverige intressanta branscher.⁵³ De skiljer sig givetvis åt, beroende på bransch, land och institutionella förutsättningar. Ändå finns några gemensamma drag, som rör arbetsorganisationen. Flera av dessa härstammar från Japan. I en studie som delegationen låtit göra sammanfattas bilden av de ledande japanska företagen på detta sätt:

"Vissa beskrivningar av japansk industri leder osökt tankarna till prestationer av idrottslig karaktär och inte till ekonomisk verksamhet. Man arbetar i lag utan markerad upp-
spjälkning av olika funktioner. Lagmedlemmarna skall kunna gripa in och hjälpa varandra. Lagarbetet får betydande konsekvenser för kompetensbildningen. Ingen uppgift får bli så specialiserad att endast en person klarar den. Man strävar efter att så många som möjligt i laget lär sig så många arbetsuppgifter som möjligt. Det är dock värt att notera att de tidigare erfarenheterna från Japan pekar på en snabb utslagning av människor. Förbättringar har dock skett under senare år.

Det anses viktigt att medarbetarna har kunskap om stora delar av företagets verksamhet och att de också tänker på kunden, den person som skall använda varan eller tjänsten man arbetar med. Det anses också självklart att de specialister som trots allt finns, skall befinna sig nära produktionen och vara ett direkt stöd för de olika lagen".⁵⁴

Japanska företag har under 1980-talet byggt upp framgångsrika enheter, baserade på dessa principer, i andra länder. Det visar att flertalet av principerna är universellt tillämpliga; de är inte "japanska" eller beroende av en speciell nationell kultur.⁵⁵

"Mager produktion" på svenska?

De svenska företagen var i många fall sent ur startgroparna. Först under de allra senaste åren har några av de ledande företagen börjat stöpa om arbetsorganisationen enligt dessa principer. I Sverige har delar av industrin under 1970- och 80-talen i stället utvecklat egna, internationellt unika, produktionssystem, ofta som en reaktion på ökande svårigheter att behålla arbetskraften. Från tidigt 1970-tal har man på många

⁵³ "Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?". Expertrapport 6.

⁵⁴ Ekstedt: "Arbetsorganisation — förändring och kompetensutveckling", i "Efter Taylor", en debattskrift från produktivetsdelegationen och arbetslivsfonden, Allmänna förlaget 1991.

⁵⁵ Det har dock hävdats att en del framgångarna för de japanska s.k. "transplants" beror på att de etablerat sig i områden med hög arbetslöshet och därför kunnat välja och vraka bland de arbetssökande. Se Berggren, Björkman och Hollander: "Är de oslagbara?", Kungliga Tekniska Högskolan 1991.

håll arbetat för att åstadkomma en bättre arbetsmiljö. Svensk arbetsorganisation beaktade tidigt psykosociala faktorer, samtidigt i tekniska och sociala förändringar, gruppbaserad organisation etc. Förändringar inom bilindustrin där man prövat nya socio-tekniska principer för arbetsorganisationen är ett exempel. De växte fram ur övertygelsen att sociala och tekniska förändringar måste åstadkommas samtidigt. Ökat självstyre och större frihet att arbeta i sin egen takt infördes, med förhoppningen att bättre kvalitet och ökad produktivitet skulle följa spontant.

Resultaten har dock — hittills, är säkrast att understryka — inte varit de önskade. Arbetsskadorna har fortsatt att öka, trots insatserna för förbättrad arbetsmiljö. I en studie för delegationen hävdas, att arbetsmiljöinvesteringar i allmänhet inte visat sig ha några mätbara positiva effekter på produktiviteten.⁵⁶ En förklaring till detta — förutom förändringen av praxis vid bedömningen av skador — kan vara att man inte lyckats med att utforma ergonomiskt riktiga arbetsplatser.⁵⁷

I en internationell studie hävdas vidare att det "svenska" systemet, i boken kallat "Uddevallamodellen", innehåller för mycket hantverk och därför aldrig kommer att kunna tävla med fullt utvecklad "mager produktion".⁵⁸ I en ny svensk undersökning är slutsatsen snarare att experimenten varit "öar i en organisation som i övrigt fortsatt att präglas av fordristiska principer"⁵⁹. Problemet skulle alltså vara att transformationen inte gått tillräckligt snabbt och varit tillräckligt genomgripande. I en debattskrift som delegationen givit ut, hävdas att "mager produktion" visserligen ger stora produktivitetseffekter, men att den, för att kunna utnyttjas i Sverige, måste anpassas till svenska förhållanden. Det innebär bl.a. ett mänskligare arbetstempo än i de anläggningar i Japan, USA och Storbritannien där stor fysisk förslitning redan kunnat konstateras, trots att man kunnat välja ut de anställda bland "eliten" av en stor mängd arbetslösa.⁶⁰

Ett konkret exempel på svagheter i den svenska industrins organisering rör brister i integration mellan konstruktions- och produktionsavdelningarna. Internationella undersökningar tyder på att uppåt tre fjärdedelar av produktionskostnaderna avgörs av design och konstruktion. Svenska företags höga produktionskostnader kan ofta bero på att designen av produkterna inte är produktionsvänlig.⁶¹ Tabell 9.9 visar att de svenska bilföretagen rankas bland de sämsta i världen vad gäller att knyta ihop design, konstruktion och produktion.

⁵⁶ Wibe: "Regleringar och produktivitet", expertrapport 7.

⁵⁷ Isaksson: "Produktionstekniken i Sverige", PM till produktivitetsdelegationen 1991.

⁵⁸ Womack m.fl.: a.a.

⁵⁹ Helling: a.a.

⁶⁰ Björkman: "Lean production på svenska" i "Efter Taylor", Allmänna förlaget 1991.

⁶¹ För diskussion och exempel, se t.ex. Carlsson: "Integration of Technical Functions for Increased Efficiency in the Product Development Process", Chalmers tekniska högskola 1990.

Tabell 9.9**Biltillverkarnas produktionsvänlighet**

Hur tillverkarna rankar varandra, 1990

Producent	Genomsnittlig rang	Spännvidd i rangordning
Toyota	2.2	1 – 3
Honda	3.9	1 – 8
Mazda	4.8	3 – 6
Fiat	5.3	2 – 11
Nissan	5.4	4 – 7
Ford	5.6	2 – 8
Volkswagen	6.4	3 – 9
Mitsubishi	6.6	2 – 10
Suzuki	8.7	5 – 11
General Motors	10.2	7 – 13
Hyundai	11.3	9 – 13
Renault	12.7	10 – 15
Chrysler	13.5	9 – 17
BMW	13.9	12 – 17
Volvo	13.9	10 – 17
PSA	14.0	11 – 16
Saab	16.4	13 – 18
Daimler-Benz	16.6	14 – 18
Jaguar	18.6	17 – 19

Rangordningen har fastställts genom att 19 tillverkare tillfrågades hur de rankade konkurrenterna vad avser hur bra varje företag var på att konstruera produkter som var lätta att tillverka.

Källa: Womack: a.a.

Stora förändringar krävs

Behovet av genomgripande förändringar framhålls i flera av de studier delegationen genomfört. För att en omorganisation skall lyckas, krävs att förändringar genomförs simultant på flera områden. Det gäller såväl belöningssystem och arbetsorganisation som förändring av befattningssystem och uppdelning mellan tjänstemän och arbetare. Detta beror på att de olika komponenterna i den moderna arbetsorganisationen hänger ihop. Lagarbete kräver personalutbildning, så att man kan rote- ra; detta kräver i sin tur att lönesystemet läggs om, så att förmåga att lösa olika arbetsuppgifter belönas, etc.⁶² Ett vanligt skäl till att försök med förändrad arbetsorganisation misslyckas är att experimenten varit för snäva och begränsade till ett eller ett par områden.⁶³

Det är ogörligt att avgöra i vilken utsträckning tidigare för- summelser vad gäller arbetsorganisation varit någon viktig fak- tor bakom den försämrade produktiviteten i svenskt näringsliv.

⁶² Osterman: "Me- toder för att organi- sera de interna ar- betsmarknaderna och produktivets- utvecklingen" i ex- pertrapport 4.

⁶³ Stjernberg: "Miss- lyckade exempel" i "Arbetsorganisation och produktivitet", expertrapport 5.

Däremot menar delegationen att arbetsorganisationen i stora delar av den offentliga sektorn länge varit omodern. Hierarkierna har varit för höga och stelheten för stor. Frontlinjepersonalen har haft alldeles för litet eget ansvar och praktiskt taget aldrig uppmanats att ta egna initiativ. Någon press på cykeltider eller någon medveten strategi för kompetensutveckling har inte förekommit.

Det är dock knappast möjligt att svara på huruvida svenskt näringsliv i allmänhet är bättre eller sämre än i andra länder. Delegationen har svårt tro att arbetsorganisationen skulle vara någon väsentlig faktor bakom en svensk eftersläpning — utom möjligen gentemot Japan. Däremot är det uppenbart, att en moderniserad och förbättrad arbetsorganisation innebär en betydande produktivitetspotential för framtiden.

9.8 Frånvaro och arbetstider

I detta sammanhang kan det finnas anledning att beröra arbetstidernas och frånvaros effekter på produktiviteten. De hänger samman med arbetsorganisation, arbetsmiljö, lagar och avtal — men också med kortsiktiga cykliska faktorer såsom arbetslöshet och kapacitetsutnyttjande, som behandlas i nästa avsnitt.

9.8.1 Arbetstidens längd

Långsiktigt tycks det finnas ett negativt samband mellan arbetsproduktivitet och kortare arbetstid; kortare arbetstid har gått hand i hand med stegrad produktivitet. Under de senaste 100 åren har den ordinarie veckoarbetstiden för heltidsanställda successivt förkortats från ca 60 timmar till den nuvarande 40-timmarsnormen. Den faktiska utvecklingen har skilt sig något från denna, beroende på övertid, frånvarofrekvens, deltidarbete, pauser, etc.⁶⁴

Det är självklart att produktivitetens utvecklingen påverkat arbetstiden. Då produktionen per timme ökat, har det blivit möjligt att korta arbetstiden. Frågan är om det också finns en påverkan i andra riktningen, så att kortare arbetstid i sin tur stimulerar produktiviteten. Kring detta har förts en lång och stundtals livlig diskussion.⁶⁵ I början av seklet, då arbetstidsfrågan stod i centrum för den politiska debatten, hävdade företrädare för arbetarrörelsen att kortare arbetstid skulle minska förslitning och trötthet samt öka de anställdas motivation.

⁶⁴ En översyn av arbetstider och arbetstidsreformer i Sverige ges i Anxo: "Arbetstidskommitténs betänkande, SOU 1989:53.

⁶⁵ En kort översikt ges i Anxo: "Arbetstidens längd och produktiviteten", expertrapport 4.

Ökad fritid skulle också göra det möjligt för arbetarna att studera mer, vilket i sin tur skulle verka positivt på produktiviteten. Dåtidens nationalekonomer tycks i stort ha instämt, även om man var osäker på effekternas storlek.

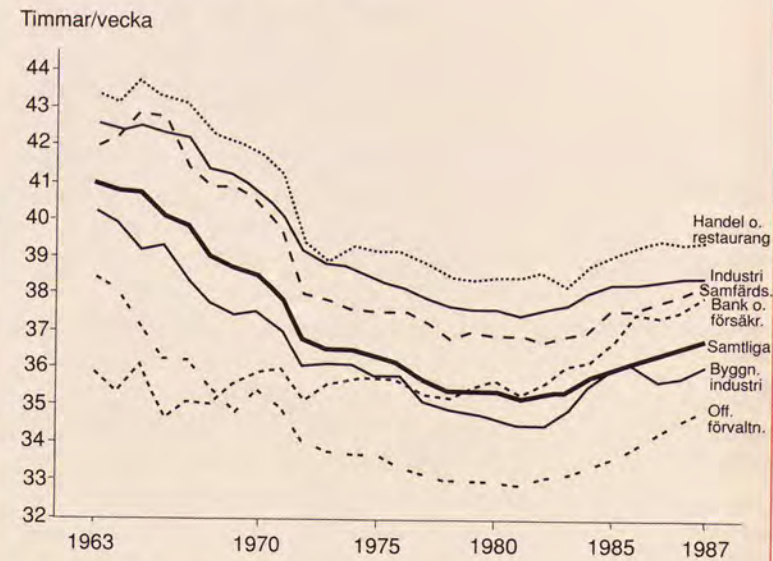
När 8-timmarsdagen infördes 1920, svarade arbetsgivarna med krav på ökad arbetsintensitet. Tempot ökade, tidskontrollen skärptes (bl.a genom stämpelur), pauser och raster togs bort. Taylorsystemet medgav effektivare arbetsdelning. Enligt en uppskattning reducerades vad som kallats den "ineffektiva tiden" med upp till 8 timmar i veckan till följd av dessa förändringar. Trots att den nominella arbetstiden kortades från 57 till 48 timmar, förkortades således den faktiska, effektiva arbetstiden inte mer än en timma. Produktiviteten ökade starkt.⁶⁶ Förkortningen av arbetstiden skärpte alltså omvandlingstrycket på företagen och drev dem att höja produktiviteten. Detta var en faktor bakom produktivitetstillväxten under 1920-talet.

Delegationen har låtit utföra en särskild studie för att belysa frågan om arbetstidsförkortningar även i dag skulle få sådana effekter, och om förändringen av arbetstiderna under 1970- och 80-talen kan förklara någon del av produktivitetens retardation.⁶⁷

⁶⁶ Alf Johansson: "Den effektiva arbetstiden", Alqvist & Wicksell 1977.

⁶⁷ Anxo: a.a.

Diagram 9.2
Arbetstidens utveckling 1963–1989



Källa: Anxo: "Arbetstidens längd och produktiviteten", expertrapport 4

I diagram 9.2 visas utvecklingen av den avtalade (inte den faktiska) arbetstiden inom olika branscher sedan början av 1960-talet. Där framgår att arbetstiderna sjönk under 1970-talet, men steg under 1980-talet. Orsakerna är arbetstidsförkortningar och — för en del grupper — stigande marginalsatser under den första perioden. Under den senare perioden sjönk marginalsatserna, samtidigt som reallönerna stagnerade och i flera fall föll; detta kan ha givit drivkrafter att öka arbetsinsatserna.

Undersökningens huvudslutsats är att förändringar av arbetstiden inte kan förklara den svenska produktivitetsstagnationen under 1970-talet. Det finns två skäl.

- De produktivitetshöjande effekterna av en arbetstidsförkortning är beroende av arbetstidens längd i utgångsläget. När förkortningen sker från en hög nivå, är de produktivitetshöjande effekterna av minskad trötthet, rationaliseringar mm, stora. Allt eftersom arbetstiderna reduceras, blir dessa potentiella effekter på produktiviteten mindre.
- Inom delar av den växande tjänstesektorn (såsom undervisning och sjukvård) är rationaliseringsmöjligheterna redan från början begränsade. Den förändrade branschsammanställningen minskar därmed ytterligare produktivitetspotentialen av arbetstidsförkortningar.

Studiens slutsats är att effekterna av en arbetstidsförkortning på produktiviteten numera är så små, att de inte meningsfullt går att mäta. I vissa fall kan kortad arbetstid t.o.m få negativa effekter på produktiviteten, eftersom kostnaderna för inskolning stiger och en allt större del av arbetstiden måste tas i anspråk för information.⁶⁸ Förändringar av arbetstiderna under 1970- och 80-talen kan därför inte förklara mönstret i produktivitetens utveckling.

9.8.2 Frånvaron

I diskussionen om arbetstidens längd är det viktigt att observera skillnaden mellan den avtalade årsarbetstiden och den faktiska. Differensen i några länder belyses för tillverkningsindustrin 1990. Av tabell 9.10 framgår att inget av länderna har så stor differens mellan den kontrakterade och den faktiskt utnyttjade årsarbetstiden som Sverige. Detta beror på att Sverige har en frånvaro av betydligt högre omfattning än i andra jämförbara länder. I diagram 9.3 redovisas frånvaron per arbetare i

⁶⁸ Ett exempel är sjukvården. Kortare arbetstider innebär att en större del av tiden måste avsättas för information om patienternas hälsotillstånd, journaler, etc, då ett arbetslag går av och nästa går på. Se Anxo: a.a.

Tabell 9.10
Avtalade och faktiskt arbetade timmar per arbetare i verkstadsindustrin 1990

	Årsarbetstid ¹	Frånvaro	Övertid	Faktiskt arbetade timmar
Island	1 800	200	416	2 016
Storbritannien	1 778	114	180	1 844
Italien	1 756	118	79	1 717
Norge	1 725	188	113	1 650
Danmark	1 679	113	69	1 635
Frankrike	1 748	123 ²	n.a.	ca 1 625
Finland	1 716	173	65	1 608
Holland	1 744	192	32	1 584
Västtyskland	1 623	152	67	1 538
Sverige	1 808	396	60	1 472

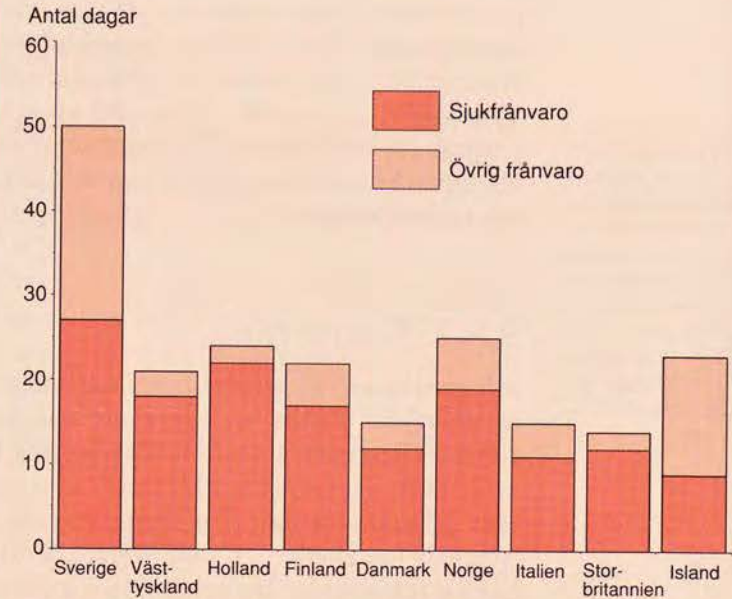
¹ Årsarbetstiden baserad på antalet arbetsdagar exkl semester och helgdagar och beräknad för normalarbetstid.

² Endast sjukfrånvaro.

Källa: WEM, bearbetning VF

verkstadsindustrin 1990. Den är uppdelad på två kategorier, sjukfrånvaro och övrig frånvaro. I den svenska verkstadsindustrin var antalet frånvarodagar per arbetare 49,5 dagar 1990. Frånvaron var nästan dubbelt så stor som i det land med näst

Diagram 9.3
Frånvaro per arbetare i verkstadsindustrin 1990



Källa: Verkstadsföreningen.

högst frånvaro, nämligen Norge. I västra Tyskland var frånvaron ca 20 timmar och i flera viktiga konkurrentländer var frånvaron ännu lägre. Det bör dock noteras, att principerna för redovisning av frånvaron skiljer sig åt mellan olika länder. Vidare är siffrorna, bl. a. före övertid, starkt konjunkturberoende.

Sverige skiljer sig från omvärlden både vad gäller sjukfrånvaro och annan frånvaro. Det senare beror bl. a. på de mycket omfattande ledighetslagarna i Sverige. Det handlar bl. a. om

- ledighet för vård av barn
- ledighet för närståendevård
- ledighet för grundläggande svenskundervisning för invandrare
- ledighet för utbildning
- ledighet för vissa föreningsuppdrag
- ledighet för fackliga uppdrag.

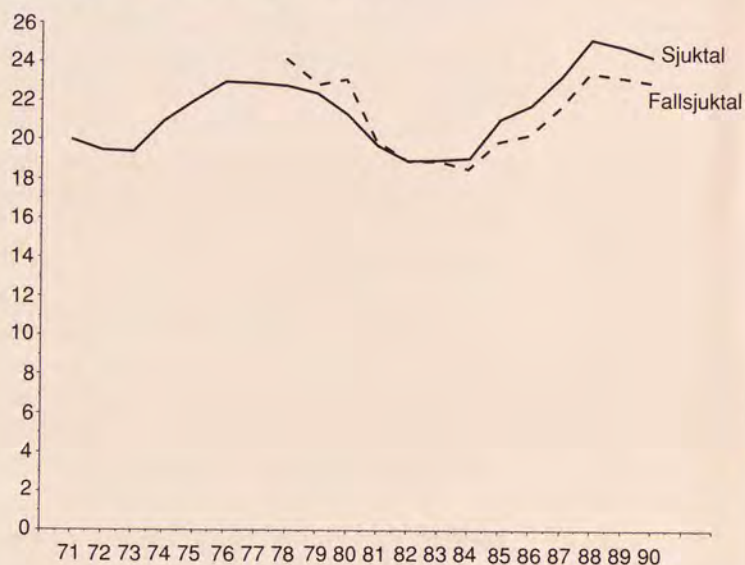
Hälften av den svenska frånvaron består av sjukfrånvaro. Om man enbart jämför sjukfrånvaron mellan länder ligger Sverige högst, även om skillnaden till de övriga inte blir lika stor som för den totala frånvaron. En svensk arbetare i verkstadsindustrin är i genomsnitt borta 27 dagar från arbetet pga sjukdom. I Nederländerna som har näst högst sjukfrånvaro är antalet dagar 22. Island visar i denna sammanställning den lägsta sjukfrånvaron med endast 9 dagar per år. Den höga svenska frånvaron är anmärkningsvärd. Den innebär utan tvekan en klar konkurrensnackdel för svenska företag eftersom den ökar företagens kostnader. Sjukfrånvaron minskar företagets direkta lönekostnader, men de indirekta lönekostnaderna som t.ex. sjukförsäkringsavgiften, kostnader för administration, internservice och arbetslokaler är ofta oförändrade. Även produktionskostnaden stiger vid frånvaro. Det blir fler fel som kräver tillrättaläggande och övertid måste användas för att klara uppsatta produktionsmål. Många företag med hög frånvaro tvingas till överanställningar som höjer kostnaderna.⁶⁹

I den studie av "världens bästa företag" som delegationen låtit genomföra är ett genomgående drag den mycket låga frånvaron.⁷⁰ I en studie jämförs Motorola med Ericsson och man kan då konstatera att såväl nominell arbetstid som faktisk utförd tid skiljer sig högst väsentligt. En utvecklingsingenjör på Motorola kan ha 25 procent längre arbetstid per år än sin kollega på Ericsson. Frånvaron på Motorola ligger på ca 1,5 procent för personal i produktionen och 1 procent för tjänstemän. Den senare siffran är uppskattad eftersom frånvaro nor-

⁶⁹ Se Liukkonen, "Vad kostar frånvaron?", SAF (1989).

⁷⁰ "Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?", expertrapport 6 till produktivitsdelegationen.

Diagram 9.4
Utvecklingen av sjukfrånvaron 1971–89



Anm: Med sjuktal menas antalet under året ersatta sjukpenningdagar per försäkrad. Med fallsjuktal menas antalet ersatta sjukpenningdagar, för under året avslutade sjukfall per försäkrad.

Källa: Björklund: "Vem får sjukpenning?" En empirisk analys av sjukfrånvarons bestämningsfaktorer", expertrapport 4.

malt inte noteras för tjänstemän. På Ericsson ligger tjänstemännens frånvaro på 3 procent och de kollektivanställdas på 20 procent. En av förklaringarna till Motorolas låga frånvaro är att bonusdelen för produktionspersonal är starkt beroende av närvaron.

Ett annat exempel från den refererade studien gäller SKF. Två anläggningar i företaget har jämförts, en i Sverige och en i Frankrike. Frånvaron vid den svenska anläggningen var 1989 30 procent och vid den franska endast 7 procent. Vid den svenska anläggningen har trenden varit uppåtgående under några år, medan den fallit vid den franska anläggningen.

Statistik över sjukfrånvaron visar att Sverige har brottats med detta problem under en lång följd av år. I diagram 9.4 redovisas sjukfrånvaron sedan början av 1970-talet. Siffrorna visar att det totala antalet ersatta "sjukpenningdagar" successivt stigit från ca 20 dagar till närmare 25 dagar per år.

Vad ligger då bakom den höga svenska sjukfrånvaron? Produktivitätsdelegationen har genomfört en undersökning för att analysera sjukfrånvarons bestämningsfaktorer.⁷¹ Studien syftar inte till att klarlägga vad som är orsaken till den, i förhållande till omvärlden, höga svenska sjukfrånvaron. En viktig fråge-

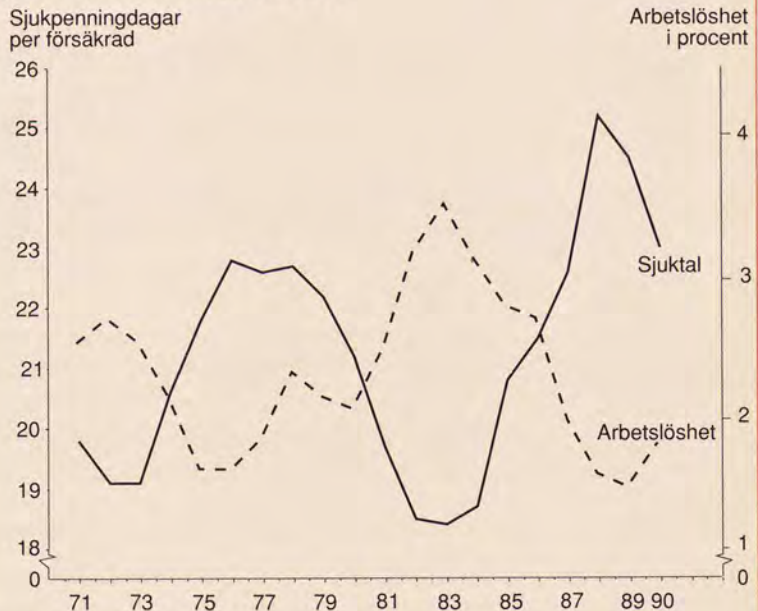
ställning är i stället om frånvaron beror på individspecifika eller företagsspecifika förhållanden. Undersökningens resultat kan sammanfattas enligt följande.

- Personliga egenskaper påverkar sjukfrånvaron. Kvinnor har betydligt fler långa sjukfall (mer än 6 dagar) än män.
- Arbetsförhållandena har dock större betydelse för sjukfrånvaron än de personliga egenskaperna. Enformigt och smutsigt arbete samt skiftarbete har stor effekt på antalet sjukdagar.
- Inget samband hittas i denna undersökning mellan företags eller arbetsställets storlek och sjukfrånvaron.⁷²
- Branschvariationerna är mycket stora. Sjukfrånvaron varierar mellan 5 och 50 dagar.
- För de korta sjukfallen finns inga skillnader mellan olika lönegrupper. Däremot har de långa sjukfallen en påtaglig låglöneprofil.

⁷² Andra studier visar dock på ett samband. I SAF:s tidsanvändningsstatistik har småföretagen lägre frånvaro än större företag och yngre medarbetare högre frånvaro än äldre.

Det är flera samverkande faktorer som förklarar den höga svenska sjukfrånvaron. Björklund pekar i sin undersökning på arbetsmiljöfaktorernas betydelse. Sjukfrånvaron påverkas emellertid också av det allmänna ekonomiska läget. I perioder med hög arbetslöshet faller sjukfrånvaron och tvärtom. Mönst-

Diagram 9.5
Sjuktal och arbetslöshet 1971–90



Källa: Riksförsäkringsverket.

ret är tydligt under de två senaste decennierna, se diagram 9.5. Regelsystemets utformning har betydelse för sjukfrånvaron bl.a. genom att kompensationsnivån påverkar frånvarons omfattning. Sänkningen av ersättningsnivån i mars 1991 sammanföll med en markerad nedgång i sjukfrånvaron. Om denna observation står sig i ett längre perspektiv är dock ännu för tidigt att veta.

Av det underlag som delegationen haft tillgång till kan man dra slutsatsen att sjukfrånvaron trendmässigt har bidragit till att minska produktionen per anställd. Delvis också produktionen per timma, men inte alls så mycket som påståtts i den allmänna debatten. Det redovisade materialet pekar också på att det finns möjligheter till en sänkning av den svenska sjukfrånvaron och att åtgärder på detta område kan ge ett viktigt bidrag till att höja produktiviteten. Det är nödvändigt att också närmare analysera den omfattande frånvaro som beror på andra orsaker än sjukdom. I den delen avviker Sverige betydligt mer från konkurrentländerna än vad gäller sjukfrånvaron. Enligt delegationens mening finns det anledning att se över ledighetslagstiftningen ifrån produktivitetssynpunkt. Delegationen återkommer till vissa konkreta förslag i kapitel 15.

Arbetsrätten

Under de två senaste decennierna har ett omfattande lagstiftningsarbete ägt rum på arbetsrättens område. Det rör många av de områden som behandlats i detta kapitel. Lagstiftningen har varit betydelsefull för att förbättra de anställdas situation i arbetslivet och öka insyn och inflytande. Samtidigt har det i företagen ibland funnits oro för att lagstiftningen orsakar inflexibilitet som hämmat den ekonomiska utvecklingen. Det är delegationens uppfattning att denna lagstiftning nu behöver utvärderas. Delegationen ser med tillfredsställelse på att regeringen nu tillsatt en utredning för att se över den arbetsrättsliga lagstiftningen (Dir 1991:76).

Mot bakgrund av att arbetsrätten är föremål för en speciell utredning gör delegationen ingen samlad analys av arbetsrättslagstiftningens effekter på produktivitetstillväxten. Delegationen berör dock vissa delar av arbetsrätten i olika avsnitt i detta betänkande. En hel del indikationer tyder på att delar av arbetsrättslagstiftningen kan ha haft negativa effekter på produktivitetstillväxten. Det är därför helt nödvändigt att en utvärdering av arbetsrätten beaktar de effekter lagstiftningen har på produktiviteten i enskilda företag och samhällsekonomi i stort.

9.9 Arbetslöshet och produktivitet

Analysen hittills har handlat om vad som bestämmer produktiviteten på mikroplanet; dvs hur arbetskraftens kvalitet, arbetsmarknadens funktionssätt och organisationen på den enskilda arbetsplatsen påverkar produktiviteten. Produktiviteten påverkas emellertid också av faktorer som verkar på makroplanet, dvs på aggregerad nivå för hela samhällsekonomin. Det handlar då framför allt om arbetslösheten och kapacitetsutnyttjandet. Dess cykliska svängningar ger ofta starka utslag i produktiviteten. Den får också betydelse för frånvaron.

9.9.1 Arbetslöshetens påverkan på produktiviteten

Det finns olika hypoteser om sambandet mellan arbetslöshet och produktivitet. En är att sambandet är positivt. När arbetslösheten stiger under lågkonjunkturen, skulle även produktiviteten växa, medan produktivitetstillväxten blir långsammare vid ett gott arbetsmarknadsläge. Flera faktorer kan tänkas ligga bakom detta mönster:

- Vid låg arbetslöshet kan arbetsmotivationen försvagas. Vid liten risk för avskedanden och god tillgång på alternativa arbeten kan arbetstagarna förväntas anstränga sig mindre.
- Bristande arbetsmotivation på en överhettad arbetsmarknad kan leda till ökad korttidsfrånvaro. Därmed minskar inte bara produktionen per anställd, utan eventuellt också produktionen per arbetstimme, nämligen om verksamhetsplaneringen försvåras och störningar uppstår i produktionen.
- Till detta kommer också en sammansättningseffekt på arbetskraften. I tider med låg arbetslöshet får människor med låg marginalproduktivitet arbete, medan hög arbetslöshet innebär utslagning av lågproduktiva.
- En överhettad arbetsmarknad med låg arbetslöshet kan medföra en så hög rörlighet på arbetsmarknaden att personalplanering och kompetensuppbyggnad försvåras.

Det finns emellertid också argument för den motsatta hypotesen, dvs att låg arbetslöshet ger hög produktivitet:

- Framför allt i kontraktsteoretisk litteratur framhålls att anställningstrygghet motiverar arbetstagarna att maximera sin arbetsinsats, bidra till upplärningen av andra löntagare samt acceptera arbetsorganisatoriska och tekniska förändringar.

- Hög rörlighet kan stimulera kunskapsöverföringen mellan företag, med ökad produktivitet som följd.
- Låg arbetslöshet — dvs knapphet på arbetskraft — kan också höja reallönerna och öka företagens benägenhet att ersätta arbetskraft med realkapital, vilket höjer arbetsproduktiviteten på längre sikt.

Dessa motverkande effekter gör att arbetslöshetens effekter på produktiviteten är svåra att analysera med enkel ekonometri. Bilden kompliceras också av vad som kallas labour hoarding, dvs att arbetskraft hålls kvar i företag när kapacitetsutnyttjandet sjunker. Om företagen behåller arbetskraft i stället för att avskeda, faller arbetsproduktiviteten kraftigt, eftersom den stagnerande produktionen slås ut på en fortsatt stor arbetsstyrka.

9.9.2 Arbetslöshetens betydelse enligt olika ansatser

Allt detta gör att olika analysmodeller och ansatser kommer att ge olika resultat. Delegationen har låtit genomföra ett antal studier som på olika sätt granskar arbetslöshetens betydelse för stagnationen i Sverige.

En enkel ekonometrisk korrelation ger ett positivt samband mellan arbetslöshet och produktivitet inom industrin, med ett års fördröjning.⁷³ De effekter av arbetslöshet som driver upp produktiviteten synes således — åtminstone inom industrin — vara starkare än dem som hämmar den. Hypotesen har också testats efter att hänsyn tagits till kapacitetsutnyttjande och labour hoarding. Sambandet var signifikant även då.

Denna metod är dock, på grund av de problem som redovisats ovan, inte helt tillfredsställande. Det är en fördel om analysen sker inom ramen för en sammanhållen teori, där tydliga hypoteser om kausalitet kan testas. Det visar sig då att resultaten delvis blir olika, beroende på modellspecifikation, produktivitetsmått och graden av rensning för konjunktursvängningarna.

I en av de utredningar som delegationen låtit göra, hävdas att vändningen uppåt i industrisysselsättningen under 1980-talet är en avgörande faktor bakom den uppmätta, svagare utvecklingen av arbetsproduktiviteten. Under 1960- och 70-talen minskade antalet arbetade timmar påtagligt i industrin. Under 1980-talet bröts trenden, och under andra hälften av decenniet ökade i stället antalet arbetade timmar med 1,2 procent per år.

⁷³ Erixon: "Produktivitetsnedgången i svensk industri. Fem hypoteser", arbetspapper för produktivitsdelegationen, 1990.

Det är en omsvängning av sysselsättningen med nästan 3 procentenheter per år jämfört med 1970-talet, vilket är en internationellt sett unikt stark förändring. När investeringarna inte vände upp i samma takt, blev följden att kapitalintensiteten föll. Varje anställd fick alltså mindre kapital till sitt förfogande. Detta påverkade arbetsproduktiviteten negativt.⁷⁴

Enligt en annan utredning, som använder delvis samma ansats, står nedskuren industrisysselsättning för det största bidraget till arbetsproduktivitets utveckling i flera länder i Europa.⁷⁵ I Storbritannien skulle, enligt denna undersökning, hela produktivitetsuppgången vara hänförlig till minskad sysselsättning. Den andra ytterligheten är Japan, där produktivitetssökningen inte till någon del går att förklara med minskad sysselsättning. Resultatet för Sverige är att ungefär hälften av produktivitetstegringen under 1970- och 80-talen förklaras av sysselsättningsförändringar. De kvantitativa uppskattningarna är osäkra, men styrker bilden av att den låga arbetslösheten i Sverige bidragit till en långsammare tillväxt av arbetsproduktiviteten.

I en annan studie som delegationen låtit göra, används en mer komplicerad modell, som studerar både arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet.⁷⁶ Då blir bilden delvis en annan. Den använda modellen gör en komponentuppdelning av TFP i en term som mäter effekterna av variationer i kapacitetsutnyttjande, en term som mäter den kostnadsbesparing som kan uppnås genom prisanpassning och en term som mäter den tekniska utvecklingen. Poängen med modellen är att rensa utvecklingen från kortsiktiga icke-jämviktseffekter för att renodla den underliggande utvecklingen av produktiviteten.

Utredningens resultat visar att det är viktigt att hålla i sär kort- och långsiktiga förlopp. De kortsiktiga variationerna av TFP förklaras i hög grad av variationer i kapacitetsutnyttjandet, medan den långsiktiga utvecklingen bestäms av investeringar och kapacitetsutbyggnad. Den intressanta slutsatsen är att stagnationen mot slutet av 1980-talet är ett kortsiktigt konjunkturfenomen, som beror på svängningar i kapacitetsutnyttjandet, medan den underliggande TFP-utvecklingen inte tycks sjunka. Det samma gäller för arbetsproduktiviteten; dess långsiktiga utveckling domineras nästan helt av den kapitalbundna tekniska utvecklingen, medan de kortsiktiga variationerna i hög grad styrs av svängningar av kapacitetsutnyttjandet.⁷⁷

⁷⁴ Ragnar Bentzel: "Produktivitets utveckling under 1970- och 80-talen", publicerad i expertrapport 3. I nästa kapitel, om kapitalbildningen, ges en mer ingående analys av kapitalintensitetens betydelse för produktiviteten. Det bör understrykas, att Bentzels undersökning bygger på nationalräkenskaperna. Skulle industristatistiken, med dess registrerade långsammare sysselsättningsökning, ha använts i stället, blir inte resultatet lika tydligt.

⁷⁵ John Hassler: "Arbetsproduktivitets känslighet för volymfluktuationer och faktorprisförändringar – en studie av svenskt och utländskt näringsliv", Handelshögskolan 1991.

⁷⁶ Walfridsson och Hjalmarsson: "Produktivitetsutvecklingen inom svensk industri 1964–1989" i expertrapport 3.

⁷⁷ En närmare diskussion av modellens resultat vad avser kapitalbildning och teknisk utveckling redovisas i nästa kapitel.

9.9.3 Den svenska utvecklingen

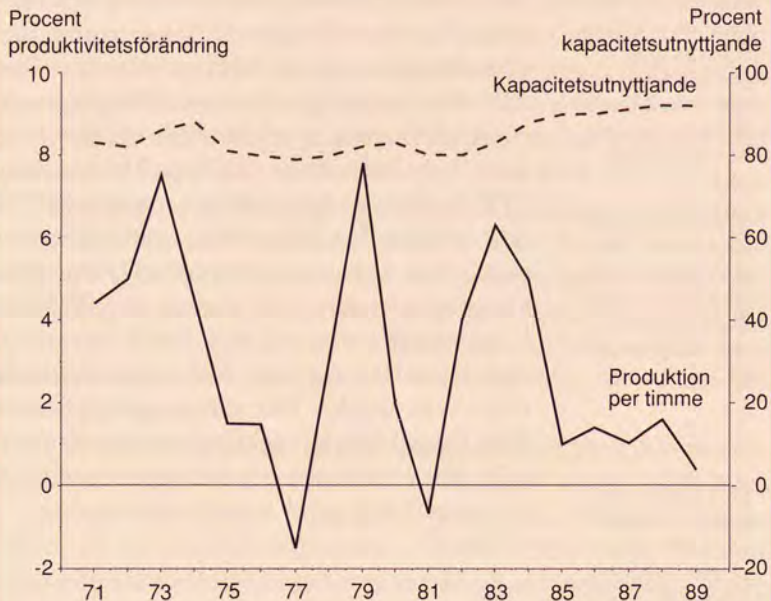
Kapacitetsutnyttjande och labour hoarding bidrar till att förklara en del av det faktiska mönstret i produktivitetsutvecklingen under 1970- och 80-talen. I kapitel 6 konstaterades, att den svenska utvecklingen avvikit negativt från omvärldens framför allt under två perioder; vid mitten av 1970-talet samt under slutet av 1980-talet. I båda fallen kan här redovisade faktorer bidra till att belysa orsakerna till detta.

Vid mitten av 1970-talet gick Sverige genom en djup ekonomisk kris. Resultatet blev att den samlade efterfrågan som riktades mot svenskt näringsliv föll, varpå kapacitetsutnyttjandet minskade. Dessa problem tilläts inte att slå ut i öppen arbetslöshet, som i de flesta andra länder. Den ekonomiska politiken inriktades i stället under åren efter oljekrisen på att "överbrygga" nedgången i väntan på nästa konjunkturuppgång. Industristöd (bl.a i form av stöd till produktion för lager) höll uppe produktionen. När kapacitetsutnyttjandet efter hand ändå föll, hölls arbetskraft inledningsvis kvar i företagen, till viss del beroende på de nya trygghetslagarna.

När de fasta kostnaderna slogs ut på den minskade produk-

Diagram 9.6

Kapacitetsutnyttjande och arbetsproduktivitet i Sverige 1971–89



Källa: LO-ekonomen: "Häja blågult". LO 1991.

Tabell 9.11

Personalomsättning och sjukfrånvaro 1989/90 inom Volvo personvagnar
 Procent av antalet anställda

	sjukfrånvaro	personalomsättning
Torslanda	17–18	20
Kalmar	12–13	13–15
Uddevalla	12–13	13–15
Gent	6	3–4

Källa: Volvo/Metall.

tionen, föll den uppmätta produktiviteten. Överbrygningspolitikens "labour hoarding" förstärkte därmed i Sverige det starka fall i produktiviteten som drabade hela västvärlden.

Även den långsamma tillväxten under andra halvan av 1980-talet tycks hänga samman med utvecklingen på arbetsmarknaden. Den öppna svenska arbetslösheten föll då ned mot 1 1/2 procent, att jämföra med 7–9 procent för de viktigaste konkurrentländerna. Kapacitetsutnyttjandet steg, som framgår av diagram 9.6, till närmare 90 procent, vilket var mer än någon gång tidigare under 1970- och 80-talen. Detta orsakade svåra problem på arbetsmarknaden. Flaskhalsar och brist på arbetskraft drev upp lönekostnadsstegringarna till en dubbelt så hög nivå som i konkurrentländerna. Samtidigt uppstod desorganisationsfenomen i form av hög frånvaro och stor personalomsättning på arbetsmarknaden.

När förvärvsfrekvensen är hög och arbetslösheten låg, blir det svårt att få tag i arbetskraft, som är både väl utbildad och motiverad. De som har stark ställning på arbetsmarknaden kan söka sig bort från mindre attraktiva jobb. Det betyder i realiteten att det blir svårare för industrin (med den snabbaste produktivetsökningen) att behålla personal. Personalomsättningen ökar och den genomsnittliga anställningstiden förkortas. Samtidigt ökar korttidsfrånvaron. Skillnaderna mellan svenska och utländska anläggningar i dessa avseenden blev under senare delen av 1980-talet mycket stora, se tabell 9.11.

Kostnaderna för den ökade personalomsättningen är svåra att uppskatta. De är givetvis olika stora för olika personalkategorier. Ett räkneexempel kan likväl illustrera storleksordningen. Antag att kostnaden för att rekrytera och utbilda en nyanställd motsvarar tre månaders lön. Om personalomsättningen stiger med 10 procent (som den gjorde inom industrin under andra hälften av 1980-talet) motsvarar detta en kostnadsökning på 3 procent för företagen, utan någon motsvarande in-

⁷⁸ 0,10 gånger 3/11 =
ca 0,03.

täktsökning.⁷⁸ Exakt hur detta slår på produktiviteten är svårt att uppskatta. Det torde dock vara klart att effekten är negativ.

Sammanfattningsvis tycks labour hoarding vara en viktig faktor bakom produktivitsdoppet vid mitten av 1970-talet, medan stagnationen vid slutet av 1980-talet hänger samman med en överhettad arbetsmarknad. Båda dessa nedgångar kan dock betraktas som kortsiktiga svängningar. I nästa kapitel görs ett mer systematiskt försök att dela upp produktivitetstillväxtens fluktuationer i kortsiktiga och långsiktiga komponenter.

9.10 Slutsatser

Användningen av arbetskraft och dess kvalitet har en stor betydelse för produktivitsutvecklingen. En mängd olika faktorer spelar roll för hur "humankapitalet" förvaltas.

Sysselsättningen i Sverige har varit mycket hög under efterkrigstiden, både för män och för kvinnor. Det har bl.a. medfört att grupper av handikappade fått fotfäste på arbetsmarknaden. Detta har varit av stor social och mänslig betydelse samtidigt som det inneburit att grupper med lägre marginalproduktivitet kommit in på arbetsmarknaden. Hur betydelsefullt detta varit för produktivitsutvecklingen har inte varit möjligt att utvärdera.

På lång sikt spelar arbetskraftens utbildning en avgörande roll för produktivitsutvecklingen. Sverige har i jämförelse med flera viktiga konkurrentländer en mindre utbildad arbetskraft. Det svenska utbildningssystemet är världens dyraste. Kvaliteten på de som utbildas har höjts de senaste decennierna men i mindre utsträckning än i andra länder. Antalet välutbildade är lågt i industrin. Sverige halkar efter.

Arbetsmarknaden har en avgörande betydelse för att arbetskraften används. Den svenska arbetsmarknaden är mycket flexibel vid en internationell jämförelse. Den externa rörlighetens betydelse minskar dock i vikt i och med att arbetskraftens rörlighet allt mer äger rum på de företagsinterna arbetsmarknaderna.

Utformningen av belöningsystemet spelar stor roll för hur produktiva insatser som görs. Prestationsrelaterade löner ökar produktiviteten. Det är dock inte endast den materiella ersättningen som har betydelse. Motivation och arbetsglädje påverkas också av inflytande och kontroll över arbetssituationen. Arbetsorganisationens utformning har därför stor betydelse för produktivitetstillväxten. Svensk arbetsorganisation har börjat

att förändras. Det är angeläget att denna process skyndas på såväl i näringslivet som i den offentliga sektorn.

Skattesystemet har successivt motverkat arbetskraftens drivkrafter till produktiva insatser genom att slå in en kil mellan ersättning före och efter skatt. Marginalskatten på arbete har dock sänkts och det bör få betydelsefulla effekter på produktiviteten.

Lönebildningen har haft betydelse för användningen av arbetskraften. Det svenska förhandlingssystemet har inte fungerat tillfredsställande utan lett till återkommande kostnadskriser. Det har slagit ut jobb och minskat kapacitetsutnyttjandet. Det finns också tecken som tyder på att det inte förmått åstadkomma de justeringar i relativlönerna som är nödvändiga för ett flexibelt och effektivt användande av arbetskraften.

En annan faktor som påverkar användningen av arbetskraften är frånvaron. Den är extremt hög i Sverige jämfört med andra länder. Det gäller såväl sjukfrånvaro som annan frånvaro. Arbetsmiljöförhållanden spelar en väsentlig roll för sjukfrånvarons omfattning. Mycket talar också för att regelsystemens utformning har en avgörande betydelse.

10 Kapitalbildningen

I detta kapitel analyseras kapitalbildningens betydelse för produktivtetsutvecklingen i Sverige. Stor vikt läggs vid investeringarnas och kapitalintensitetens påverkan på produktiviteten. I samband därmed diskuteras takten i den tekniska utvecklingen och den sociala organisationens betydelse för att investeringar skall medföra ökad produktivitet. En uppdelning av kort- och långsiktiga faktorerers relativa betydelse görs. Infrastrukturens effekter berörs. Kapitlet behandlar också utvecklingen av kapitalets egen produktivitet vad gäller lagerhållning, driftstider och hushållning med fastighetskapital. Skattesystemets betydelse för kapitalbildningen diskuteras.

10.1 Drivkrafter för produktivitet

Produktiviteten avgörs av produktionsfaktorernas kvalitet och hur effektivt de utnyttjas. För kapitalet gäller att dess kvalitet bl.a hänger samman med kapitalstockens ålder. Ju snabbare kapitalet förnyas, desto modernare och mer produktiv blir kapitalstocken. Viktigt för förnyelsetakt och användning av kapitalstocken är investeringarnas relativa avkastning samt om relativpriserna mellan kapital och arbete gör det lönsamt att ersätta arbete med kapital. För att kapitalets produktiva potential skall kunna utnyttjas, krävs också att investeringarna fungerar ihop med arbetsorganisationen och den sociala strukturen.

Kapitalets bidrag till produktivtetsutvecklingen beror inte enbart på kapitalstockens ålder och tekniska nivå, utan också på hur effektivt den existerande kapitalstocken utnyttjas. Det gäller att se till att inte dyrbara anläggningar står outnyttjade, att så lite som möjligt av produkter och insatsvaror ligger vilande i lager, att byggnader och lokaler utnyttjas på rätt sätt, etc.

De drivkrafter som här skall analyseras är således de som får

företag att investera nytt och utrangera gammalt kapital samt utnyttja olika typer av kapital så att de ger så hög avkastning som möjligt. Eftersom det framför allt är inom näringslivet och främst industrin som maskininvesteringar ägt rum och analyserats, blir det dessa sektorer som främst behandlas. Vissa utblickar skall dock göras även mot infrastruktur och fastighetskapital.

10.2 Investeringarna och produktiviteten

Investeringar höjer, vid given sysselsättning, kapitalintensiteten och därmed arbetsproduktiviteten. Dessutom ligger i dem en teknisk utveckling, vilket ökar TFP.

En rad metodproblem gör det svårt att kvantifiera investeringarnas betydelse i dessa båda aspekter. Dels finns ofta svårigheter att mäta och aggregera kapitalstockar.¹ Dels är det svårt att formalisera investeringarnas betydelse vad gäller effekterna på tekniska utvecklingen och dennas påverkan på produktiviteten. I detta avsnitt kommer därför olika metoder och statistikällor att användas för att fånga investeringarnas betydelse för produktivitsutvecklingen. Särskild vikt kommer dock att läggas vid de nya resultat som kommit fram i de studier delegationen låtit utföra.

10.2.1 Investeringarna under tidigare perioder

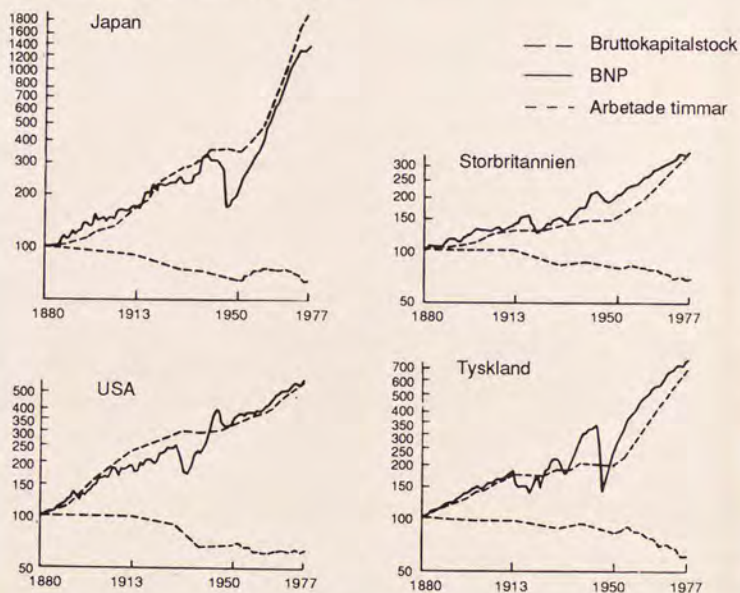
Alla empiriska studier pekar, oavsett mätmetod, på att investeringarna historiskt har haft stor betydelse för produktivitsutvecklingen, i Sverige såväl som i andra länder. Produktivitetens uppsving i västvärlden hänger samman med industrialiseringen vid mitten av 1800-talet. Denna karakteriserades bl.a av att realkapitalstocken började växa snabbt. Historiskt finns således ett nära samband mellan kapitalstockens tillväxt å ena sidan och produktivitetens utveckling å den andra.

Storbritannien var under 1800-talet världens industriella ledare, och också det land som fram till slutet av seklet hade den största kapitalstocken per capita. Strax före sekelskiftet passerades Storbritannien av USA vad gäller kapitalstock per capita, och ungefär samtidigt också vad gäller BNP per capita. År 1950 hade den amerikanska kapitalstocken blivit dubbelt så stor som den brittiska — samtidigt som produktivitetsnivån i USA

¹ "Det finns inom nationalekonomiskt tänkande väl ingenting så förbryllande, så dimmigt och oklart, så av ekonomerna genom tiderna olikartat uppfattat och formulerat som begreppet kapital" (Erik Lundberg: "Produktivitet och räntabilitet", SNS 1961, sid 80). För en kort redovisning av några mätproblem, se kapitel 5.

Diagram 10.1**Utvecklingen av kapitalstock (brutto, exklusive bostäder), BNP och arbetade timmar per capita 1880–1977**

Logaritmisk skala, index 1880 = 100



Källa: Maddison: Phases of Capitalist Development Oxford University Press 1982.

under mellantiden fortsatt att dra ifrån den i Storbritannien. Under efterkrigstiden har emellertid såväl kapitalstock som produktivitet växt snabbare i Tyskland och Japan än i USA.

Diagram 10.1 visar de relativa tillväxttakterna för de nämnda länderna sedan 1880. Där framgår att antalet arbetade timmar per capita sjunkit i alla länder, medan kapitalstock (exklusive bostadskapital) och produktion per capita stigit i olika takt. Det starka sambandet mellan kapitalstockens tillväxt och tillväxten av produktion per capita i respektiva land framgår tydligt. I en mer omfattande studie², för 50 nationer, visas i tvärsnittsdata att korrelationen mellan kapitalstock och BNP per capita är så stark, att skillnader i kapitalstock "förklarar" 95 procent av skillnaderna i BNP mellan nationer. Samvariationen mellan kapitalstock och materiellt välbstånd, mätt som BNP per capita, är med andra ord klar.

Också i Sverige medförde industrialiseringen ett starkt uppsving i kapitalbildningen. Investeringarnas andel av BNP ökade under hela den hundraårsperiod fram till 1960-talet, då den svenska produktivitetstillväxten kulminerade. Investeringskvoten (bruttoinvesteringar som andel av BNP) mer än tredubblades — från 8 till 26 procent — mellan 1860 och 1965.

² Kravis och Lipsey: "Is the US a Spendthrift Nation?", NBER Working Paper No 2240, 1987.

³ Se kapitel 1 i Lars Lundberg: "Kapitalbildningen i Sverige 1861–1965", IUI 1969.

⁴ En kortfattad översikt ges i kapitel 8 i Baumol m.fl.: "Productivity and American Leadership: The Long View", MIT Press 1989. För en redogörelse av de historiska sambanden i Sverige, se Lars Lundberg: a.a.

Ökningen var först relativt långsam, men gick snabbare under perioden efter det första världskriget.³ Även för Sverige finns således en klar samvariation mellan kapitalbildning och produktivitet.

Det bör dock understrykas, att figur 10.1 och den nyss refererade internationella studien bara visar korrelation, ej kausalitet. De redovisade resultaten kan således inte i sig tas till intäkt för att det är investeringarna som styr produktiviteten. Sannolikt går sambandet åt båda håll; en nation med stor kapitalstock får god produktivitet, samtidigt som en nation med hög produktionsnivå har råd att satsa på att bygga ut kapitalstocken, och normalt också uppvisar en betydande efterfrågan på investeringsvaror. En omfattande debatt har förts om vilken av dessa effekter som dominerar, men det statistiska materialet är inte helt entydigt.⁴ Analysen i detta kapitel utgår från att sambandet går åt båda hållen, dvs att investeringar påverkar produktiviteten positivt och att produktiviteten i sin tur positivt påverkar investeringarna.

10.2.2 Investeringarnas betydelse för produktivitetstillväxten

Förenklat uttryckt påverkar investeringarna produktiviteten i de teoretiska modellerna via två mekanismer; dels genom ökad kapitalintensitet och substitution mellan arbete och kapital, dels genom den tekniska utveckling som ligger i investeringarna.

Det är svårt att separera dessa båda effekter. Några ekonomer har gjort skönsmässiga uppskattningar, genom att grovt jämföra TFP-utvecklingen med arbetsproduktivitets tillväxt. I kapitel 4 visades att i de enklaste modellerna är arbetsproduktivitets tillväxt summan av TFPs tillväxt och förändringen av kapitalintensiteten. I en kraftigt förenklad analys kan man därför tolka arbetsproduktivitets utveckling som resultatet dels av höjd kapitalintensitet dels av teknisk utveckling i vid mening. Via olika metoder kan man sedan söka uppskatta hur stor andel av den sistnämnda effekten som förkroppsligas genom investeringar.

Internationella studier

Resultaten av dylika övningar varierar beroende på databas och metod. Självfallet har också den faktiska relationen mellan arbetsproduktivitet och TFP varierat över tiden i olika länder. Det är svårt att se något systematiskt långsiktigt mönster. En

Tabell 10.1
Arbetsproduktivitet och TFP i olika industriländer, 1880–1979 samt 1950–1979

	Land	Arbets- produktivitet (%)	TFP	TFP i % av arbets- produktivitet
I. 1880–1979	Tyskland	2,6	1,9	71
	Italien	2,6	2,0	78
	Japan	3,1	2,6	85
	Storbritannien	1,8	1,3	79
	USA	2,2	1,6	69
	Genomsnitt			75
II. 1950–1979	Canada	2,5	1,3	52
	Frankrike	4,5	3,1	69
	Tyskland	5,3	3,4	64
	Italien	4,8	3,5	73
	Japan	6,7	5,5	81
	Storbritannien	2,8	1,7	61
	USA	2,2	1,2	52
	Genomsnitt			65

Källa: Baumol: "Productivity and American Leadership: The Long View", MIT Press 1989

möjlig — men osäker — tolkning är att investeringarnas produktivitetseffekter via kapitalintensiteten tenderar att minska, medan deras effekter via den tekniska utvecklingen ökat. Ekonom-historikern Paul David hävdar t.ex att TFP i genomsnitt står för så mycket som två tredjedelar av arbetsproduktivitetens ökning i USA under 1900-talet.⁵

Andra undersökningar ger andra resultat. William Baumol har givit en bred översikt över undersökningsresultaten för några av de ledande industriländerna. Den återges som tabell 10.1. Resultatet är, att runt 40 procent av arbetsproduktivitetens tillväxt härrör från ökad kapitalintensitet och resten — alltså uppemot 60 procent av arbetsproduktivitetens tillväxt — kan hänföras till annat än ökade kapitalinsatser, dvs till TFP. Det är intressant att det land som haft den snabbaste arbetsproduktivitetstillväxten under de senaste 100 åren, Japan, också är det land där kapitalintensiteten förklarar den minsta andelen, medan TFP-andelen — det som brukar kallas "teknisk utveckling" — är störst.

Vi vill påminna om att TFP definieras såsom allt som inte är direkt hänförligt till direkta faktorinsatser. Det betyder att effekter av organisatoriska förändringar, ökade kunskaper och förbättrad allokeringseffektivitet också ingår i denna term. Japans höga TFP-värden innebär helt enkelt att man där lyckats i en rad av dessa avseenden. Samtidigt har den japanska

⁵ David: "Invention and Accumulation in America's Economic Growth" i Brunner och Meltzer (red): "International Organization, National Policies and Development", North-Holland 1977.

investeringstakten varit snabb, vilket bör ha medfört att även den tekniska utveckling som ligger i investeringar bör ha varit snabb.

Kvar står dock att stegrad kapitalintensitet i genomsnitt tycks "förklara" runt 40 procent av tillväxten i arbetsproduktiviteten i västländerna under de hundra år som föregick oljekriserna och 1970-talets produktivitetsstagnation. Om man till detta lägger den tekniska utveckling som förkroppsligas i investeringar, framgår att kapitalbildningen har stor betydelse för produktivitetens långsiktiga utveckling. Tveklöst är kapitalbildningen den enskilda faktor som sedan industrialiseringen haft den största betydelsen för produktivitetstillväxten i västvärlden.

Svenska undersökningar

Också i Sverige har en rad studier genomförts för att belysa kapitalbildningens betydelse för produktiviteten. Olika undersökningar ger delvis olika resultat, beroende på metod- och dataurval. Likväl finns en stor allmän samstämmighet om att investeringarna haft stor påverkan på den långsiktiga produktions- och produktivitetstillväxten.

Kapitalintensiteten har stigit kraftigt. En konkret jämförelse bakåt visar att kapitalinsatsen per arbetstimme nu är långt större än tidigare och att maskinerna har blivit mer sofistikerade. I industrin är masugnar och massakokare större, verktygsmaskinerna har genom numerisk styrning fått högre hastighet och större precision. Kontoren har fått datorer och skrivare, faxar och kopieringsapparater. Jordbruken har traktorer, skördetröskor och större ladugårdar. Kapitalintensiteten — kvoten mellan kapitalmängd och sysselsättning — har därigenom ökat dramatiskt under den period som gått sedan industrialiseringen tog fart. Mängden kapital per anställd inom den svenska industrin ökade 38 gånger mellan 1870 och 1975.⁶

Erik Lundberg menade i en av de första produktionsfunktionsanalyserna i ämnet, att över hälften av tillväxten i arbetsproduktiviteten under det första decenniet efter andra världskriget var en följd av stigande kapitalintensitet.⁷ Efter honom har en lång rad utredningar gjorts, som försökt separera arbetsproduktivitet, kapitalintensitet och faktorproduktivitet.

I tabell 10.2 sammanfattas resultaten i en av dessa, utförd av Yngve Åberg i slutet av 1960-talet.⁸ Där framgår hur kapitalstock och produktionsvolym steg tillsammans från 1870 till mitten av 1960-talet. Produktionstillväxten kan under perioden till drygt 40 procent förklaras av växande kapital, medan

⁶ Bentzel: "Svensk ekonomisk tillväxt 1870–1975" i "Industriell utveckling i Sverige", IUI 1980.

⁷ Lundberg: a.a, kapitel 6.

⁸ Åberg: "Produktion och produktivitet i Sverige 1861–1965", IUI 1969.

Tabell 10.2

Produktion, kapitalstock, antal sysselsatta samt teknikfaktor 1870–1964 i hela industrin

Period	Procentuell förändring per år av				Procentuellt bidrag till den årliga produktionstillväxten från		
	produktion-volym	kapitalstock	antal sysselsatta	totalproduktivitet	kapital	arbetskraft	teknikfaktor
1870–1913	2,8	3,2	0,5	1,2	48	10	42
1920–1939	2,5	2,4	0,9	1,0	39	22	39
1946–1964	3,4	2,0	1,0	2,0	25	16	59
1870–1964	3,0	3,0	0,8	1,3	43	14	43

Källa: Åberg: "Produktion och produktivitet i Sverige 1861–1965", IUI 1969.

totalfaktorproduktivitetens tillväxt (av Åberg kallad teknikfaktorn) svarat för en lika stor, och växande andel. Vid en närmare analys av teknikfaktorn fann Åberg att dess tillväxt under efterkrigstiden till mer än 55 procent förklarats av "investeringsbunden" (dvs s.k förkroppsligad) teknisk utveckling. Sammantaget — om både direkta effekter och indirekta, via TFP, inkluderas — skulle kapitalbildningen därigenom ha svarat för ca 70 procent av industriproduktionens tillväxt. Investeringarna har således haft avgörande betydelse för såväl produktionens som produktivitetens tillväxt.

Även långtidsutredningarna har traditionellt gjort komponentuppdelningar av arbetsproduktiviteten. Vid mitten av 1970-talet bekräftade LU 75 kapitalbildningens betydelse för produktivitetens snabba tillväxt under 1960-talet: för perioden 1960–75 fann man att ökad kapitalintensitet svarat för ca 40 procent av arbetsproduktivitetsens utveckling, medan det man kallade "restfaktorn" — dvs den tekniska utvecklingen i vid mening — svarat för 60 procent.⁹

⁹ LU 75, sid 205.

10.2.3 Investeringarna och stagnationen

Slutsatsen är alltså att kapitalbildningen varit en central faktor bakom produktivitetens snabba uppgång sedan industrialiseringens början, såväl internationellt som i Sverige. Åtskilliga har, mot denna bakgrund, skärskådat kapitalbildningens roll när de undersökt den dämpade produktivitetstillväxten under 1970- och 80-talen. Det är naturligt att fråga sig om nedgången hängt samman med en svag investeringsutveckling, vilken medfört en långsammare ökning av kapitalintensitet och dämpad teknisk utveckling. Den frågan har ställts såväl internationellt som i Sverige.

Här räcker dock inte de grova metoder som redovisats ovan. Vid analys av en såpass kort tidsperiod är det nödvändigt att noggrant söka skilja ut kortsiktiga cykliska faktorer från långsiktiga, dvs skilja ut påverkan på den observerade produktivtetsutvecklingen av variationer i kapacitetsutnyttjande från vad vi skulle kunna kalla den underliggande, trendmässiga tekniska utvecklingen. Det krävs också att man analyserar vilka drivkrafter som ligger bakom investeringsbesluten, i synnerhet vilken roll som spelas av variationer i faktorpriser respektive efterfrågan.

Kapitalintensiteten internationellt

Låt oss emellertid börja med en enkel redovisning av kapitalintensitetens utveckling. Tabell 10.3 visar OECDs sammanställning över kapitalintensitet i ett antal västländer under de

Tabell 10.3

Kapitalintensitetens utveckling i OECD-länderna 1960–88

Genomsnittlig tillväxt per år

Land			
	1960–73	1973–79	1979–88
USA	2,0	1,1	1,2
Japan	11,1	6,1	4,9
Västtyskland	5,9	4,2	4,9
Frankrike	4,5	4,0	3,0
Italien	6,0	2,7	2,2
Storbritannien	4,2	3,1	1,6
Kanada	2,3	2,2	2,4
Österrike	2,6	6,4	4,0
Belgien	4,9	4,7	3,3
Danmark	5,3	4,8	2,8
Finland	4,9	5,2	2,9
Grekland	9,8	6,1	2,7
Irland	3,0	3,4	4,8
Nederländerna	5,5	4,0	2,5
Norge	4,1	3,0	3,6
Spanien	7,8	8,4	4,8
Schweiz	5,1	4,6	2,8
Sverige	4,1	3,4	2,4
Australien	3,1	2,9	2,3
Nya Zeeland	2,3	1,0	4,1
OECD Europa	5,5	4,0	2,6
OECD totalt	4,5	2,9	2,4

Källa: OECD: Economic Outlook

¹⁰ Vi vill i detta sammanhang än en gång påminna om vad som sades i kapitel 5 och 6 om vanskligheter med internationella jämförelser p.g.a olika kapitalstockberäkningar och skilda metoder vad gäller sysselsättningsstatistik mm. Så utgår OECD t.ex vid produktivetsberäkningar från antal sysselsatta i stället för från antal arbetade timmar. I tabellen definieras alltså kapitalintensitet som kapitalstock per anställd. Kapitalstockens värde bestäms på olika sätt i olika länder. För de länder som ej har egna kapitalstockberäkningar i nationalräkenskaperna (där ibland Sverige) beräknas kapitalstockarna i tabell 10.3 via linjär avskrivning, som antas vara den samma i alla länder.

¹¹ Lindbeck: "The Recent Slowdown of Productivity Growth", Economic Journal, mars 1983.

senaste 30 åren.¹⁰ Där framgår att nedgången av produktivitetstillväxten under 1970- och 80-talen har varit förenad med tillbakagång vad gäller kapitalbildning och därmed också utvecklingen av kapitalintensitet. Tabellen visar också, att den svenska kapitalintensiteten, mätt på detta vis, dämpats ungefär i samma takt som för andra länder.

Assar Lindbeck uppskattade i en översikt över 1970-talets produktivetsstagnation att 20–30 procent av nedgången i västländerna kunde förklaras med långsammare kapitalackumulation.¹¹ Lindbeck varnar själv för att siffrorna är opålitliga. Det gäller i synnerhet uppskattningen av obsolescensens betydelse, där ju situationen förändrades kraftigt i samband med den stora utslagningen efter den andra oljekrisen.

Kapitalstock och kapitalintensitet i Sverige

Också i Sverige har nedgången av produktivitetstillväxten gått hand i hand med en stagnation av investeringarna. 1970-talet innebar att investeringarna abrupt stoppades upp. Ökningen blev bara en halv procent per år, vilket inte var mer än ungefär en tiondel av den tidigare tillväxttakten.

Olika sätt att beräkna kapitalstocken ger något olika bilder av utvecklingen under 1970- och 80-talen. I tabell 10.4 redovisas fyra serier från olika källor. Den ena (kallad BH) har gjorts av Bengt Hansson för 1987 års långtidsutredning och baseras på antagandet om konstant deprecieringstakt i de olika delsektorerna. Den andra är en äldre serie från SCB, som har uppdaterats av Petr Badulescu. Den grundas på antagandet om dep-

Tabell 10.4
Näringslivets kapitalstockstillväxt
Årlig förändring i procent

Period	BH	SCB gammal	SCB ny	RB
1910 – 1930				3,0
1930 – 1950				3,4
1950 – 1960				3,7
1960 – 1965				6,5
1965 – 1970	3,6	4,1		3,3
1970 – 1975	3,5	4,3	4,6	2,3
1975 – 1980	2,3	3,3	3,3	2,0
1980 – 1985	1,7	2,6	2,4	1,9
1985 – 1990		2,9	3,1	3,0

Källa: Bentzel: "Produktivitetens utveckling under 1970- och 80-talen" Expertrapport 3 samt Aspén mfl: "Produktivitetens utvecklingen inom svenskt näringsliv" Expertrapport 1.

reciering till en viss tidpunkt, då kapitalet inte längre är ekonomisk brukbart. Den tredje är SCBs nya serie, som redovisades i kapitel 5, och den fjärde (kallad RB) har gjorts av Ragnar Bentzel och är baserad på en årgångsmodell, som behandlar både skrotning och förslitning som endogena variabler.¹²

Trots olika antaganden visar de alla att takten i näringslivets kapitalstockstillväxt sjönkt starkt — ungefär halverades — från slutet av 1960-talet till början av 1980-talet. Åren runt 1980 tycks ha inneburit den långsammaste tillväxten av kapitalstocken under hela 1900-talet. Under senare delen av 1980-talet har en viss återhämtning skett; dock är takten fortfarande långt under 1950- och 60-talens snabba tillväxt. Det ger oss anledning att tro att den långsammare kapitalbildningen varit en viktig faktor bakom produktivitetsstagnationen.

För att rätt värdera kapitalbildningens effekter på produktiviteten krävs att dess inverkan såväl via kapitalintensiteten som genom den tekniska utvecklingen analyseras.

Hur har då kapitalintensiteten utvecklats? Tabell 10.5 visar en markant uppbromsning av kapitalintensitetens tillväxt under 1980-talet. Tabellen redovisar två olika mått, från två av de studier delegationen låtit utföra; ett är kapitalstock per arbetad timma i näringslivet enligt SCB, det andra är kapitalstock per arbetad timma i industrin enligt Bentzel. Nivåerna är olika, beroende på olika mätmetoder och på att studierna omfattar olika material, men trenden är den samma i båda serierna; kapitalintensitetens ökningstakt har fallit kraftigt.

En närmare analys av vad som ligger bakom denna utveckling ges i Bentzels uppsats. Han använder flera olika modeller, vars resultat jämförs. Viktiga slutsatser av genomgången är att skrotningen av kapital inte tycks ligga bakom stagnationen av

Tabell 10.5
Kapitalintensitet
Årlig ökningstakt i procent

År	Kapitalintensitet i näringslivet enligt SCB	Kapitalintensitet i industrin enligt Bentzel
1910 – 1930		1,5
1930 – 1950		3,0
1950 – 1960		3,6
1960 – 1970		6,7
1970 – 1975	7,3	3,8
1975 – 1980	8,2	2,9
1980 – 1985	4,7	2,6
1985 – 1990	3,0*	1,4

* Slutår 1989

Källa: Bentzel: a.a. Aspén mfl: a.a.

¹² För en närmare beskrivning av teknikerna, se Bentzels uppsats i expertrapport 3, Badulescus bilaga till densamma, samt SCBs utredning i expertrapport 1. Delegationen har för sin del rekommenderat att SCB får i uppdrag att löpande beräkna kapitalstockar i samband med att TFP-statistik tas fram. Vilka metoder som då används måste bli föremål för löpande vetenskaplig debatt och utvärdering.

vare sig produktivitet eller kapitalintensitet. De skrotade kapitalårgångarnas andel av den totala produktionen har inte förändrats. Förslitningen av kapitalet har visserligen gått något snabbare, men den effekten är svag.

I stället tycks nyckeln till förståelsen av kapitalintensitetens effekter på produktivitetsstagnationen under senare delen av 1980-talet ligga i samspillet mellan nyinvesteringar och sysselsättning. Under 1970-talets senare del och 1980-talets början var investeringstakten låg och industrissysselsättningen sjönk. Vid mitten av 1980-talet bröts emellertid sysselsättningstrenden, enligt nationalräkenskapernas data. Mellan 1985 och 1990 ökade industrissysselsättningen enligt nationalräkenskaperna med 1,2 procent per år.

Detta är, som underströks i det förra kapitlet, en utveckling som skiljer Sverige från andra länder. Visserligen ökade samtidigt industriinvesteringarna igen — men inte i den takt som skulle krävas för att förse varje nyanställd med tillräckligt mycket kapital för en snabb produktivitetstillväxt. Nettoeffekten blev en gradvis avsaktning av kapitalintensiteten under hela den undersökta perioden — med negativa effekter på arbetsproduktiviteten.¹³

Resultatet tyder på att svängningar av sysselsättning och kapacitetsutnyttjande är viktiga förklaringar till arbetsproduktivitets tillväxtmönster. Den stigande industrissysselsättningen blir, i Bentzels analys, sålunda en delförklaring bakom den svaga svenska tillväxten av arbetsproduktiviteten under 1980-talet.

Detta är dock bara ett steg i analysen. Nästa fråga blir varför företagen valde att på detta vis bromsa takten i ersättningen av arbete med kapital. Det hänger rimligen samman med förändringar av drivkrafter, avkastning och relativa faktorpriser. Dessa frågor kommer att behandlas i nästa avsnitt, 10.3. En mindre del av effekten ges dock redan i Bentzels årgångsmodell; den hänger samman med att sysselsättningens tyngdpunkt under 1970- och 80-talen gradvis förskjutits mot att arbeta med äldre årgångar av kapital. Detta är en direkt följd av långsammare kapitalbildning. Att kapitalstocken blivit relativt sett äldre har således också haft hämmande effekter på arbetsproduktiviteten.

10.2.4 Kort- och långsiktiga faktorer

Den ovan återgivna belysningen av kapitalintensitetens betydelse är ett viktigt bidrag till förståelsen av produktivitetsut-

¹³ Det bör understrykas, att resonemanget enbart gäller arbetsproduktiviteten. Modellen ger inget svar på vad som ligger bakom nedgången av TFP.

vecklingen i Sverige. Den är dock inte tillräcklig. För det första behandlar den enbart arbetsproduktiviteten, och för den andra skiljer den ej mellan kortsiktiga och långsiktiga faktorer.

Kapacitetsutnyttjande och teknisk utveckling

En del av förändringen i sysselsättningen kan bedömas vara av kortsiktig, cyklisk karaktär. I två av de studier som delegationen låtit utföra, går man ett steg längre än de hittills refererade undersökningarna och försöker rensa produktivitsutvecklingen från effekter av svängningar i kapacitetsutnyttjandet.

I en av dessa studier, av Walfridsson och Hjalmarsson, används en metod för att dela upp produktivitsutvecklingen i olika komponenter; en som fångar effekter av förändringar av kapacitetsutnyttjandet, en prisanpassningskomponent och en komponent som speglar den underliggande tekniska utvecklingen.¹⁴ Resultatet redovisas i diagram 10.2. Diagrammet visar storleken, år för år, för dessa tre komponenter samt en restpost. Summan av dem utgör den uppmätta, officiellt noterade produktivitsförändringen.

Diagrammet visar att en betydande del av den årliga variationen, såväl av arbetsproduktivitet som TFP, beror på svängningar i kapacitetsutnyttjande.¹⁵ Den underliggande, kapitalbundna tekniska utvecklingen dämpas gradvis under 1970-talet, men dess utveckling är betydligt jämnare. Detta gäller såväl för TFP som för arbetsproduktivitet.

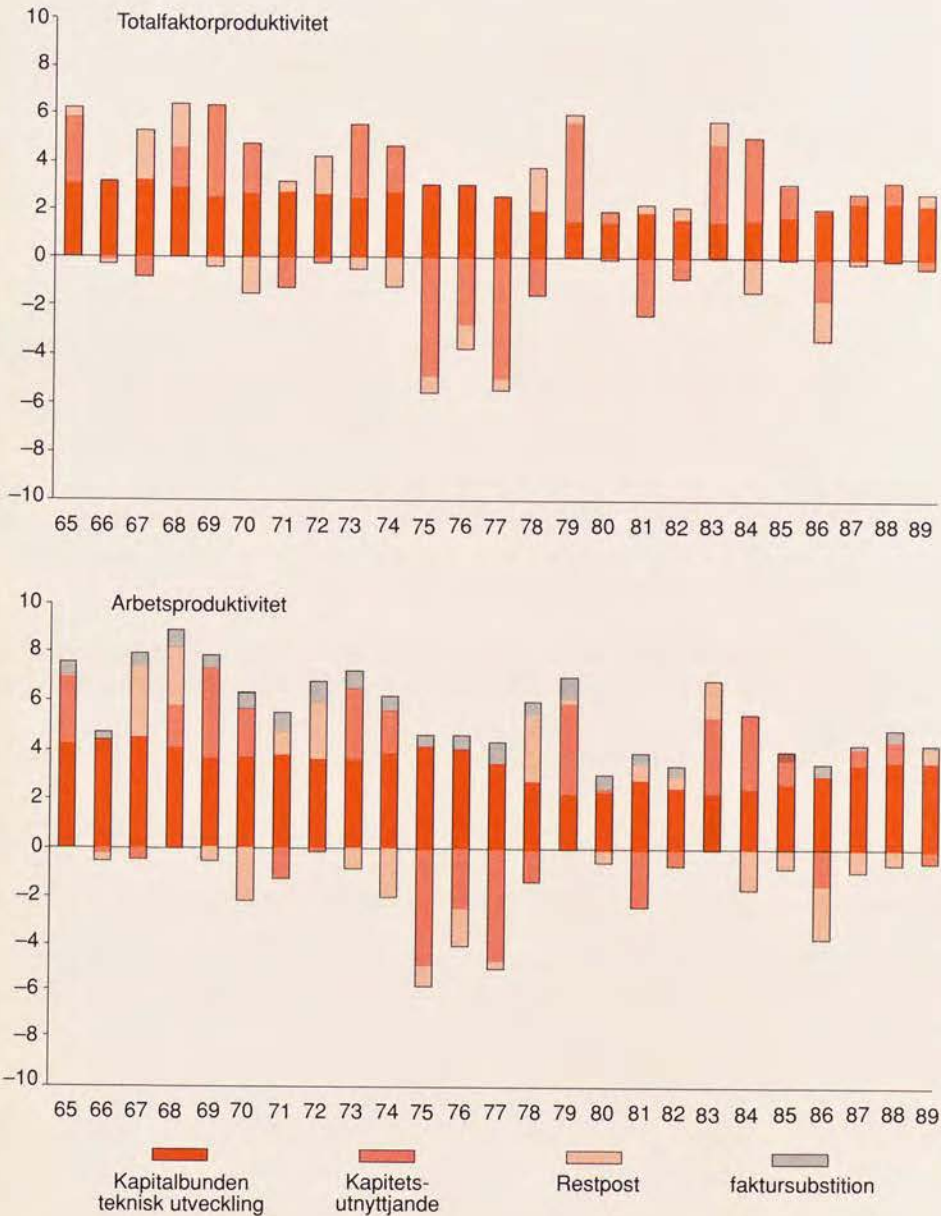
Resultaten är i vissa fall iögonenfallande. Produktivitsfallet i samband med den första oljeprischocken visar sig således nästan helt bero på svängningar av relativpriser och fallande kapacitetsutnyttjande. Den underliggande, långsiktiga tekniska utvecklingen sjunker betydligt mindre, och dess nedgång inträffar senare än det stora produktivitsdoppet vid mitten av 1970-talet.

När TFP-måttet rensas för kapacitetsutnyttjande, visar sig således den underliggande tekniska utvecklingen i de flesta branscher vara mycket stabil och variera relativt lite över tiden. I alla branscher uppvisar den för kapacitetsutnyttjandegraden rensade tekniska utvecklingen ett U-format förlopp, med de lägsta värdena under första hälften av 1980-talet eller i slutet av 1970-talet. När den tekniska utvecklingen definierats på detta sätt, kan således den svenska stagnationen vid mitten av 1970-talet och slutet av 80-talet inte förklaras av någon dramatisk insaktning av den underliggande utvecklingen. Denna bromsas visserligen gradvis upp under 1970-talet och har under

¹⁴ Walfridsson och Hjalmarsson: "Produktivitsutvecklingen inom svensk industri 1964–1989", expertrapport 3.

¹⁵ I denna utredning framkommer inte någon påtaglig cyklisk nedgång under senare delen av 1980-talet. Detta kan bl.a. bero på att undersökningen baseras på den tidigare industristatistiken, som reviderats ned sedan studien gjordes.

Diagram 10.2
Dekomponering av TFP och arbetsproduktivitet i tillverkningsindustrin 1965–89
årlig procentuell förändring



Källa: Wälfridsson och Hjalmarsson: "Produktivitetsutveckling inom svensk tillverkningsindustri 1964–1989" i expertrapport 3.

1980-talet legat lägre än under 1960-talet. Den observerade, djupa produktivitetsavmattningen vid mitten av 1970-talet förklaras emellertid nästan helt av kortsiktiga icke-jämviktsfenomenen.

Även en annan studie för delegationen, av Bengt Hansson, har försökt skilja ut den långsiktiga tekniska utvecklingen från andra effekter.¹⁶ En slutsats är där att man ej bör definiera teknisk utveckling som den totala faktorproduktiviteten. Ett skäl är att TFP-måttet vanligen förutsätter konstant skalavkastning, medan det normala i verkligheten är att skalfördelar förekommer. TFP-måttet har därför rensats för skalfördelar. Resultatet är att den tekniska utvecklingen, mätt på detta sätt, inte saktar in under 1970-talet. Hansson drar därför slutsatsen att den uppmätta produktivitetsstagnationen i svensk industri under 1970-talet inte kan ses som ett resultat av långsammare teknisk utveckling. En hypotes som följer är att en orsak till den uppmätta, lägre produktivitetstillväxten är att svensk industri inte kunnat tillgodogöra sig skalfördelar i samma utsträckning som tidigare.

¹⁶ Hansson: "Teknisk utveckling och produktivitet", i expertrapport 3 om kapitalbildning.

10.2.5 Slutsats

Detta avsnitt har visat att kapitalbildningen har stor betydelse för produktivitetens utveckling. Framför allt finns ett starkt samband mellan den långsiktiga produktivitetstillväxten och investeringsutvecklingen.

Detta är inte någon nyhet. Ändå ger de utredningar som delegationen låtit genomföra tillsammans en ny bild av det svenska produktivetsproblemet under 1970- och 80-talen. De stora hacken i utvecklingen — nedgången vid mitten av 1970-talet, uppgången i mitten av 1980-talet och stagnationen vid slutet av 1980-talet — hänger samman med kortsiktiga effekter från arbetsmarknaden. Detta framgår av både Bentzels och Walfridsson-Hjalmarssons studier, trots att de använt olika metoder och databaser.

Flera indikationer visar att den långsiktiga tekniska utvecklingen — inklusive organisatoriska förändringar — varit betydligt mera stabil än den uppmätta produktivitetutveckling som redovisades i kapitel 5 och 6 och som varit utgångspunkten för en stor del av produktivetsdebatten.¹⁷ En viss nedgång kan skönjas mot slutet av 1970-talet, men den vänds i en svag uppgång under 1980-talet. Svängningarna är dock inte alls så betydande. Innebörden är att de observerade kasten i produktivitetutvecklingen i mycket hög grad hänger samman med kortsiktiga variationer i kapacitetsutnyttjandet. En beskriv-

¹⁷ Det bör understrykas, att det finns andra metoder att mäta teknisk utveckling, såsom utvecklingen av antal patent, genombrott och spridningsmått för vissa större innovationer, etc. Vi återkommer till dessa i nästa kapitel. Syftet med detta avsnitt har främst varit att avgöra i vilken utsträckning den tekniska utvecklingen kan förklaras och analyseras i samband med kapitalbildningen.

ning av händelseförloppet, såsom det framkommer i de här redovisade undersökningarna, ser ut som följer:

Kostnadskris och försämrad konkurrenskraft vid mitten av 1970-talet medför att kapacitetsutnyttjandet faller. När arbetskraft hålls kvar i företagen, s.k. labour hoarding, faller arbetsproduktiviteten. Försämrad lönsamhet och sämre kapacitetsutnyttjande gör att investeringarna bromsas upp. Investeringsnedgången får i sin tur en negativ, cyklisk effekt på produktiviteten. Den slår, tillsammans med labour hoarding i företagen, på kapitalintensiteten och, enligt vad som sagts ovan, därmed på arbetsproduktiviteten. Industrin fick också svårare att utnyttja sina skalfördelar, vilket verkade negativt på produktiviteten.

Dessutom fick investeringsnedgången en viss, men inte så omfattande, effekt på den tekniska utvecklingen. Den sistnämnda återhämtar sig dock delvis när investeringarna återhämtar sig under 1980-talet. Samtidigt får produktiviteten ett visst cykliskt uppsving, när kapacitetsutnyttjandet förbättras. När den arbetskraft som finns kvar i företagen får mer att göra efter devalveringarna, vänds den tidigare negativa effekten av labour hoarding till en positiv cyklisk påverkan på produktiviteten. Effekten är dock kortsiktig; en överhettad arbetsmarknad bidrar mot slutet av decenniet till att arbetsproduktiviteten stagnerar.

Omfattningen av den sistnämnda effekten beror på vilken statistikbas som används; nationalräkenskaper eller industristatistik. I Bentzels utredning blir den konjunkturrella sysselsättningsuppgången den centrala förklaringen till stagnationen. I Walfridsson-Hjalmarssons analys ges denna inte samma betydelse. Samtidigt stiger enligt deras studie gradvis den underliggande, långsiktiga totalfaktorproduktiviteten; således måste även i denna analys den observerade försämringen av produktiviteten under slutet av 1980-talet i huvudsak vara effekten av kortsiktiga faktorer.

10.3 Drivkrafter för investeringar

Den intressanta frågan är vad som ligger bakom den ovan beskrivna utvecklingen. Vilka drivkrafter har fått företagen att ta sådana beslut att investeringarna fallit och kapitalintensiteten bromsats? Historiskt vet vi att förväntad relativ lönsamhet (i förhållande till avkastning på andra placeringar och i förhållande till kostnader för arbetskraft), kapacitetsutnyttjande och produktionstillväxt är centrala faktorer bakom investerings-

besluten. Att döma av historieskrivningen ovan tycks samma faktorer ha varit väsentliga även under 1970- och 80-talen.

10.3.1 Lönsamhet och relativ avkastning

I samband med olje- och kostnadskrisen vid mitten av 1970-talet minskade den efterfrågan som riktades mot svenskt näringsliv. Det medförde att produktionen stagnerade och lönsamheten i näringslivet sjönk. Fallen blev dramatiska. Under senare delen av 1970-talet minskade industriproduktionen fyra år i rad, vilket den aldrig tidigare gjort, vare sig under 20-talskrisen eller 30-talskrisen. Lönsamheten mer än halverades, hur man än mäter den.

Här ligger huvudförklaringen till fallet i industriinvesteringarna. Dessa faktorer tycks vara i hög grad gemensamma för västländerna. I sin översikt över 1970-talets produktivitetsstagnation uppskattade Assar Lindbeck att försämrade lönsamhet kunde förklara en fjärdedel av investeringsnedgången och försvagad efterfrågan hälften. Sammantaget skulle alltså tre fjärdedelar av investeringsfallet under 1970-talet i västvärlden förklaras av dessa båda faktorer.¹⁸

¹⁸ Lindbeck: a.a.

Det finns inga kvantitativa uppskattningar på makronivå av vad lönsamhetsnedgången och det minskade kapacitetsutnyttjandet under 1970-talet betytt just för det svenska näringslivets investeringsbeteende, men sannolikt var deras effekter inte mindre i Sverige än i andra länder, med tanke på att nedgången av lönsamhet och produktion här var större än i de flesta andra länder.¹⁹

Drivkrafterna för produktiva investeringar i realkapital tycks med andra ord kraftigt ha försämrats under senare delen av 1970-talet. Det är därför inte förvånande att investeringarna föll. Det är däremot inte lika lätt att omedelbart se vad som föranlett en långsammare ökning av kapitalintensiteten under 1980-talet, när lönsamheten och produktionen steg igen.

¹⁹ I en enkätundersökning i verkstadsindustrin år 1982 angavs lönsamhets- och kapacitetsproblem som de helt överskuggande faktorerna bakom investeringsfallet på 1970-talet. Se "De låga investeringarna — kan de höjas, bör de höjas?", SNS, Företag och Samhälle 2/83.

Omvandlingstryck och vinster

En av de studier som delegationen låtit genomföra, menar att en orsak, paradoxalt nog, kan vara just den snabba uppgången av lönsamheten under mitten av 1980-talet.²⁰

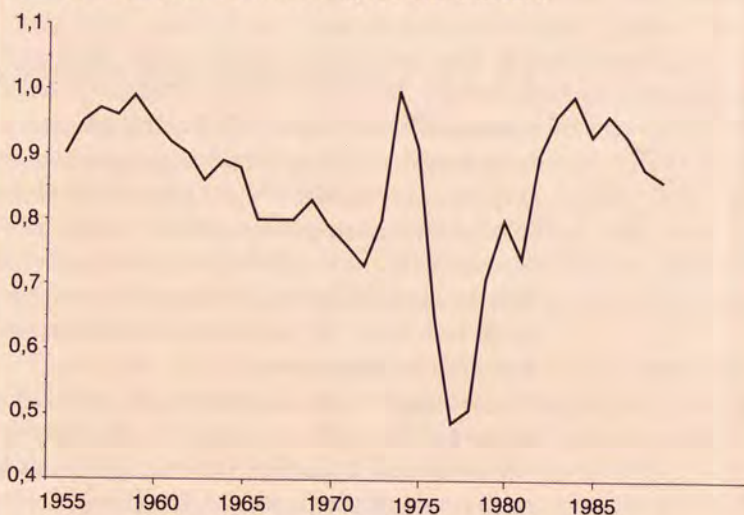
Tesen är att en så snabb lönsamhetsstegring kan medföra ett minskat tryck på företagen att förnya sig och investera. Diagram 10.3 visar att vinstläget i den svenska industrin gradvis pressades nedåt från mitten av 1950-talet till början av 1970-

²⁰ Erixon: "Omvandlingstryck och produktivitet", expertrapport 7.

Diagram 10.3

Relativ vinstandel i svensk industri 1955–1989

Index gentemot vinstandelar i viktiga konkurrentländer



Observera att diagrammet ej visar nivån utan den relativa förändringen av vinstandelen.

Källa: Erixon: "Omvandlingstryck och produktivitet", expertrapport 7.

talet. Enligt Erixon kan detta ha varit en drivkraft bakom strukturomvandling och kapitalbildning. För att bevara konkurrenskraft i ett skärpt konkurrensläge tvingades industrin till snabb mekanisering.

När råvaru- och oljeprishöjningarna kom vid mitten av 1970-talet låg Sverige ur fas med omvärldens konjunktur. Detta visar sig i vinsttoppen 1974. Därefter kom kostnadskrisen, då vinstandelen föll till hälften av konkurrenternas. Lönsamheten blev för låg för att locka fram investeringar. Mellan 1977 och 1984 skedde en fördubbling av den svenska vinstandelen i förhållande till konkurrenternas. Erixons hypotes är att denna snabba uppgång — som delvis var framkallad av devalveringarna under perioden — minskade omvandlingstrycket.

Hypotesen förefaller bestickande. "För höga" vinster kan invägga företagen i säkerhet och skapa letargi; "för låga" minskar viljan att investera. Det kan finnas ett "lagom" vinstläge, som är tillräckligt högt för att locka fram investeringar men inte så högt att försoffelse blir följden. Det är möjligt, men svårt att belägga, att stora och snabba svängningar kring detta läge kan skapa osäkerhet och ytterligare dämpa investeringsviljan.

Delegationen vill i detta sammanhang framhålla, att vinstnivån i sig inte är tillräcklig för att förklara investeringsbeteen-

Tabell 10.6**Nominella effektiva växelkurser i 15 OECD-länder, genomsnitt och procentuella förändringar.**

	1965 – 73	1974 – 82	1983 – 89	1965-73 – 1974-82	1974-82 – 1983-89
Sverige	98,8	93,3	71,4	-5,1	-23,5
Österrike	101,1	120,1	138,5	18,8	15,3
Belgien	99,6	111,6	105,0	12,1	-5,9
Schweiz	101,2	170,5	228,6	68,5	34,1
Västtyskland	97,5	143,0	184,1	46,7	28,7
Danmark	101,7	101,2	89,9	-0,5	-11,2
Finland	106,4	86,9	84,2	-18,3	-3,1
Frankrike	106,8	94,3	79,4	-11,7	-15,8
Storbritannien	101,7	70,5	63,0	-30,7	-10,6
Italien	98,3	57,0	39,3	-42,0	-31,6
Japan	102,3	139,5	225,0	36,4	61,3
Nederländerna	101,2	122,8	142,9	21,3	16,4
Norge	99,4	110,9	102,8	11,6	7,3
USA	96,1	87,3	92,6	-9,2	6,1
Kanada	101,7	93,7	81,3	-7,9	-13,2

Källa: Erixon a.a

det. Lika viktigt är hur vinsterna uppstår. Höga vinster som är följden av rationaliseringar, produktiva investeringar och höjd produktkvalitet lär inte minska investerings- eller förnyelsebenägenheten. Däremot kan vinster som härrör från externa faktorer – subventioner, finansiella transaktioner och växelkursförändringar – göra det. De innebär ju att lönsamheten ökar utan att man har behövt öka produktiviteten.

I detta sammanhang är växelkurspolitiken av stor betydelse. Tabell 10.6 visar utvecklingen av den effektiva växelkursen i 15 OECD-länder sedan mitten av 1960-talet. Detta mått visar hur växelkursen för ett land utvecklats i förhållande till växelkurserna i andra länder, viktade efter deras betydelse som konkurrenter till landet i fråga. Tabellen visar att sänkningen av den effektiva växelkursen mellan 1970- och 80-talen var större i Sverige än i alla andra länder, med undantag för Italien. Det tyder på att vinstuppgången i den svenska industrin i hög grad var följden av att den svenska kronan devalverades.

Den svenska industrin övervann således den djupa lönsamhetskrisen vid mitten av 1970-talet inte bara genom eget arbete för att öka produktiviteten utan också genom tack vare stora devalveringar. Effekterna av detta på strukturomvandling och teknisk utveckling kommer att mer ingående behandlas i nästa kapitel. Redan här är det dock möjligt att ange hur det påverkat investeringsvolymen. Följande faktorer har varit avgörande:

- 1) Devalveringarnas syfte var att lyfta lönsamheten. Detta lyckades. Det var naturligtvis en stor fördel för företagen ur en rad aspekter — soliditeten steg, anställningstryggheten för de anställda förbättrades, etc. Ur den aspekt vi här är intresserade av, nämligen långsiktig kapitalbildning för produktivitet, innebär det emellertid "fel" utformning av drivkrafterna. Omvandlingstrycket minskade.
- 2) En annan faktor rör utvecklingen av den relativa avkastningen på investeringar. Avkastningen på de finansiella marknaderna har under stora delar av såväl 1970- som 1980-talen legat högt över avkastningen på investeringar i maskiner och industrifastigheter.
- 3) Realräntan har stigit kraftigt under 1980-talet, vilket fördyrat lånefinansierad kapitaluppbyggnad. Detta har varit ett internationellt fenomen. Likväl har, sett över en längre period, realräntan i Sverige stigit något mer än i flera av de viktigaste konkurrentländerna. Detta är dels en följd av att Sverige i skydd av valuta- och kreditregleringar ända till början av 1970-talet förde en utpräglad lågräntepolitik, dels resultatet av devalveringsförväntningar på de finansiella marknaderna. Till detta skall läggas att devalveringar under delar av 1970- och 80-talen pressade tillbaka reallönerna. Kombinationen av stigande realränta och tidvis tillbakapressade reallöner kan vara en förklaring till att en del företag avstått från att substituera arbete för kapital i samma takt som tidigare.
- 4) Investeringsmönstret har ändrats även som en följd av struktumvandlingen. Äldre, kapitaltung industri har ersatts av nyare. Denna faktor kommer att behandlas i nästa kapitel.
- 5) Flödet av direktinvesteringar över gränserna har ändrat mönster. Tidigare rådde någorlunda balans. Under 1980-talet har emellertid svenska företag kraftigt ökat sina investeringar i utlandet, medan flödet hit av utländska investeringar varit betydligt mindre. Att svenska företag sökt sig utomlands efter valutaavreglering och inför tillskapandet av EGs inre marknad är inte förvånande. Däremot är det bekymmersamt att så få utländska investeringar gjorts här. Det indikerar att motiven för utländska företag att investera i Sverige är svaga.

En del av orsakerna till det sistnämnda framgår av punkterna 1—3 ovan. Det kan också tänkas att utländska ägare anser att andra förutsättningar för investeringar är sämre i Sverige än i andra länder — det allmänna kostnadsläget, skattesystemet, utbildningsnivån, det politiska systemet eller helt enkelt det

perifera geografiska läget. Till detta kan också läggas den svenska förvärvslagstiftningen.

En ny utredning tyder på att ofördelaktigt geografiskt läge och en i förhållande till detta otillräcklig infrastruktur spelar stor roll.²¹ Utlandsinvesteringarna kommer att behandlas närmare i följande kapitel. Det räcker att i detta avsnitt konstatera att det bristande intresset från utlandet att investera här kan bli ett långsiktigt problem för den svenska kapitalbildningen i en allt mer integrerad värld.

²¹ "Kan japanska investeringar öka i Sverige?", SIND 1991:7.

10.3.2 Skattesystemet

De skatter som direkt påverkar investeringsbenägenheten är företagsbeskattningen, energibeskattningen samt — i mindre grad — förmögenhetsskatten i fåmansbolag. Den sistnämnda skatten är den högsta i världen och kan ha påverkat kapitalbildningen i mindre företag negativt.

Orsaken är att många små och medelstora företag måste för investeringar och expansion lita på självgenererat kapital. För varje procentenhet förmögenhetsskatt blir belastningen på företaget drygt 2,5 procent av företagets förmögenhetsvärde (inklusive bolags- och utdelningsskatt på det belopp som krävs för att klara förmögenhetsskatten).²² Härmed försvinner ur företagen medel som annars skulle ha kunnat användas för investeringar. Investeringsmöjligheterna minskar mer än det belopp som betalas i skatt, eftersom varje vinstkrona som investeras i allmänhet ger lånemöjligheter med upp till det dubbla beloppet, i många fall ännu mer.

Förmögenhetsskatten påverkar således avkastningskalkylen negativt. Till detta kommer en psykologisk, symbolisk effekt, som har att göra med att många småföretagare ser skatten som orättfärdig. Hur stor effekten på kapitalbildningen kan ha varit, går emellertid inte att uppskatta. Eftersom den internationella trenden går mot en sänkning av beskattningen av företagskapital kan emellertid de negativa effekterna av dagens förmögenhetsskatt jämfört med andra länder i framtiden antas växa.

Den svenska energibeskattningen tillhör också de högsta i världen. Den är också unik, såtillvida att den i mycket liten omfattning är avdragsgill för industrin. I realiteten har den fungerat som en extra beskattning av rörelseöverskotten i basindustrin. Efter de senaste skattehöjningarna har den nått en sådan nivå att den också påverkar konkurrenskraften för företag inom verkstadsindustrin och livsmedelsindustrin. I kombination med en periodvis turbulent energipolitik har energibe-

²² För att betala ett visst belopp i förmögenhetsskatt, måste en företagare som ligger över brytpunkten i skatteskalan ta ut det dubbla i lön, och på detta belopp måste arbetsgivaravgifter betalas.

skattningen sannolikt haft betydande negativa effekter på investeringsklimatet i Sverige.²³

Företagsbeskattningen

Det går inte att belägga att den svenska företagsbeskattningen i övrigt skulle ha bidragit till den försvagade kapitalbildningen, vare sig i absoluta tal eller i förhållande till andra länder. Tvärtom verkar skattesystemet i detta avseende ha haft positiva effekter.

Marginal effekten av bolagsskatten på investeringar inom aktiebolag i Sverige uppgick enligt en internationell studie i början av 1980-talet till 36 procent, att jämföra med t.ex. 37 procent i USA och 48 procent i Storbritannien.²⁴ Skattesystemet omfattar emellertid mer än bara bolagsskatten. Där ingår även avskrivnings- och nedskrivningsmöjligheter samt olika typer av investeringsbidrag. Traditionellt har den svenska skattelagstiftningen varit generös på alla dessa punkter, eftersom ett explicit mål varit att stimulera till investeringar. Räknas även dessa faktorer in, finner man att det gamla skattesystemet över tiden fick alltmer tydliga inslag av subventioner gentemot näringslivets investeringar.

Så uppskattar en nyligen publicerad studie, att skattekillen i bolagen vid investeringsfinansiering (med såväl eget som lånat kapital, i enlighet med bolagens genomsnittliga skuldsättning) gradvis krympte från ca 2 procent i mitten av 1950-talet till ca minus 2 procent (dvs en subventionering) i början av 1980-talet.²⁵ En faktor bakom denna utveckling var att företagen under andra hälften av 1970-talet och början av 1980-talet kunde räkna med att fortlöpande få utnyttja sina investeringsfonder. Också tillfälliga investeringsstimulanser, såsom särskilda investeringsavdrag, utnyttjades i stor omfattning och med successivt ökande generositet. Det är med andra ord svårt att se att förändringar i företagsbeskattningen skulle bidragit till retardationen av kapitalbildningen; eventuella effekter torde snarare ha gått åt andra hållet.

Inte heller kan man belägga att den svenska företagsbeskattningen vid en internationell jämförelse skulle haft negativa konsekvenser för kapitalbildningen. OECD har gjort en studie, som jämför skattekillarna vid olika placeringar i OECD-länder under 1980-talet (dvs före den stora skattereformen). Resultaten redovisas i tabell 10.7.

I tabellen anges vilka skattekillar mellan den internationellt bestämda realräntan å ena sidan och företagens interna avkastningskrav å den andra som skattesystemet i olika länder gav

²³ Denna fråga utreds nu av en särskild utredning (Fi 1990:10).

²⁴ Citerat i SNS konjunkturrapport 1986.

²⁵ Bergström och Södersten: "Skattepolitiken och företagens investeringar" i Ekonomiska rådet antologi "Ekonomiska perspektiv på skattereformen", Konjunkturinstitutet 1990.

Tabell 10.7**Skattekilrar i några OECD-länder för investeringar i näringskapital**
Procent

Land	Inflation	Skattekil
USA	3,4	-3,25/-1,16
Japan	1,7	-1,8
Västtyskland	2,1	-2,38
Frankrike	5,9	-3,35
England	6,1	-4,58/-2,46
Kanada	3,2	-2,77/-1,38
Australien	6,1	-4,78
Sverige	6,8	-7,05

Anm: (1) Skattekiln är definierad som skillnaden mellan den reala kapitalkostnaden efter skatt för investeringen ifråga och räntan vid angiven inflationstakt och fem procents realränta.

(2) Där två skattekilrar finns angivna avser den förra ett tidigare skattesystem och den senare det nuvarande.

(3) Näringskapital utgör ett vägt genomsnitt av maskin- och fastighetskapital.

Källa: Fukao och Hanazaki: "Internationalization of Financial Markets", OECD Economic Studies 8 (1987).

upphov till under 1980-talet. Skillnaderna beror på skattesatsen, avdrags- och avskrivningsrättens utformning, eventuella investeringsavdrag eller -bidrag samt inflationstakten (till den del skattesystemet är nominellt). Beräkningarna har också justerats för andelen lånefinansiering i respektiva land. Flera intressanta observationer kan göras med ledning av tabellen:

- Alla skattekilrar är negativa, vilket innebär att företagsbeskattningen subventionerar kapitalbildningen i samtliga undersökta länder.
- Sverige har den högsta subventionsgraden.²⁶
- Graden av skattesubvention tycks hänga samman med inflationen; länder med hög inflation har genomgående haft större skattekilrar än länder med låg inflation.
- Skatteomläggningar har sänkt skattekilarna väsentligt i flera länder.
- De länder som tidigare har haft de lägsta skattekilarna har också varit de största kapitalexportörerna (Japan och Västtyskland).
- Trots att Sverige har den största skattekiln har Sverige inte importerat kapital.

Slutsatsen av denna studie är att det gamla skattesystemet subventionerade kapitalbildningen i Sverige mer än företagsbeskattningen i andra länder. Förekomsten av dessa outnyttjade konsolideringsmöjligheter gör det visserligen svårt att exakt

²⁶ Att skattekiln i denna studie blir betydligt högre än i den tidigare citerade av Bergström och Södersten, beror bl.a på att OECD-studien antar att alla de existerande avdrags- och avskrivningsreglerna faktiskt utnyttjas. Så sker dock inte alltid. I praktiken underlåter många företag att utnyttja alla dessa möjligheter, bl.a för att de vill redovisa en relativt jämn lönsamhetsutveckling.

uttala sig om hur beskattningen påverkat kapitalkostnaderna och därmed investeringarna. Det går emellertid inte att på grundval av tillgängligt statistiskt material hävda att den försvagade svenska kapitalbildningen i detta avseende skulle bero på speciella svenska skatteproblem. Snarare är slutsatsen att företagsbeskattningen bidragit till att stimulera investeringarna.

Det betyder i sin tur att andra faktorer än företagsbeskattningen — nämligen de som återgivits i avsnitt 10.3.1 — varit avgörande för den långsammare kapitalbildningen under 1970- och 80-talen. Det betyder också att skattesubventionerna inte lyckades motverka de andra, negativa incitamenten för kapitalbildning.

10.4 Sparandet

Kapitalbildningen är av central betydelse för produktivitetsutvecklingen. Därför har också sparandets utveckling ansetts som viktig. Sparande är alla de resurser som inte åtgår till konsumtion, och det är ur sparandet investeringsmedlen tas. "Spar-samheten är den omedelbara orsaken till tillväxten i kapital", sade redan Adam Smith.

Det *inhemska* sparandets betydelse för investeringarna minskar emellertid. Internationaliseringen av kreditmarknaden gör att sparande- och investeringsströmmar mellan länder i ökad utsträckning kan kompensera lågt inhemskt sparande och göra en god investeringsutveckling möjlig.²⁷ Det är således summan av det inhemska sparandet å ena sidan och utländska placeringar i Sverige som är det viktiga.

Sparandets utveckling

Det inhemska sparandet i Sverige steg under större delen av 1900-talet, men föll kraftigt under 1970-talet. Under 1980-talet har en viss återhämtning skett, men Sverige har under det gångna decenniet haft väsentligt lägre sparande än i omvärlden. Enligt OECD-statistik var bruttosparandets andel av BNP 16,7 procent i Sverige 1980–88 mot 21,3 procent i OECD-Europa.

Det inhemska sparandet kommer från två håll: privat respektive offentligt sparande. De har olika bestämningsfaktorer. Det offentliga sparandet var starkt positivt under 1960-talet och början av 1970-talet, framför allt på grund av uppbyggnaden av AP-fonderna. Det försämrades med över 10 procentenheter av

²⁷ Även tidigare har perioder förekommit, då detta skett. Under åren runt sekelskiftet importerade Sverige kapital i stor skala. De stora investeringarna i järnvägar, vilka överskred vad det inhemska sparandet kunde finansiera, betalades till stor del av utländskt kapital.

BNP mellan 1976 och 1982, som följd av starkt stigande offentliga utgifter och stagnerande inkomster. Efter 1982 har sparandet förstärkts, genom mer återhållsam utgiftsprövning samt höjd skattekvot.

Det privata sparandet har svängt kraftigt. I företagssektorn föll det i samband med lönsamhetskrisen under senare delen av 1970-talet. I samband med uppgången under 1980-talet ökade det igen. Däremot har hushållens sparande gradvis minskat sedan 1960-talet, och under 1980-talet inträffade två kraftiga nedgångar, i början respektive mitten av 1980-talet. Under senare delen av 1980-talet var hushållssparandet t.o.m negativt. Det betyder att hushållssektorn, netto, blev låntagare för första gången någonsin i Sveriges moderna historia.²⁸ För närvarande tycks hushållens sparande öka igen.

²⁸ En redovisning av sparandets utveckling ges i kapitel 8 i långtidsutredningen 1990.

Flera faktorer ligger bakom hushållssparandets utveckling:

- Den demografiska utvecklingen, med en åldrande befolkning, har minskat det individuella sparandet.
- ATP-systemet är ett fördelningssystem, vilket innebär att pensionerna betalas av löpande skatte- och avgiftsuttag. Det betyder att systemet ej bygger på sparande av den omfattning som ett premiereservsystem (där pensionernas storlek beror på sparade medel och deras avkastning) medför. Enskilda hushåll har ej drivkrafter att spara till pensionen i samma omfattning som i andra länder.
- Avregleringen av kreditmarknaden vid mitten av 1980-talet medförde att många hushåll tog chansen att öka sin skuldsättning. Den portföljanpassning som skedde medförde stor upplåning bland hushållen.
- Orsaken till att det var så attraktivt att låna mer var hög inflation och generösa avdragsregler, som vid den tidpunkten gjorde skuldsättning lönsam.

Också i ett mer långsiktigt perspektiv innehöll beskattningen av fysiska personer i det gamla skattesystemet en rad element som gav långsiktiga snedvridningar i sparande och kapitalbildning. Kapitalbeskattningens reala effekter varierade avsevärt och slumpmässigt mellan placerare och placeringsobjekt. Vissa typer av sparande var hårt beskattade, andra typer generöst subventionerade. Den beräknade effektiva marginaleffekten varierade våldsamt i början av 1980-talet. Lågt beskattat var t.ex sparande i antikviteter och konst, medan privat sparande i aktier var högt beskattat, bl.a genom dubbelbeskattning. Detta medförde att avkastningen på olika sparformer varierade starkt och slumpmässigt.

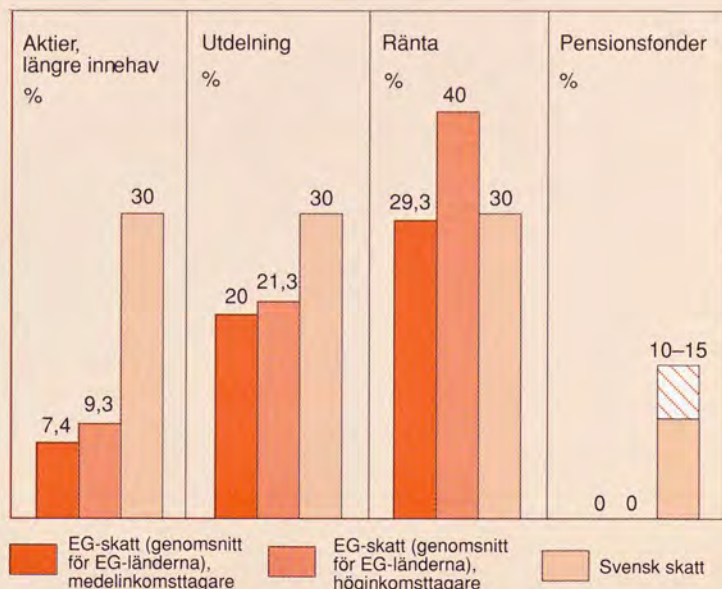
²⁹ Se t.ex. skatteutredningarna (SOU 1989:33–35).

Snedvridningarna tenderade att förstärkas vid hög inflation. Systemets inneboende negativa effekter på sparande och kapitalbildning skärptes därför under höginflationsåren på 1970- och 80-talen. Delegationen har inte gjort några egna studier av detta område, eftersom vi menar att dessa effekter är såväl välkända som väldokumenterade.²⁹ Slutsatsen är att det gamla skattesystemets principer för beskattning av fysiska personer i växande utsträckning bidrog till sparproblemen under 1970- och 80-talen.

Den stora skattereformen gör att många av dessa effekter elimineras. Någon möjlighet att utvärdera det nya systemets effekter på sparandet finns ännu inte. Däremot är det sannolikt att kapitalbeskattningens nivå är för hög i ett framåtblickande perspektiv.

Här är det viktigt att skilja mellan företagsbeskattningen å ena sidan, vilken behandlas ovan, och kapitalbeskattningen på fysiska personer å den andra. Den sistnämnda skattebasen — enskilda människors kapitaläggande — är visserligen i dag inte helt rörlig; kapitalägarna måste ju fysiskt flytta över gränserna för att undkomma skatt. I takt med att rörligheten tilltar i framtiden kan dock antas att kraven skärps på att den reala avkastningen efter skatt också på denna skattebas måste vara i

Diagram 10.4
Kapitalbeskattning i Sverige och EG



Källa: Industriförbundet.

stort sett den samma i Sverige som i andra länder. Det gäller i synnerhet för dem med stora förmögenheter, där kapitalbeskattningen spelar stor roll redan i dag. I dag är emellertid den svenska reala beskattningen högre än i EG, till följd av högre nominell skattesatser, se diagram 10.4. Detta kan på längre sikt få negativa effekter på sparandet.

Effekter på produktiviteten

Drivkrafterna för sparande i den privata sektorn försvagades och förvreds således under 1970- och början av 80-talen. Det samlade sparandet i den svenska ekonomin föll. Det är dock inte självklart att detta medfört några avgörande problem för kapitalbildning eller produktivitet.

För det första kan man hävda att investeringarna styrs av förväntad avkastning. Om bara avkastningen är tillräckligt hög, kommer sparande att lockas fram. Problemet är med andra ord inte "brist på sparande" utan "otillräcklig relativ avkastning" på produktiva investeringar.

För det andra kan, som påpekades ovan, brist på inhemskt sparande kompenseras med investeringar från utlandet. Inflöde av utländskt kapital kräver dock att avkastningen på investeringar i Sverige måste vara god. Vi kommer därför tillbaka till kravet på ett gott investeringsklimat i det land som vill locka till sig utländska investerare.

Det är också detta som är slutsatsen; nämligen att drivkrafterna för sparande och kapitalbildning försvagats i Sverige och att detta *sammantaget* haft negativa effekter på produktiviteten. Eftersom det inte går att dra en rät linje mellan inhemskt sparande och produktivitet går det dock inte att exakt kvantifiera betydelsen av det försämrade inhemska sparandet i sig.

10.5 Kapitalets produktivitet

Analysen har hittills främst rört arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet. Kapitalproduktiviteten — produktion per insatt enhet kapital — ses normalt inte som lika väsentlig. Detta kan hänga samman med att det är svårt att tolka dess utveckling som en välfärdsindikator, på samma sätt som man kan göra med arbetsproduktiviteten. Dessutom är kapitalkostnaderna på makronivå betydligt mindre än lönekostnaderna.³⁰ I praktiken antas ofta, att tillväxtprocessens primära uppgift är att öka *arbetets* avkastning *med hjälp* av förbättrad teknik och ökade kapitalinsatser. Kapitalet ses således som ett slags hjälpfaktor till arbetet.

³⁰ Kapitalkostnaderna utgör i Sverige i genomsnitt ungefär en tredjedel av produktionskostnaderna, medan kostnaderna för arbetskraften är två tredjedelar av totalkostnaderna.

Kapitalproduktivitetsens utveckling blir i ett sådant perspektiv inte lika avgörande som arbetsproduktivitetsens. Negativa värden på kapitalproduktiviteten har därför inte heller alltid setts som alarmerande, utan snarare som en följd av att kapitalintensiteten ökat och att mer kapital satts in för att öka arbetsproduktiviteten.

Delegationen delar inte den uppfattningen. I ett långsiktigt tillväxtperspektiv måste uppgiften vara att öka totalfaktorproduktiviteten, vilket kräver god avkastning på såväl arbete som kapital. En svag utveckling av kapitalets produktivitet bör därför ses som misshushållning med resurser och bli föremål för analys och åtgärder. Under senare år har också allt fler företag intensifierat arbetet med att hantera kapitalet så produktivt som möjligt, bl.a med hjälp av s.k cash management för finansierat kapital och just-in-time-produktion för lager mm.

Ökad kapitalproduktivitet har dessutom en betydande potential, inte minst för att kapitalstocken är så stor. Även en liten förbättring av kapitalproduktiviteten ger därför ett betydande tillskott till den samlade produktionen.³¹ Man bör därför inte enbart fokusera på investeringarna, när det gäller kapitalets betydelse för välbefinnande och tillväxt. Det finns också stora vinster att göra genom ett bättre utnyttjande av den existerande kapitalstocken.

³¹ Ett räkneexempel ges av Lars Bergman i kapitel 6 i SNS konjunkturrapport 1990.

10.5.1 Kapitalproduktivitetsens utveckling

Kapitalproduktiviteten har varit i stort sett konstant eller något sjunkande i svensk industri under 1900-talet. Beroende på vilka kapitalstocksberäkningar som används kan vissa skillnader uppstå, men i det stora hela är den utveckling som tecknas av olika statistikkällor relativt likartad.

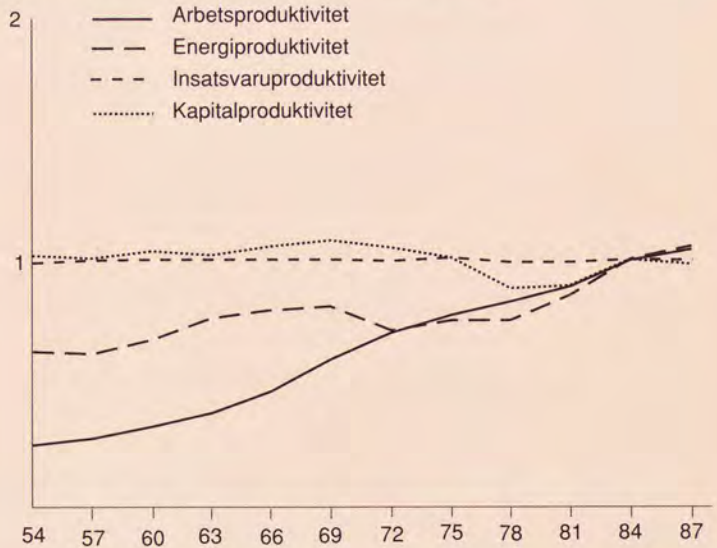
Tabell 10.8

Kapitalkvotens utveckling i svenskt näringsliv sedan 1910
Årlig ökningstakt i procent

1910 – 1930	–0,1
1930 – 1950	0,8
1950 – 1960	0,8
1960 – 1970	0,6
1970 – 1975	–0,5
1975 – 1980	1,0
1980 – 1985	–0,3
1985 – 1990	0,6

Källa: Bentzel: "Produktivitetsens utveckling under 1970- och 80-talen", expertrapport 3

Diagram 10.5
Partiell produktivitet i svensk industri 1954–1988



Källa: Hansson: "Teknisk utveckling och produktivitet", expertrapport 3.

Den långsiktiga bilden redovisas i tabell 10.8. Den är hämtad från en av de utredningar som delegationen låtit utföra, och visar hur kapitalkvoten (kapitalstock i förhållande till produktionsnivå) för hela näringslivet ökat mycket svagt sedan början av 1900-talet. Detta kan tolkas som en svagt försämrad kapitalproduktivitet. Försämringen var störst under andra halvan av 1970-talet.

Diagram 10.5 är hämtat från en annan av delegationens expertrapporter, som med andra kapitalstocksdata visar den årliga utvecklingen av olika partiella produktivetsmått inom industrin sedan 30 år tillbaka. Där framgår den starka ökningen av arbetsproduktiviteten, en relativt snabb förbättring av energiproduktiviteten – men en över tiden konstant material- och kapitalproduktivitet. Även med dessa data framgår hur kapitalproduktiviteten föll under industrikrisen under senare delen av 1970-talet.

10.5.2 Obsolet kapital?

Kapitalkvoten, dvs förhållandet mellan insatt realkapital och erhållen produktion, var således relativt konstant eller svagt stigande i många år, innan 1970-talets kriser, då den steg. Siffror från OECD visar en liknande utveckling i flera andra

Outnyttjad maskintid

Kapitalet är så dyrt att det måste utnyttjas bättre. Vad man kan vinna på det visar följande exempel från Saab-Scania's transmissionsverkstäder i Södertälje:

Av årets totala tid 8 760 timmar faller följande bort:

- 38 procent helger och semester
- 16 procent ej uttaget tredje skift
- 5 procent raster

Kvar blir 41 procent bruttoarbetstid (3 592 timmar på två skift). Men hälften går bort när maskinerna står stilla av bl.a. följande orsaker:

- stillestånd för service och reparationer
- väntan på material
- väntan på operatörer
- fel på grund av misstag i arbetet
- riggning
- materialhantering

Bara 20 procent av maximalt möjlig maskintid utnyttjas effektivt.

Källa: Liukkonen: Från standardisering till total produktivitet," SAF 1991 (under utgivning).

länder. Den samtidiga förändringen vid mitten av 1970-talet tyder på att den åtminstone delvis hängde samman med akuta chocker som var gemensamma för de flesta industriländer. En faktor är att förändrade energipriser gjorde en stor del av kapitalstocken obsolet.

Effekten var dock tillfällig och inte särskilt stark. Dessutom tycks den vara av ungefär samma dignitet i de flesta länder. Vi kan med andra ord inte här finna förklaringen till den långsiktiga produktivitetsstagnationen, ej heller till något speciellt i det svenska tillväxtmönstret.

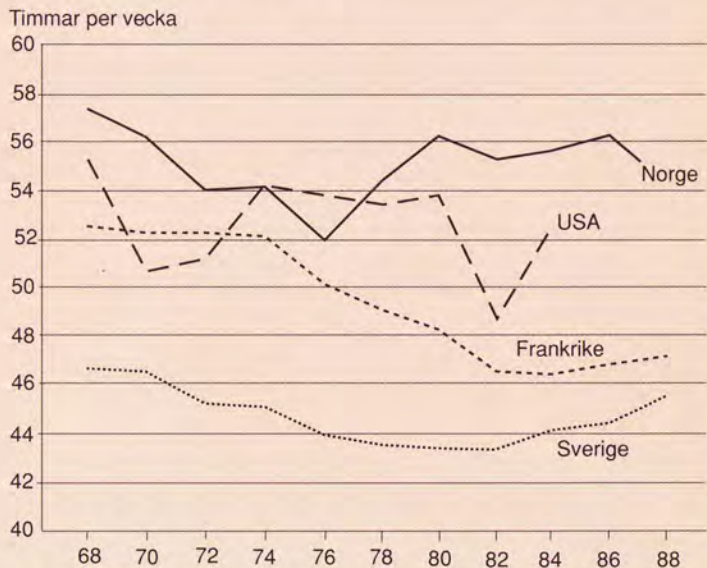
10.5.3 Driftstiderna

Kapitalproduktiviteten påverkas också av bl.a. driftstider och lagerhållning. Utnyttjandegraden av kapitalstocken inom industrin har tidigare undersökts och befunnit vara relativt låg.³² Några få anläggningar, framför allt inom processindustrin, har hög utnyttjandegrad, men genomsnittet för hela industrin var vid mitten av 1980-talet så lågt som 40 procent. Det betyder att den genomsnittliga produktionsanläggningen bara användes 9 1/2 timme per dygn. En så stor andel som fyra tiondelar av anläggningarna utnyttjades bara till en fjärdedel, dvs 6 timmar om dygnet. Gissningsvis är utnyttjandegraden på sina håll ännu lägre i andra sektorer.

³² Se Ackerby: "Kapitalutnyttjande i svensk industri", SNS 1989.

Diagram 10.6

Utveckling av kapitalutnyttjandetiden i Frankrike, Norge, Sverige och USA. Tillverkningsindustri, 1968–1988



Källa: Anxo-Serner: "Driftstidernas betydelse för produktivitetens utveckling i svensk industri 1968–1988", expertrapport 3

Delegationen har följt upp den nämnda undersökningen genom att låta genomföra en studie över driftstidernas utveckling inom industrin.³³ Av den framgår att driftstiderna i industrin minskade något under 1970-talet – från ca 47 timmar i veckan till 43 timmar som lägst, år 1981 – men att de därefter ökat igen. Mot slutet av 1980-talet var de nästan tillbaka på 1960-talets nivå, se diagram 10.6. Driftstiderna påverkas bl.a. av arbetstider, andelen skiftarbete, driftssäkerhet och underhåll.

1970-talets kortade driftstider i industrin var en följd av stagnationen av produktionen samt av kortare arbetstider. Det går dock inte att finna empiriska belägg för att driftstiderna spelade någon avgörande roll för produktivitetens utveckling, ej heller att förändringen av driftstiderna skulle haft någon inverkan på Sveriges relativa tillväxt. För detta finns allför få internationellt jämförbara tidsserier. I diagram 10.6 visas att svenska driftstider redan tidigare låg lågt i förhållande till de få konkurrenter för vilka data finns.

De ökade driftstiderna under 1980-talet har varit en följd av den stigande användningen av skiftarbete (framför allt tvåskift) – vilket i sin tur är ett svar på 70-talets kortade arbetsti-

³³ Anxo-Serner: "Driftstidernas betydelse för produktivitetens utveckling i svensk industri 1968–1988", i expertrapport 3.

Diagram 10.7
Kapitalproduktiviteten justerad för driftstider



Källa: Anxo-Serner a.a.

der samt automation. De svenska driftstiderna har under 1980-talet ökat snabbare än för de andra länder som redovisas.

Den totala effekten är dock liten. En justering av TFP för kapitalutnyttjandet ger en nivåförändring på en procentenhet över en tjuugoårsperiod, vilket är mindre än en halv promille per år. För kapitalproduktiviteten blir utfallet större; enligt diagram 10.7 förklarar kortare driftstider nästan en tredjedel av kapitalproduktivitetsens fall inom industrin mellan 1974 och 1982.

Det finns flera skäl till att graden av kapitalutnyttjande varit så låg för en stor del av industrins produktionsanläggningar. Ett intressant faktum är att skillnader i kapitalutnyttjande bara till liten del förklaras av löneskillnader för obekvämt arbetstid eller lönetillägg.³⁴ Det tyder på att graden av kapitalutnyttjande inte i någon större utsträckning bestäms genom individuella eller företagsvisa val mellan lön och lönekostnader å ena sidan och arbetstidens förläggning å den andra.

Det finns således således institutionella förhållanden, i form av skatter samt regleringar i lagstiftning och avtal, som påverkat kapitalutnyttjandet negativt. Konkret syns detta i att tillägg till ordinarie timlön för skiftarbete, obekvämt arbetstid m m tidigare har varit relativt dåligt betalt efter skatt. Även förhållanden inom företagen, såsom stela traditioner och bristande flexi-

³⁴ Ackerby: a.a.

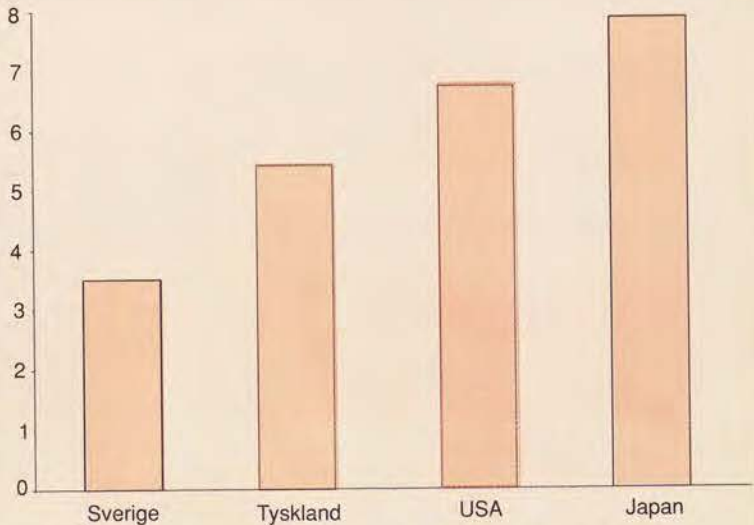
bilitet i planeringen av arbetstidsscheman kan ha spelat in. Här finns således klara möjligheter till förbättringar. Vi återkommer till detta.

10.5.4 Lagerhållning

Ett sätt att öka kapitalets produktivitet är att effektivisera lagerhållningen. Omsättningshastigheten för kapital bundet i lager och produkter i arbete kan ökas. Så har skett i Sverige såväl som i andra länder under 1980-talet. Detta syns dock inte i kapitalstocksdata — och därmed heller inte i de mått för kapitalproduktivitet som här redovisats — eftersom kapitalstocken normalt endast inkluderar fast kapital.

Det finns inga bra serier över omsättningshastighet eller lagerhållning. Det står dock klart att industrins lager kraftigt skurits ned sedan den stora lageruppbyggnad som följde på lagerstöd och överbrygningspolitik vid mitten av 1970-talet. Likväl tyder sporadiska nedslag i statistiken på att den svenska lageromsättningshastigheten varit låg, jämfört med några av de viktigaste konkurrenterna. Diagram 10.8 redovisar kapital-

Diagram 10.8
Kapitalomsättningshastigheten i Sverige och några viktiga konkurrentländer.



Anm: Kapitalomsättningshastighet ggr/år avseende lager och produkter i arbete i jämförbara branscher.

Källa: Hans Ahlmann: "Produktionsfunktionen i omvandling", i Lundgren m.fl.: "Människan i arbete", Almqvist & Wiksell 1987.

omsättningshastigheten i jämförbara branscher för Sverige och några konkurrentländer.

Enligt denna undersökning skulle omsättningshastigheten för lager och produkter i arbete vid mitten av 1980-talet vara 1,5 gånger högre i Tyskland, 1,9 gånger högre i USA och inte mindre än 2,3 gånger högre i Japan än inom motsvarande branscher i Sverige. Om siffrorna är korrekta, innebär de att det finns en betydande potential för förbättringar av produktiviteten i svensk industri genom att gå mot lagerlös produktion med tillförsel av råvaror och komponenter enligt "just-in-time"-principen.

10.5.5 Utnyttjandet av fastighetskapitalet

Ungefär en tredjedel av den totala kapitalstocken utgörs av bostadskapital. Till det skall läggas industrins fastigheter, kontorslokaler samt statliga och kommunala lokaler som sjukhus och skolor. Det årliga tillskottet i form av ny- och ombyggnad utgör bara en dryg procent av det totala fastighetskapitalet. Innebörden är att effektiviteten i utnyttjandet av det befintliga bostads- och fastighetskapitalet har stor betydelse för avkastningen på det totala kapitalet i samhället.

Det finns många tecken på att effektiviteten på bostadsmarknaden är låg. Regelsystemen är mycket omfattande. I nyproduktionen hindrar byggnormer och finansieringskrav ibland byggföretagen att bygga bostäder av en storlek och utformning som efterfrågas på marknaden.³⁵ Samtidigt har stora bostadssubventioner — som ofta tillfaller välbärgade hushåll — minskat många hushålls drivkrafter att ekonomisera sitt boende. Kapitalvinster har fördelats helt godtyckligt.³⁶

Vad gäller utnyttjandet av fastighetskapitalet saknas kvantitativa analyser helt. Det gäller såväl privat sektor — där tomma eller dåligt utnyttjade kontor ändå får oss att misstänka effektivitetsproblem — som stat och kommun. Tidigare har den offentliga sektorns kapitalutnyttjande sällan styrts effektivt; någon alternativkostnad har inte beräknats och utnyttjandet har ofta varit lågt. Någon systematisk undersökning av detta har ej ägt rum, men mycket pekar på att misshushållningen tidigare varit stor. Operationssalar står många gånger tomma 20 timmar om dygnet, och skolor har inte avyttrats i takt med att elevunderlaget krympt.

Att kapitalutnyttjandet många gånger varit dåligt i den offentliga sektorn torde bero på att utnyttjande inte har kostat någonting. Effektivt kapitalutnyttjande har inte belönats —

³⁵ Se vidare i kapitel 12, avsnittet om regleringar.

³⁶ Se t.ex. Sandelin-Södersten: "Betalt för att bo", Rabén & Sjögren 1978, eller Meyerson-Ståhl-Wickman: "Makten över bostaden", SNS 1990.

och ineffektivt utnyttjande har ej medfört sämre ekonomi för den berörda enheten. I ökad utsträckning har detta nu börjat åtgärdas genom att tillgångarna bjuds ut på öppna marknaden och därvid åsätts ett marknadsvärde, som får utgöra underlag för avkastningskrav i myndigheter och förvaltningar. I den mån en försäljning kommer till stånd kan naturligtvis fastigheterna i mån av behov ändå disponeras av den offentliga sektorn genom hyresavtal eller s.k. sale-and-lease-back-arrangemang.

10.6 Kapitalmarknadens funktionssätt

För att kapitalets produktivitet skall vara god krävs att kapitalinsatserna görs där avkastningen vad gäller produktivitet är störst. I en ny bok skriver Gunnar Eliasson att totalfaktorproduktivitetsförändring kan ses som ett "priskorrigerat kapitalförräntningsmått".³⁷ Kapitalets förräntning avgörs således av att företagen producerar rätt produkter till låga kostnader. Med ett sådant synsätt blir kapitalmarknadens allokeringssystem helt avgörande för den ekonomiska tillväxten. En effektivt fungerande marknad styr kapitalet till de verksamheter där totalfaktorproduktiviteten är högst.

Delegationen menar att denna bild i alltför hög grad sätter likhetstecken mellan lönsamhet och produktivitet. Som framgått ovan, finns i den verkliga världen fler faktorer än produktiviteten som påverkar lönsamheten. Även med en traditionell, snävare syn på kapitalmarknaden spelar dess emellertid dess effektivitet en viktig roll.

De finansiella marknaderna har två huvuduppgifter. För det första att kanalisera överskottssparande i vissa sektorer till sådana sektorer som har underskott. Den andra uppgiften är att sprida risker genom att fördela resurser på olika placeringar med olika riskprofil. Det är uppenbart att ett i dessa båda avseenden väl fungerande finansiellt system kraftigt befrämjar samhällsekonomisk effektivitet.³⁸

Under 1980-talet har de svenska kreditmarknaderna förändrats snabbt. På 1970-talet var fortfarande systemet hårt statligt kontrollerat. Under det senaste årtiondet har så gott som alla regleringar av kreditmarknaden försvunnit och penningpolitiken lagts om i marknadskonform riktning. Ett stort antal nya finansiella marknader och instrument har växt fram, som bl.a. gör det möjligt för sparare och investerare att nå varandra direkt, utan mellanhänder.

³⁷ Eliasson: "Produktivitet, vinster och ekonomisk välfärd", IUI 1991.

³⁸ En systematisk diskussion av hur detta går till redovisas i Herring-Santomero: "Den finansiella sektorns samhällsekonomiska betydelse" i expertrapport 2.

Olika synsätt

³⁹ För en diskussion och värdering, se Viottis kommentar till Herring och Santomero: a.a.

Det finns såväl starkt negativa som starkt positiva tolkningar av detta skeende.³⁹ I ett negativt synsätt betraktas ett utvecklat finansiellt systemet som en källa till störningar av den reala produktionen. Förespråkarna för detta synsätt menar att de finansiella marknaderna drivs av masspsykologiska faktorer. Kapitalmarknaden ses som en sorts skönhetstävling, där aktörerna ägnar sig åt att spekulera i vad de tror att andra aktörer tror är bra eller dåliga strategier. Marknadspriserna kan då bli helt frikopplade från underliggande reala värden. De finansiella marknaderna blir kasinon. I den mån de har någon samhälls-ekonomisk betydelse, är den negativ eftersom finansmarknaderna attraherar kompetenta personer, som annars kunnat göra mer produktiva insatser. Dessutom kan kurssvängningar och spekulationsbubblor fortplanta sig till den reala produktionen, orsaka störningar och förkorta planeringshorisonterna. Med detta synsätt har utvecklingen under 1980-talet främst varit negativ.

Det finns också ett positivt synsätt på de finansiella marknaderna. Finansiella mellanhänder erbjuder företag och hushåll ett brett spektrum av finansiella tjänster alltifrån standardtjänster som bankinlåningskonton till skräddarsydda kontrakt som personligt utformade pensios- och livförsäkringsprogram. Ju mer utvecklade de finansiella marknaderna är — ju mer effektivt de fungerar — desto bredare spektrum av tjänster kan erbjudas, samtidigt som var och en kan välja den risknivå hon vill. Med detta synsätt blir utvecklingen under 1980-talet starkt positiv.

Effekter på produktiviteten

Tyvärr finns inga möjligheter att sätta siffror på de effekter som borde ligga till grund för ställningstaganden som de ovanstående. En rad undersökningar visar i allmänna ordalag att en effektivt fungerande kreditmarknad kan ge betydande tillskott till den ekonomiska tillväxten.

EG-kommissionen har genomfört en relativt omfattande studie av effekterna av den inre marknaden. Enligt denna kan skärpt konkurrens på de finansiella marknaderna medföra en höjning av EG-ländernas BNP med mellan 0,5 och 1 procent genom att finansiella företag med låg produktivitet slås ut av mer högproduktiva. Till detta skall lägga de indirekta effekter som kommer från minskade ränteskillnader. De uppskattades till ca 1,5 procent. Sammantaget skulle således produktivitets-

stimulansen uppgå till drygt 2 procent av BNP, vilket är ungefär hälften av den totala effekt som den inre marknaden, enligt Cecchini-kommissionen, skulle ge. I detta ingår inte de dynamiska effekter som tillkommer och som av de flesta anses vara de viktigaste på lång sikt.⁴⁰

Siffrorna är osäkra. Ändå representerar de den bästa tillgängliga kunskapen på området. De får därför ses som den mest kvalificerade gissning som är tillgänglig. Det har inte varit möjligt att sätta siffror på den svenska utvecklingen. Några konkreta iakttagelser får därför ersätta den kvantitativa analysen.

- Hushållens möjligheter att få lån har ökat. Tidigare var lånemöjligheterna ransonerade för den som inte ville betala dyrt på den grå marknaden. I dag är det hushållens kreditvärdighet som begränsar deras lånemöjligheter.
- Nya finansiella instrument (såsom företagscertifikat) har givit större och medelstora företag ett alternativ till finansiering via bankerna. Det har satt press på banksystemet och minskat upplåningskostnaderna.
- Företag och hushåll har fått större möjligheter att ta upp lån eller göra placeringar i utlandet. Det ökar möjligheterna att få högre avkastning på kapitalet och att välja riskprofil på placeringar och skulder.
- Informationen om kreditvärdighet, risker och priser har förbättrats.

Detta borde ha positiva effekter på TFP i den icke-finansiella sektorn. En negativ effekt kan komma av att marknaderna emellanåt tycks överreagera och därmed skapa en grogrund för spekulativt beteende, som inte hade någon motsvarighet tidigare. Avregleringen av kreditmarknaderna har också på flera håll följts av en alltför lättsinnig kreditgivning, vilket nu orsakar en rad konkurser och likvidationer. Ingen har dock lyckats kvantifiera effekterna av detta på produktivitetens utvecklingen.

Trots avregleringen tycks delar av den finansiella sektorn i Sverige fortfarande fungera som en skyddad oligopolmarknad. Det gäller såväl bank- som försäkringssektorn. Det syns såväl i räntemarginalerna som räntenettot.

Det finns således inga definitiva svar på vad utvecklingen av de finansiella marknaderna inneburit. Delegationens allmänna intryck är att de positiva effekterna varit större än de negativa. Det går under inga omständigheter att hävda att förändringar av den finansiella sektorn skulle ligga bakom produktivitets-

⁴⁰ Se Herring och Santomero: a.a.

⁴¹ Däremot finns det problem på vissa delmarknader, som kan påverka kapitalbildning och produktivitet negativt. Ett sådant rör den så kallade venture-capital-marknaden. Vi återkommer till den i nästa kapitel.

stagnationen; denna inträffade på 1970-talet, medan omvandlingen av de finansiella marknaderna kom på 1980-talet.⁴¹

Däremot visar utvecklingen att det finns risker i alltför snävt motiverade regleringar på det finansiella området. Omsättningsskatten på penningmarknaden resulterade t.ex i att man drev marknaden utomlands. Detta minskade effektiviteten i den inhemska finansiella marknaden.

10.7 Infrastrukturen

En viktig del av kapitalstocken utgörs av infrastruktur, dvs nätverk för transporter via bil, båt och järnväg, samt telekommunikationer. De behandlas för sig, i detta avsnitt, eftersom beslut om infrastrukturinvesteringar nästan uteslutande fattas av statsmakterna eller kommunerna och inte har följt samma beslutskriterier eller formats av samma drivkrafter som andra investeringar.

10.7.1 Infrastruktur och produktivitet

De infrastrukturella investeringarna i Sverige var stora under 1950- och 60-talen, då framför allt vägnätet byggdes ut. Därefter har investeringarna i infrastruktur sjunkit — under samma period som produktiviteten. Ungefär samma mönster finns i flera andra länder. Detta har föranlett åtskilliga debattörer att hävda att minskningen av investeringarna i infrastruktur förorsakat (en del av) dämpningen av produktivitetstillväxten.⁴²

Delegationen ställer sig för sin del skeptisk till långtgående tolkningar av enkla samband mellan infrastrukturinvesteringar och TFP på makronivå. Statistiken visar korrelation snarare än kausalitet. Andra, bakomliggande faktorer kan ha påverkat såväl produktivitet som infrastrukturutbyggnad i viss riktning under olika perioder. Det är inte heller självklart att det är just nyinvesteringarna i infrastruktur i sig som är det centrala för produktiviteten. Underhåll bör göra det möjligt för äldre infrastruktur att fungera väl, åtminstone ett tag. Slutligen har olika typer av infrastruktur olika effekter på produktiviteten.⁴³

Analysen av sambandet mellan infrastruktur och produktivitet måste därför utföras med andra metoder än enbart genom att jämföra aggregat på makronivå. Delegationen har låtit genomföra flera olika studier av infrastrukturens betydelse. En av dessa identifierar tre mekanismer för infrastrukturens påverkan på produktiviteten:

⁴² Se t.ex Aschauer: "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 1989.

⁴³ För en diskussion av dessa faktorer, se t.ex Snickars: "Samhällsekonomin transport- och kommunikationsförsörjning", bilaga 16 till LU 90. Se också en regressionsanalys som utförts av OECD och som vid en internationell översikt finner tämligen svagt stöd för det enkla sambandet på aggregerad nivå: "Infrastructure and Private Sector Productivity", Working Paper 91, OECD 1991.

- 1) Infrastrukturen ger dess utnyttjare tjänster. Mest tydligt är att transportkostnaderna sänks.
- 2) Efterfrågan ökar, kapacitetsutnyttjandet stiger och skalfördelar kan utnyttjas bättre.
- 3) Stora infrastrukturella system skapar möjligheter till industriell utveckling och innovationer.

Ett typexempel är järnvägen, som förvandlade 1800-talets samhälle via alla dessa kanaler. De tidsmässiga avstånden krymptes radikalt och landtransporterna förbilligades. I sin förlängning banade detta vägen för det moderna storföretaget och knöt ihop nationen till en geografisk enhet med en nationell tidszon. Samtliga dessa effekter stimulerade produktivtetsutvecklingen.⁴⁴

Eftersom investeringar i infrastrukturen sänker transportkostnaderna, är det föga förvånande att näringslivet ser infrastrukturen som utomordentligt produktivitetsbefrämjande. Sammanhangen på makronivå är emellertid inte fullt så enkla. Infrastrukturinvesteringar kan visserligen ge goda effekter på de enskilda företagens lönsamhet (i synnerhet om de betalas av skattebetalarna och inte av det enskilda företaget). Det är dock uppenbart att infrastrukturinvesteringar inte ger lika stora positiva effekter på utvecklingen av hela samhällets totalfaktorproduktivitet, eftersom de också drar kostnader, bl.a vad gäller miljön. Dessutom är den relevanta frågan vilka effekter infrastrukturella investeringar får på produktiviteten *jämfört med alternativa* investeringar.

10.7.2 Infrastrukturkapitalet i Sverige

De studier delegationen låtit utföra söker beakta dessa omständigheter. Två metoder har använts för att kvantifiera sambandet mellan infrastrukturen och produktivtetsutvecklingen. Bengt Hansson har i sin tidigare refererade studie försökt kalkylera den optimala storleken på infrastrukturkapitalet, givet privat kapital och lönekostnad. Han finner att den snabba utbyggnaden av infrastrukturen under 1960- och början av 70-talen ledde till att den faktiska infrastrukturen, mätt på detta sätt, under början av 1980-talet var större än den optimala.⁴⁵ Resultatet är svårt att tolka bokstavligt, men det är uppenbart svårt att hävda att en för svag utveckling av den *aggregerade* stocken av infrastruktur, då den på detta sätt ställs i relation till den privata kapitalstocken, skulle kunna förklara den svaga utvecklingen av TFP.

⁴⁴ Hultén: "Infrastruktur, industriell omvandling och produktivitet" i expert-rapport 9.

⁴⁵ Hansson: a.a.

Samtidigt talar mycket för att en analys av infrastrukturens inverkan på produktivitetens utvecklingen bör göras i ett rumsligt perspektiv. Infrastrukturens syfte är ju att underlätta transporter mellan olika punkter i geografien. Delegationen har därför låtit genomföra en omfattande studie, där de rumsliga aspekterna ställts i centrum.⁴⁶

Utredarna har sökt avgöra vilka effekter infrastrukturkapitalets uppdelning på såväl slag som region har haft på näringslivets produktivitet i respektive region. Den undersökningen behandlar således inte infrastrukturens betydelse för produktivitetens utveckling på den nationella nivån; däremot lämnar den matnyttig information om hur den regionala och funktionella sammansättningen av infrastrukturella investeringar påverkar produktiviteten.

En slutsats är att den infrastruktur som ger de största effekterna på industrins produktivitet i en kommun är vägflödeskapaciteten, flygkapaciteten och tillgängligheten till internationella varumarknader, framför allt via hamn. Generellt gäller att tillgången till utbildad arbetskraft är viktig. I själva verket ligger en av de stora produktivitetseffekterna i infrastrukturen just i att den gör utbildad arbetskraft mer tillgänglig. Rörligheten på arbetsmarknaden ökas.

Utredningen är framför allt en tvärsnittsstudie. Den studerar vad som skiljer olika kommuner och infrastruktursystem åt vid en given tidpunkt. Den kan således inte besvara eller kvantifiera frågan om infrastrukturens betydelse för produktivitetens utvecklingen över tiden. Dock framgår, att förbättringen av vägflödeskapaciteten under 1980-talet gått betydligt långsammare än tidigare. Vägtrafiken har ökat snabbare än vägarernas kapacitet. Tabell 10.9 visar att infrastrukturkapitalet de senaste decennierna växt betydligt långsammare än antalet fordon som nyttjar infrastrukturen. Detta har medfört trängsel, köer och förseningar av transporterna.

Andra investeringar i infrastrukturkapital har dock vuxit under samma period, däribland flygplatserna. Det är svårt att kvantifiera den sammanlagda betydelsen av detta för TFP-utvecklingen. Nedgången av infrastrukturinvesteringarna har sannolikt medverkat, men det går inte att visa att den varit central. Däremot har den haft viss betydelse för dämpningen av arbetsproduktiviteten i näringslivet.

Man kan i detta sammanhang konstatera att den regionala sammansättningen av investeringarna inte varit den ur produktivitetssynpunkt bästa. De i förhållande till trafikvolymen bästa vägarna finns där befolkningen är glesast och den ekonomiska aktiviteten lägst. Även om det inte är möjligt att kvanti-

⁴⁶ Johansson, Anderstig, Holmberg och Strömquist: "Infrastruktur, produktivitet och konkurrenskraft" i expertrapport 9.

Tabell 10.9**Investering i kommunikationssektorn i Sverige 1963–85.**

Rangordning efter ökningstakt.

Typ	Miljoner kronor 1985	Årlig procentuell tillväxt 1963– 1985
<i>Fordon och utrustning</i>		
Flygplan	400	+8,5
Tele- och postutrustning	2500	+4,5
Näringslivets personbilar	3800	+3,8
Lastbilar	3700	+3,6
Bussar	500	+2,2
Hushållens fordon	12500	+1,1
Järnvägsvagnar och lok	300	–2,0
Fartyg	200	–7,3
Summa	23900	+1,4
<i>Infrastruktur</i>		
Tele- och postanläggning och nät	2000	+1,0
Övriga kommunikations- anläggningar	1800	+0,7
Gator och vägar	2600	–2,1
Summa	6400	–0,3

Källa: Johansson m.fl. "Infrastruktur, produktivitet och konkurrenskraft", expertrapport 9

fiera infrastrukturens betydelse för produktivitsutvecklingen på makronivå kan vi således identifiera vissa flaskhalsproblem samt en möjlig regional snedfördelning av infrastrukturkapitalet.

Om dessa problem ej avhjälpas kan de negativa effekterna bli betydande. Delegationen menar att infrastrukturen blir allt viktigare för produktiviteten i framtiden. Sverige befinner sig långt från den europeiska kontinentens centrum. Skall konkurrenskraften vara god och utländska investerare förmås att satsa i Sverige, krävs en snabb modernisering av infrastrukturen. Analysen av vilka satsningar som bör ske, kan dock inte göras i allmänna ordalag. Det krävs en genomgång av effekterna på produktiviteten av specifika infrastrukturprojekt. Vi återkommer till frågan i policykapitlen.

10.8 Den sociala organisationens betydelse

Vi vill avsluta detta kapitel med att påminna om att investeringar inte sker i ett vakuum. För att kapitalbildningen skall få positiva effekter krävs att investeringarna accepteras av de människor som skall handha kapitalet, och att det finns utbildad personal som sköter maskinerna och utrustningen. Så är inte alltid fallet. Investeringar äger ibland rum i en organisation som inte kan hantera dem. Detta kan vara en förklaring till att deras effekter på produktiviteten blir mindre än väntat.

Eliasson har uttryckt detta på följande sätt: "Organisationskunnandet i verkstaden kan inte ersättas eller kompenseras av högpresterande maskiner".⁴⁷ Det finns många exempel på att högpresterande maskiner, som installerats på fel ställe i produktionsflödet, sänkt totalproduktiviteten. Ett exempel på dyrbara investeringar som inte givit förväntade produktivitets-effekter är 1980-talets stora investeringar i informationsteknologi. Vid slutet av 1970-talet fördes en animerad debatt om de stora produktivitetsvinster som kunde förväntas av datoriseringen. Man talade om det papperslösa kontoret, och farhågor yppades för stor arbetslöshet i spåren av den väldiga produktivitetshöjning som skulle komma när datorerna ersatte människor. Under 1980-talet har stora datainvesteringar skett. Ändå har inte produktiviteten stigit som väntat.⁴⁸

Datainvesteringar

En tänkbar anledning är att den sociala organisationen på de enskilda arbetsplatserna inte förmått assimilera den nya tekniken. Det sistnämnda kan ha förstärkts av att investeringarna ibland skett i alltför avancerad teknik. Dyra investeringar i avancerade högteknologiska system — stora centraldatorer med enorm kapacitet — har inte alltid kunnat utnyttjas fullt ut. För få av de anställda har kunnat utnyttja hela datakapaciteten i det dagliga arbetet. Det finns också många konkreta exempel på hur mjukvaran — dataprogrammen — inte varit tillräckligt användarvänlig.

Det är omöjligt, att kvantifiera effekterna av sådana "felinvesteringar". Likväl finns internationella utredningar, som hävdar att detta är en faktor bakom produktivitetsstagnationen. En dansk undersökning menar t.ex att produktivitetsdoppet i dansk industri vid mitten av 1980-talet till stor del kan förklaras av överoptimistiska investeringar i dyr "high-

⁴⁷ Eliasson: a.a.

⁴⁸ "Datorerna syns överallt utom i produktivitetsstatistiken" har nobelpristagaren Robert Solow sagt.

⁴⁹ Allan Naes Gjerding m.fl. "Jagten på den forsvundne produktivitet", Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1990.

⁵⁰ J Se "New Technologies in the 1990s. A Socio-Economic Strategy", OECD 1988, samt "Managing Manpower in Advanced Manufacturing Technology", OECD 1991. "TEP" står för "Technology and Economic Progress".

⁵¹ Åtskilliga ekonom-historiker har pekat på att det normalt tar flera decennier för stora tekniska förändringar att " mogna", dvs spridas, appliceras och få stora produktivitetseffekter. Se t.ex Paul David: "General Purpose Engines, Investment and Productivity Growth", stencil IVA 1990, där han liknar dagens datorisering vid elektrifieringen, som inleddes för nästan 100 år sedan.

⁵² I sin ovan citerade utredning om produktivitet myntade Erik Lundberg begreppet "Horndals-effekten" om just den vardagsrationalisering som i järnverket i Horndal gav en årlig produktivitetssökning på 2 procent utan nyinvesteringar.

tech", vilka inte började betala sig förrän efter flera år, då arbetsorganisationen förmått ta dem till sig.⁴⁹

OECDs s.k TEP-program⁵⁰ betonar också att diskrepanser mellan avancerad teknologi och en efterbliven social organisation kan hämma produktivitetens utvecklingen. Särskilt gäller detta när den tekniska utvecklingen tar språng i en teknik som kan appliceras i många led och sammanhang. Man understryker att teknisk förändring handlar om samspel mellan mänskliga och maskin. Teknisk utveckling är således en social process, som inte kan likställas med installation av ny hårdvara eller "ren" teknisk utveckling i snäv mening. Så omfattande tekniska förändringar som den nya informationsteknologin kräver, hävdar OECD, en gradvis institutionell anpassning som tar tid.⁵¹

Detta är en spännande hypotes, som har direkt samband med vad som sades om arbetsorganisationens betydelse i det föregående kapitlet. Det går dock knappast att hävda att Sverige i detta avseende kraftigt skiljer sig från andra, eller att detta skulle förklara några avvikelser i vårt tillväxtmönster gentemot andra länder.

Däremot kan man förutspå att datatekniken kommer att " mogna ut" under 90-talet och ge höjd produktivitetstillväxt inom flera områden. Detta av två skäl. För det första har tekniken blivit allt mer användarvänlig och applicerbar i persondatorer i stället för i stora centralenheter. För det andra har en ny generation växt upp, som är van vid att redan från början använda datatekniken. Detta innebär en betydande produktivitetspotential.

En annan viktig lärdom är, att även om kapitalbildningen långsiktigt är avgörande för produktiviteten, behövs inte alltid stora, nya investeringar för att få produktivitetseffekter. Produktivitet handlar också om att vardagsrationalisera. Ofta går det att införa ny teknik, förbättrad organisation och arbetsmetoder utan stora nyinvesteringar.⁵² Speciellt gäller detta inom delar av tjänstesektorn.

Även om investeringar, som framgått av detta kapitel, är väsentliga, får man alltså inte stirra sig blind på dem.

10.9 Slutsatser

I detta kapitel har långsammare kapitalbildning pekats ut som en förklaring till dämpningen av produktivitetstillväxten i industrin sedan 1970-talet. Kapitalintensiteten har växt betydligt långsammare än tidigare, vilket dämpat tillväxten i arbetsproduktivitet.

Ett viktigt resultat av analysen är skillnaden mellan kort- och långsiktiga faktorer. De stora svängningarna av produktivitet utvecklingen — den branta nedgången vid mitten av 1970-talet, uppgången under första delen av 1980-talet och stagnationen mot slutet av 1980-talet — är kortsiktiga och hänger samman med cykliska svängningar framför allt på arbetsmarknaden. Den underliggande, långsiktiga tekniska utvecklingen har, när man renser för förändringar av kapacitetsutnyttjandet, dämpats i förhållande till 1960-talet men inte svängt lika mycket.

De starka cykliska svängningarna hänger samman med det stora fallet av lönsamhet och produktion under 1970-talet. Devalveringarna gav kortsiktigt positiva effekter på lönsamhet och kapitalbildning, men har på längre sikt minskat omvandlingstrycket. Företagens drivkrafter att ersätta arbete med kapital har försvagats.

Till detta kommer att utländska företags motiv att investera i Sverige har varit otillräckliga. Detta hänger samman med Sveriges avsides geografiska läge, parat med höga kostnader, förvärvskontrollen och osäkerhet om energipolitik, lönsamhet och kostnadsutveckling. Samtidigt har hushållens sparande fallit.

Kapitalutnyttjandet och kapitalproduktiviteten har uppvisat brister, såväl inom industrin som i tjänstesektorn. Det gäller både lagerhantering, driftstider och fastighetsförvaltning.

Infrastrukturinvesteringarna har fallit något, men effekten av detta på produktiviteten på makronivå går ej att kvantifiera. Dock kan försummelser på detta område få stora negativa effekter i framtiden. En annan slutsats av kapitlet är, att investeringar för att få effekt på produktiviteten, måste ske i en arbetsorganisation som kan assimilera dem.

Delegationens slutsats är att kapitalbildningen är ett viktigt område för en produktivetsbefrämjande politik. Det kräver insatser såväl för att stärka den långsiktiga trenden som för att undvika djupa nedgångar av den art som inträffat under 1970- och 80-talen. Basen är ett relativt gott efterfrågetryck, som håller uppe kapacitetsutnyttjandet. Produktiva investeringar måste vara lönsamma i förhållande till alternativa placeringar, samtidigt som omvandlingstrycket bör vara hårt. Vidare krävs bättre drivkrafter för hushållens sparande och för kapitalbildning i små och medelstora företag. Stabiliseringspolitiken bör inriktas på att ge fasta spelregler, med fast växelkurs för att hålla nere osäkerhet och realränta. Infrastrukturen måste byggas ut och utländska företag stimuleras att investera i Sverige.

Strukturuomvandling och teknikspridning

I detta kapitel analyseras två problemkomplex. Det första rör branschsammanställningens betydelse för produktivitsutvecklingen. Är problemet att Sverige har för liten andel högteknologisk industri? Har strukturuomvandlingen gått snabbt eller långsamt jämfört med konkurrentländerna? Det andra rör teknikspridning samt forskning och utveckling. Har svenskt näringsliv särskilda problem att föra över forskningsresultat till praktiska innovationer? Hur påverkar detta produktivitetstillväxten?

1.1 Drivkrafter för produktivitet

Kapitel 11 skiljer sig från de båda föregående kapitlen, i det att det inte behandlar någon speciell produktionsfaktor. Utgångspunkten här är i stället att en del av den uppmätta produktivitetstegringen på makronivå inte kommer från förändringar på de enskilda arbetsplatserna, utan från att resurser flyttas från en arbetsplats till en annan, där produktiviteten är högre. Denna effekt hänger samman med takten i strukturuomvandlingen, dvs de resursomflyttningar som sker mellan branscher och sektorer. Traditionellt har strukturuomvandlingen ansetts vara ett viktigt element i tillväxten.

I detta kapitel kommer en rad olika aspekter på denna fråga att behandlas. Det rör storleken på de så kallade överflyttningseffekterna, liksom vad som driver dem. Det rör frågan huruvida några speciella sektorer i ekonomin ger särskilt hög produktivitet, och huruvida strukturuomvandlingen i Sverige varit sådan att dessa sektorer växt eller minskat i förhållande till konkurrenterna.

I detta sammanhang kommer också forskning och utveckling samt mekanismer för spridning av innovationer och ny teknik

att behandlas. Det ämnet är i och för sig inte omedelbart förknippat med strukturiomvandlingen. Ofta har dock de båda aspekterna behandlats samtidigt. Näringspolitik bygger ibland på föreställningen att en viss branschstruktur är önskvärd och att särskilda, riktade insatser för FoU och teknikspridning bör vidtas för att driva den ekonomiska utvecklingen åt det hållet.

Frågan är således vilka krafter som förmår resurser att flyttas från en verksamhet till en annan, mer högproduktiv. Frågan är också vilka drivkrafter som finns för innovationer att spridas och forskning att skynda på processen. Dessa frågor hänger i sin tur nära samman med den vidare frågan om marknadernas funktionssätt och effektiviteten i resursutnyttjandet, vilken kommer att behandlas i nästa kapitel.

11.2 Branschstruktur och överflyttningseffekter

Rent mekaniskt kan man i efterhand "förklara" en del av orsakerna till hög produktivitetstillväxt antingen med att ekonomin har en gynnsam struktur, i meningen att en stor del av produktionen sker i branscher med hög produktivitetstillväxt, eller att strukturiomvandling äger rum så att resurser flyttar till sektorer med högre produktivitetsnivå.

Dessa frågor har spelat stor roll i debatten om produktivitet. Delegationen anser dock för sin del att dessa faktorer knappast kan ses som någon kausal förklaring till produktivitetstillväxtens utveckling. Såväl strukturen som omflyttningsmönstret är nämligen *resultat* av andra, mer grundläggande krafter. Strukturiomvandlingens hastighet och riktning beror dels på hur efterfrågan förändras över tiden i olika sektorer, dels på hur ekonomins komparativa fördelar ändras. I det följande kommer därför analysen såväl av överflyttningseffekterna som av branschstrukturen att behandlas ur detta, mer fundamentala perspektiv.

11.2.1 Överflyttningseffekter

Med överflyttningseffekter menas de effekter på den aggregerade produktiviteten som i statistiken avläses då resurser flyttar mellan olika sektorer. Det kan antingen röra sig om överflyttningsvinster, då resurser flyttar till sektorer med högre produktivitet, eller om överflyttningsförluster, då förflyttningen sker till sektorer med lägre produktivitet. Omflyttningen

kan dels påverka produktivitetsnivån genom att resurser flyttas mellan sektorer med olika produktivitetsnivå, dels påverka produktivitetens *tillväxt* genom att resurser flyttar mellan sektorer med olika tillväxttakt.

Dessa effekter har tidigare spelat en betydande roll i debatten om produktivitet. Det gäller t.ex frågan om i vilken utsträckning omflyttningen av arbetskraft mellan jordbruk, industri och tjänstesektor påverkat produktivitetsutvecklingen, liksom frågan om Sverige har en i internationell jämförelse ogynnsam industristruktur. Delegationen menar dock, som redan framhållits, att det är fel att säga att en förändrad struktur "orsakar" produktivitetsförändringar. Strukturen bör snarare ses som en följd av andra, djupare liggande krafter för omflyttning och uppgradering av resurser.¹

Eftersom frågan ändå spelat stor roll i diskussionen, har delegationen låtit utföra flera studier som från olika utgångspunkter analyserar frågan, både vad gäller arbetsproduktivitet och TFP, och för nivå såväl som tillväxttakt.

SCBs undersökning

I SCBs studie över produktivitetsutvecklingen i Sverige² görs en relativt fin disaggregering av det privata näringslivet. Det delas in i 20 sektorer, varav 9 inom tillverkningsindustrin och 5 inom tjänstesektorn. En kalkyl har gjorts för att separera ut den effekt på arbetsproduktivitetens utveckling som kommit från förskjutningar i arbetskraftens branschammansättning. Man finner då en tydlig omsvängning mellan 1950- och 60-talen å ena sidan och 1970- och 80-talen å den andra.

Under 1950-talet svarade överflyttningar av arbetskraft från näringar med låg till näringar med hög produktivitet för ungefär en tiondel av den årliga produktivitetsökningen. Det innebär att av den årliga ökningen av BNP per arbetad timme med i genomsnitt drygt 3 procent stod omflyttningar mellan branscherna på denna aggregeringsnivå för ungefär 0,3 procentenheten. Under 1960-talet avtog storleken av dessa överföringsvinster påtagligt. Under 1970- och 80-talen har strukturförändringarna i stället genererat överflyttningsförluster. Statistiskt sett har de dock varit helt obetydliga och avtagande över tiden. Under början av 1970-talet kan de uppskattas till 0,1 procent per år och mot slutet av 1980-talet är de knappt mätbara.

¹ Dessutom beror överflyttningseffekternas uppmätta storlek i hög grad på valet av aggregeringsnivå. Ju fler sektorer analysen omfattar, desto större blir, per definition, överflyttningseffekterna.

² Aspén m.fl.: "Produktivitetsutvecklingen i svenskt näringsliv — en studie baserad på nationalräkenskaperna", expertrapport 1.

Bentzels studie

³ Bentzel: "Produktivitets utveckling 1970–1990" i expertrapport 3.

⁴ Affärsverken ingår dock eftersom de räknas till det privata näringslivet.

⁵ Detta förutsätter dock att inte de genomsnittliga nivåerna inom respektive sektor förändras av omflyttningen — dvs att marginalproduktiviteten inte skiljer sig från genomsnittsproduktiviteten.

Ragnar Bentzel gör i den utredning som redovisades i föregående kapitel³ också en studie av överflyttningar av arbetskraft mellan olika delsektorer i näringslivet. Den offentliga sektorn har såväl i Bentzels som i SCBs studie uteslutits ur analysen på grund av bristen på relevanta data.⁴ Utgångspunkten är tabell 11.1, som visar produktionsvärdet per sysselsatt i olika näringsgrenar. Aggregeringsnivån är här grövre än hos SCB; Bentzel har bara 9 delsektorer.

Där framgår att betydande skillnader föreligger mellan de olika näringsgrenarnas produktivitetsnivåer. Jordbruk, handel och "övriga tjänster" ligger lägst, medan el & gas samt bank & försäkring ligger högst. Det innebär, att en överflyttning av arbetskraft från verksamheter i de förra till verksamheter i de senare höjer arbetsproduktivitets genomsnittsnivå.⁵ Det framgår också att branscher med höga nivåer inte nödvändigtvis har snabb tillväxt. En överflyttning från en sektor med snabb produktivitetstillväxt till en med svag kan därför mycket väl medföra att den aggregerade produktivitetsnivån initialt stiger, nämligen om den sistnämnda sektorn har högre produktivitetsnivå än den förstnämnda.

I tabell 11.2 redovisas effekten av sysselsättningsmönstrets förändring mellan de utvalda delsektorerna. Det bör noteras, att Bentzels siffror för det första utgår från produktion per sysselsatt (ej per timme), för det andra redovisar effekten på produktionen (ej produktiviteten), samt för det tredje endast inkluderar nettoeffekten av omfördelningarna (där den totala sysselsättningsförändringens effekter rensats bort). Slutligen bör observeras, att data är hämtade från NR, vilket bl.a innebär

Tabell 11.1

Produktion per sysselsatt i olika näringsgrenar

Kronor i 1985 års penningvärde.

Näringsgren	1970	1980	1989
Jordbruk m. m.	56	77	122
Gruvor	141	149	204
Industri	94	113	140
El, gas, vatten	270	414	686
Byggnadsind.	88	117	143
Handel	80	94	107
Transporter	85	116	148
Bank m. m.	246	254	221
Andra tjänster	64	79	89
Hela näringslivet	94	119	143

Källa: Bentzel: "Produktivitets utveckling 1970–1990", expertrapport 3

Tabell 11.2**Sysselsättningens omfördelningseffekter på tillväxten 1960–89**

Årliga ökningar i procent

	1960–70	1970–75	1975–80	1980–85	1985–89
Tillväxt	4,2	2,8	1,0	2,2	2,8
Varav orsakad av omfördelning	1,1	0,5	0,3	0,2	0,4

Källa: Bentzel: a.a.

att serien för bank- och försäkringssektorn utgår från tumregeln att produktivitetstillväxten är 2 procent per år.

Mätt med denna metod skulle omfördelningen av arbetskraft mellan sektorer över hela perioden ha haft en icke obetydlig positiv effekt på tillväxten. Det framgår också att den minskade ordentligt mellan 1960- och 70-talen. Den halverades vid mitten av 1970-talet, sjönk därefter tillbaka ytterligare och ökade något igen under andra delen av 1980-talet. Omfördelningseffektens relativa betydelse var störst under senare delen av 1970-talet, då den stod för en tredjedel av den samlade tillväxten.

Sammanfattningsvis visar båda beräkningarna att överflyttningseffekterna har avtagit. Nivån blir olika, beroende på aggregeringsnivå och statistisk metod.⁶ Det går inte, mot bakgrund av vad som ovan sagts om analysens problem och att på grundval av det ovanstående, hävda att omfördelningseffekten av arbetskraft mellan näringslivets sektorer utgör någon självständig förklaring till produktivetsretardationen i näringslivet. Delegationens uppfattning är snarare att de siffror som redovisats i detta avsnitt är en avspiegling av den allmänna tillbakagång som kartlagts i tidigare kapitel och som orsakats av de faktorer som där diskuterats.

11.2.2 Branschstruktur och komparativa fördelar

I en annan studie för delegationen där branschstrukturen berörs, analyseras de djupare liggande drivkrafterna bakom produktivitetstillväxten, med särskild inriktning på det internationella specialiseringsmönstret. Där visas att den svenska industrisysselsättningen successivt tenderat att förändras i riktning mot högproduktiva branscher.⁷ Samtidigt finner man tecken på att utvecklingen av det svenska specialiseringsmönstret — hur den svenska industrins produktionsinriktning utvecklas i

⁶ Ett exempel är att en del av överflyttningseffekten hänger samman att arbetskraft, netto, flyttat från jordbruk (med låg nivå) till finansiell sektor (med hög), samtidigt som NR sannolikt underskattat produktivetsutvecklingen inom den senare. Det är således möjligt att den positiva effekten av omflyttningarna, på denna aggregeringsnivå, är större än vad som här angivits.

⁷ Hansson, Krafft, Lundberg och Swedenborg: "Internationalisering och produktivitet", expertrapport 8. Storleken av effekten uppskattas till 0,3 procents årlig tillväxt av produktivitet.

förhållande till medborgarnas konsumtionsmönster (vilket i sin tur anges av branschmönstret för nettoexporten) — under 1980-talet bytt riktning.

I en öppen marknadsekonomi specialiserar nationer i enlighet med sina respektive komparativa fördelar. Tidigare fanns ett starkt samband mellan svensk specialisering och export å ena sidan och förädlingsvärde per sysselsatt å andra sidan. Eftersom det för att åstadkomma ett högt förädlingsvärde per sysselsatt krävs antingen stora insatser av realkapital per sysselsatt eller högt kvalificerad arbetskraft, avspeglar detta att de komparativa fördelarna för svenskt näringsliv legat i branscher med hög kapitalintensitet och avancerat humankapital. Svensk industri har fram till 1970-talet allt mer specialiserat sig på produktion med hög produktivitet (i meningen högt förädlingsvärde per sysselsatt), vilket hänger samman med snabb ökning av såväl humankapital som realkapital.

Under 1980-talet har emellertid mönstret förändrats. Specialiseringen på branscher med hög kapitalintensitet har försvagats.

Författarna till expertrapport 8 menar att denna utveckling avspeglar en förändring av den svenska ekonomins komparativa fördelar, orsakad av en i internationell jämförelse otillräcklig real- och humankapitalbildning. Den tolkningen, menar författarna, styrks av att förädlingsvärdet per sysselsatt i svenska producerande dotterbolag i utlandet, som tidigare överlag varit lägre än i de svenska delarna av motsvarande koncerner, tenderat att öka snabbare än i Sverige. En orsak kan vara en kontinuerlig utflyttning av aktiviteter med högt förädlingsvärde inom de multinationella företagen från Sverige till utlandet, föranledd av en försämrad relativ tillgång på real- och humankapital i Sverige.⁸

Detta stärker slutsatsen i kapitel 10, där en långsammare kapitalbildning lyftes fram som en förklaring till insaktningen av produktivitetstillväxten. Det viktiga här är att man, utöver denna grundläggande effekt, också kan urskilja en förändring i omflyttningsmönstret mellan branscher, till förmån för de mindre kapitalintensiva.

Sammanfattningsvis har "överflyttningsvinsterna" varit positiva under 1970- och 80-talen; arbetskraft har flyttats till sektorer med högre produktivitet. Expertrapport 8 visar dock samtidigt att detta i hög grad berodde på att efterfrågan växte snabbt på dessa produkter. Däremot har svensk industris specialisering på dem försvagats, vilket innebär att takten i överflyttningen till sektorer med högre kapitalintensitet har saktat av jämfört med andra länder. Författarna uppskattar den sam-

⁸ Hansson m.fl.: Expertrapport 8.

manlagda effekten av denna utveckling på arbetsproduktiviteten i industrin till en minskning på mellan 1 och 2 procent under 1980-talet, dvs en årlig minskning på 0,1–0,2 procent.

12.2.3 Effekter på totalfaktorproduktiviteten

Den ovan citerade studien har också undersökt branschstrukturens betydelse för TFPs utveckling på nationell nivå, både inklusive och exklusive offentlig sektor. Frågan är om Sverige jämfört med OECD har haft en "ogynnsam" sammansättning av sin ekonomi.

Vad gäller produktivitetstillväxten kan man vid en internationell jämförelse konstatera ett ganska stabilt sektorsmönster. Jämfört med övriga OECD har Sverige högre andelar av produktion och sysselsättning inom sektorer med låg uppmätt produktivitetstillväxt. Effekten av sektorstrukturen är emellertid liten och kan inte förklara någon svensk eftersläpning. För hela den undersökta perioden 1970–85 blir den skillnad i TFPs ökningstakt som kan hänföras till att branschsammansättningen är olika i Sverige och OECD mindre än 0,1 procent per år. Om hänsyn tas till den offentliga sektorns storlek försvinner differensen praktiskt taget helt.

Slutsatsen är, att varken branschsammansättningen eller strukturförändringar i riktning mot branscher med låg TFP-tillväxt kan förklara en i förhållande till omvärlden lägre TFP-tillväxt i Sverige på makronivån.

Ett viktigt resultat av denna studie är att industrikaraktistika tycks förklara TFP-varianter mer än länderkaraktistika.⁹ Innebörden är att samma branscher i skilda länder är mera lika varandra än olika branscher i samma land. Ett skäl till detta är att ekonomin internationaliseras och att de stora multinationella företagen påskyndar teknikspridningen över nationsgränserna inom de olika branscherna. Vi återkommer till detta i avsnitten om forskning och teknikspridning nedan.

⁹ Se även Engländer och Mittelstädt: "Total Factor Productivity. Macroeconomic and Structural Aspects of the Slowdown", OECD Economic Studies 10/1988.

11.3 Har Sverige för lite "high-tech"?

Diskussionen om branschsammansättningens effekter utgår från att det finns vissa branscher och specialiseringsmönster som ger högre produktivetsnivå och/eller produktivitetstillväxt än andra. Ofta antas att dessa "högproduktiva" branscher

är mer "högteknologiska". En av de frågor som diskuterats i detta sammanhang har därför varit huruvida den svenska branschstrukturen innehåller för lite högteknologisk produktion, och om detta i så fall fått negativa effekter på produktiviteten. Delegationen har låtit genomföra en studie, som undersöker denna fråga.¹⁰

¹⁰ Edqvist: "Högteknologiska produkter och produktivitet i svensk industri" i exportrapport 10.

11.3.1 Omfattningen av den högteknologiska produktionen

Hög teknologisk kompetens kan vara av två slag. För det första att avancerad teknik används av ett företag vid produktionen av en viss produkt. För det andra att själva produkten är "högteknologisk", i meningen att branschen lagt ned stora forsknings- och utvecklingsresurser för att ta fram produkten. Båda påverkar produktivitetens utvecklingen, genom att höja kvaliteten i produktionen, vilket bl.a gör det möjligt att ta ut höga priser. Distinktionen mellan dessa båda typer av kompetens är dock i praktiken inte enkel att göra.

Den internationella statistiken från OECD karakteriserar begreppet högteknologi utifrån FoU-intensiteten i branschen som framställer produkten i fråga. En "högteknologiprodukt" är således en, för vilken forsknings- och utvecklingskostnaderna varit stora.¹¹ Med denna definition klassar OECD fem produktgrupper som högteknologiska: läkemedel, kontorsmaskiner och datorer, elektronikprodukter, transport och flyg, samt vetenskapliga instrument.

Det finns en statistisk korrelation mellan förekomsten av högteknologiska produkter, definierade på detta vis, å ena sidan och produktivitetstillväxt å den andra. Tillväxten av arbetsproduktiviteten i fyra av de fem högteknologiska produktgrupperna har under de senaste 15 åren varit högre än för tillverkningsindustrin som helhet. Snabbast växte produktiviteten inom sektorn kontorsmaskiner och datorer, följt av läkemedel. Den enda varugrupp där produktivitetstillväxten var lägre än industrigenomsnittet var elektriska maskiner.¹²

Den citerade studien visar, att produktionen av högteknologiprodukter är relativt liten i Sverige, jämfört med de stora, ledande OECD-länderna; den är dock ganska normal jämfört med små länder. Den stiger inte heller över tiden, vilket skett i flera viktiga konkurrentländer. Av tabell 11.3 framgår att andelen högteknologiprodukter i svensk industri legat runt 10 procent under de senaste 20 åren, medan OECD-snittet gradvis stigit, till 16 procent 1986. Det innebär att den svenska

¹¹ Noga räknat, att FoU-kostnaderna utgör minst 4 procent av produktens saluvärde.

¹² I denna varugrupp ingår bl.a. delsektorn hushållsmaskiner, som normalt inte klassas som FoU-intensiv. Om denna delsektor exkluderas, får även varugruppen elektriska maskiner en snabbare produktivitetstillväxt än industrisnittet.

Tabell 11.3

Andel av tillverkning av produkter i tillverkningsindustrin som härrör från industrier med hög FoU-intensitet, procent

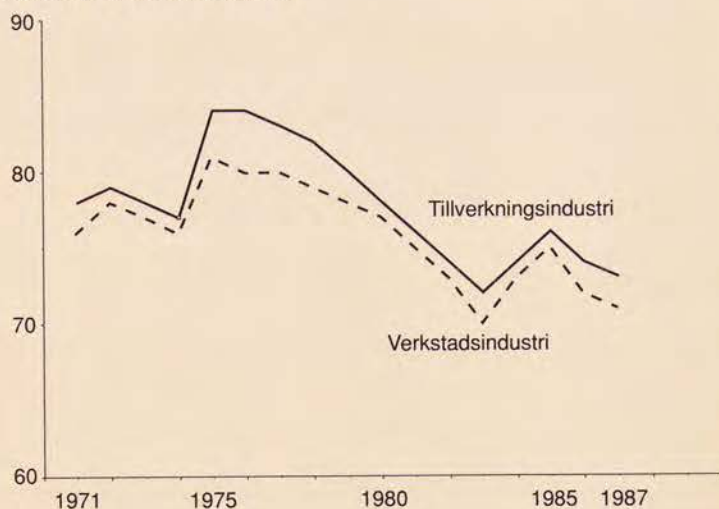
	1971	1972	1974	1975	1977	1980	1983	1985	1986
<i>Stora länder</i>									
– Frankrike	10.4	10.4	10.1	11.1	11.2	11.2	12.1	12.8	12.6
– Västtyskland	12.0	12.7	12.6	12.2	12.6	12.5	12.5	13.8	13.5
– Japan	14.0	14.1	12.9	12.2	13.6	14.6	17.7	19.1	19.2
– U. K.	11.9	11.7	10.7	11.0	10.8	12.5	12.8	14.9	16.0
– USA	13.7	13.2	12.7	12.6	12.5	14.6	16.6	18.0	17.2
<i>Små länder</i>									
– Finland	3.9	4.0	4.2	4.5	4.7	4.6	4.8	5.6	5.5
– Holland	12.1	12.8	11.7	11.5	11.5	11.5	11.6	12.6	12.0
– Norge	5.7	5.4	5.6	5.3	5.1	4.9	5.7	5.9	6.1
– Sverige	9.9	9.7	9.0	10.0	9.7	9.2	9.9	10.6	10.0
OECD	12.0	12.0	11.0	11.0	11.2	12.1	14.0	15.3	15.9
Sverige i % av OECDs genomsnitt	82.5	80.8	81.8	90.9	86.6	76.0	70.7	69.1	62.9

Källa: Edqvist: "Högteknologiska produkter och produktivitet i svensk industri", expertrapport 10

Diagram 11.1

Sveriges andel av exporten av tillverknings- och verkstadsprodukter som härrör från FoU-intensiva branscher 1971–1987

Procent av OECDs genomsnitt



Källa: Edqvist: a.a.

högteknologiandelen har minskat påtagligt i förhållande till OECDs.

I diagram 11.1 visas att den svenska exportandelen av högteknologiprodukter i förhållande till OECD-genomsnittet sjunkit de senaste decennierna. Innebörden är att Sveriges andel av världens tillverkning av högteknologiska produkter enligt OECDs definition minskar. Serien slutar 1987, på grund av bristen på internationella data. På grundval av kraftigt försämrade siffror för den svenska handelsbalansen för elektronikprodukter 1988–89, drar Edqvist dock slutsatsen att den svenska export- och produktionsandelen av högteknologiprodukter fortsatt att sjunka, även efter 1987.

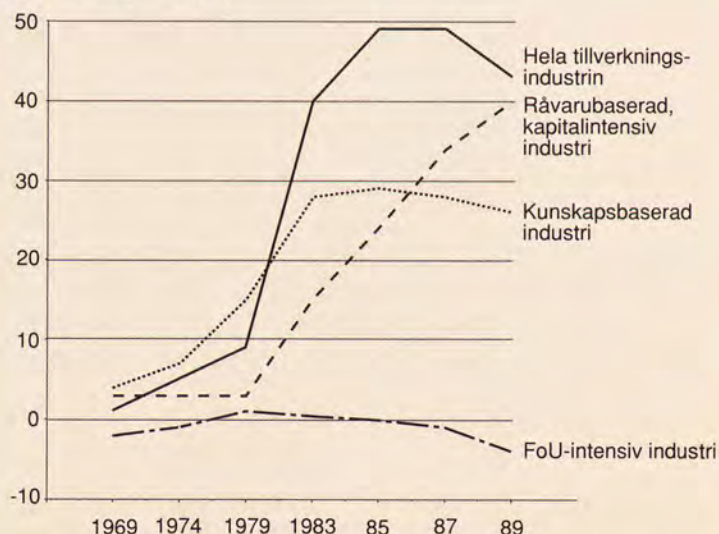
Mätt på detta sätt glider således Sverige nedåt i "high-tech-ligan". Likartade slutsatser har dragits av andra studier. Lennart Ohlsson hävdar i en ny bok att Sveriges globala handelsutbyte kännetecknas av en klar "mellanteknologisk specialisering", och att en tidigare svensk rörelse i riktning mot mer kunskapsbaserad industri under 1980-talet brutits.¹³ Diagram 11.2 visar hur nettoexporten utvecklats de senaste 20 åren i tillverkningsindustrin totalt samt i tre delsektorer.

¹³ Ohlsson: "Förnyelsepolitiken och riskkapitalet", Industriförbundets förlag 1991.

Diagram 11.2

Nettoexport i olika industrisektorer 1969–1989

Milljarder kr, löpande priser



--- Råvarubaserad kapitalintensiv: Livsmedel, skog, petroleum, kemisk, metall.
 Kunskapsbaserad: Hushållskapitalvaror, investeringsvaror, insatsvaror, varv.
 -.-.- FoU-intensiv: Elektronik, läkemedel.

Källa: Ohlsson: "Förnyelsepolitiken om riskkapitalet", Industriförbundets förlag 1990.

Ohlssons branschindelning följer inte den gängse. I stället baseras den på faktorinsatserna och den relativa betydelsen av humankapital, relakapital och råvaruinsatser. Där framgår att det stora exportöverskott som tillverkningsindustrin fick under 1980-talet helt beror på en uppgång av exporten för vad som här kallats råvarubaserad, kapitalintensiv industri, medan det han kallar den kunskapsintensiva delsektorns exportutveckling bromsats upp och den FoU-intensiva sektorn uppvisar underskott. Ohlsson landar således, om än med annan terminologi i ungefär samma slutsats som expertrapport, 8 dvs att det tidigare specialiseringsmönstret brutits och att svensk industri de senaste tio åren rört sig i riktning mot mindre kunskapsintensiv verksamhet.

11.3.2 Effekter på produktiviteten

Givet en starkare produktivitetsutveckling i högteknologisektorerna skulle en trend mot relativt sett lägre teknologisk nivå i svensk industri kunna bidra till att "förklara" en långsam svensk produktivitetstillväxt i samma mekaniska mening som de s.k överflyttningseffekterna förklarar den. Effekten skall dock inte överdrivas. Eftersom den FoU-intensiva sektorn är såpass liten (10 procent av den svenska tillverkningsindustrin), kan mindre skillnader i dess tillväxtandel gentemot andra länder omöjligen förklara någon större del av en svensk eftersläpning.

Delegationen menar att den teknologiska kompetensen är viktig för den långsiktiga produktivitetstillväxten. Ändå menar vi att den terminologi och en del av de analysmetoder som förekommer i debatten riskerar att leda tanken fel. För det första är andelen högteknologisk produktion ett resultat av djupare liggande faktorer, som påverkar Sveriges förutsättningar att bedriva sådan produktion. För det andra säger de kriterier för branschindelning som OECDs analys använder föga om den teknologiska nivån i branschen i fråga.

Hur klassificera?

Ohlssons branschindelning är intressant, eftersom den utgår från faktoranvändningen. OECDs klassificering av högteknologi enligt FoU-intensitet är däremot inte lätt att tolka. En telefon är t.ex enligt OECDs definition en FoU-intensiv produkt, trots att produktionsprocessen till stor del består av monotont och lågbetalt monteringsarbete. Motsatsen gäller

pappersindustrin, där slutprodukten inte klassas som forskningsintensiv, trots att produktionsprocessen är automatiserad och högteknologisk.

Ett annat problem är aggregeringsnivån. Tillverkning på låg teknologisk nivå förekommer inom alla de branscher som av OECD klassats som högteknologiska. Likaså förekommer tillverkning på hög teknologisk nivå inom de branscher som inte är medräknade bland de högteknologiska. Sverige har högre FoU-intensitet än många andra länder i flera av de branscher som av OECD klassats som lågteknologiska. Dessutom förekommer snabb förnyelse också av produkter inom dessa branscher.¹⁴

Att FoU avkastar företagsspecifika kunskaper gör det också nödvändigt att skilja mellan länders komparativa fördelar och företags konkurrensfördelar. Genom existensen av multinationella företag blir företagets konkurrensfördelar inte längre lika nationellt bundna. Utvecklingen av transport- och kommunikationsteknik har gjort det möjligt att inom ramen för det multinationella företaget dela upp produktionsprocessens olika aktiviteter och välja en lokalisering för varje aktivitet som överensstämmer med olika regioners komparativa fördelar.

En sådan fragmentisering av aktiviteter gör det, som Lars Lundberg har påpekat,¹⁵ ännu mindre meningsfullt att klassificera *produkter* som högteknologiska därför att ett visst stadium i processen, t.ex produktutveckling, kräver FoU-insatser. Som kommer att framgå nedan, kommer små nationer mer eller mindre automatiskt att missgynnas vid sådana jämförelser, eftersom FoU-verksamhet har skalfördelar. Det medför att storföretag tenderar att satsa sina FoU-insatser i stora länder, med stora universitet och god tillgång till bra forskare.

Det är därför svårt att veta vad indelningen i "högteknologiprodukter" ovan egentligen visar om den tekniska nivån i ett land — och än mindre i dess företag. En annan studie som delegationen låtit utföra, hävdar att man inte kan tolka resultaten som att svensk produktion eller export skulle ha lågt teknikinhåll jämfört med andra länder — i synnerhet inte jämfört med länder på samma storleksnivå. Snarare visar de helt enkelt att Sverige har en något annan branschstruktur — men att man med ledning enbart av OECD-definitionen inte kan avgöra vårt lands tekniska nivå.¹⁶

Delegationen delar denna inställning. Vad tabellerna ovan har visat är, än en gång, att den svenska branschstrukturen — nota bene, på den aggregationsnivå som här använts — utvecklats i en riktning som kännetecknas av lägre real- och human kapitalintensitet. Det går dock inte att i allmänhet påstå att

¹⁴ Ett konkret exempel är Sandvik Coromant, som får hälften av sin omsättning på produkter som inte fanns 1985.

¹⁵ Lundberg: "Svensk industristruktur: Basindustri eller högteknologi?", Ekonomisk Debatt 4/90.

¹⁶ Fölster: "Hinder för teknikspridning i Sverige", expertrapport 10.

detta är en följd av att Sverige *tekniskt* skulle halka efter. Kausalsambandet är det omvända. En avtagande specialisering på humankapitalintensiv och/eller högteknologisk (dvs FoU-intensiv) produktion avspeglar att de svenska produktionsförutsättningarna på dessa områden har försämrats. Detta kan i sin tur bero på en alltför långsamt växande tillgång på tekniskt och vetenskapligt högt kvalificerad arbetskraft; något som kunde konstateras som ett problem i kapitel 9.

Det innebär, att om en fortsatt försvagning av Sveriges komparativa fördelar skulle äga rum vad avser real- och humankapitalintensiv produktion, kommer detta på längre sikt att slå mot Sveriges möjligheter att framställa tekniskt avancerade och högkvalitativa produkter. Detta är nog så allvarligt, men det blir då resultatet av den svaga utvecklingen, inte dess orsak.

11.4 Hur snabbt går strukturuomvandlingen?

Om produktiviteten blir högre då resurser flyttar till mer produktiva verksamheter, följer att produktivitetstillväxten gynnas då omflyttningen går fort, dvs då strukturuomvandlingen är snabb.

I en marknadsekonomi sker ständiga förändringar av företagens konkurrensbetingelser. Nya produkter tillkommer, ny teknik utvecklas, efterfrågan förskjuts mellan produkter och varugrupper och tillgången på olika resurser förändras. Nya "framtidsbranscher" växer fram, medan andra blir "krisbranscher", vars kapital blir obsolet och vars arbetskraft får se sin samhällsekonomiska produktivitet falla.

Anpassningen till de förändrade konkurrensförutsättningarna sker emellertid inte omedelbart. Det finns därför en potential för ökad produktivitet. Ju snabbare omvandling genom att resurser överförs från "krisbranscher" till "framtidsbranscher", desto snabbare tillväxt av produktiviteten borde man kunna vänta sig.

Mot denna bakgrund har delegationen låtit utföra en studie av hur strukturuomvandlingstakten i industrin förändrats. Uppgiften här är således inte att bestämma mönstret i omvandlingen, utan endast dess hastighet.

I undersökningen har omvandlingstakten definierats som förändringstakten för industrisysselsättningens branschfördelning.¹⁷ Metoden har brister, eftersom resultatet — liksom i alla branschstudier — beror på aggregeringsnivån. Bara omflytt-

¹⁷ Mer precist som summan av absoluta förändringar av sysselsättningsandelarna från ett år till nästa under perioden 1964–1987. Se Hansson m.fl: expertrapport 8.

ningar mellan branscher på den valda nivån kommer med, medan omflyttningar inom branscherna ej noteras. Med reservation för dessa tolkningsproblem visar undersökningen att drygt 2 procent, netto, av de industrisysselsatta årligen har bytt bransch. Takten tilltog under 1960-talet, men har därefter planat ut. Eftersom omvandlingstakten ej har fallit kan den inte förklara nedgången av produktivitetstillväxten.

Takten i struktumvandlingen förefaller dock att under åren efter oljekriserna ha varit långsammare i Sverige än i konkurrentländerna.¹⁸ Dock är den tillgängliga branschindelningen grov. OECD har beräknat ett "omvandlingsindex", vilket mäter den andel av produktionen (alltså ej sysselsättningen) som omfördelats mellan några huvudbranscher inom industrin under samma period. Nio länder har undersökts. Enligt detta index hade Storbritannien den snabbaste takten i struktumvandlingen, medan Sverige låg trea från slutet, med Finland och Västtyskland efter sig.¹⁹ I en mer detaljerad jämförelse med de nordiska länderna i expertrapport 8 framstår inte omvandlingstakten i Sverige som speciellt snabb.

Tillgängliga data pekar alltså på att struktumvandlingen i svensk industri efter oljekriserna inte skulle varit särskilt snabb, vare sig i historiskt eller internationellt perspektiv.

¹⁸ Hansson m.fl.: a.a. Författarna betonar själva att indelningen i branscher är grov. Man bör därför akta sig för att hårdra materialet.

¹⁹ "Economies in Transition. Structural Adjustment in OECD Countries", OECD 1989.

11.5 Omvandlingstryck och drivkrafter för struktumvandling

Sammanfattningsvis har vi funnit att såväl takten som mönstret i struktumvandlingen inom det svenska näringslivet kan ha haft en viss negativ effekt på produktivitetens utveckling. Däremot har vi funnit att denna utveckling svårligen låter sig förklaras av förändringar av Sveriges tekniska nivå i sig, mätt på det sätt som ofta görs i debatten. Samtidigt har vi funnit att om den nuvarande utvecklingen fortsätter, kommer den att få allt allvarigare negativa konsekvenser på den svenska tekniska kompetensen och konkurrensförmågan.

Den viktiga frågan är vilka krafter som driver struktumvandlingen och tillväxtmönstret. Vad får företagen att fatta beslut som leder till ändrad branschstruktur och teknisk utveckling? Och vad är det i dessa drivkrafter som förändrats så att resultatet har blivit det ovan beskrivna? Analysen gäller både det omvandlingstryck som riktas mot den svenska ekonomin från omvärlden, och de inhemska drivkrafterna för struktumvandlingen.

11.5.1 Internationaliseringen

Internationaliseringen av den svenska ekonomin utgör ett kraftigt tryck för strukturuomvandling och teknisk förändring. Delegationen har låtit genomföra en omfattande studie, som kraftigt understryker internationaliseringens betydelse.²⁰ Den kommer att redovisas i nästa kapitel om konkurrens och marknadernas funktionssätt, varför vi här bara kort påpekar, att internationalisering — att nationella marknader öppnas för internationell konkurrens — är en stark drivkraft för strukturuomvandling och produktivitetstillväxt.

Orsaken är att internationalisering innebär skärpt konkurrens, ökad utslagning av lågproduktiva företag samt större valfrihet för konsumenterna. Internationaliseringsgraden i den svenska ekonomin har tilltagit under hela efterkrigstiden, vilket skärpt det utifrån kommande omvandlingstrycket. Hur har då den inhemska ekonomin svarat på detta tryck?

11.5.2 Inhemska drivkrafter för strukturuomvandling

Devalveringarna har troligen varit en orsak till lägre takt i strukturuomvandlingen. Utslagning av lågeffektiva företag och anläggningar inom den konkurrensutsatta sektorn har fördröjts. Detta framgår av diagram 11.3, som visar att antalet nedläggningar av arbetsställen halverades under åren efter efter inledningen av devalveringsstrategin 1976–77. Ökade genomsnittliga vinstmarginaler sköt upp beslut om nedläggning och bromsade överflyttningen av resurser till mer produktiva anläggningar.²¹

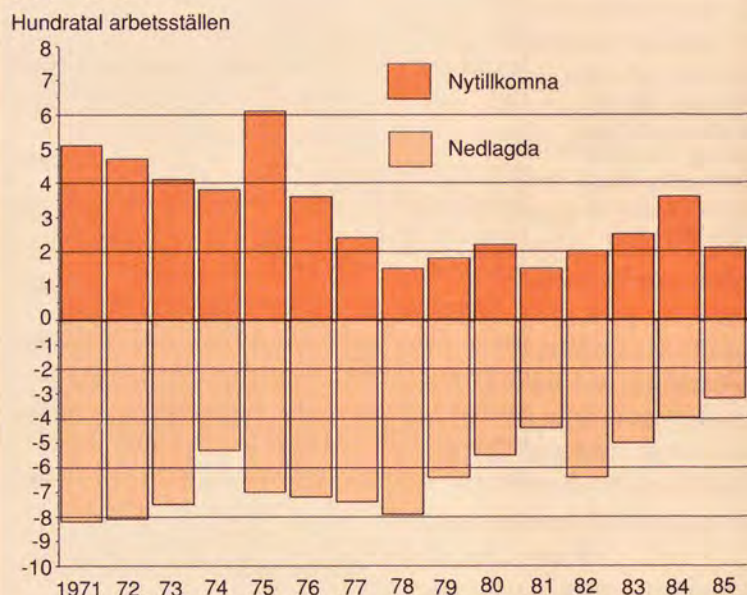
Strukturuomvandlingen inom den konkurrensutsatta sektorn bromsas därmed upp. Samtidigt påverkade devalveringarna och deras eftervård relationen mellan konkurrensutsatt och skyddad sektor.

Ett syfte med de stora devalveringarna 1977, 1981 och 1982 var att stärka den konkurrensutsatta sektorn (exportindustrin och den importkonkurrerande industrin) gentemot den skyddade (offentlig sektor, privata tjänstenärings, jordbruk och byggsektor). Medlet var att förbättra den relativa lönsamheten i den konkurrensutsatta sektorn. Inledningsvis lyfte devalveringarna den relativa lönsamheten i K-sektorn, som avsett. Under överhettningssperioden, under andra hälften av 1980-talet, föll emellertid K-sektorns relativa lönsamhet tillbaka. Ett

²⁰ Hansson, Krafft, Lundberg och Swedenborg: "Internationalisering och produktivitet", expertrapport 8.

²¹ Expertrapport 8 visar att strukturuomvandlingstakten i industrin minskade i perioder med högt genomsnittligt vinstläge.

Diagram 11.3
Antal nytilkomna och nedlagda arbetsställen i tillverkningsindustrin
1971–1985



Källa: Långtidsutredningen 1990.

skäl är sannolikt att K-sektorn har svårare att vältra över prishöjningar på konsumenterna än S-sektorn.²²

²² Henrekson:
 "Devalveringarnas
 effekter på den
 svenska ekonomins
 struktur", i Jonung
 (red): "Devalvering-
 en 1982. Rivstart el-
 ler snedtändning?",
 SNS 1991 (under
 utgivning).

Industrisubventionerna

Till detta skall läggas ytterligare en faktor som minskade omvandlingstrycket vid mitten av 1970-talet, nämligen den väldiga expansionen av industripolitikens olika stöd till företag i svårigheter. Det blev mindre lönsamt att öka produktiviteten genom rationaliseringar och produktivitetsutveckling, och mer lockande att knacka på dörren till akutmottagningen i industridepartementet. En av delegationens utredningar hävdar, att en faktor bakom den långsammare struktumvandlingen varit just ökade svårigheter att frigöra arbetskraft från de långsiktigt stagnerande delarna av näringslivet, något som bl.a. hänger samman med subventionspolitiken.²³

En annan politiskt bestämd faktor var det folkliga motstånd som redan under 1960-talet uppstod mot "flyttlasspolitiken". Under 1970-talet vidgades kritiken till en misstänksamhet mot industrisamhället som helhet. De regionalpolitiska och andra stöd som introducerades som en följd av detta, torde ha haft en viss, negativ effekt på takten i struktumvandlingen.

²³ Hansson m.fl.: a.a.

Sammanfattningsvis kan sägas, att strukturella förändringar på världsmarknaden genom den långtgående internationaliseringen av industrin medförde ett starkt omvandlingstryck under 1970- och 80-talen. Mot detta verkade såväl ett ökat folkligt och politiskt omvandlingsmotstånd som vissa rörlighets-hämmande inslag i den ekonomiska politiken.

11.6 FoU, teknikspridning och produktivitet

Vi lämnar därmed branschstruktur och strukturuomvandling. Resten av detta kapitel skall behandla forskning, utveckling och teknikspridning. Forskning och utveckling ger teknisk utveckling, nya produkter och nya processer och får därmed indirekt betydelse för produktivitetstillväxten. För produktivitetens utveckling är också takten i spridningen av kunskaper om ny teknik viktig.

11.6.1 FoUs effekter på produktiviteten

Krav på ökade FoU-insatser — och statligt stöd till sådana — brukar ingå i de flesta program för tillväxt. Ökade FoU-insatser leder emellertid inte automatiskt till teknisk utveckling och produktivitet. FoU-statistiken visar *kostnaderna* för forskning och utveckling, inte resultatet!

Än mindre är det säkert att grundforskning medför ökad produktivitet. För det första är grundforskning osäker och det tar lång tid innan den betalar sig. För det andra leder inte framgångar i grundforskning nödvändigtvis till ekonomisk tillväxt. Storbritannien är det land som har flest nobelpris per capita i naturvetenskapliga ämnen — men Storbritannien har också under hela 1900-talet haft en svag ekonomisk utveckling. Japan — det land som enligt alla kriterier haft den snabbaste tekniska och ekonomiska utvecklingen — har däremot hittills uppvisat relativt dåliga resultat i akademisk grundforskning, mätt som publicerade artiklar i vetenskapliga tidskrifter, nobelpris i naturvetenskap, etc.

Det för produktivitetens utvecklingen väsentliga är således att vara duktig på kommersiellt gångbara innovationer, dvs på U snarare än F.²⁴ Teknikspridning tycks i praktiken vara viktigare än utveckling av helt ny teknik. I synnerhet gäller detta för små länder, som av naturliga skäl inte kan befinna sig på fronten på alla områden. Beläggen är dock inte entydiga.²⁵

²⁴ Det är i detta sammanhang, och mot bakgrund av vad som ovan sades om publicering av vetenskapliga artiklar, slående att i Japan publiceras en mycket stor andel av dessa av industrin och behandlar tillämpad teknik.

²⁵ En relativt omfattande studie tyder på att grundforskning inom den amerikanska industrin där givit högre avkastning än tillämpad forskning. Se Griliches: "Productivity and R&D", *American Economic Review* 1/86. Det bör dock noteras att USA under efterkrigstiden haft en långsam produktivitetstillväxt.

Ett visst samband har ändå kunnat konstateras mellan FoU och ekonomisk tillväxt. Likaså menar de flesta forskare att det finns ett samband mellan FoU och produktivitet. En rad internationella studier har funnit en positiv korrelation mellan FoU-verksamhet och produktivitetstillväxt, både vad gäller TFP och arbetsproduktivitet.²⁶ Tillväxten i FoU-verksamheten minskade i västvärlden under 1970-talet, sannolikt p.g.a. att den ekonomiska krisen sänkte efterfrågetrycket. En återhämtning har därefter skett, under 1980-talet. FoU-verksamhetens tillväxtmönster har därmed varierat på samma sätt som produktivitetens. Det har däremot inte varit möjligt att belägga att nedgången av produktivitetstillväxten skulle bero vare sig på minskad omfattning av FoU eller sämre avkastning på FoU-verksamheten.

²⁶ En översikt över den internationella forskningen ges av Nadiri: "Innovationer och teknikspridning", i expertrapport 10.

11.6.2 Svensk FoU-verksamhet

Sverige har en mycket omfattande FoU-verksamhet, som dessutom har växt mer än i de flesta andra länder. Det svenska näringslivets FoU-utgifter som andel av dess förädlingsvärde är högre än i något annat land och långt större än i något land av samma storlek. Sverige har också, som framgår av diagram 11.4, haft den snabbaste tillväxten bland industriländerna av denna kvot under 1970- och 80-talen.

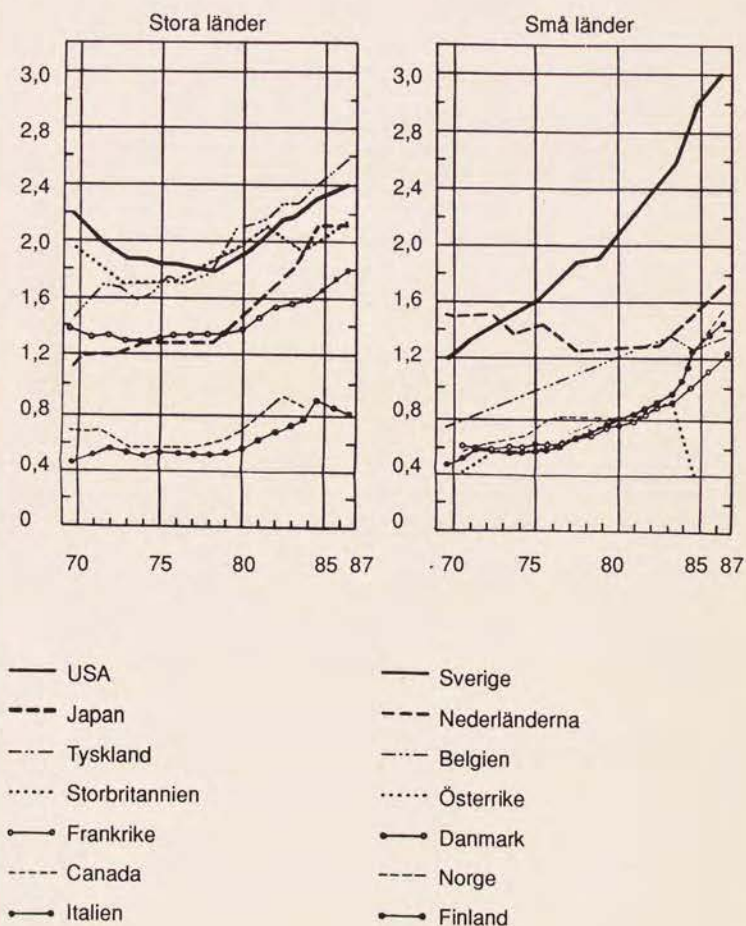
Det finns ett klart samband mellan FoU-ivesteringar och produktionstillväxt i svensk industri. De mest FoU-intensiva företagen har haft den starkaste tillväxten av produktionen under 1980-talet. Däremot är sambandet mellan FoU och produktivitet inte lika klart. Delegationen har låtit genomföra en studie över detta samband och hur det utvecklats i Sverige.²⁷

Under 1960-talet fanns ett statistiskt signifikant samband mellan FoU-utgifter och TFP-tillväxt i Sverige. För varje procents ökning av FoU ökade TFP med en kvarts procent. Under 1970-talet går detta samband inte längre att spåra. Det är svårt att tolka detta trendbrott. Problemet är, liksom i så många andra fall, att sifferserierna i sig själva ej säger något om kausaliteten. Beror det försvunna sambandet på att FoU inte längre ger lika goda effekter på produktiviteten, eller beror det på att andra faktorer påverkat produktiviteten så negativt att de raderar ut fortsatta positiva effekter från FoU? Eller beror det helt enkelt på att skattesystemet under perioden ändrats, så att företagen funnit det lönsamt att omdefiniera FoU-utgifter?

I den internationella debatten har hypoteser framförts om att FoU-investeringar under de senaste 15 åren har givit mind-

²⁷ Paphristodoulou: "FoU, innovationer och produktivitet: Resultat och förklaringar" i expertrapport 10.

Diagram 11.4
Det privata näringslivets FoU-utgifter i procent av förädlingsvärdet 1970–1987



Källa: OECD.

re bidrag till produktiviteten än tidigare. En orsak skulle vara att energikriserna medförde att en stor del av det FoU-kapital som var bundet till det gamla systemet blev föråldrat.²⁸ Den översikt som Nadiri gjort för delegationen drar likväl slutsatsen att denna hypotes inte kan beläggas i empiriska studier. Tvärtom, menar han, medför internationaliseringen av produktionen och den allt snabbare teknikspridningen över gränserna att FoU-verksamheten får allt större *indirekta* effekter på produktiviteten.²⁹

²⁸ Se Jorgensens inlägg i Landau-Rosenberg (ed): "The Positive Sum Society", National Academy of Sciences, 1986.

²⁹ Nadiri: a.a.

Avkastningen på FoU

I Sverige har under senare år förts en debatt som hävdar att den ekonomiska utdelningen av FoU är låg. Man menar att den höga och växande FoU-andelen i svensk industri borde ha givit utslag i form av en större andel FoU-intensiv produktion och högre teknologiandel i exporten, etc.³⁰ Detta gäller i synnerhet som Sverige tycks ha varit framgångsrikt som uppfinnarland sedan mitten av 1970-talet; bland framgångsrika svenska innovationer under de senaste decennierna märks Ericssons AXE-växel och mobilradiosystem, SAABs civila flygplan och utvecklingen av turbomotorn för personbilar, ASEAs robotteknologi, Astras nya magsårsmedicin, osv.

Några har dessutom uttryckt oro över att den s.k tekniska betalningsbalansen visar överskott. Det verkar, menar de, som om Sverige forskar fram teknologi som vi inte kan tillgodogöra oss härhemma utan i stället tvingas exportera till andra länder. Licensnettots överskott i den forskningsintensiva sektorn visar, hävdar man, att Sverige inte själv kunnat tillgodogöra sig den produktionsförnyelse som dessa svenska uppfinningar borde kunna ge.³¹

Delegationen menar dock för sin del att detta inte i sig behöver tolkas som svårartade problem. De statistiska fallgroparna i definitionerna på vad som är högteknologi har redan berörts. Också definitionen av FoU är förknippad med svårigheter. I Sverige är FoU-verksamheten koncentrerad till ett fåtal stora företag i högre grad än i något jämförbart land; 6 industri-företag står för närmare 90 procent av industrins FoU-utgifter. Detta gör måttet oerhört känsligt för enstaka beslut och enskilda projekt. Slumpmässiga faktorer kan ge stora effekter på noteringar för enskilda år.

Överskott i den teknologiska betalningsbalansen behöver inte heller utgöra något problem i sig. Dagens överskott kan vara ett tecken på en rationell internationell arbetsfördelning. Det är i hög grad en följd av att stora svenska multinationella företag med den övervägande FoU-verksamheten i Sverige säljer patent och licenser till dotterbolag i andra länder för tillverkning och försäljning utomlands. I detta ligger inget negativt. Det innebär för övrigt att den svenska exporten de facto är mer "högteknologisk" än den synes vara. Ändå finns givetvis skäl att undersöka huruvida den svenska FoU-verksamheten har egenskaper som gör att den får mindre produktiva resultat än andra länders, och om dess utveckling kan ha bidragit till produktivitetsstagnationen. Delegationen har låtit genomföra en sådan studie. Den lyfter fram ett antal faktorer som skiljer svensk FoU från FoU i andra länder och som skulle kunna medföra lägre avkastning:³²

³⁰ "Sverige är unikt bland OECD-länderna därför att de förenar en av de snabbast ökande FoU-intensiteterna med svag produktions- och produktivitetsutveckling samt en dålig utväxling av FoU i exporten av högteknologiska produkter", skriver Ohlsson-Vinnell: "Tillväxtens drivkrafter. En studie av industrins framtidsvillkor", Industriförbundets förlag 1987.

³¹ Ohlsson: "Förnyelsepolitiken och riskkapitalet", Industriförbundets förlag 1991.

³² Papahristodoulou: a.a.

- Det statliga svenska FoU-stödet är mindre och mer spritt över olika sektorer än i andra länder. En stor del har gått till energiforskning och bostadsforskning, med tveksamma effekter på produktiviteten.
- En effekt av detta är att statens stöd till FoU inom näringslivet i Sverige är lägre än i alla jämförbara länder (utom USA och Storbritannien, där stödet dock koncentreras till försvaret).
- Kapitalintensiteten inom svensk FoU har ökat ungefär lika mycket som i EG, men långt mindre än i Japan, trots att de totala FoU-utgifterna ökat lika snabbt här som i Japan. Svenska forskare har därmed ibland att arbeta med utrustning som är förhållandevis liten och föråldrad.
- Sverige satsar relativt mycket av sin FoU på F och mindre på U. Detta till skillnad från Japan, som har en stark koncentration av sin FoU till marknadsstyrd- och lönsamhetsstyrd utveckling i näringslivet.
- Kopplingen mellan FoU-avdelningar och produktionsavdelningar är svag i många svenska företag. Som tidigare framhållits, i avsnitten om arbetsorganisation, finns åtskilliga exempel på att design och konstruktion inte varit produktionsvänliga.
- Sveriges ställning som litet land utanför EG kan ha inneburit att svensk industris deltagande i viktiga multinationella FoU-projekt begränsats. Hårda regleringar beskär möjligheterna att exportera högteknologiska försvarsprodukter, samtidigt som det råder forskningsförbud inom delar av kärnkraftsteknologin, där svensk industri tidigare var bland de ledande i världen.
- Även om stora svenska företag satsar relativt mycket på FoU, är de internationellt sett så små att satsningarna i absoluta tal ofta inte räcker till. FoU har nämligen betydande stordriftsfördelar. Den minsta effektiva skalan på FoU-investeringar för bilar, bioteknik, elektronik och flygindustri estimeras till flera miljarder kronor. En så liten industrisektor som den svenska förmår inte på egen hand generera tillräckligt många lyckade FoU-satsningar.

Det är svårt att avgöra styrkan i de respektive faktorerna. Flera av de sakkunniga delegationen samrått med under arbetet har ansett att den sista av dem sannolikt är den viktigaste.

Sammanfattningsvis finns en rad faktorer som kan förklara varför svensk FoU-verksamhet, trots sin stora omfattning, under 1970- och 80-talen kan ha givit allt mindre effekter, relativt sett, på produktivitetsutvecklingen. På grund av svårigheter att

mäta — såväl på input- som outputsidan — och fastställa kausala samband går det emellertid inte att kvantifiera dessa effekter.

11.6.3 Teknikspridning

Utvecklingen av produktivitet, antal patent, export av licenser mm beror inte bara på FoU utan också på hur teknikspridningen fungerar, inom landet och över gränserna. Ju mindre ett land är, desto större del av produktivetsutvecklingen kan normalt hänföras till imiterad teknik, som utvecklats i utlandet. Charles Edqvist har således hävdats att endast 2 procent av alla för svensk ekonomi relevanta uppfinningar görs i Sverige; resten imiteras och importeras.

Också inom ett land sker, enligt vissa undersökningar, den löpande, konkreta tekniska utvecklingen i huvudsak genom spridning och imitation. I en uppsats av Bo Carlsson hävdas sålunda att resursallokeringen och introduktionen av ny teknik inom företagen är viktigare för att bestämma arbetsproduktivitetens utveckling i branschen än takten i den tekniska utvecklingen, mätt som förändringen av best-practice teknik. I tekniska termer betyder det att företagens rörelser mot den tekniska fronten har större effekt på arbetsproduktiviteten än skift av den tekniska fronten själv.³³ Andra metoder kan dock ge andra resultat. På lång sikt gäller naturligtvis dessutom, att möjligheterna till produktivetsförbättringar efter hand uttöms, om inte teknikfronten förflyttar sig.

I praktiken är det inte lätt att skilja mellan uppfinning och spridning av ny teknik. En innovation i ett företag är vanligen sammansatt av både imiterad teknik och egen teknikutveckling eller -anpassning. Verkligheten skiljer sig här avsevärt från den förenklade bild som präglar en stor del av den akademiska litteraturen i ämnet. Där är utgångspunkten att det finns en uppfinning som utgör ett tydligt brott mot den tidigare tekniken och som så småningom sprider sig till alla företag i branschen. I många fall är emellertid den ursprungliga uppfinningen ett förhållandevis litet steg, som blir värdefullt först tack vare många marginella förbättringar i samband med spridningen. I dessa fall finns ingen tydlig skiljelinje mellan teknikutvecklingen och spridningen.

Till dessa principiella problem med att mäta teknikspridning kommer de statistiska. Kostnader för FoU inkluderar ibland utgifter också för implementering av befintlig teknik. Ibland redovisas sådana utgifter inte alls i företagen. I praktiken an-

³³ Bo Carlsson: "Productivity Analysis: A Micro-to-Macro Perspective", i Dejiaco-Hörnell-Vickery: "Technology and Investment. Crucial Issues for the 1990s", IVA 1990.

vänds därför ofta de indikatorer som ovan diskuterats — andelen "högteknologiska" produkter i exporten, etc — för att ge ett mått inte bara på FoUs verkningsgrad utan också på teknikspridningens.

Om sådana indikatorer används, blir resultatet — i linje med analysen ovan — att teknikspridningen fungerar relativt dåligt i Sverige vad gäller spridning av nya produkter; däremot sannolikt inte vad gäller processer.³⁴ Delegationen har redan tidigare redovisat sin skepsis inför den typen av aggregering.

³⁴ Edqvist: a.a.

En empirisk studie

Mot bakgrund av dessa metodmässiga svårigheter har delegationen valt att också söka belysa den svenska teknikspridningen genom en enkät.³⁵ Den riktades till beslutsfattare med ansvar för FoU i tre grupper av företag med betydelse för innovations- och teknikspridningsprocessen: storföretag, innovativa småföretag samt mindre och medelstora underleverantörer. Speciella kontrollfrågor har ställts för att undvika att de intervjuade medvetet eller omedvetet ger en överdrivet positiv bild av det egna företags ställning.

Resultatet tyder på att svenska företag i allmänhet inte upplever att de släpar efter sina utländska konkurrenter vad gäller takten i teknikspridningen. Två undantag finns. För det första medger många att de är långsamma att ta till sig innovationer (framför allt från Japan) vad gäller arbetsorganisation och ledningsförmåga. För det andra verkar det finnas betydande svårigheter för underleverantörer att tillägna sig ny teknik.

De empiriska resultaten vad gäller teknikspridning är således motstridiga. De talar inte tydligt för att svensk industri som helhet skulle lida av några anmärkningsvärda teknikspridningsproblem i förhållande till de huvudsakliga konkurrenterna. Det är därför inte möjligt att hävda att produktivitetsstagnationen skulle vara en följd av att teknikspridningen i Sverige skulle ha försämrats under 1970- och 80-talen. Däremot gäller, att i en globaliserad ekonomi blir det framgent alltmer nödvändigt för svenskt näringsliv och svensk näringspolitik att arbeta för att snabbt ta del av innovationer och ny teknik, var de än uppkommer.

11.7 Finansieringsfrågor

För att forsknings- och utvecklingsverksamhet skall ge kommersiellt gångbara resultat krävs en långsiktig och uthållig finansiering av densamma. Det kan ibland ta decennier från de

³⁵ Undersökningen finns redovisad i kapitel 4 i Fölster: a.a., expertrapport 10.

första forskningsinsatserna tills vinstgivande resultat kommer. För att överbrygga detta gap fordras kapital, antingen via den privata marknaden eller från staten. Traditionellt har stöd åt FoU och teknikspridning, allmänt eller gentemot särskilda sektorer, varit ett viktigt inslag i näringspolitiken.

FoU- och teknikspridningsverksamhetens effekter på produktiviteten kan ha påverkats av brister i finansierings- och stödsystemen. Huruvida så har skett är en fråga som debatterats under senare år. Tyvärr har delegationen funnit det näst intill omöjligt att ge något svar på den. Man kan ovedersägligen ha starka synpunkter och krav på finansieringen av FoU; det är emellertid svårt att bestämt hävda något om dess kvantitativa effekter på just produktiviteten.

11.7.1 Statligt innovationsstöd

I praktiskt taget alla länder finns särskilda, statliga stöd åt FoU och teknikspridning. Företagen anses sålunda av statsmakterna inte själva satsa nog på forskning och utveckling. Denna syn baseras ofta på antagandet att FoU för med sig någon form av positiva externa effekter; dvs att dess värde för samhället som helhet är större än för det enskilda företaget. Om företagen dimensionerar sin FoU utifrån strikt företagsekonomiska kriterier, blir därför den samlade FoU-volymen mindre än vad som är samhälleligt önskvärt. Slutsatsen är, att det är motiverat att från statsmakternas sida stödja eller subventionera den tekniska utvecklingen.

I Sverige finns många stödformer. STU (styrelsen för teknisk utveckling), SIND (statens industriverk) och STEV (statens energiverk) har administrerat en rad stödsystem för utveckling och spridning av teknik. Industrifonden och de regionala utvecklingsfonderna finansierar projekt i de enskilda företagen. Ett antal tidsbegränsade program har under 1980-talet lanserats för att stärka de svenska företagens tekniska kompetens inom särskilda områden; så drevs ett nationellt program för mikroelektronik 1983–89 och ett om informationsteknologi 1987–90.

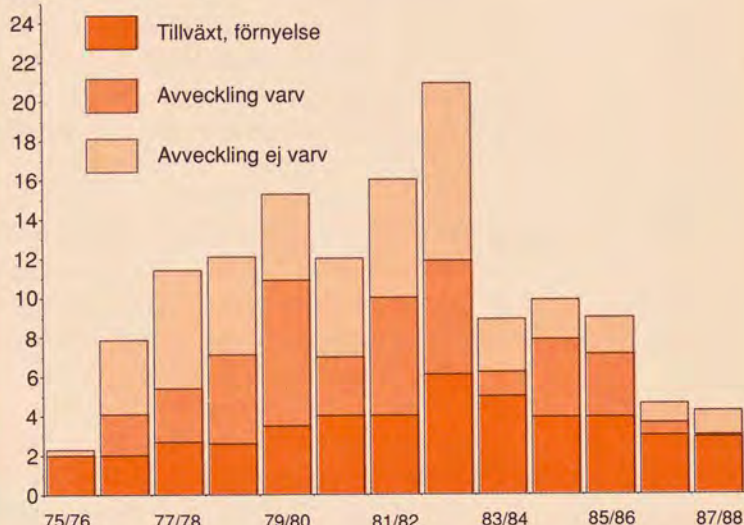
I diagram 11.5 visas utvecklingen av denna typ av stöd — i diagrammet kallade "åtgärder för tillväxt och förnyelse" samt övriga industrisubventioner, framför allt kostnader i samband med avveckling av äldre företag, såsom varven. Där framgår att insatserna för teknisk utveckling och teknikspridning växte under 1970-talskriserna, att de nådde en topp budgetåret

Diagram 11.5

Företagsstödet nettokostnader 1975–1988 fördelat på insatser för avveckling resp förnyelse och tillväxt

exkl arbetsmarknadspolitiskt och energipolitiskt stöd

Miljarder kr 1988 års priser



Källa: Fölster: "Hinder för teknikspridning i Sverige", expertrapport 10.

1982/83 och att de därefter minskat något. De senaste åren har de uppgått till 3–4 miljarder kr per år.

De insatta volymerna har således varit betydande — om än långt mindre än de defensiva subventionerna till nedläggningshotade företag. Det anmärkningsvärda är emellertid att effekterna på produktivitet och tillväxt av dessa teknikstöd inte systematiskt utvärderats. I en studie som delegationen låtit göra, riktas kritik såväl mot stödets utformning som dess effekter. Samtidigt medger författaren att samhällsekonomiska utvärderingar är mycket vanskliga att göra, inte minst för att mätproblemen är betydande och framgångskriterierna svåra att operationalisera.³⁶

Delegationen har för sin del ingen möjlighet att göra någon egen utvärdering av de stödsystem som avser teknikstöd och teknisk utveckling. Det finns heller ingen möjlighet att göra någon bedömning av huruvida förändringar av dem i något avseende kan förklara produktivitetsstagnationen. Vad delegationen efter sin genomgång däremot bestämt vill hävda, är att hela denna flora av stödformer systematiskt och seriöst bör utvärderas, med klara kriterier för vilka samhällsekonomiska mål de förväntas uppnå.

³⁶ Fölster: a.a. Icke desto mindre menar han att vissa kvantitativa slutsatser kan dras. Om man som framgångskriterium använder tillskott av FoU i förhållande till stödets nettokostnad, visar det sig att den enligt Fölster mest framgångsrika stödformen (ägarkapital) är den som används minst.

11.7.2 Venture capital-marknaden

Med venture capital avses sådant privat riskkapital som finansierar utvecklingsverksamhet. Behovet av sådant kapital är stort, särskilt i mitten av "innovationskedjan". Med det sistnämnda menas den serie av verksamheter som för en produkt från grundforskningsstadiet till kommersiellt lönsam produktion. Denna kedja kan sägas omfatta sju steg: 1) grundforskning, 2) tillämpad forskning, 3) uppfinning, 4) utveckling, 5) testning, 6) utvärdering och 7) innovation.³⁷

³⁷ Ohlsson: "Förnyelsepolitiken och riskkapitalet", Industriförbundets förlag 1991.

I de första stegen av kedjan finns sällan nya, kommersiella produktidéer. Där dominerar statligt finansierad forskning vid universitet och högskolor. Det samhällseliga ansvaret är där naturligt, med tanke på de stora positiva externa effekterna av sådan forskning. Ju längre fram i kedjan, desto mer tar de kommersiella intressena överhand. Osäkerheten och risken minskar. Mellan uppfinnarfasen och fram till produktens innovering i serieproduktion krävs emellertid finansiering, som sällar bort kommersiellt dåliga projekt utan att sälla bort sådana som har god potentiell avkastning, och som så snabbt som möjligt driver fram lovande projekt till innovering i företag.

För detta krävs en väl fungerande projektkapitalmarknad, som fungerar långsiktigt och som har kompetens att sälla agnarna från vetet. I praktiken sker en gradvis övergång från statlig finansiering till privat, i olika steg längs innovationskedjan. Sådant privat riskkapital har i andra länder stor betydelse för expansionen av mindre, högteknologiska företag. I USA beräknas 70–80 procent av riskkapitalbehovet för nya och småföretag täckas av privatpersoner (ofta släktingar och vänner till entreprenören), trots att kapitalanspråken ofta är betydande. Resterande del finansieras via en väl organiserad venture capital-marknad, där de privata, entreprenörstyrda venture-fonderna ofta har nyckelrollen i den tidiga finansieringsfas som följer efter en statlig finansiering av universitets-FoU.³⁸

Det hävdas ofta att denna marknad är outvecklad i Sverige, och att detta påverkar den tekniska utvecklingen negativt. I Sverige och större delen av Europa uppstod venture capital-marknaden med en våg av investeringar i små företag under 1970-talet. Investeringarna var dock i många fall överoptimistiska. De väntade sig för stora resultat och för snabbt. När dessa uteblev, sinade intresset. Som framgick av det föregående kapitlet har hushållssparandet i Sverige sjunkit under 1980-talet. Skattepolitiken för privatpersoner urholkade framför allt under 1970-talet incitamenten för risktagande, i synnerhet för

³⁸ Ohlsson-Vinell: "Tillväxtens drivkrafter", Industriförbundets förlag 1987.

Tabell 11.4
Olika länders venture capital-marknad i proportion till Sveriges

Land	Total mängd 1989	Nyttillskott 1988 och 1989
Storbritannien	50.6	77.6
Frankrike	17.1	34.2
Nederländerna	5.5	4.8
Italien	4.4	6.0
Västtyskland	3.4	4.9
Belgien	2.4	2.0
Spanien	2.1	2.4
Sverige	1.0	1.0
Schweiz	0.9	1.1
Irland	0.9	0.8
Danmark	0.9	0.6
Finland	0.7	0.7

Källa: Ohlsson: "Förnyelsepolitiken och riskkapitalet", Industriförbundets förlag 1991

projekt med långa horisonter, tunga kapitalinsatser eller intensiv konkurrens från utlandet. Under 1980-talet har visserligen en rad stora förmögenheter skapats. Ofta har detta emellertid varit på fastighets- eller värdepappersmarknaden, inte genom industriell verksamhet. Några personer med större privatförmögenhet har emigrerat och ytterligare försvagat den i stora industriländer som regel viktigaste källan till tidig finansiering av FoU-projekt.³⁹

Resultatet är att den privata venture capital-marknaden är förhållandevis liten i Sverige. Tabell 11.4 visar att den svenska marknaden t.ex. är bara en sjättedel av den nederländska. Detta förefaller vara en för liten volym i förhållande till behovet. För framtida kapitalbildning i små, högteknologiska företag behöver venture capital-marknaden växa. Det är dock omöjligt att avgöra i vilken utsträckning de tidigare bristerna har haft några effekter på produktiviteten.

11.8 Slutsatser

Näringspolitik bygger ibland på föreställningen att statsmakterna genom selektiva insatser bör främja en viss branschstruktur.

Det är givetvis riktigt att om ett land skall kunna ha en hög per capita-inkomst, så måste produktionen vara koncentrerad till branscher med högt förädlingsvärde per sysselsatt — dvs med hög produktivitet. Det är dessutom i allmänhet en fördel om ett lands export är koncentrerad till snabbväxande markna-

³⁹ Ohlsson-Vinell:
a.a, kapitel 6.

der. Det medför en snabbare realinkomstutveckling än om exporten är koncentrerad till varor vars efterfrågan stagnerar.

Av denna insikt följer emellertid inte omedelbart vilken branschammansättning som är optimal; ej heller att man bör driva en politik, som t.ex genom subventioner styr resurser till exempelvis "högteknologibranscher". Om landets komparativa fördelar — tillgången på produktionsfaktorer av viss kvalitet och drivkrafterna att förbättra dessa — är sådana att marknaden drar åt en annan branschammansättning, blir resultatet av en dylik intervention ökad ineffektivitet, inte högre produktivitet.

Delegationen menar således att frågan om vilken branschammansättning som är den riktiga i grunden är fel ställd. Uppgiften blir i stället att på sikt söka påverka de grundläggande komparativa fördelarna, t.ex genom att förbättra förutsättningarna för kapitalbildning, såväl vad gäller realkapital som humankapital, samt att förbättra ekonomins anpassningsförmåga. Då ökar förutsättningarna att ekonomin, då den utsätts för de internationella marknadskrafternas tryck, drar åt en mer högproduktiv branschstruktur i enlighet med de nya komparativa fördelarna.

Mot denna bakgrund är det illavarslande att den svenska ekonomins komparativa fördelar på kapitalintensiv produktion har försvagats. Sveriges ställning som ett land med en i internationell jämförelse god tillgång på reallt och mänskligt kapital tenderar att urholkas, därför att kapitalbildningen i vid mening — investeringar, utbildning och utveckling av ny, kommersiellt användbar teknik — inte förmått hålla jämna steg med motsvarande utveckling i omvärlden.

Detta specialiseringsmönster blir särskilt farligt då den internationella konkurrensen kan förutsättas hårdna i de marknadssegment där svensk industri befinner sig. En rad u-länder rör sig snabbt uppåt i sin teknologiska kompetens och i öst frigörs stora mängder lågavlönad arbetskraft. Detta kräver en betydligt snabbare svensk uppgradering av human- och realkapital, om svenskt näringsliv skall kunna bevara konkurrenskraften framöver.

En led i en strategi för att höja kvaliteten på produktionsfaktorerna och påskynda den tekniska utvecklingen är att åstadkomma en snabbare teknikspridning och en bättre FoU-verksamhet. I detta kapitel har en rad problem med svensk FoU kunnat konstateras. Den är visserligen omfattande i förhållande till landets storlek, men svenska företag är ändå relativt små i förhållande till de väldiga kapitalbehov som framgångsrik FoU kräver. Vidare är den svenska venture capital-marknaden

för liten. Den statliga teknikpolitiken lider av brist på klara mål och resultatkriterier.

På dessa områden bör förbättringar kunna äga rum. Högskolornas utbildning av forskare kan utökas, och de ekonomiska villkoren för FoU-verksamhet förbättras, inte minst genom insatser för en bättre fungerande riskkapitalmarknad. Att driva vidare internationaliseringen — inte minst i form av deltagande i internationella FoU-projekt — framstår som en central uppgift.

Konkurrens och regleringar

I detta kapitel diskuteras konkurrensens och regleringarnas betydelse för produktivitetstillväxten i Sverige. Analysen sker både i form av makrostudier och fallstudier på mikronivå. Ett antal branscher och sektorer analyseras. Internationaliseringens betydelse för konkurrens och omvandlingstryck redovisas. Syftet är att söka avgöra huruvida förändringar av konkurrens och regleringar bidragit till nedgången av produktivitetstillväxten.

12.1 Konkurrens och omvandlingstryck

Ekonomisk teori får oss att tro att konkurrens är viktig för hög produktivitetstillväxt. Detta av flera skäl. Hård konkurrens driver ekonomins olika aktörer att hela tiden söka förbättringar för att erövra konsumenternas gunst. Misslyckas de att producera tillräckligt bra eller billiga varor — dvs om de inte är tillräckligt produktiva — slås de ut.

I allmänna ordalag har vi anledning att tro att en fungerande marknadsekonomi är den institutionella ram som bättre än något annat ekonomiskt system stimulerar till effektivitet och produktivitet för en avancerad ekonomi som den svenska. Inte bara ekonomisk teori visar på detta, utan även den ekonomiska historien med dess många exempel på olika ekonomiska system.

Grunden för att marknadsekonomi fyller denna funktion på ett överlägset sätt är konkurrensen mellan olika producenter och konsumenter. Konkurrensen samordnar alla de tusentals okoordinerade ekonomiska besluten till en helhet. Konkurrensen utgör också den drivkraft som ekonomins olika aktörer behöver känna för att en dynamisk utveckling skall komma till stånd. Genom den fria konkurrensen kommer inte endast "rätt saker" att produceras utan företagen kommer också att

producera "saker rätt". Med andra ord kommer i en fungerande marknadsekonomi det som efterfrågas att produceras till så låga kostnader som möjligt.

Hur detta sker har utgjort den "hårda kärnan" i den nationalekonomiska teorin ända sedan Adam Smith. Man kan matematiskt visa, att fri konkurrens medför en hög grad av statisk effektivitet, dvs just att de existerande resurserna sätts in där avkastningen av dem blir så hög som möjligt. Detta förutsätter dock att informationen till konsumenterna är god, att inträdet till marknaden är fritt, och att det finns många köpare och säljare.

En fungerande marknadsekonomi ges således inte av sig själv. Den förutsätter vissa institutionella förhållanden, bl.a. att det råder näringsfrihet och möjlighet att sluta olika typer av avtal. Detta i sin tur bygger på att äganderätten är garanterad. Dessutom krävs ett etiskt minimum hos ekonomins olika aktörer för att bl.a. ingångna avtal, lagar och regler skall följas utan att en kontrollapparat skall behöva byggas upp med mycket stora kostnader som följd. Hederlighet och rättssäkerhet har således ekonomiskt gynnsamma effekter, i och med att kostnaderna för att göra transaktioner av olika slag minskar och ekonomin därigenom fungerar smidigare. Det är ingen slump att Adam Smith ursprungligen var professor i moralfilosofi.

12.2 Bristande konkurrens

Den perfekta konkurrensen är en teoretisk konstruktion. I den reellt existerande marknadsekonomin kommer de olika aktörerna att söka tillskansa sig fördelar genom att begränsa konkurrensen. Det är en följd av att företagen vill växa och vinna i förhållande till sina konkurrenter. Genom att nå en dominerande ställning på en marknad ökar ett företags vinstmöjligheter. Det sker på många olika sätt, ibland till fördel, men ofta till nackdel för konsumenten.

Detta är väsentligt. Principiellt sett är konkurrens bra för produktiviteten. Företagens drivkraft är dock inte produktivitet utan lönsamhet. Hård konkurrens kan minska de enskilda företagens lönsamhet, eftersom den pressar deras marginaler. Om företagen kan nå lönsamhet på andra sätt än genom ökad produktivitet — genom att tillskansa sig monopol, subventioner eller genom att på andra sätt söka sätta konkurrensen ur spel — kommer de att göra det. Man skall därför inte vänta sig att näringslivet själv strävar efter konkurrens; snarare tvärt-

¹ Redan Adam Smith skrev: "Kapitalisterna kan inte träffas om det så vore bara för nöje eller förströelse utan att deras umgänge slutar i någon konspiration mot det allmänna bästa eller i någon hemlig överenskommelse att höja priserna". Smiths slutsats var att statens uppgift var att försvara konkurrensen mot kapitalisterna själva.

om.¹ Det bör dessutom betonas att under vissa förhållanden kan en alltför tuff konkurrens skada produktivitetens utvecklingen genom att långsiktiga FoU-investeringar inte kommer till stånd.

12.2.1 Olika former av konkurrensbegränsningar

Hoten mot den fria konkurrensen kan således komma från många olika håll, såväl inom som utom näringslivet. Ett hot är politiska ingrepp mot äganderätt och rättssäkerhet. Om vi bortser från dessa grundläggande förutsättningar för en fungerande marknadsekonomi, kan tänkbara begränsningar grupperas i tre olika kategorier; naturliga monopol och stordriftsfördelar, konkurrenshinder som införs av företagen själva samt offentliga regleringar. Dessa har olika effekter på produktiviteten.

Naturliga monopol

Den första kategorin konkurrensbegränsningar är sådana som naturligen uppstår till följd av produktionsprocessens karaktär.² Sådana tekniska eller "naturliga" monopol kan vara en följd av stordriftsfördelar, vilka medför att styckkostnaden sjunker ju större produktionsvolymen blir. Därigenom slås småföretagen ut, och till slut kommer ett företag att totalt dominera marknaden. I en sådan situation kan man säga att monopolet är gynnsamt ur produktivets- och kostnadssynpunkt. Det är ju just monopolets höga produktivitet som gjort det möjligt att erövra dess position. Att bryta upp monopolet i många småföretag skulle medföra högre styckkostnader och lägre produktivitet.

Situationen rymmer emellertid också risker. Ingenting garanterar att kostnadsbesparingarna kommer konsumenterna till godo. Sannolikheten är hög att det blir ägarna eller de anställda som tar hem monopolvinsterna. På sikt är också risken stor för att förnyelseprocessen bl.a i form av teknisk utveckling minskar, eftersom monopolet inte utsätts för något konkurrenstryck.

"Naturliga" konkurrensbegränsningar omfattar även andra företeelser. Företags kostnadsfördelar kan bero på att de skaffat sig olika typer av patent eller exklusiv kontroll över nödvändiga resurser. Företag kan också skaffa sig tillgång till finansi-

² För en översikt över olika marknadsformer och deras olika effekter, se t.ex Scherer och Ross: "Industrial Market Structure and Economic Performance", Houghton Mifflin 1990.

ellt kapital som potentiella konkurrenter inte har. Även produktdifferentiering, bl.a genom att skapa köparlojalitet med hjälp av reklam, är ett sätt att bygga konkurrensbarriärer.

Betydelsen av olika hinder för etablering av nya företag har diskuterats i ekonomisk teori. På senare tid har den *potentiella* konkurrensens betydelse lyfts fram. Det avgörande, har det hävdats, är inte vilken konkurrens som faktiskt förekommer utan om marknaderna är "utmaningsbara". Det som avgör konkurrensens styrka är, enligt detta synsätt, inte hur många aktörer som faktiskt finns på en marknad, utan huruvida de kan utmanas. Bedömningar av konkurrenstrycket på en marknad innebär således att man även måste ta hänsyn till den potentiella konkurrensens styrka.

Konkurrenshinder införda av företagen

Den andra kategorin av konkurrensbegränsningar är den typ av åtgärder som initieras av företagen själva eller deras organisationer i form av bl.a dolda avtal som sätter konkurrensen ur spel. Integration av företag, såväl horisontellt som vertikalt, är vanliga sådana konkurrenshinder.

Vertikal integration innebär i sin mest utpräglade form att flera led i en produktions- och distributionskedja ingår i ett och samma företag. Sådan integration motiveras ofta av att den ger möjlighet för företaget att sänka kostnaderna. Åtgärder av denna typ kan emellertid också vara negativa genom att vissa områden undandras all konkurrens och att företaget därigenom kan få en alltför stark förhandlingsposition gentemot resten av marknaden.

Huruvida vertikal integration medför negativa konkurrenseffekter eller ej beror på om det finns horisontell konkurrens till ett vertikalt integrerat företag. Om sådan förekommer, kan vertikal integration snarare vara positiv ur produktivitetssynpunkt genom att den pressar kostnaderna och sänker priserna.

Horisontell integration innebär samarbete mellan företag på samma nivå i en produktionskedja. Den bedöms ofta som allvarigare än vertikal integration. Men även här kan samarbete ibland leda till stordriftsfördelar och lägre priser. Det är således inte självklart att horisontellt samarbete skadar produktiviteten.

Samarbete mellan företag som försämrar konkurrensen kan, sammanfattningsvis, leda till såväl kostnadssänkningar som effektivitetsförluster. Dessa båda konsekvenser gör det i verkligheten till en svår uppgift att bedöma konkurrenshindrens samhällsekonomiska effekter.

Regleringar

Ett tredje sätt att förhindra konkurrens är genom offentliga regleringar av olika slag. Syftet med regleringarna är ofta av annat slag än att påverka konkurrensen; likväl får de ofta den effekten. Exempel är tekniska föreskrifter, regler om arbetsmiljö, produktsäkerhet eller miljöskydd som införts för att skydda konsumenterna mot skador. Sådana föreskrifter kan också innebära handelshinder.

De negativa effekterna på produktiviteten av dessa icke avsedda konkurrensbegränsningar är ofta stora. Till dessa skall läggas att vissa regleringar, t.ex på jordbruksområdet, uttalat syftar till att begränsa konkurrensen. Det är en naturlig hypotes att detta minskat omvandlingstrycket och dämpat produktivitetstillväxten i branschen.

12.2.2 Effekter av bristande konkurrens

Vilka skadliga effekter kan då bristande konkurrens leda till? I den ekonomiska teorin pekar man på att de negativa ekonomiska effekterna är både statiska och dynamiska. Följande gruppering sammanfattar de viktigaste effekterna.

- *Allokeringsförluster.* Genom att vissa företag får en dominerande ställning blir priserna högre och kvaliteten lägre än vid perfekt konkurrens. Priserna sätts över marginalkostnaden och ger därmed en större vinst. Genom att priserna avviker från marginalkostnaden uppstår allokerings- och välfärdsförluster. Produktionen blir mindre än vad som vore samhälls-ekonomiskt optimalt. Vissa konsumenter kan inte köpa produkterna, och andra köper en mindre kvantitet.
- *Inkomstöverföringseffekter.* En annan effekt av monopolprissättning är att den högre prisnivån överför inkomster från konsumenter till producenter. Onormala vinster uppkommer. Detta är inte någon samhällsekonomisk kostnad, i meningen att det påverkar produktiviteten, men väl ett allvarligt inkomstfördelningsproblem.
- *Lobbyingkostnader.* Många konkurrensbegränsande åtgärder uppstår till följd av krav från påtryckargrupper, s.k lobbying. De kostnader som dessa drar i form av ersättning till "lobbyingbyråkratin" är improduktiva och utgör alltså en samhälls-ekonomisk kostnad.
- *X-ineffektivitet.* Företag som befinner sig i en skyddad position blir inte lika aktiva att pressa kostnader och utveckla de

³ Termen hänger samman med att den betecknar en allmän effektivitetsminskning, som kan ta sig många uttryck och som inte går att fånga i någon strikt produktionsfunktionsanalys.

mest effektiva produktionsmetoderna som företag som verkar under hård konkurrens. Det leder till bristande inre organisatorisk effektivitet, s.k X-ineffektivitet.³ Vissa forskare hävdar att dessa förluster är mycket betydande. De är dock svårkvantifierade.

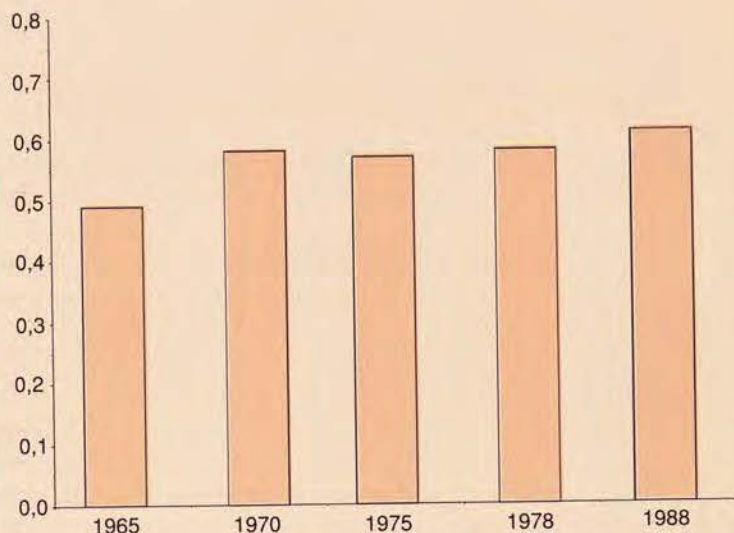
- **Dynamiska effektivitetsförluster.** En intensiv konkurrens kan leda till en hög innovationsaktivitet hos företagen. Genom att utveckla produkterna eller ta fram nya och effektivare produktionsmetoder får företagen fördelar, kanske t.o.m tillfälliga monopol. Företag som lever i en skyddad värld tappar drivkrafterna för att innovera. Det leder över tiden till en sämre ekonomisk utveckling bl.a. i form av en långsammare produktivitetsutveckling. Dynamiska effektivitetsförluster uppstår.

Det bör dock noteras, att den sistnämnda effekten inte är entydig. Bl.a Schumpeter konstaterade att FoU tycks ha stor-driftsfördelar.⁴ Det innebär att företagen för att kunna innovera och utveckla ny teknik kanske måste nå en viss storlek, vilket kan hota konkurrensen. Temporära monopol kan dessutom vara en förutsättning för tillväxt. Detta är också tanken

⁴ Detta var också vad vi fann i undersökningen av svensk FoU i kapitel 11.

Diagram 12.1

De fyra största företagens andel av produktionen i Sverige 1965–1988
Medeltal för samtliga branscher



Källa: Löfgren och Wibe: "Koncentration och produktivitet i svenskt näringsliv", rapport till Konkurrenskommittén, 1991.

Diagram 12.2
Branschernas konkurrensprofil

	Fåtaladominans	Liten importkonkurrens	Offentliga regleringar	Vertikala integration	Vertikala cirkaprelator	Horizontella cirkaprelator	Horizontell integration	Etableringshinder	Stordriftsfördelar	Övriga
Livsmedelssektorn										
Mejeriprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Matfett	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Köttvaror	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bröd och spannmålsprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bryggerivaror	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Konserver och djupfrysta produkter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Dagligvaruhandel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Handelskötsel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Jordbruksmaskiner	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggssektorn										
Byggtreprenörer	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggekonsulter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggmaterialhandel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Cement	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Armeringsstål	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mineralull	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggskivor	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Planglas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Dörrar	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Fönster	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Inredningssnickerier	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Golv	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Färger och lacker	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS-produkter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS- och VA-grossister	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS-installation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
El-grossister	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
El-installation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Energi										
Oljeprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Naturgas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Elkraft	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

— = ej relevant

bakom patentlagstiftningen, som ger det innoverande företaget rätt att monopolistiskt utnyttja innovationen under en viss tid.

12.3 Konkurrenten i Sverige

Ovanstående teorigenomgång ger anledning att undersöka hypotesen att bristande konkurrens kan vara en förklaring till den långsammare produktivitetstillväxten. I det följande skall en bild ges av konkurrenstryckets utveckling i Sverige, samt försök göras att uppskatta dess effekter på produktivitetstillväxten.⁵

⁵ Den svenska konkurrenssituationen har nyligen genomlysts genom konkurrenskommitténs arbete; se SOU 1991:59. En del av det underlagsmaterial som kommittén tagit fram ligger till grund för detta avsnitt.

	Fåtaladominans	Liten importkonkurrens	Offentliga regleringar	Vertikal integration	Vertikala cirkaprielistor	Horizontella cirkaprielistor	Horizontell integration	Horizontella arial	Etableringshinder	Stordriftsfördelar	Handelshinder	Övriga
Förpackningar												
Glasförpackningar	•	•	•					•	•			
Plastförpackningar												
Aluminiumburkar	•	•	•					•	•			
Träförpackningar												
Wellpapp	•	•	•				•					
Kartongförpackningar	•	•	•	•	•				•			
Massa- och pappersindustri												
Pappersmassa	•	•	•					•				
Tidnings- och journalpapper	•	•		•				•	•			
Konsumentvaror												
Kläder												
Glasögon				•								
Läkemedel	•	•	•		•	•			•			
Dagstidningar	•	•	•	•								
Mjukpapper	•	•						•				
Tryckta läromedel	•	•	•				•					
Elektriska hushållsapparater												
Personbilar och reservdelar				•	•	•	•			•		
Bilreparationer	—			•			•					
Privata tjänster												
Industriell tvätterverksamhet	—	•				•						
Hotell	—											
Begravningar	•	—					•					
Reparationer av vita varor	—											
Reparationer/service av hemelektronik	—											
Underhåll av datorutrustning	—	•	•	•		•						

— = ej relevant

Källa: Konkurrensen i Sverige som 1991:28.

12.3.1 Utvecklingen av konkurrensen

Konkurrens och konkurrenstryck är svåra att definiera och mäta. I synnerhet gäller detta i en öppen ekonomi, som utsätts för utlandskonkurrens.

En utgångspunkt är att mäta koncentrationsgrad, dvs att ange hur stor andel av produktionen som de största företagen står för. En första grov bild av konkurrensens utveckling de senaste 25 åren i Sverige, mätt på detta sätt, ges i diagram 12.1.

I slutet av 1960-talet skedde en snabb koncentration av det svenska näringslivet. De fyra största företagens andel av hemmaproduktionen steg från 49 procent 1965 till 58 procent

1970. Under hela 1970-talet låg sedan andelen still. Under 1980-talet har däremot koncentrationen ökat ytterligare något, eller närmare bestämt till 61 procent. Det bör observeras att dessa siffror anger de fyra största företagens andel av *svensk produktion*. De fångar alltså inte konkurrensen från importen. Men siffrorna indikerar ändå att en betydande koncentration av det svenska näringslivet ägt rum sedan mitten på 1960-talet. Möjligen skulle bilden av koncentration ytterligare förstärkas om svenska företags produktion i utlandet hade kunnat inkluderas.

Hur ser då utvecklingen ut inom olika branscher? Statens pris- och konkurrensverk (SPK) har på konkurrenskommitténs uppdrag gjort en detaljerad analys av 61 branscher i det privata näringslivet.⁶ Produktionen inom dessa 61 branscher motsvarar större delen av den privata konsumtionen i Sverige och närmare en tredjedel av BNP.

Konkurrensprofilen i de undersökta branscherna sammanfattas i diagram 12.2. Undersökningen visar att ett stort antal hinder för en fungerande konkurrens i Sverige föreligger. Figuren redovisar de allvarliga konkurrensbegränsningarna bransch för bransch. Det bör påpekas, att endast de konkurrensbegränsningar som bedömts ha en "påtaglig negativ inverkan på konkurrenssituationen" redovisats; det finns alltså fler begränsningar än dessa.

Ett genomgående drag är fåtalsdominansen i de undersökta branscherna. Tendensen är också, enligt SPK, att koncentrationen ökar. Marknader med fåtalsdominans karakteriseras ofta dels av stordriftsfördelar, dels av ringa importkonkurrens. I många fall orsakas det senare av olika former av handelshinder. Ett speciellt problem är att ett enskilt eller ett fåtal företag genom förvärv eller på annat sätt skaffat sig kontroll över distributionen i Sverige. Det är således inte enbart koncentration i produktionen som är viktig, utan även koncentrationsgraden i distributionen.

Av diagram 12.2 framgår att offentliga regleringar utgör orsak till konkurrensbegränsningar i många viktiga branscher. SPK slår fast att "offentliga regleringar utgör ofta det svåraste hindret för en fungerande konkurrens". Livsmedelssektorn och byggsektorn är vid sidan av kommunala tjänster de branscher som är speciellt styrda av offentliga regleringar.

Vertikal integration innebär i SPK:s material framför allt olika former av exklusivavtal, men även prisrekommendationer. Vertikala bindningar medför att konkurrensen mellan fristående köpare och säljare åsidosätts. Effektiv priskonkurrens hindras också i betydande omfattning i Sverige av horison-

⁶ Hela undersökningen finns redovisad i en rapport till konkurrenskommittén; "Konkurrensen i Sverige", SOU 1991:28.

tella prisrekommendationer och prislistor. Dessa förhindrar en effektiv strukturomvandling, då mindre produktiva företag kan fortsätta verksamheten p.g.a bristande priskonkurrens.

Tekniska handelshinder är en orsak till bristande importkonkurrens i många branscher. Framför allt är de koncentrerade till branscher där det finns officiella standardföreskrifter eller andra regleringar.

12.3.2 Sektorskillnader

Konkurrenssituationen kan variera högst väsentligt mellan olika marknader och branscher. Den relevanta marknaden ser olika ut för olika typer av produkter eller varor. Ofta klassificeras produktionen i varor och tjänster, eller i privat och offentlig produktion. Det finns dock även andra uppdelningar, som i en diskussion om konkurrensförhållanden kan vara väl så betydelsefulla.

Det som åsyftas i detta sammanhang rör nödvändigheten av att kunden är närvarande vid produktionen. Många tjänster är av det slaget. Exempel är hårklippning eller hotell- och restaurangtjänster. Genom att tjänsten kräver kundens personliga närvaro för att kunna produceras, uppstår lätt en lokal begränsning i konkurrensen — ett sorts "mikromonopol". Många av de tjänster som idag produceras inom den offentliga sektorn är också av den karaktären, t.ex sjukvårdstjänster.

Tjänsteproduktionen karakteriseras också av att informationsbehovet är stort. Varje tjänst är i någon mening unik. Det man konsumerar är ju i hög grad en kvalitetsupplevelse. I vissa fall kan informationssituationen vara av sådant slag att det kan krävas insatser från statens sida för att garantera en viss kvalitetsstandard. Det sker idag bl.a genom auktorisation av vissa tjänsteproducenter (t.ex läkare). Detta är viktigt för att transaktionskostnaderna, inklusive kostnaderna för information, skall kunna hållas nere.

Den viktiga slutsatsen är att konkurrensen i tjänstesektorn — såväl offentlig som privat — i allmänhet tenderar att vara svagare än i industrisektorn. Undantag finns naturligtvis, men i genomsnitt kan detta antas medföra att omvandlingstryck och drivkrafter för produktivitet är svagare i tjänstesektorn än i den varuproducerande sektorn.

12.3.3 Effekter på produktiviteten

Utredarna på SPK menar, att de konkurrensbegränsningar som ovan berörts har haft negativa effekter på produktiviteten. De drar följande slutsats av sin analys av de 61 branscherna: "Stora samhällsekonomiska vinster kan göras om konkurrensbegränsningar med negativ inverkan på effektiviteten avskaffas och de regleringssystem som omgärdar betydande delar av svensk ekonomi avvecklas eller reformeras för att i minsta möjliga mån ingripa i marknadens funktionssätt".

Produktivitetsdelegationen har tagit initiativ till ett antal studier som undersökt sambandet mellan konkurrens, regleringar och produktivitet. Syftet är att svara på frågan om produktivitetsstagnationen under de senaste decennierna kan förklaras med förändringar av konkurrensen.

Den teoretiska utgångspunkten är inte helt klar. Som framgått av diskussionen i föregående avsnitt ger inte ekonomisk teori någon bestämd vägledning om konkurrensbegränsningars allmänna effekter på produktiviteten. Inte heller är det självklart att offentliga ingripanden i syfte att motverka konkurrensbegränsningar leder till samhällsekonomiska förbättringar. Anledningen är att de allra flesta marknader har olika slags imperfektioner samtidigt. Ett ingrepp mot en viss typ av imperfektion kan därför förstärka en annan eller i sig själv leda till snedvridningar. De enkla och övergripande slutsatserna — av typ generell "avreglering" — är därför inte nödvändigtvis de rätta i alla enskilda fall. De olika marknaderna bör bedömas, från bransch till bransch, konkret och var och en för sig beroende på produktionens, marknadens och konkurrensbegränsningarnas karaktär.

Ekonometriska studier

Ett par övergripande ekonometriska studier har likväl genomförts. Syftet har varit att trots de metodiska svårigheter som föreligger se om det på aggregerad nivå går att få fram några samband mellan konkurrensbegränsningar och produktivitet.⁷

Ett första problem i dessa studier är att enkelt fånga och kvantifiera olika typer av konkurrensbegränsningar. Olika begränsningar har, som framhållits, olika effekter. För vissa av de redovisade konkurrensbegränsningarna är det dock möjligt att göra en gradering mellan branscherna. Det gäller internationell konkurrens och fåtalsdominans. Det är också dessa variabler

⁷ Olsson: "Konkurrensförhållandenas betydelse för produktiviteten",

Wibe: "Regleringar och produktivitet" samt Erixon: "Om vandlingstryck och produktivitet", samtliga i expertrapport 7. Frågeställningen behandlas också i expertrapport 8: "Internationalisering och produktivitet" av Hansson, Krafft, Lundberg och Svedenborg.

som främst utnyttjas i de olika ekonometriska studier som genomförts på delegationens uppdrag.

I en studie av Olsson skattas sambandet mellan konkurrensförhållanden och arbetsproduktivitetens utveckling för perioden 1970–88. De variabler Olsson använder är exportens andel av produktionens saluvärde, importens andel av den svenska förbrukningens saluvärde och de fyra största företagens andel av produktionens saluvärde.⁸

Slutsatsen av Olssons studie är att det finns ett signifikant samband mellan produktivitetstillväxt och graden av utländsk konkurrens. Det framträder oavsett om det är exportandel eller importandel som analyseras. Högre exportandel eller importandel är förknippad med högre produktivitetstillväxt. Exportberoendet framstår också som en mer signifikant faktor än importpenetrationen på hemmamarknaden. Däremot går det inte att i Olssons studie statistiskt belägga något samband mellan det inhemska koncentrationsmått han använt och produktivitetstillväxten.

Konkurrensen kan också få effekter på prisnivån. Om konkurrensen är dålig, ökar sannolikt möjligheterna att ta ut högre priser genom att vältra över kostnadshöjningar på konsumenterna. Olsson har testat även denna hypotes i sin studie. Resultatet är likartat med det tidigare refererade. En högre exportandel tenderar att hålla tillbaka prisstegringen. Dessutom finner han att fåtalsdominans, dvs hög företagskoncentration, tenderar att driva upp priserna. Sambandet är dock inte lika starkt som för exporten. Koncentrationsgraden tycks således i Olssons studie ha en tydligare inverkan på priset än den har på produktiviteten.

Olika variablers betydelse

Även Erixon analyserar sambandet mellan marknadsformer och produktivitetstillväxten med hjälp av ekonometriska metoder. Han testar flera olika hypoteser för sambandet mellan konkurrens och produktivitetstillväxt.

I de tidigare refererade studierna ger inte koncentrationsmåttet något signifikant resultat på produktivitetstillväxten. Ett skäl kan vara det förhållande som berördes i kapitel 11, nämligen att det krävs en viss företagsstorlek för att ha råd med effektiv FoU, utveckla nya produkter och processer och därmed få en högre produktivitet. Erixon försöker isolera FoU-intensitetens betydelse och studera sambandet mellan produktivitetstillväxt och koncentration när FoU-intensitetens bety-

⁸ Den sista variabeln avser att mäta i vilken mån de större företagen kan skydda sin verksamhet genom monopol eller oligopol. Måttet beskriver dock endast de största företagens andel av den svenska produktionen, oavsett om den går på export eller säljs på hemmamarknaden. Tyvärr saknas statistik som skulle göra det möjligt att sätta de största företagens andel i relation till den totala tillförseln av varor till den svenska marknaden, inklusive importen.

delse är kontrollerad. Resultatet blir att två på produktiviteten delvis motverkande effekter konstateras: För det första att koncentrationen i sig ger långsammare produktivitetstillväxt. För det andra att denna effekt motverkas av att koncentrationen ger möjligheter till större FoU-insatser som höjer produktiviteten.

I studien av internationaliseringens betydelse konstateras ett samband mellan utlandskonkurrens och produktivitet. Arbetsproduktivitetsens tillväxt är högre i den konkurrensutsatta sektorn jämfört med den skyddade. Detta förhållande gäller också tillväxten i total faktorproduktivitet, dvs sedan hänsyn tagits till olikheter i kapitalbildning. I branscher med mer omfattande utrikeshandel var den högre än i andra under 1970- och 80-talen. På detaljerad branschnivå kan man också konstatera ett samband mellan utrikeshandelskvoten, dvs. export plus import som andel av branschens produktion, och arbetsproduktivitetsens tillväxt under samma period.⁹

⁹ Hansson m.fl.: a.a.

Resultat från de refererade studierna pekar på att det är svårt att finna lämpliga statistiska mått. Det tycks vara nödvändigt att isolera för andra variabler då man skall analysera sambandet mellan konkurrens och produktivitet. Först när man kontrollerar för andra viktiga variabler träder den inhemska koncentrationsgraden fram som en väsentlig faktor. De skiftande resultaten beror också på att delvis olika tidsperioder analyseras och att studierna omfattar olika branscher. I den studie som omfattar den längsta perioden framträder tydligast den utländska konkurrensens betydelse för produktivitetens utvecklingen.

De teoretiska resonemang om konkurrensens betydelse för en god produktivitetens utveckling som återgavs i inledningsavsnittet i detta kapitel får således ett visst stöd. Det är dock inte alltför starkt i alla avseenden, då empiriska studier görs på Sverige. Det synes sålunda inte vara möjligt att empiriskt belägga att försvagad konkurrens skulle vara någon central faktor bakom produktivetsretardationen under 1970- och 80-talen. Detta kan dock delvis hänga samman med mätproblem. Det motsäger heller inte att en intensifierad konkurrens i vissa branscher skulle kunna vara ett viktigt inslag i en produktivtetsstimulerande ekonomisk politik.

12.4 Internationalisering, konkurrens och produktivitet

Internationaliseringen har betydelse för konkurrensen och tillväxten. I en nyligen publicerad essä, presenterar Mancur Olson tvärsnittsdata, enligt vilka det finns ett tydligt samband mellan graden av öppenhet i en ekonomi (mätt som exportandel och låga tullar) och ekonomisk tillväxt. Han pekar också på en rad historiska exempel på stora effekter av utvidgad handel, i och med att tidigare småstater bildade nationalstater. Det gäller t.ex. Zollverein i Tyskland på 1800-talet och öppnandet av Japan under senare delen av förra seklet. I båda fallen blev de vidgade marknaderna kraftfulla stimulanser till snabb tillväxt.¹⁰

¹⁰ Olson: "How Bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden", Lund University Press 1990.

Också för svenskt vidkommande finns ett sådant samband. Det går via flera kanaler. I föregående kapitel hävdades sålunda att internationaliseringen starkt påverkar strukturomvandlingen i Sverige, och därigenom också indirekt produktiviteten. Delegationen har låtit genomföra en större studie, som utförligt analyserar internationaliseringens påverkan på produktivtetsutvecklingen.¹¹

¹¹ Hansson, Krafft, Lundberg och Swedenborg: "Internationalisering och produktivitet", expertrapport 8.

12.4.1 Internationalisering och produktivitet i teorin

Med internationalisering eller integration avses en sammanslagning av nationella marknader till en gemensam marknad genom avlägsnande av hinder för internationell konkurrens och transaktioner över gränserna — varu- och tjänstehandel, kapitalrörelser, migration och internationellt företagande.

Den ekonomiska tillväxten påverkas av impulser utifrån längs flera vägar. För det första kan tillväxten av resurserna påverkas genom migration och internationella kapitalrörelser. Ett inflöde av kapital kan medföra att den inhemska investeringskvoten överstiger landets egen sparkvot. Kapitalbeståndet per sysselsatt kan då växa snabbare och arbetsproduktivitets tillväxttakt kommer att öka. Om inhemskt sparande genom kapitalutflöde investeras i utlandet i stället för i den egna ekonomin eller nyföretagande flyttar ut, kan den inhemska produktivitetstillväxten bli i motsvarande mån lägre.

För det andra kan interaktionen med omvärlden påverka tillväxttakten av den totala faktorproduktiviteten på makroplanet. Internationaliseringens påverkan på TFP sker på flera sätt:

- En internationalisering av varu- och tjänstemarknaderna kan, genom att öppna möjligheterna till handel och specialisering av produktionen i enlighet med landets komparativa fördelar, leda till en mer effektiv fördelning av tillgängliga resurser mellan företag, branscher och näringsgrenar. I branscher med höga kostnader kan produktion ersättas med import och resurserna föras över till branscher med bättre internationell konkurrenskraft. Den totala produktionen av varor och tjänster kommer därmed att öka vid oförändrade resurstillgångar och oförändrad teknologi.
- Internationell konkurrens skärper omvandlingstrycket på de enskilda företagen. Ett företag som har en skyddad monopolposition på hemmamarknaden kan överleva även med inkompetent ledning, ineffektiv organisation och överbemannning. Internationalisering av ekonomin kan öka pressen på ett sådant företag dels genom ökad konkurrens på produktmarknaden, dels genom ökad risk för att företaget köps upp och ledningen ersätts. Utslagningen av de företag som har den lägsta produktiviteten kan förväntas öka. Samtidigt ger skärpt konkurrens om kunderna större press att förnya och innovera.
- Om stordriftsfördelar föreligger i tillverkningen, förknippade med anläggningsstorlek eller serielängd för enskilda produkter, kan skärpt internationell konkurrens initiera en strukturomvandling, som medför koncentration till större anläggningar, längre tillverkningsserier och högre produktivitet.
- Den tekniska utvecklingen kan skyndas på. Detta kan ske dels genom att effektiviteten i den bästa kända tekniken utvecklas snabbare, dels genom att teknikspridningen skyndas på, så att företagen närmar sig teknikfronten. En öppen ekonomi kan dra fördel av ett internationellt flöde av kunskap över gränserna. Detta är speciellt viktigt för små länder. Kunskapsspridningen kan ske genom internationellt forskningssamarbete, eller via köp av patenter och licenser.
- En annan väg för teknikspridning är internationella direktinvesteringar, i form av nyetableringar eller uppköp. Detta är särskilt viktigt för spridning av sådan kommersiellt användbar kunskap som inte är tillgänglig för inköp på marknaden.
- Till detta skall läggas att konsumenternas välfärd ökas, genom att de får större urvalsmöjligheter. Det är svårt att mäta, men borde rätteligen räknas som ett ökat värde på täljaren i produktivitetsskvoten.

Vissa av dessa effekter innebär en engångseffekt i form av en höjning av (jämviktsvärdet för) produktionens nivå. Andra

leder till en permanent ökning av TFPs tillväxttakt. Distinktionen är viktig i teorin, men i praktiken inte så avgörande, och heller inte möjlig att avläsa. Även en höjning av produktiviteten från en lägre till en högre jämviktsnivå innebär en högre tillväxttakt under anpassningsperioden.

För ett litet land som Sverige kan internationalisering och ökad internationell konkurrens väntas medföra speciellt gynnsamma produktivitetseffekter. För det första har små länder ofta mer ensidig resurstillgång och kan därför vinna mer på specialisering i enlighet med komparativa fördelar. För det andra har en liten, avskärmad hemmamarknad plats för alltför få företag för att ge utrymme för tillräcklig inhemsk konkurrens, främst i branscher med betydande fasta kostnader och stordriftsfördelar. Samtidigt tenderar de företag som får rum på sådana marknader att bli alltför små. Resultatet blir höga styckkostnader, tendenser till monopol och karteller, svag effektivitetspress i företagen och låg takt i utveckling och spridning av ny teknik. Betydelsen av att öppna marknaderna för utlandskonkurrens blir därför större för små länder än för stora.

12.4.2 Internationaliseringen i praktiken

Ett antal olika mått tyder på en ökning av internationaliseringsgraden i svensk ekonomi under de senaste decennierna.¹² Inom industrin har såväl export- som importkvoterna tilltagit i de flesta branscher. Handelsutbyte och specialiseringsgrad har därmed ökat. Direktinvesteringarna i utlandet har ökat extremt snabbt under senare delen av 1980-talet. Kombinationen av stigande utlandsproduktion och export har givit stora utslag i produktions- och handelsmönstret för internationellt verkssamma svenska koncerner. Som framgår av diagram 12.3 har den andel av dessa företags totala försäljning som går till den svenska marknaden minskat från hälften till mindre än en tredjedel under de senaste 20 åren.

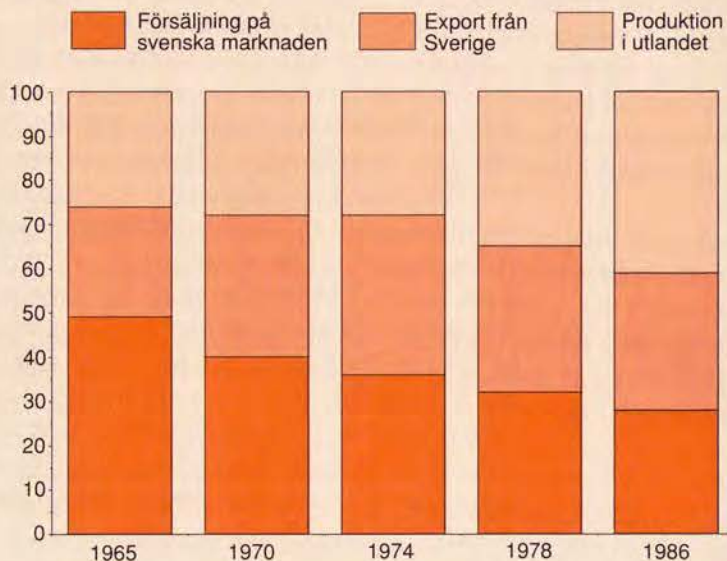
Situationen är helt annorlunda för tjänstesektorn. Den är, i de flesta fall, knappast alls utsatt för internationell konkurrens. Tabell 12.1 visar export- och importkvoter för ett antal tjänstebanscher i början av 1980-talet. Med undantag för den internationella delen av transportsektorn var den privata tjänstproduktionen i praktiken helt skyddad för utländsk konkurrens. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande kvot för bearbetade industrivaror är ca 45 procent.

Internationaliseringen tycks inte heller ha tilltagit i tjänste-

¹² Alla data i detta avsnitt härrör, såvitt inte annat anges, från expertrapport 8 om internationalisering och produktivitet.

Diagram 12.3**Internationaliseringen av svenskt näringsliv 1965–1986**

Produktions- och handelsmönster för internationellt verksamma svenska koncerner



Källa: Hansson, Kraft, Lundberg och Swedenborg: "Internationalisering och produktivitet", expertrapport 8

sektorn under 1980-talet. Enligt preliminära uppskattningar i den refererade studien minskade exportkvoten för den privata tjänstesektorn från 7 till 6 procent under 1980-talet; importkvoten låg still på 5 procent. Ett undantag var bank och försäkring, där export- och importkvoten mot slutet av 1980-talet hade stigit från drygt 1 procent till nästan 5 procent.

Orsaken till den sistnämnda utvecklingen är avvecklingen av ett antal regleringar på de finansiella marknaderna, däribland valutaregleringen. Detta pekar på att en faktor bakom den låga internationaliseringsgraden för tjänstesektorn är att den kringgärdats av avsevärt fler regleringar än industrin. Ofta har dessa inskränkt möjligheterna till internationellt utbyte. Den viktigaste faktorn bakom den lägre graden av internationell handel i tjänstesektorn är dock att tjänsteproduktion i högre grad än industriproduktion förutsätter geografisk närhet till konsumenten.

Detta medför att etableringsfrihet och rörlighet för arbetskraft blir viktiga. Även i fråga om internationellt företagande ligger emellertid tjänstesektorn väsentligt lägre än industrin.

De synliga handelshindren för varor har minskat i omfattning under hela efterkrigstiden. Dock var sänkningarna störst

Tabell 12.1**Exportens resp. importens andel av omsättningen 1981**

Bransch	Exp./Oms. i %	Imp./Oms. i %
Byggnadsverksamhet	2.5	1.4
Parti- och detaljhandel	0.5	0.4
Landsvägstransporter	1.9	1.9
Sjötransporter	71.7	46.4
Lufttransporter	34.2	26.8
Transportförmedling och lagring	17.2	16.0
Post och tele**	1.9	2.5
Banker och försäkringsinstitut*	1.1	—
Fastighetsförvaltning*	0.1	—
Uppdragstjänster	3.0	—
Juridiska och kamerala tjänster	1.2	—
Tekniska tjänster	5.3	—
Data, maskinuthyrning	1.5	—
Marknadsföring	0.8	—
Övriga tjänster	0.2	0.2

* Export av varor och reala tjänster i % av produktionsvärdet. För dessa branscher rör det sig till övervägande del om reala tjänster. Räntor och utdelningar omfattas ej i dessa siffror.

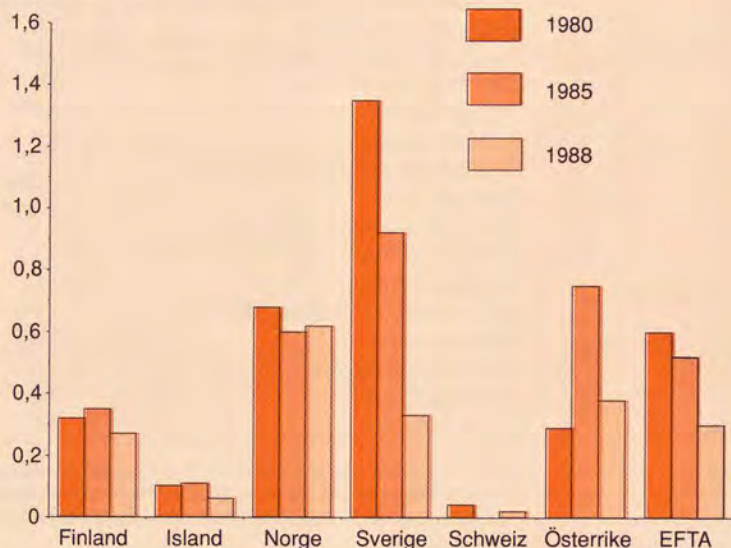
** Kvoterna är beräknade i förhållande till produktionsvärde till producentpris enligt nationalräkenskaperna.

Källa: Hansson mfl, expertrapport 8

under första delen av perioden. Under 1950- och 60-talen genomfördes en rad omfattande tullsänkningar i samband med avregleringarna efter andra världskriget och bildandet av frihandelsområdena EG och EFTA. Sänkningen av tullarna på industrivaror var i stort sett fullbordad vid slutet av 1970-talet. Fortfarande återstår emellertid ett antal icke-tariffära handels hinder, ojämnt fördelade på branscher och varugrupper. I vissa branscher kan dessa hinder vara mer restriktiva än vad tullarna varit.

Under 1970-talet drabbades handelsliberaliseringen av bakslag. I samband med den ekonomiska nedgången efter oljepris-höjningarna svepte en nyprotektionistisk våg över västvärlden. Den yttrade sig framför allt i växande industristöd och restriktioner på importen från u-länderna. Sverige var härvidlag inget undantag. Diagram 12.4 visar att det statliga industristödet i Sverige under 1970-talet steg till volymer som var långt större än i något annat EFTA-land. Under 1980-talet har de dock gradvis minskats.

Diagram 12.4
Statligt industristöd i EFTA-länderna 1980–1988
 Procent av BNP



Källa: Ems: "Sårliga stöddågar i EFTA", Ekonomisk Debatt 5/90.

12.4.3 Effekter på produktiviteten

De studier som delegationen låtit genomföra, tyder samtliga på att det utökade handelsutbytet bidragit till produktivitetsförbättringar. Som redan framgått, visar de på ett tydligt samband mellan produktivitetstillväxt och öppenhet; ju större export- och importandelar i produktion och förbrukning, desto snabbare produktivitetstillväxt, allt annat lika.

Sålunda har produktiviteten i näringslivet under perioden 1970–85 ökat snabbare i den konkurrensutsatta sektorn jämfört med den skyddade. I expertrapport 8 till delegationen görs en tvärsnittsstudie av 14 huvudbranscher av svensk tillverkningsindustri för perioden 1969–1987. Analysen ger en klar indikation på att den totala faktorproduktivitets förändring varit högre ju mer konkurrensutsatt branschen varit. Vidare leder analysen till slutsatsen att totalproduktivitets tillväxt i första hand varierar med internationaliseringens nivå och inte med förändringen av internationaliseringsgraden. En tolkning av detta resultat är att internationaliseringens dynamiska effekter på produktiviteten via en snabbare teknisk utveckling är viktigare än de statiska effekter som följer av en förbättrad resursallokering. Eliminering av handelshinder ger dels en

engångseffekt på produktiviteten till följd av en bättre resursallokering, dels en permanent högre tillväxttakt genom att bl.a innovationstakten ökar.

Internationaliseringen — framför allt frihandelsavtalet med EG — tycks också ha haft en positiv påverkan på produktiviteten via stordriftsfördelar. Inom tillverkningsindustrin har antalet anläggningar minskat, samtidigt som deras genomsnittliga storlek har ökat. Dessa effekter är störst i de branscher där utlandskonkurrensen tilltagit mest. Resultaten bekräftar den hypotes som framfördes ovan. Ökad efterfrågan på en branschs produkter via internationalisering leder till att anläggningarnas storlek ökar, vilket medför att stordriftsfördelar kan utnyttjas och produktiviteten ökas.

EFTAs betydelse

Ett antal studier har genomförts för att uppskatta effekten av det svenska medlemskapet i EFTA. En översikt ger vid handen att välfärdseffekten av en mer effektiv resursfördelning mellan branscher och ett bättre utnyttjande av komparativa fördelar motsvarade en ökning av produktiviteten inom industrin med en någon tiondels procent per år under decenniet efter EFTAs bildande. Till detta skall läggas effekten av förbättrade terms of trade.

Eftersom industrins produktion uppgår till en fjärdel av BNP, blir produktivitetseffekten på BNP-nivå än mindre. Detta är dock av allt att döma bara en mindre del av den totala effekten. Till detta måste läggas dels integrationens effekter via ökad konkurrens, bredare produkturval och ökat utnyttjande av stordriftsfördelar, dels de dynamiska verkningarna på tillväxten via en snabbare innovationstakt. Dessa effekter kan bedömas ha varit betydligt större, även om det är svårt att ange någon siffra.

Sammanfattningsvis kan man dra slutsatsen att internationaliseringen drivit på produktivitetens utvecklingen under hela efterkrigstiden. Effekterna var störst under 1950- och 60-talen i samband med avregleringarna och världshandelns tillväxt efter kriget, men har sannolikt avtagit. Nyprotektionismen under senare delen av 1970-talet innebar ett bakslag, med negativa effekter på produktiviteten i delar av näringslivet. I denna mening kan en långsammare integrationstakt under 1970-talet ha bidragit till stagnationen i industriländerna.

Under 1980-talet har samma tendenser fortsatt att präglade utvecklingen. Ingen fortsatt avveckling av handelshindren har

skett på den globala nivån. Den totala handeln har växt långsammare än tidigare, och även i förhållande till världsproduktionen, vilket bör ha påverkat produktivitetens utvecklingen i negativ riktning. Inom tjänstesektorn, som är den storleksmässigt dominerande, är öppenheten mycket låg. Å andra sidan har Japans och de nya industriländernas starka expansion inneburet en kraftigt skärpt konkurrens i vissa sektorer, med utslagning och snabb strukturomvandling som följd i ett antal industribranscher.

Direktinvesteringarna

Den snabba ökningen av de svenska direktinvesteringarna utomlands — utan motsvarande ökning av utländska investeringar i Sverige — kan indirekt ha bidragit till en långsammare kapitalbildning på hemmaplan.

I ett särskilt kapitel i expertrapport 8 undersöks effekten av de multinationella företagens aktivitet. Denna tycks i huvudsak ha givit positiva effekter på produktiviteten via snabbare teknikspridning.

Det starka kapitalutflödet ur landet under den senare delen av 1980-talet kan emellertid ha haft negativa effekter på produktiviteten. Om en större del av detta kapital hade investerats inom landet — eller om utländska investeringar i Sverige hade växt snabbare —, hade kapitalintensiteten ökat mer än vad som nu skedde. Som framgick av kapitel 9 och 10 har en långsamt växande kapitalintensitet varit en faktor bakom det sena 1980-talets stagnation.

Det vore dock fel att tolka denna utveckling som att internationaliseringen i sig skulle fört med sig negativa effekter; snarare handlar det om att Sverige inte lyckats skapa tillräckliga drivkrafter för utländska eller svenska investerare att satsa i Sverige. Detta illustrerar att den ekonomiska integrationen ger möjligheter — men inte nödvändigtvis positiva resultat.

12.5 Regleringar och produktivitet

En orsak till försämrad konkurrens som diskuterades inledningsvis är offentliga ingrepp. Dessa har många motiv och tar sig skilda uttryck. En grov uppdelning, utifrån graden av påverkan på ekonomin, kan göras enligt följande:

- inga ingrepp
- tekniska föreskrifter och procedurregler
- auktorisation
- punktskatter eller punktsubventionering utan prisreglering
- tillgångsreglering (t.ex. etableringskontroll)
- prisreglering
- offentlig upphandling med avgiftsfinansiering
- offentlig upphandling med skattefinansiering
- offentlig produktion med avgiftsfinansiering
- offentlig produktion med skattefinansiering.

Detta är självfallet en mycket grov uppdelning och mellanformer kan förekomma. Den illustrerar ändå den mångfald av olika typer av offentliga ingrepp som förekommer. De har alla effekter av olika slag på ekonomins effektivitet och produktivitet. En hypotes är att ju mer man avlägsnar sig från marknadslösningen desto större blir effektivitetsförlusterna för samhälls-ekonomin.

Så enkelt är det dock inte. Som redan framhållits, finns det områden som inte lämpar sig för fri marknadskonkurrens. Ett exempel är så kallade kollektiva varor – som nationellt försvar – som naturligen produceras av den offentliga sektorn och finansieras via skatten. Det finns således motiv för offentliga ingrepp på flera områden.

12.5.1 Motiv för regleringar

I detta avsnitt skall vi koncentrera oss på den mindre "snedvridande" delen av offentliga ingrepp, nämligen regleringar. Detta är olika typer av politiskt beslutade åtgärder eller ingrepp, vilka styr produktion som huvudsakligen utförs och finansieras privat. Offentligt producerade och finansierade tjänster återkommer vi till senare i detta kapitel.

Det finns tre typer av motiv att införa regleringar. Att öka säkerheten för medborgarna, att höja effektiviteten eller att gynna någon särskild intressegrupp.

Det första motivet är ett väsentligt *skyddsintresse* hos medborgarna. Det gäller t.ex. på miljöområdet. Även bostadssektorn karakteriseras av en mängd regleringar liksom trafik, flyg, utbildning samt hälso- och sjukvård m.m. Dessa regleringars primära syfte är vanligen inte att påverka ekonomins funktionssätt utan att skydda medborgarna från olika typer av problem eller faror. Det gäller allt från krav på användning av bilbälten till auktorisation av läkare. Eventuella effekter på produktiviteten är således bieffekter.

Den andra typen av motiv för regleringar är däremot just att *förbättra effektiviteten* i samhällsekonomin. I verkligheten är inte marknaderna perfekta. En mängd "marknadsmisslyckanden" förekommer. Den vanligaste typen är uppkomsten av oligopol eller monopol. En annan typ av marknadsmisslyckanden är s.k. externa effekter, vilket innebär att marknadspriset inte korrekt avspeglar produktionskostnaderna. Ett exempel är miljöförstöring. Marknadsmisslyckanden kan också uppstå p.g.a bristande information hos konsumenten. I samtliga dessa fall finns ekonomiska motiv för en reglering. En reglering av pris eller volym kan sålunda medföra att miljöförstörande produktion minskar från den för höga nivå som avsaknaden av ett korrekt marknadspris medfört. Regleringar av denna typ motverkar med andra ord de effektivitetsförluster som den fria marknaden kan leda till. Detta är det traditionella ekonomiska skälet för offentliga ingrepp i marknaderna.

Omfördelande regleringar

En tredje grupp av regleringar är de som syftar till *inkomstomfördelningar*. Det finns alltid grupper som tjänar på en reglering av marknaden — medan andra förlorar. En prisreglering som håller uppe priset över marknadspriset gynnar producenterna, vars marginaler ökar, men missgynnar konsumenterna. En prisreglering som håller nere priset gynnar de konsumenter som får tillgång till varan eller tjänsten i fråga, men missgynnar alla andra. Regleringar av kvantiteten skapar bristsituationer som kan exploateras av producenterna.

Vinsterna kan vara betydande. Det är allom bekant hur intressegrupper kan infiltrera och påverka en regleringsbyråkrati och hur en "järntriangel" uppstår av regleringsmyndigheten, en grupp politiker och företrädare för den reglerande branschen. Drivkrafterna är starka för alla dessa grupper att av egenintresse reglera marknaden. Regleringsbyråkraterna får sysselsättning och status, branschen — såväl ägare som anställda — får lättförtjänta vinster eller löneförhöjningar och politikererna vinner röster. De som förlorar på regleringen är inte lika lätt identifierade som vinnarna. Förlorarna är normalt den stora gruppen konsumenter. De är utspridda och saknar gemensam röst. Därmed är också motståndet lågt mot att införa regleringen.

Detta beror också på att omfördelningarna normalt utformas så att de är svåra att genomskåda. De olika intressegrupperna föredrar att stödet till dem inte utformas på ett tydligt och

genomskinligt sätt, t.ex i form av direkt stöd över statsbudgeten. I stället anstränger man sig för att utforma stödet som tullar, kvoter, prisregleringar eller andra typer av åtgärder som kan ge sken av att ha vidare intressen än den rena omfördelningen.

Dessa faktorer gör det normalt också svårt att avskaffa en omfördelande reglering, hur ineffektiv den än är; de intressegrupper som tjänar på den, kommer intensivt att kämpa emot dess avskaffande, medan de som tjänar på att avskaffa regleringen normalt är ljummare och sämre organiserade. Regleringens vinnare förlorar oftast kraftigt på en avreglering, medan fördelarna blir mer diffusa, kommer senare och sprids ut. Det sistnämnda gör att massmedia i praktiken ofta kommer att verka för att även ineffektiva regleringar fortlever; de negativa effekterna av avregleringen är enklare att identifiera och därmed lättare att göra "nyheter" av. Ofta blir därför regleringar seglivade, även om de hämmar produktivitetstillväxten.

12.5.2 Regleringars effekter

Vad vet vi då om regleringarnas inverkan på samhällsekonomin? Av föregående avsnitt framgick att regleringar är av olika slag. Man kan därför inte à priori med säkerhet slå fast att stora eller omfattande regleringar hämmar produktiviteten. Deras effekter varierar, beroende på vilken typ av regleringar det gäller, hur omfattande de är och på vilka områden de finns. Vissa regleringar kan t.o.m tänkas öka produktivitetstillväxten, t.ex genom att skärpa omvandlingstrycket och därigenom skynda på den tekniska utvecklingen. Man kan därför inte med ledning av t.ex antalet regleringar eller en bedömning av hur stora områden som är reglerade dra slutsatser av regleringars effekter på makronivå. Det krävs en mer noggrann analys av regleringars påverkan på effektivitet och produktivitet. De negativa effekterna kan grupperas i följande kategorier.¹³

Den första typen av kostnader är *hanteringskostnaderna*, dvs kostnaderna för såväl myndigheter som företag att administrera och åtgärda regleringarna. De som är sysselsatta med regleringar av något slag är ett betydande antal personer. I tabell 12.2 visas en sammanställning av antalet heltidsanställda vid statliga regleringsmyndigheter i Sverige. Till detta kommer de regionala och kommunala reglerarna, som är mångdubbelt fler.

Det finns även indirekta hanteringskostnader. Det är de samhällsekonomiska förluster som uppstår till följd av finansieringen av dessa tjänster. En ökad skattebelastning ger enligt

¹³ Följande avsnitt bygger på Wibe: a.a.

Tabell 12.2**Anställda vid statliga regleringsmyndigheter**

Myndighet	Antal anställda
Transportrådet	54
Näringsfrihetsombudsmannen	28
Statens Pris- och kartellnämnd	150
Konsumentverket	196
Bankinspektionen	61
Försäkringsinspektionen	40
Lantbruksstyrelsen m m	214
Lantbruksnämnderna	1 085
Statens jordbruksnämnd	144
Skogsstyrelsen	155
Skogsvårdsstyrelser	4 684
Fiskeristyrelsen m m	238
Statens livsmedelsverk	259
Statens utsädeskontroll	393
Arbetskyddsstyrelsen	347
Yrkesinspektionen	678
Bostadsstyrelsen	184
Länsbostadsnämnderna	502
Statens planverk	153
Koncessionsnämnden för miljöskydd	28
Statens elektriska inspektion	35
Statens kärnkraftinspektion	76
Kemikalieinspektionen	71
Statens naturvårdsverk	586
Statens strålskyddsinstitut	134

Källa: "Regleringar och produktivitet", expertrapport 7.

analysen i tidigare kapitel upphov till s.k. skattekilar som kan inverka negativt på samhällsekonomin.

Regleringar har en tendens att leva länge. Det finns en inneboende tröghet mot att ta bort dem. Detta medför växande *dynamiska* hanteringskostnader. Det innebär att de negativa konsekvenserna av en reglering tenderar att stiga över tiden. Det ursprungliga problemet kan vara åtgärdat genom förändrade tekniska eller ekonomiska förhållanden. Men regleringen lever kvar p.g.a sina egna intressenter, och dess negativa effekter på samhällsekonomin växer. Flera överspelade regleringar är så uppenbart obsoleta att de inte tillämpas.¹⁴ Andra, däremot, efterlevs och leder därför till betydande samhällsekonomiska effektivitetsförluster.

Prisreglering

Regleringsmisslyckanden som förorsakar kostnader kan uppkomma i samband med *prisreglering*. Det är ett välkänt faktum

¹⁴ Ett märkligt exempel är bestämmelsen i England att vid framförande av en automobil måste det först gå en man med en röd flagga. Denna bestämmelse fanns faktiskt kvar långt in på 1950-talet. Dock vågar vi inte påstå att den hade några märkbara effekter.

att jordbruksprisregleringen medfört att vinster kapitaliserats i jordbruksfastigheter. Samma princip har skapat stora förmögenheter på marknaden för hyresfastigheter.

Samma effekter kan uppkomma även vid prisreglering av monopol. Naturliga monopol utsätts ofta för prisregleringar för att oskäliga vinster inte skall uppstå och en omfördelning från konsumenter till producenter inte skall äga rum. Det kan gälla branscher som flyg, åkerier, järnvägar, tele eller el. Argumentet låter sympatiskt, men priset kan lätt sättas fel av den prisreglerande myndigheten. Detta leder till såväl negativa effekter på produktiviteten som betydande inkomstomfördelningar.

Om det reglerade priset hamnar för högt, uppkommer en vinst som t.ex kapitaliserar de licenser som förekommer. Ett konkret exempel är priset för att ta över en privat läkar- eller tandläkarpraktik i Sverige, anknuten till allmän försäkring. Om priset på tjänsten sätts så att en viss vinst alltid garanteras så kommer betydande ineffektiviteter att uppstå till följd av att drivkrafterna för kostnadssänkande innovationer försvunnit. Det finns alltså betydande risker vid prisreglering och etableringshinder.

Bristande konsistens

En reglering skall idealt utformas så att dess samhälleliga marginalkostnad motsvarar dess marginalintäkt. En särskild typ av regleringskostnader uppstår pga *intern inkonsistens* i reglerings-systemet.

Regleringar som syftar till att skydda medborgarna från skador bör på marginalen ha samma kvot mellan intäkter och kostnader. De samhällsekonomiska kostnaderna av regleringen får inte vara högre än de vinster som ges av färre skador och bättre folkhälsa. Idealt skall de samhällsekonomiska intäkterna av regleringsinsatsen var densamma för alla regleringar.

Detta är dock i praktiken närmast omöjligt att åstadkomma. Vid en genomgång av riskreducerande regleringar — t.ex läkemedelskontroll och regler för att höja säkerheten i hus och bilar — i USA fann man att skillnaden i kostnad för att rädda liv var enorm mellan olika typer av regleringar. De täckte ett spann från 100 dollar per man-år till 72.000.000 dollar per år. Innebörden är att regleringarna ofta finns på fel områden, där de orsakar stora kostnader men ger relativt liten effekt. Områden, där relativt enkla och billiga regleringar skulle kunna få stora effekter, är däremot kanske inte alls reglerade.

Orsaken är till viss del att det är svårt att mäta en reglerings

effekt eller effekten av en viss produkt eller maskin. En annan förklaring är att reglerarna alltid är utsatta för politiskt och massmedialt tryck. Ofta är det slumpen som avgör vilka beslut som fattas. En del varor eller teknologier framstår ibland som farliga i allmänhetens ögon, trots att expertis är övertygad om motsatsen. Allmänhetens uppfattning präglar medias behandling, och den beslutande politikern finner plötsligt att valet står mellan politiskt nederlag eller ett beslut som går emot expertrådet. Ofta väljs det sistnämnda.

Ovan har några av regleringarnas negativa effekter berörts, men detta är endast en bråkdel av alla de, många gånger oväntade, effekter som uppkommer vid regleringar. Det ligger i sakens natur att det blir på det sättet. Genom att en viss verksamhet regleras, ändras de ekonomiska aktörernas drivkrafter. Beteendet påverkas ofta i helt oväntad riktning.¹⁵ Detta är en av de viktiga lärdomarna vid genomgången av effekterna av olika typer av regleringar.

¹⁵ Ett konkret exempel från den norska maktutredningen: I en skola bestämdes att elever med löss skulle stanna hemma. Syftet var att förbättra hygien. Detta ledde emellertid till att en andrahandsmarknad för löss uppstod bland de skoltrötta eleverna; de köpte eller bytte till sig löss just för att få slippa skolan.

12.5.3 Påverkan på produktiviteten

Vilken betydelse har då regleringsverksamheten i Sverige haft för produktivitetsutvecklingen under de senaste decennierna?

Eftersom regleringarna är så disparata till sin natur och effekterna olikartade är frågan närmast omöjlig att besvara, om man skall utföra analysen på aggregerad nivå. Det är således inte förvånande att det ej varit möjligt att i den utredning som delegationen låtit genomföra entydigt påvisa att regleringarna i Sverige idag skulle vara mer genomgripande än för 20 år sedan, eller att de skulle haft en tydlig, negativ effekt på produktiviteten på nationell nivå.¹⁶

Inom vissa sektorer är det utan tvekan på det sättet, medan det på andra områden skett vissa avregleringar. Ett sätt att illustrera regleringarnas totala omfattning är att se på antalet SFS-författningar. Ett klart fall i antalet regleringar skedde i början av 1970-talet. Därefter skedde en viss ökning, men under de senaste fem åren har antalet författningar återigen minskat. Detta säger emellertid inte särskilt mycket, eftersom antalet regleringar inte alls visar deras effekter.

Ett mer relevant sätt att undersöka regleringarnas betydelse är att analysera de branschvisa effekterna. Inget entydigt mönster träder dock fram. Basindustrierna, vars produktivitet drabbades av 1970- och 80-talens miljöregleringar, uppvisar inte sämre utveckling än andra branscher. Vid en rangordning av branscher efter deras produktivitetsförändring 1963/75 till

¹⁶ Den empiriska studien har genomförts av Wibe: a.a.

1975/88 är det svår att spåra något samband mellan regleringar och produktivitetsutveckling. Något förvånande finner man här att hårt reglerade branscher förbättrat sin placering, medan mindre reglerade branscher försämrat sin.

Slutsatsen av alla undersökningar är att regleringarnas omfattning i allmänhet knappast kan förklara det svenska produktivitetsslaget under de senaste två decennierna. Det betyder dock inte att vissa regleringar inte kan ha negativa effekter på produktivitetsutvecklingen inom enskilda branscher.

12.6 Fallstudier

Konkurrensbegränsningar och regleringar är allvarigare inom vissa områden än på andra. En generell slutsats som trädde fram i de ekonometriska studierna var att internationell konkurrens samvarierar på ett statistiskt signifikant sätt med en snabbare produktivitetsutveckling. Mot bakgrund av detta skall vi i detta avsnitt närmare diskutera några av de mest skyddade branscherna av det svenska näringslivet. Dessutom skall vi särskilt studera regleringar på miljöområdet.

12.6.1 Miljöregleringar

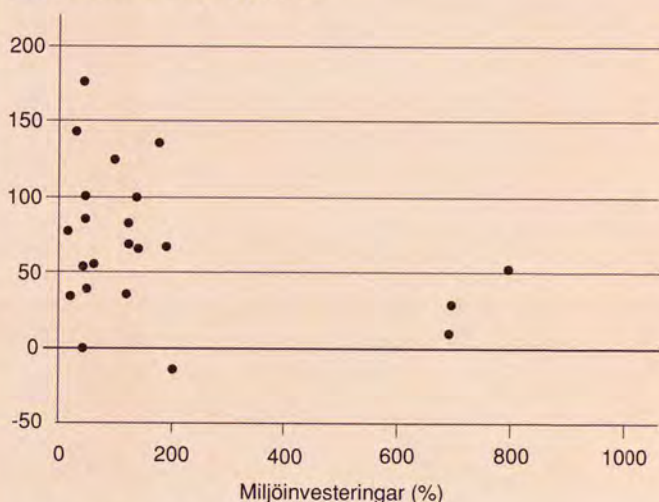
Ett av de områden inom vilka regleringarna under de senaste decennierna expanderat mest är miljö, arbetarskydd och produktkontroll. De stora förändringarna kom i samband med beslut om miljöskyddslagen 1969 och lagen om hälso- och miljöfarliga varor 1973. På arbetsmiljöområdet kom 1974 en lag som behandlade ställningen för skyddsombud, skyddskommittéer och företagshälsovård och 1978 började den nya arbetsmiljölagen att gälla.

I en rapport till produktivitetsdelegationen redovisar Wibe ett antal studier som gjorts för att undersöka om den omfattande regleringen på miljöområdet haft några effekter på produktivitetsutvecklingen i näringslivet. Hans slutsatser är att regleringarna påverkat produktiviteten negativt, men att effekten är liten. Miljöregleringarna kan därför inte förklara nedgången i produktivitetstillväxten i svensk industri.

Wibe gör också en genomgång av miljöinvesteringarna i industrin 1988. De motsvarade då ca 1 procent av industrins förädlingsvärde, dock med en betydande variation. De andelsmässigt största investeringarna skedde i gummiindustrin (8 procent) samt massa- och stålindustrin (5 procent). En hypotes

Diagram 12.5**Miljöinvesteringar och produktivitsutveckling i svensk industri**
Branschdata

Produktivtetsfall 68/75–75/83 %



Källa: Wibe: "Regleringar och produktivitet", expertrapport 7.

som testas är om det finns ett samband mellan miljöinvesteringarnas storlek och produktivitsutvecklingen. Tanken är att investeringarna återspeglar "mängden" eller "styrkan" i regleringarna. Inget samband kan emellertid spåras. Samma sak blir resultatet om investeringarna ställs mot förändringen i varje branschs produktivitsutveckling mellan 1968–1975 och 1975–1983. Detta framgår av diagram 12.5. På likartat sätt undersöks investeringar i arbetsmiljö.

Slutsatsen av dessa olika studier är klar. Det snabbt växande antalet regleringar inom miljö-, hälso- och skyddsområdet har haft en liten, negativ påverkan på produktivitsutvecklingen. Orsaken är att de gjort produktionen dyrare. Samtidigt har de medfört ett visst omvandlingstryck, som i några branscher drivit fram investeringar och ny teknik. De negativa effekterna på produktiviteten inträffade bara på 1970-talet; under 1980-talet tycks miljöregleringarna inte haft några effekter.

Utvecklingen i Sverige i detta avseende är inte unik. Under 1970-talet infördes och skärptes regleringarna inom miljöområdet i en mängd länder inom OECD-området. Dessa har varit föremål för omfattande internationella studier. En litteraturgenomgång visar att miljöregleringarna bidragit till höjda priser och minskad produktion också i andra länder. Resultaten vad gäller effekterna på produktiviteten är entydigt negativa; pro-

¹⁷ Endast en studie pekar på positiva produktivitetseffekter av miljöregleringarna. Det gäller Danmark. Resultatet tolkas så att regleringarna tvingat fram nya investeringar, som fått positiva produktivitetseffekter. Se Wibe: a.a.

duktiviteten faller.¹⁷ Effekterna är dock små i förhållande till den produktivitetsnedgång som ägt rum. De olika kvantitativa studier som gjorts internationellt pekar på att produktivitetsutvecklingen i industrin utan miljöregleringar skulle legat 0,1–0,2 procent högre per år under 1970-talet.

12.6.2 Byggsektorn

Byggsektorn är av stor betydelse för den svenska ekonomin. Den är samtidigt hårt reglerad. Omkring en halv miljon människor är sysselsatta i byggverksamhet och andra angränsande verksamheter som byggmaterialproduktion och transporter kopplade till byggverksamheten. I den direkta byggverksamheten sysselsätts 250.000 personer.

Den mest reglerade delen är bostadssektorn. Ungefär 25 procent av alla byggnadsinvesteringar utgörs av bostäder. Bostadssubventionerna är omfattande. I princip all nyproduktion inom bostadssektorn subventioneras. De två huvudsakliga stödformerna är allmänt räntebidrag till bostäder och underskottsavdrag för småhus. Totalt uppgick bostadssubventionerna till 17 miljarder kr 1989.¹⁸

Byggprocessen är mycket komplex med en mängd olika aktörer både på den privata och offentliga sidan. Den styrs av olika lagar och förordningar. Hela processen åskådliggörs i diagram 12.6.

Av figuren framgår att det inte är *en* reglering utan mängder av olika regleringar som karakteriserar denna sektor av den svenska ekonomin. Konkurrenskommittén har gjort en genomgång av konkurrensen i bo- och byggsektorn. Kommittén avslutar sin analys av sektorn med att lyfta fram följande problem:

- En betydande koncentration bland byggherrar, entreprenörer och byggmaterialindustrin och alltför få aktörer i flera led.
- Nära kopplingar mellan aktörerna i de olika leden.
- Betydande horisontell integration inom materialindustrin och bristande utländsk konkurrens, som leder till risk för onödigt höga priser och snabb prisutveckling.
- Horisontell prissamverkan och prisledarskap.
- En tidsödande, långtgående byråkratisk kontroll.
- Brist på planlagd mark för bostadsbebyggelse och en ofta långt utdragen planeringsprocess.¹⁹

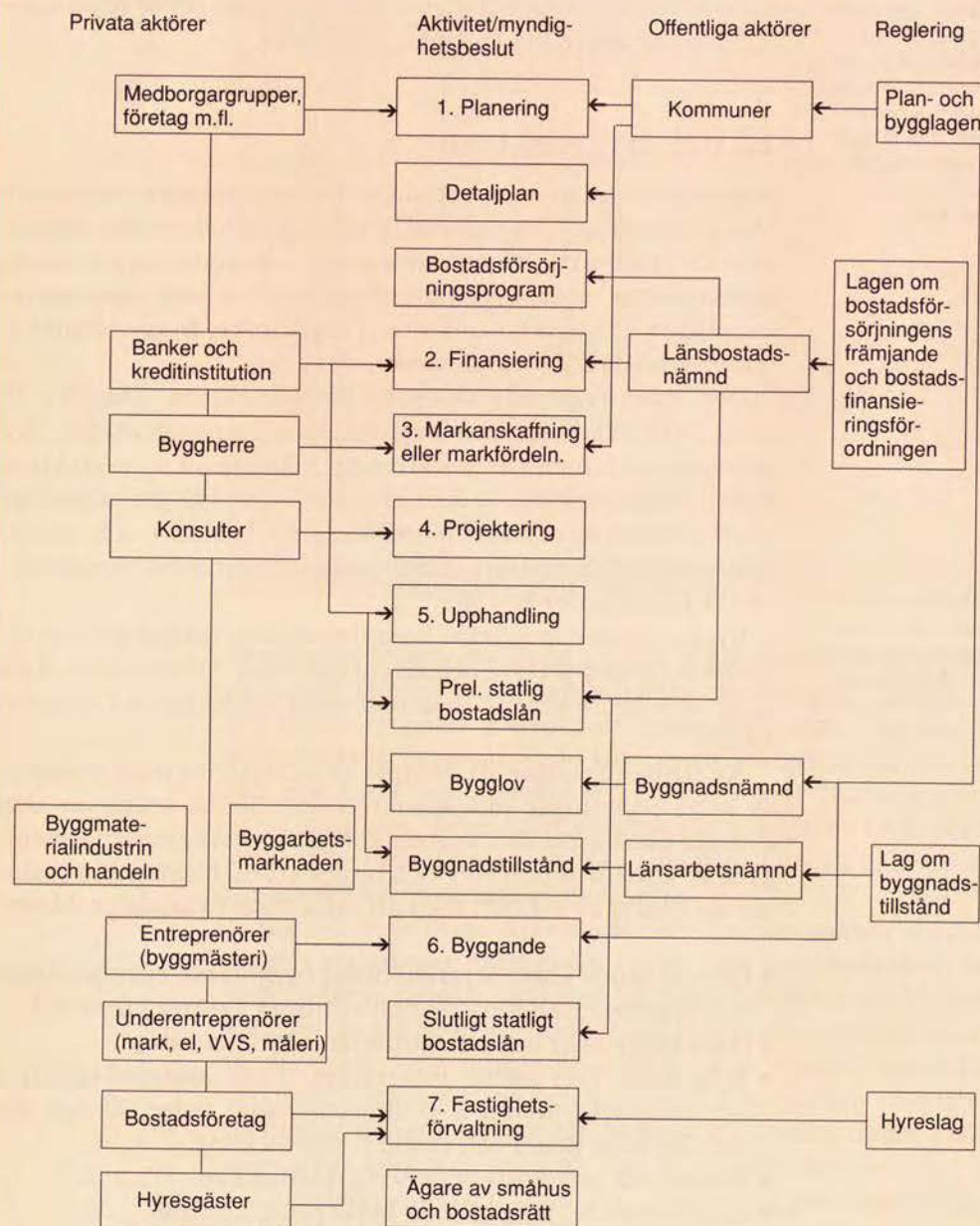
Flera studier hävdar att byggsektorn har haft en långsammare produktivitetsutveckling än näringslivet i dess helhet.²⁰ Resultatet är dock känsligt för hur kapitalstockarna beräknas. I den

¹⁸ Schneider gör en särskild studie av byggsektorn i en bilaga till Wibes rapport i expertrapport 7.

¹⁹ SOU 1990:62.

²⁰ En översikt ges i Schneider: a.a.

Diagram 12.6
Byggprocessen



statistik som redovisades i kapitel 5 över produktivitetsutvecklingen under 1970- och 80-talen har byggsektorn i stort sett samma produktivitetstillväxt som näringslivet i övrigt både vad gäller arbetsproduktivitet och total faktorproduktivitet.

Olika försök har gjorts att uppskatta byggnormernas effekter på kostnaderna för bostadsbyggandet. Byggprisutredningen från början av 1980-talet kom fram till att byggnormerna höjer kostnaderna per lägenhet med ungefär 8 procent. Andra undersökningar pekar på betydligt större kostnadsdrivande effekter. Då man tog bort byggnormsreglerna i ett experimentområde sänktes byggkostnaderna med 15–20 procent. Orsaken var att storleken på lägenheter minskade, hiss byggdes inte etc. Kostnadssänkningen var således förenad med en förändrad kvalitet. Nettoeffekten på produktiviteten är därmed svår att fastställa.

Till detta kommer de generella negativa effekter på resursallokeringen som subventionssystemet medför. Slumpmässig omfördelning, inlåsnings och svarta marknader är välkända fenomen. Slutsatsen är att bostadssubventionerna har påtagliga negativa effekter på effektiviteten i resursutnyttjandet vad gäller fastighetskapitalet.

Det intryck som de olika studierna ger av situationen i bo- och byggsektorn är att regleringarna har betydande negativa samhällsekonomiska effekter. De försämrar konkurrensen med långtgående dynamiska effekter som följd och de driver också upp kostnaderna för boendet.

²¹ En analys av konkurrensbegränsningar och regleringar inom dessa branscher finns bl.a. i livsmedelsutredningen (SOU 1987:44), konkurrenskommitténs betänkande "Konkurrensen inom livsmedelssektorn" (SOU 1990:25) och SPK:s kartläggning av konkurrensförhållanden i olika branscher "Konkurrensen i Sverige" (SOU 1991:28) samt i Olsens rapport till produktivitsdelegationen: a.a.

12.6.3 Jordbruk och livsmedel

Jordbruk- och livsmedelssektorerna har traditionellt tillhört de mest reglerande branscherna i Sverige. Jordbruksprisregleringen avskärmar genom gränsskydd i form av införselavgifter den svenska livsmedelsmarknaden från importkonkurrens. Detta slår både mot prisbildningen på jordbruksprodukter och förädlade livsmedelsprodukter.²¹ Ända till helt nyligen fanns det också marknadsreglerande inslag i form av exportbidrag och ett prisutjämnningssystem på mejeriområdet, vilka bidrog till att avskärma produktionen från marknadssignaler. Dessa regleringar avskaffades vid halvårsskiftet. SPK karakteriserar regleringssystemet på jordbruksområdet på följande sätt: "effekten blir på stora delar av det jordbruksprisreglerande området en strävan från producenternas sida att finna avsättning för det som produceras, inte att producera det som efterfrågas" (SOU 1991:28).

Även den svenska livsmedelsindustrin karakteriseras av koncentration och konkurrensbegränsningar. Detta tar sig bl.a. uttryck i en stark ägarkoncentration, men också i dominerande ställning för enskilda företag på vissa delmarknader. Den allra största ägargruppen är lantbrukskooperationen, som svarar för ca 45 procent av det totala saluvärdet inom livsmedelsindustrin. Det finns även andra starka ägargrupper, dels Procordia med staten och Volvo som delägare, dels konsumentkooperationen.

Lantbrukskooperationen har monopolställning på mejeriområdet och är marknadsledande inom andra delar av livsmedelsindustrin, såsom köttvaru-, kvarn- och bageriområdena. Den dominerande ställningen har bl.a. byggts upp genom regionala kooperativa föreningar, som inte konkurrerar med varandra. Föreningarna har haft mottagningsplikt, leveransplikt och ett system med områdesindelning. Dessa system har på ett effektivt sätt förhindrat konkurrens.

Handeln

Även inom dagligvaruhandeln är koncentrationen stor. I partiledet dominerar tre företag, ICA, KF och Dagab. Tillsammans har de en marknadsandel på 75 procent. Samverkansformerna inom blocken varierar, men det finns starka horisontella och vertikala bindningar som gör att de tre dominerande blocken har motsvarande dominans även inom detaljistledet. Kommunernas planmonopol medför också på många håll betydande svårigheter för s.k. lågprisbutiker att etablera sig.

Hur har då produktivitetsutvecklingen varit i dessa sektorer? Av SCB:s statistik i kapitel 5 framgår att jordbrukssektorns arbetsproduktivitet ökat med 5 procent per år mellan 1970 och 1988. Det är en snabbare ökning än genomsnittet för näringslivet. Däremot ligger TFP, enligt SCB:s siffror, i stort sett still under denna period. Av detta kan man dock inte dra några slutsatser vad gäller konkurrens och regleringars effekter för produktiviteten i dessa branscher. Förklaringen till det observerade förhållandet är klart. Under perioden har en kontinuerlig nedläggning av lågproduktiva enheter ägt rum. Den genomsnittliga arbetsproduktiviteten för de kvarvarande enheterna har höjts genom en ökning av kapitalintensiteten. Resultatet säger därmed inte mycket om hur produktiviteten utvecklats över tiden i de olika bruksenheter. Strukturomvandlingens positiva effekter på produktiviteten kan ha dolt de negativa effekterna av de olika regleringarna.

När det gäller livsmedelssektorn som helhet har den haft en långsammare produktivitet utveckling än näringslivet i övrigt. Det gäller såväl arbetsproduktivitet som TFP. Totalfaktorproduktiviteten har ökat ytterst marginellt under den senaste 20-årsperioden.²² En närmare granskning av de delbranscher som ingår gör det dock något svårare att dra entydiga slutsatser om regleringarnas effekter på produktiviteten.

²² För en närmare diskussion om olika produktivitetssmått i distributionsledet i livsmedelssektorn, se Eliasson och Julander i expertrapport 2 till produktivitetsdelegationen.

12.6.4 Skogen

Medvetenheten om skogens betydelse har lett till att "skogspolitik" varit ett viktigt inslag i statmakernas ekonomiska politik under flera sekler; ett välkänt exempel är vasakungarnas reglering av ekskogsbeståndet i Sverige.

I våra dagar kan skogspolitiken delas upp i två beståndsdelar, dels skogsvårdspolitiken dels skogsnaturvårdspolitiken.²³ Den första delen av skogspolitiken syftar till att det virkesproduktionsmål som anges i skogsvårdslagen skall nås. Den andra delen av skogspolitiken betonar dess betydelse ur ett naturvårdsperspektiv. Ett typiskt drag för den svenska skogspolitiken är strävan efter samförstånd mellan de olika parterna. Skogspolitiken karakteriseras i stor utsträckning av en strävan till kompromisslösningar mellan olika intressen.

Statliga regleringar och olika typer av stödåtgärder används för att de privata skogsägarna skall producera så mycket virke att skogsindustrins behov tillfredsställs. Skogsvårdslagen är basen för det omfattande regelverket. Där regleras bl.a hur avverkning skall ske, åtgärder för föryngring och återväxt samt anmälningsplikt vid slutavverkning. Regelsystemet innebär ett omfattande aktivitetskrav på skogsägaren på i stort sett alla områden av skogsbruket.

Det har också inneburit att en omfattande statlig byråkrati byggts upp. Skogsstyrelsen och de olika skogsvårdsstyrelser som finns sysselsätter närmare 5.000 personer.

Direkta subventioner till skogsnäringen blev ett betydelsefullt inslag i skogspolitiken under 1970-talet. Regelsystemet kompletterades under 1980-talet. Under första halvan av 1980-talet låg skogsbidragen på närmare en halv miljard kr. om året i löpande priser. En översikt av det statliga stödet till skogsbruket ges i diagram 12.7. Stödet har haft stor betydelse i Norrland. De olika bidragen beräknades 1983 motsvara 26 kr per arbetstimme i skogsbruket i Västerbotten, Jämtland och Norrbotten. Det skall jämföras med den genomsnittliga timlönen för en skogsarbetare som det året var ca 40 kr. Under

²³ För en utförligare diskussion av den svenska skogspolitiken se "Skogspolitik för ett nytt sekel", rapport till ESO, Ds fi 1991:31 av Hultcrantz och Wibe.

Diagram 12.7
Översikt över statligt stöd till skogsbruket 1987/88

Anslag	Stöldberrättigad åtgärd	Område	Tillämpad stödform
Bidrag till skogsvård m m	Skogsdikning	Hela landet	Bidrag 40–50 %
	Fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av gles och dålig skog enligt 5 § 3 skogsvårdslagen (SVL)	Hela landet	Bidrag 35–70 %
	Lövskogsodling på nedlagd jordbruksmark samt på 5 § 3 SVL	Hela landet	Bidrag 50 %
	Kompletterande återväxtåtgärder	Stödområdet	Bidrag 30–50 %
	Försenade återväxtåtgärder (Upphör 1991-07-01)	Stödområdet	Bidrag 30–50 %
	Fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av normala bestånd	Stödområdet inre zon	Bidrag 50 %
	Bekämpning av insekter enligt 20 § i skogsvårdsförordningen	Hela landet	Bidraget bestäms från fall till fall
	Återväxtåtgärder efter sork- eller kaninskador	Stödområdet	Bidrag 70–90 %
	Upparbetning, transport, lagring och vinterskydd vid skador på skog	Hela landet	(Lånegaranti)
	Byggande av skogsvägar	Hela landet	Bidrag 40–75 % (Lånegaranti)
Stöd till byggande av skogsvägar	Anläggning av skogsfröplantager	Hela landet	Bidrag 100 %
ENDAST ÄDELLÖVSKOG			
Bidrag till skogsvård m m	Fullständiga och kompletterande återväxtåtgärder	Hela landet	Bidrag 80 %
	Röjning	Hela Landet	Bidrag 60 %
	Skogsbruksplan över ädellövskog	Hela landet	Bidrag 100 %
	Utsynning, rådgivning	Hela landet	Kostnadsfri tjänst
TILLÄGG FÖR 1988/89			
Bidrag till skogsvård m m	Barrskogsodling på nedlagd jordbruksmark	Hela landet	Bidrag 35–50 %
	Aktiva natur- och kulturvårdande åtgärder	Hela landet	Bidrag 70 %
Bidrag till särskilda skogsvårdsinsatser (t o m 1991-07-30)	Plantering	Västerbottens och Norrbottens läns inland	Bidrag 50–70 %
	Särskilt kostsam markberedning	–	300 el 500 kr/ha
	Röjning, första gallring	–	600 el 800 kr/ha
	Dikning och andra åtgärder i primärprod.	–	Bidrag 50 %
	Rådgivning, planläggning	–	Kostnadsfri tjänst

Källa: Skogsstyrelsens årsbok 1989.

senare delen av 1980-talet har bidragen dragits ner, men de är fortfarande av betydande omfattning.

Instrumentet för att regelsystemet skall följas av skogsägarna har varit möjligheten till olika bidrag snarare än risken för sanktioner av olika slag. Bidragssystemet har varit ett viktigt instrument för den skogspolitiska myndighetsutövningen. Det har varit en del av "det smörgåsbord av gentjänster som skogsvårdsstyrelsernas tjänstemän haft att erbjuda i utbyte mot att skogsägarna tillämpar den rekommenderade skogsskötseln".²⁴

²⁴ Ds fi 1991:31
sid 26.

Ett problem med skogspolitiken är att tidsperioden mellan beslut och deras effekter uppgår till många decennier. Det kan medföra att beslut om viss typ av gallring eller plantering strömlinjeformar skogsbeståndet på ett sätt som inte alls passar med efterfrågan. Minskad flexibilitet och ökad sårbarhet blir följden.

Förbluffande få utvärderingar av den svenska skogspolitiken har genomförts. Av dessa har dessutom de flesta gjorts av den ansvariga myndigheten, nämligen skogsvårdsstyrelsen. Hultcrantz och Wibe har i den refererade studien gjort en genomgång av de olika utvärderingar som ändock har skett. Genomgången visar att skogsbruksstödet har haft en klart negativ effekt. Det har inte gått att visa att skogsbruksstöden har ökat virkesutbudet eller skogsbrukets sysselsättning. Däremot har stödet bidragit till att öka arbetslösheten bland skogsarbetare.

Det är frapperande hur olika studier kommer till olika slutsatser. Skogsstyrelsens egna undersökningar hävdar att utbudet ökat pga stödsystemet, medan oberoende ekonomer kommit till andra resultat. Den sammanfattande slutsatsen blir att på detta för samhällsekonomin viktiga och hårt reglerade område finns det mycket få klargörande utvärderingar som belyser regleringarnas effekter ur produktivitets- och effektivitets-synpunkt.

12.6.5 Transportsektorn

Transportsektorn i Sverige karakteriseras av omfattande regleringar. En av de mest reglerade delsektorerna är inrikesflyget.

Luftfartslagen reglerar förutsättningarna för den reguljära luftfarten. För reguljär luftfart skall tillstånd ges av regeringen eller luftfartsverket. I luftfartslagen slås bl.a fast att svensk inrikes luftfart är reserverad för svenska företag. Den koncessionspolitik som följts har givit SAS och Linjeflyg en prioriterad ställning. De trafikerar de mest frekventerade linjerna. Vid

sidan av dessa två bolag har ett tiotal olika regionala bolag fått tillstånd på s.k sekundärlinjer.

De biljettpriser som de olika flygbolagen får ta ut måste först godkännas av luftfartsverket. En internationell jämförelse av biljettpriserna som refereras av konkurrenskommittén visar att det svenska normalpriset per kilometer är högre än i flera andra länder.²⁵

²⁵ Se "Konkurrens i inrikesflyget", SOU 1990:58.

Konkurrenskommittén fann vid en analys av inrikesflyget att det fanns betydande skäl för en avreglering och skärpt konkurrens på olika linjer. Riksdagen har också beslutat om en partiell avreglering som en följd av kommitténs arbete.

I transportsektorn finns också exempel på hur regleringar kan snedvrider incitamenten på konsumtionssidan. Trakamentsreglerna följer principen om kostnadstäckning. Upp till en viss nivå ersätts utgifter för resa eller uppehälle. Utformningen av regelsystemet medför att det sällan finns några drivkrafter för den enskilde att söka ett billigare alternativ.

En empirisk undersökning pekar på att dessa regelsystem har en betydande effekt på konsumtionsmönstret.²⁶ Att resandet i så hög grad subventioneras medför att många väljer onödigt dyra transportmedel. Om den enskilde hade fullt betalningsansvar skulle, enligt undersökningen, en stor övergång till tågresande ske tillsammans med en motsvarande minskning av flygresandet.

²⁶ Se Wibes studie i expertrapport nr 7.

12.6.6 Slutsats

Sammanfattningsvis kan vi säga att regleringar har motstridiga effekter på produktiviteten. Å ena sidan kan de skapa ett omvandlingstryck som stimulerar till nya lösningar och främja ny teknologi. Å andra sidan blir regleringar lätt en tvångströja som hämmar kreativitet och innovationsförmåga. De får med andra ord den helt motsatta effekten.

Detta understryker den slutsats som redan dragits tidigare. Det är svårt att dra bestämda och generella slutsatser om regleringarnas negativa effekter på samhällsekonomin. Analysen måste göras reglering för reglering. Den generella slutsatsen är att man ej kan belägga att "regleringar" i största allmänhet skulle vara någon avgörande faktor bakom nedgången av den svenska produktivitetstillväxten under 1970- och 80-talen. Det finns dock många indikationer på att vissa regleringar har betydande negativa effekter i specifika sektorer. Det gäller i synnerhet bygg- och jordbrukssektorerna.

12.7 Den offentliga sektorn

Debatten om produktivitet har i hög grad handlat om den offentliga sektorn och dess finansiering, såväl i Sverige som i andra länder. I direktiven till produktivitetsdelegationen sägs att det i första hand är produktivitetsutvecklingen i industrin och den privata tjänstesektorn som skall bli föremål för analys. En rad undersökningar och studier har i andra sammanhang gjorts av den offentliga sektorn. Mot bakgrund av dess betydelse vill delegationen ändå kort beröra den offentliga sektorn.

Det är ett vanligt argument att den offentliga sektorns tillväxt under 1970-talet skulle medfört försämrad produktivitet. Skälen som anförs skiljer sig dock mellan olika debattörer. Ibland hävdas att det är huvudmannaskapet i sig — dvs att produktionen är offentlig — som är problemet, ibland att konkurrensen är för svag, och ibland att produktivitetseffekterna uppstår till följd av finansieringen — dvs höjda skatter. I det följande skall dessa hypoteser behandlas. Dessutom skall vi studera den största delsektorn inom den offentliga sfären, nämligen hälso- och sjukvården.

12.7.1 Huvudmannaskap och konkurrens

I kapitel 5 redovisades problemen att mäta produktionsresultatet i den offentliga sektorn och en rad studier som försökt göra detta refererades. Flera av dessa är starkt omdebatterade. Delegationens slutsats var att många tecken tyder på en mycket svag produktivitetsutveckling inom delar av den offentliga sektorn, framför allt under 1970-talet, även om det pga svårigheterna att mäta kvaliteten i tjänsterna är svårt att få tillförlitliga mått på produktiviteten. Problemen tycks vara olika stora i olika delar av den offentliga sektorn. Tydliga tecken finns på en förbättring av produktiviteten i delar av den offentliga sektorn under senare år. Det finns därför inte underlag för påståendet att den offentliga sektorns utveckling skulle ligga bakom den lägre produktivitetstillväxten på makronivå under 1980-talet.

Vidare bör man uppmärksamma att en svagare produktivitetstillväxt i offentlig sektor än i industrin kan bero på tjänsteproduktionens karaktär snarare än huvudmannaskapet.

- Produktionen är oftast av den art som innebär att produktion och konsumtion äger rum samtidigt. Det gäller t.ex utbildning, sjukvård och social omsorg. Detta innebär att "mikromonopol" automatiskt uppstår, vilket begränsar konkurrensen.

sen. Detta har dock ingenting med huvudmannaskapet att göra; likartade fenomen skulle inträffa även om produktionen skedde i privat sektor.

- I de ovan nämnda delsektorerna är mänsklig omsorg och kontakt en väsentlig del av produktion och konsumtion. Detta gör att det med nödvändighet är svårt att höja kapitalintensiteten; därav följer att dessa sektorer näppeligen kan höja sin arbetsproduktivitet i samma takt som industrin, där substitution mellan arbetskraft och kapital kan göras lättare. Inte heller detta har något med huvudmannaskapet att göra. Utbildning och omsorg skulle ha samma kännetecken — och samma inbyggda svårigheter att öka produktiviteten — även vid privat ägande.

En rättvis betraktelse av produktiviteten i den offentliga sektorn måste således beakta att tjänsteproduktionen i sig, på grund av de redovisade faktorerna, ofta kommer att uppvisa en långsammare produktivitetstillväxt än industrin, alldeles oavsett om den är offentligt eller privat organiserad. Den intressanta frågan är om den offentliga verksamheten uppvisar långsammare produktivitetstillväxt än motsvarande privata verksamheter.

Åtskilliga debattörer hävdar att just så är fallet; att det offentliga ägandet i sig kan medföra svag produktivitetssökning. Argumentet är vanligen att den offentlige huvudmannen är mer opersonlig, och inte har lika starka drivkrafter för produktivitetssutveckling som en privat ägare, vars arbete och välfärd hänger på att verksamheten är lönsam.

Det är dock lätt hänt att blanda ihop sådana effekter av huvudmannaskap å ena sidan och effekter av bristande konkurrens å den andra. Det som tycks vara resultatet av huvudmannaskapet i sig kan ju vara effekten av att huvudmannen inte tillåtit konkurrens. Delegationen har låtit utföra en studie som analyserar frågan om konkurrens inom den offentliga sektorn.²⁷

Slutsatsen där — liksom i en rad andra, liknande undersökningar som där redovisas — är att en svag produktivitetssutveckling i offentlig sektor mer förklaras av bristande konkurrens än av det offentliga huvudmannaskapet. Ett flertal exempel, från Sverige och andra länder, visar att produktiviteten kan höjas påtagligt om konkurrens införs i sådan verksamhet som tidigare legat under offentligt monopol.

²⁷ Pyddoke: "Kostnadsbesparingar av konkurrens i offentlig sektor" i expertrapport 7. Data i detta avsnitt är, om inget annat anges, hämtade från denna uppsats.

Anbudskonkurrens

Ett sätt att göra det är att införa anbudskonkurrens. Det innebär att finansiering och styrning ligger kvar inom offentlig verksamhet, men att olika entreprenörer — offentliga såväl som privata — får konkurrera om rätten att utföra själva produktionen av tjänsten.

Där sådan anbudskonkurrens införts från ett läge med tidigare offentligt monopol har resultatet överlag blivit att produktiviteten ökat kraftigt. Produktivitetshöjningen har kommit oavsett om privata eller offentliga entreprenörer tagit hem kontraktet; ofta är det för övrigt offentliga entreprenörer som vinner anbudskonkurrensen. Detta utgör ett starkt belägg för att det inte är huvudmannskapet i sig som är avgörande för produktiviteten utan graden av konkurrens.

Några siffror kan belysa detta. I Storbritannien infördes under 1980-talet en lag som tvingade kommunerna att bjuda ut bl.a. sophämtning, gaturenhållning, städning och matservering till anbudskonkurrens. En utvärdering av utfallet visade att när kontrakten vanns av privata entreprenörer minskade kostnaderna med i genomsnitt 22 procent. När kommunernas egen regi vann — vilket de gjorde i tre fjärdedelar av fallen — minskade kostnaderna med i genomsnitt 17 procent. Allt vid given servicekvalitet.

Delegationens utredning varnar för att ta siffrorna alltför bokstavligt. Det finns en risk att dylika utvärderingar över-skattar besparingspotentialen av anbudskonkurrens. När konkurrens införs, kan det hända att den vinner som mest under-skattar de verkliga kostnaderna. Detta sker ibland då privata entreprenörer vinner det första kontraktet; det brukar då med-föra att den offentliga egen regi-verksamheten efter några år återerövrar kontraktet. Samtidigt ger anbudskonkurrens å and-ra sidan möjligheter till större, långsiktiga besparingseffekter. Då kontrakten omprövas pressas konkurrenterna till nya an-strängningar. Det bör medföra att nya möjligheter att utveckla verksamheten upptäcks.

Slutsatsen blir således att bristande konkurrens i den offentliga sektorn bidragit till svag produktivitetstillväxt. Den viktiga följdslutsatsen är att det finns en betydande produktivitetspo-tential i den offentliga sektorn, om den öppnas för konkurrens.

12.7.2 Sjuk- och hälsovård

Liksom för den privata sektorn, bör analysen av den offentliga sektorn göras genom konkreta fallstudier. Skolan behandlades i kapitel 9. Där var slutsatsen att vissa kvalitetsbrister i förhållande till de höga kostnaderna — dvs produktivhetsproblem — förelåg. Orsaken var dåligt utformade styrsystem, med svaga drivkrafter för förnyelse och effektiv resurshantering.

Ett område av särskilt intresse är sjukvården. Den är den största delsektorn inom den offentliga sektorn. Den är också ett mycket komplext system med mängder av bidrags- och subventionsregler och många olika aktörer, inte minst på den offentliga sidan. Totalt omfattar den offentliga sektorns samlade utgifter för sjukvård, läkemedel, sjukpenning, arbetsskadeförsäkring och förtidspension ca 17–18 procent av BNP. Därtill kommer vad medborgarna själva betalar för olika typer av privat sjukvård och för läkemedel. Ca en tredjedel av de offentligt sysselsatta är verksamma inom sjukvården.

Ett typiskt drag för denna sektor är oklara kostnads- och betalningsansvar. Ett exempel gäller förskrivning av läkemedel. Konsumenten (patienten) har ett stort informationsunderläge vid beslutstillfället och små ekonomiska motiv att påverka beslutet. Det reella köpbeslutet fattas av läkaren. Kostnaden för de subventionerade läkemedlen betalas av en tredje part, nämligen riks-försäkringsverket. RFV har dock inget inflytande på de beslut som fattas. En parallell är beslut om sjukskrivning.

Denna frikoppling mellan det reella beslutsfattandet och de ekonomiska konsekvenserna ger upphov till snedvridning av incitamentsstrukturen, som medför ineffektiviteter. Det skrivs ut mer läkemedel än nödvändigt och på bekostnad av sjukhusbehandling. Sjukskrivning ersätter annan adekvat sjukhusvård, t.ex. rehabilitering.²⁸

När det gäller produktiviteten i själva sjukvården är det väsentligt att sjukhusen i Sverige i mycket begränsad utsträckning är utsatta för konkurrens. Resurstilldelningen totalt, liksom fördelning mellan olika delsektorer, sker genom politiska beslut och en administrativ planeringsprocess. Den budgetstyrning som är systemets kärna innebär en kraftig centralisering, resurser tilldelas "uppifrån". Systemet innebär att det saknas signalsystem för att nå balans mellan utbud och efterfrågan. En typisk konsekvens är att det uppstår köer. Därmed förstärks och synliggörs de prioriteringsproblem som finns i all sjukvård.

En annan konsekvens av den administrativa styrningen av den svenska sjukvården är att resursfördelningen görs utan hänsyn till hur effektiva olika enheter är. Engagemang och

²⁸ För en diskussion av dessa problem, se Olssons uppsats i expertrapport 7 till produktivhetsdelegationen eller rehabiliteringsberedningens betänkande, SOU 1988:41.

initiativ för att höja produktiviteten slår inte igenom i utökade resurser utan snarare tvärtom. Den enhet som sparat kostnader kan få nedskurna resurser, medan den enhet som har goda lobbyister kan få utökade anslag, oavsett hur effektiv den är.

Produktivitetsberäkningar

Att bedöma produktivitsutvecklingen inom sjukvårdssektorn är en svår uppgift. Jämförbara data över volym- och kostnadsutvecklingen saknas. Flera studier har gjorts för att uppskatta produktivitsutvecklingen. De är emellertid styckkostnadsstudier snarare än produktivitsundersökningar justerade för kvalitetsförändringar. Mycket tyder dock på att produktivitsutvecklingen i denna snäva betydelse har försämrats inom sjukvården som helhet. Lindgren och Roos uppskattar produktivitsnedgången till 3 procent per år för perioden 1960–1980. Jönsson och Rehnberg kommer fram till ett likartat resultat.²⁹ Den största nedgången har ägt rum inom den slutna sjukhusvården.

Dessa siffror tar emellertid inte hänsyn till kvalitetsförändringar. Vad gäller sjukvården tycks kvaliteten ha ökat på flera områden. Ny teknik gör ofta att tiden som tillbringas på sjukhuset efter t.ex en operation kan kortas kraftigt. Man kan dock konstatera att kvalitetsförbättringen måste ha varit mycket betydande för att ett kvalitetsjusterat produktivitsmått skulle kunna uppvisa oförändrad eller stigande produktivitet under den aktuella perioden. Det redovisade materialet visar också på en stor spridning mellan olika sjukhus vad gäller produktivitsutveckling.

På basis av hur sjukvårdssystemet har organiserats med separering av beslut och kostnadsansvar och de produktivitsmätningar som gjorts kan delegationen dra slutsatsen att det i denna sektor bör finnas en betydande potential för produktivitsökningar. Styrsystemen är stela och snedvrider drivkrafterna. Bristen på konkurrens hämmar också omvandlingstrycket.

Delegationen menar att dessa slutsatser sannolikt kan generaliseras till fler delsektorer i den offentliga sektorn, såsom daghem och delar av den sociala omsorgen.

12.7.3 Skattekvoten

Ett vanligt påstående är att höjningen av skattetrycket skulle vara en viktig faktor bakom nedgången av produktivitetstill-

²⁹ Se Ds fi 1985:3, samt Jönsson och Rehnberg: "Effektiva sjukvård", Almqvist & Wiksell 1987. För en allmän diskussion om svårigheterna att mäta produktivitet i offentlig verksamhet, se kap 5.5.

³⁰ Se kapitel 1 i Olsson: "How Bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden", Lund University Press 1990.

³¹ Se Fölster: "Den offentliga sektorn", bilaga 26 till långtidsutredningen 1990.

³² Vi vill påminna om Hayeks ord: "In fact, neither aggregates nor averages act upon each other".

³³ Detta innebär självfallet inte att det inte finns *andra* skäl att anse att skattetrycket är viktigt. Det kan t.ex. vara ideologiska uppfattningar om vad som är en rimlig fördelning mellan den enskilde och staten. Detta har dock ingen direkt bäring på produktiviteten — och det är enbart den frågan delegationen har att behandla.

växten. Det finns dock ingen möjlighet att belägga att så skulle vara fallet. Internationella jämförelser har inte funnit några samband mellan ekonomisk tillväxt å ena sidan och den offentliga sektorns storlek å den andra.³⁰ Delegationen har inte funnit anledning att närmare testa hypotesen om det allmänna skattetryckets betydelse. Detta av följande skäl:

- Skattekvoten, definierad som de totala skatternas och avgifternas andel av nationalinkomsten, är en ren statistisk konstruktion. Genom att korrigera för beskattning av transferringar och demografi kan siffran förändras väsentligt.³¹
- "Skattetrycket" är en genomsnittssiffra, som inte någon människa konkret reagerar på.³² Vårt beteende styrs av enskilda, konkreta skattesatser och skatteklara. Dessa har olika effekter på produktiviteten. En och samma skattekvot kan således få helt olika effekt på produktiviteten beroende på hur skattesystemet ser ut.
- Vissa skatter kan t.o.m. tänkas ha positiva effekter på produktiviteten, nämligen om de korrigerar externa effekter.

Självfallet innebär ett extremt högt skattetryck i praktiken att många skatteklara är höga. Detta bör rimligen få effekter på produktiviteten. Då är det emellertid inte det sammanlagda "skattetrycket" som är det väsentliga, utan de konkreta skatteklarna; var de finns och vilka effekter de får. Detta är orsaken till att delegationen delat upp sin analys av skattesystemet i mer konkreta analyser av vad skatterna på fysiska respektive juridiska personer haft för effekter på arbetsmarknad, lönebildning, kapitalbildning mm; våra slutsatser om dessa effekter återfinns i tidigare kapitel.³³ Vi återkommer i kapitel 15 med rekommendationer om vad som bör göras åt vissa, enskilda skatter.

12.8 Ny konkurrenslag?

Konkurrenskommittén lade i juli 1991 fram sitt slutbetänkande. Kommittén konstaterar att det vid sidan om s.k. naturliga konkurrenshinder finns en rad allvarliga hinder mot en effektiv konkurrens i Sverige. Det gäller enligt kommitténs slutbetänkande följande områden:

- Privata överenskommelser och samarbete mellan företag förekommer i form av dels vertikalt samarbete, t.ex. mellan

producenter, leverantörer, återförsäljare eller reparatörer, dels horisontellt samarbete mellan producenter eller leverantörer som befinner sig på samma nivå i produktionskedjan. I det senare fallet handlar det ofta om cirkaprislistor och annat samarbete.

- Dominerande ställning för vissa företag förekommer i ett stort antal branscher, i synnerhet inom livsmedelsindustrin och byggmaterialindustrin. Inom flera branscher har koncentrationen ökat.
- Offentliga regleringar och subventioner förekommer också inom många områden. De offentliga ingreppen är av mycket olika karaktär: prisregleringar, tekniska normer, tullar och andra import hinder, subventioner som begränsar konsumenternas priskänslighet, samt konkurrenshinder som gäller själva den kommunala eller statliga verksamheten. De senare är delvis en följd av de lagar som reglerar kommunernas och andra offentliga organs verksamhet. Det finns också konkurrenshinder som beror på kommunernas praxis när det gäller t.ex. upphandling och redovisning.

Kommittén konstaterar att en viktig åtgärd är att stärka konkurrensen på hemmamarknaden genom att bl.a. öppna skyddade sektorer av den svenska ekonomin. I sin analys av den svenska konkurrenslagstiftningen och de konkurrensvårdande myndigheternas agerande anser kommittén att dessa inte varit tillräckligt effektiva för att förhindra skadliga konkurrensbegränsningar. Det gäller framför allt möjligheterna att angripa det omfattande prissamarbete och marknadsdelning som förekommer. Inte heller möjligheterna att ingripa mot företagsförvärv anser kommittén varit tillräckliga.

Konkurrenskommittén menar att det är nödvändigt att stärka konkurrensen. Man lägger därför förslag till avregleringar och en skärpning av den svenska konkurrenslagstiftningen. Förslaget medför att den svenska konkurrenslagstiftningen närmar sig den konkurrensrätt som finns inom EG. Genom de förslag som läggs kommer den svenska konkurrenslagstiftningen i högre grad än tidigare att karakteriseras av förbudsprincipen snarare än missbruksprincipen. Det innebär att vissa skadliga företeelser förbjuds generellt i stället för att förbjudas efter prövning om det i det enskilda fallet kan visas att de har skadlig verkan.

Produktivitetsdelegationen delar i stort konkurrenskommitténs slutsatser. Vår uppgift har dock inte varit att granska konkurrensen i sig, utan fastmer dess effekter på produktiviteten. Även om sambandet inte går att kvantifiera, och även om

män inte kan hävda att försämrad konkurrens i allmänhet skulle vara orsaken bakom produktivitetsstagnationen, måste slutsatsen bli att åtgärder för förbättrad konkurrens i ett antal branscher är ett viktigt inslag i en strategi för ökad produktivitet. Det förstärker omvandlingstrycket och ger företagen bättre drivkrafter att öka sin produktivitet.

12.9 Slutsatser

Viss koncentration av det svenska näringslivet har skett under de två senaste decennierna, men vi har inte kunnat finna att den skulle ha bidragit till nedgången i produktivitetstillväxt. Inte heller antalet regleringar kan förknippas med den sänkta tillväxten i produktivitet.

En fungerande konkurrens är viktig för ekonomins funktionssätt och en god produktivitetsutveckling. I den internationaliserade svenska ekonomin är den internationella konkurrensen av stor betydelse. Internationell konkurrens på exportmarknaderna eller genom import samvarierar med en god produktivitetsutveckling.

Regleringarnas effekter på samhällsekonomin varierar från fall till fall och måste därför också utvärderas på det individuella planet. I vissa sektorer är dock konkurrensbegränsningarna allvarliga. Det gäller byggsektorn, livsmedel, skogsbruk och skogsindustri samt kommunikationer. En kombination av regleringar och fåtalsdominans medför en stark konkurrensbegränsning. I stora delar av den privata tjänstesektorn är konkurrensen svag.

Inom den offentliga sektorn tycks produktivitetsutvecklingen tidigare ha varit mycket svag på flera områden. Bristande konkurrens och otidsenliga styrsystem har medfört att det inte funnits effektiva drivkrafter till förbättrad produktivitet.

Huvudslutsatsen är att de delar av svensk ekonomi som inte är utsatta för konkurrens måste öppnas. Det gäller både skyddade sektorer av näringslivet och delar av den offentliga sektorn. Ett viktigt instrument för att åstadkomma det är att driva på internationaliseringen av ekonomin. Ett annat är att skärpa konkurrenslagen och vidga dess tillämpningsområde.

Vad bör göras?

DEL

IV

Utgångspunkter för en strategi för höjd produktivitet

Del IV av betänkandet handlar om vilken politik som kan och bör bedrivas för att stimulera produktivitetstillväxten. Inledningsvis summeras analysen i del III, vilken blir utgångspunkten för förslagen. Särskilt intresse ägnas åt drivkrafterna för individer och organisationer att öka och gradera upp realkapital och humankapital samt att skynda på den tekniska utvecklingen. I detta kapitel berörs också restriktionerna för produktivetspolitiken samt rollfördelningen i ekonomin: vad är statsmakternas ansvar och vad är företagens?

13.1 Varför har produktivitetstillväxten dämpats?

Delegationens förslag till åtgärder för ökad produktivitet grundas på den analys av läget som gavs i del II samt på den genomgång av orsakerna till den lägre produktivitetstillväxten som gjordes i del III. Utgångspunkten för analysen var de olika förklaringar som förts fram om bakgrunden till retardationen; att den skulle bero på akuta chocker, en försämring av historiska tillväxtfaktorer, trögare ekonomier respektive inadekvat företagsledning.

Analysen visade att ingen av de fyra typerna av förklaringar helt och hållet kan förkastas. De tycks inte vara varandra uteslutande. Snarare kompletterar de varandra. Samtliga fak-

torer har på ett eller annat sätt bidragit. Dock har vissa varit viktigare än andra. Olika faktorer har dominerat under olika tidsperioder. Låt oss som inledning till policykapitlen sammanfatta den analys som givits i del III.

13.1.1 Nedgången under 1970-talet

Gradvis urholkades under slutet av 1960-talet de tillväxtbefrämjande faktorerna i Västeuropa och USA, samtidigt som inflationen började stiga och trögheterna på marknaderna ökade. Uppbyggnadsfasen efter kriget var över. Efterfrågetillväxten dämpades. Liberaliseringen av världshandeln gick in i en lugnare fas. De stora vinsterna av tullsänkningarna hade tagits hem. I stället började, i ett kärvare internationellt konkurrensklimat, de icke-tariffära handelshindren att tillta. Det gamla systemet med fasta växelkurser kollapsade. Osäkerheten ökade.

Detta medförde att produktivitetstillväxten gradvis saktade in i de flesta OECD-länder, dels som en följd av sämre fungerande ekonomier, dels på grund av en långsammare efterfrågetillväxt. I och med att USAs produktivetsförspåring gradvis krympte ihop, föll också den "enkla" vägen till produktivetsökning — imitation av ledaren — bort för allt fler.

Ovanpå dessa långsiktiga faktorer kom en akut chock. Vid mitten av 1970-talet drabbades världsekonomin av stigande råvarupriser, pga missväxt och torka. Så kom oljekrisen 1973—74, då råoljepriserna fyrdubblades. Krisen slog ut kapital och sänkte realinkomsterna i västvärlden. Produktionen och kapacitetsutnyttjandet föll. Lönsamheten minskade. Därmed rasade också den samlade efterfrågan och investeringarna. Produktivitetstillväxten föll dramatiskt. Det gäller alla länder och alla mått.

Huvuddelen av den internationella produktivetsnedgången under 1970-talet kan därmed förklaras av 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. När dessa akuta chocker försvunnit har produktiviteten gradvis återhämtat sig. Men den växer ändå betydligt långsammare än under rekordåren. Under 1980-talet har den i västvärlden legat på vad som kan sägas ha varit en mer "normal" nivå för 1900-talet.

Den svenska utvecklingen

Den svenska produktivitetstillväxten följer nära detta generella mönster. Huvudförklaringen till Sveriges dämpade produktivitetstillväxt under 1970- och 80-talen är densamma som för de andra: en historisk tillväxtepoks övergång i en annan, när de tillväxtbefrämjande faktorerna från världskrigets slut klingade ut. Den svenska utvecklingen är således långt ifrån unik, vare sig vad gäller omfattning eller orsaker.

Den svenska utvecklingen skiljer sig dock delvis från omvärldens genomsnitt. Internationella jämförelser på makronivå är osäkra, pga olika mätmetoder, omfattningen av den offentliga sektorn, etc. Klart är dock att tillväxten av arbetsproduktiviteten i den svenska industrin har varit långsammare än i OECD som helhet under efterkrigstiden.

Den *relativa* svenska tillbakagången började redan på 1950-talet. Under 1970-talet blev produktivetsfallet i Sverige betydligt starkare än för många konkurrentländer. Uppgången under 1980-talet gick till att börja med lika snabbt som i omvärlden. Under den senare delen av decenniet har emellertid produktivitetstillväxten i den svenska industrin sackat efter än en gång. 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.

13.1.2 Varför växer Sverige långsamt?

Den relativa svenska produktivetsstagnationen under 1970- och 80-talen går 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 står att finna. Orsakerna till att produktivitetstillväxten i svensk industri under 1970- och 80-talen varit svagare än snittet för konkurrentländernas 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 den underliggande utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten för kortsiktiga fluktuationer, som hänger samman med graden av kapacitetsutnyttjande, finner man att denna underliggande trend visserli-

gen gått ned jämfört med 1960-talet, men att den ändå varit betydligt mer stabil än de årsvisa noteringarna.

Frågan är således dels vad för långsiktiga, strukturella faktorer som kan ligga bakom den långsiktiga stagnationen, dels vilka kortsiktiga faktorer som förklarar svängningarna runt den långsiktiga trenden. En sådan analys har delegationen gjort för Sverige. Tyvärr saknas den för andra länder, vilket försvårar en internationell jämförelse.

Stabiliseringspolitiken

Båda de perioder då Sverige halkat efter kännetecknas av en gentemot omvärlden avvikande utveckling på arbetsmarknaden.

Att produktivitetsstagnationen vid mitten av 1970-talet blev så djup i Sverige i förhållande till andra länder tycks bero på att fallet i kapacitetsutnyttjande blev större här än för de flesta andra. Det hängde samman med att svensk ekonomi samtidigt med oljeprishöjningarna drabbades av en egen kostnadskris, orsakad av snabba löne- och avgiftshöjningar. Det medförde ett stort produktionsbortfall. De kortsiktigt negativa effekter detta gav på produktiviteten förstärktes av labour hoarding; arbetskraft hölls kvar i företagen i högre utsträckning än i andra länder. Den externa rörligheten på arbetsmarknaden minskade. Industripolitiken höll krisföretagen under armarna. Trögheterna i den svenska ekonomin tycks i denna mening ha varit större.

Så småningom klingade dessa effekter ut, men produktiviteten återhämtade sig ordentligt först efter två stora devalveringar i början av 1980-talet, vilka ökade kapacitetsutnyttjande och drog igång investeringarna. De cykliskt negativa effekterna av den tidigare periodens labour hoarding vändes då i en cykliskt positiv effekt. Under 1983–85 var den svenska produktivitetstillväxten snabbare än i många konkurrentländer.

Uppgången blev dock kortvarig. Från mitten av 1980-talet började en ny, successiv stagnation, och under slutet av decenniet upphörde produktiviteten nästan helt att växa. Det utlösande för stagnationen var utvecklingen på arbetsmarknaden. Företagen drog ned på takten i att ersätta arbetskraft med kapital. Industrisysselsättningen växte. Kapitalintensitetens ökningstakt dämpades kraftigt. Ovanpå det uppträdde desorganisationsfenomen på arbetsmarknaden i form av flaskhalsar, stor frånvaro, och hög personalomsättning.

Strukturproblem

Detta är dock bara en del av förklaringen. När väl denna analys av de cykliska svängningarna är gjord, blir frågan vilka drivkrafter som fått företag, statsmakter och organisationer att fatta de beslut som orsakade överhettningen och dämpade takten i strukturrationaliseringen. Svaret på den frågan hänger samman med underliggande, strukturella problem i den svenska ekonomin.

Det som låg bakom stagnationen under senare delen av 1980-talet var centrala politiska överväganden och prioriteringar. Överhettningen och desorganisationen föll inte ned från himlen. De var en följd av huvudlinjen i den ekonomiska politiken samt några centrala karakteristika vad gäller det ekonomiska systemets funktionssätt.

- 1) Ett centralt element i 1970- och 80-talens stabiliseringspolitik var de stora devalveringarna. De gav en kortvarig produktivitetstillväxt genom ökat kapacitetsutnyttjande. De räddade företagen ur lönsamhetskriser, men minskade samtidigt omvandlingstrycket i ekonomin.
- 2) Den bristande eftervården av devalveringarna var inte bara ett slumpmässigt misslyckande, utan resultatet av att det svenska politiska och ekonomiska systemet som helhet — regering, riksdag och intresseorganisationer — inte tillräckligt förmådde prioritera långsiktig tillväxt och inflationsbekämpning. Politiken blev alltför expansiv, vilket gav inflation och överhettning. Problemen förstärktes av att avregleringen av kreditmarknaden kraftigt spädde på konsumtionen.
- 3) Dessutom har lönebildningen inte förmått hålla sig inom de samhällsekonomiska ramarna, vilket i hög grad legat bakom både inflationen under senare delen av 1980-talet och den kostnadskris som gav konkurrenskraftsförluster och fall i kapacitetsutnyttjandet vid mitten av 1970-talet. Vissa skattehöjningar har förvärrat problemen.

Sammantaget framstår en långsiktig försvagning av drivkrafterna för produktivitet som den yttersta förklaringen till vad som skedde. Samspelet mellan lönebildning, skatte- och transfereeringssystem och valutapolitik gjorde att länken mellan insatser för produktivitet å ena sidan och de reala ersättningarna å den andra försvagades.

Till detta skall läggas ett antal faktorer som under 1970- och 80-talen bidragit till att hålla den svenska produktivitetstillväxten låg. Det gäller:

- Bristande konkurrens i flera sektorer.
- Problem i utbildningssystemet, som bl.a har medfört en alltför låg tillgång på välutbildade, i synnerhet i industrin.
- Transfereringssystemens utformning, som inte givit tillräckliga drivkrafter för arbete och sparande.
- Gammalmodiga styrsystem i den offentliga sektorn.
- Regleringar i jordbruk, livsmedel och bostäder.
- En arbetsorganisation, som inte förändrats i takt med produktionens behov.
- En alltmer föråldrad infrastruktur.

Flera av dessa faktorer återfinns även i andra länder; dock förefaller en del av dessa krafter ha varit starkare i Sverige än på andra håll.

Resultatet tycks vara att Sverige har tappat en del av de komparativa fördelar vad gäller högproduktiv produktion som tidigare styrde tillväxtmönstret. Detta är allvarliga, långsiktiga problem, som inte bara kan förklaras med missgrepp i den kortsiktiga stabiliseringspolitiken.

Utvecklingen reser därmed också frågor om det industriella klimatet i Sverige. Fler utländska investeringar skulle ge både mer kapital, ny teknik och kanske hårdare konkurrens. För att företagen i en internationaliserad värld skall öka sina investeringar i Sverige, måste emellertid det långsiktiga investeringsklimatet i vårt land vara tillräckligt attraktivt jämfört med andra länder.

Gradvis har politiken under senaste tid vridits om i mer tillväxtbefrämjande riktning. Skattereformen, de nya sjukreglerna, ansökan om medlemskap i EG och beslutet om en fast förbindelse med kontinenten är de främsta tecknen. De har dock ännu ej hunnit verka. Mycket återstår att göra.

13.2 Utgångspunkter för politiken

En politik för bättre produktivitet måste ta sin utgångspunkt i denna analys. Den måste också identifiera var de största potentialerna för produktivitetsstegring ligger.

Drivkrafterna i centrum

Delegationen anser att det grundläggande elementet i en strategi för ökad produktivitet måste vara att utforma en incitamentsstruktur, som stimulerar företag, organisationer och enskilda att sträva efter ökad produktivitet. Uppgiften för en

produktivitetsstimulerande politik är att skapa förutsättningar för att de aktiviteter företag och individer ägnar sig åt för att gynna de egna intressena också ger ökad produktivitet.

I de föregående kapitlen har framkommit hur förbättrad utbildning, kapitalbildning, produktutveckling, internationalisering, konkurrens och arbetsorganisation på olika sätt stimulerar till ökad produktivitet. I allmänna ordalag är de tre viktigaste uppgifterna för den ekonomiska politiken vad avser produktivitet dessa:

1) Humankapitalbildning

Att stimulera arbetskraftens utbildning, förkovran, vilja att ta ansvar och förmåga att hantera förändrade betingelser.

2) Realkapitalbildning

Att stimulera till sparande och investeringar, skrotning av gammalt kapital samt förnyelse av infrastrukturen.

3) Teknisk och organisatorisk förnyelse

Att stimulera till snabb teknisk omvandling, produktutveckling samt införandet av en arbetsorganisation som förmår assimilera ny teknik och uppmuntra produktivitet.

Det är för detta drivkrafter behöver skapas. Uppgiften för den ekonomiska politiken blir att tillse att dessa aktiviteter lönar sig för företagen och den enskilde.

Mer konkret betyder det

- att det skall löna sig — i meningen vara attraktivt genom att ge pengar, status, uppskattning eller på något annat sätt — för den enskilde att utbilda och förkovra sig
- att det skall löna sig att arbeta — och att det skall löna sig extra mycket att arbeta produktivt
- att den som tar på sig mer ansvar, breddar sin kompetens och finner på nya metoder att göra saker skall stödjas och belönas för det
- att det skall löna sig för både företag och anställda att utforma arbetsorganisationen och arbetsplatsen så att de inte ger utslagning
- att det skall löna sig att investera i produktutveckling, marknadsföring och produktionsverksamhet
- att det inte skall löna sig att verka i skyddade zoner, där man är fredad för konkurrens
- att de som arbetar i den offentliga sektorn belönas då de ökar måluppfyllelsen och utför sin verksamhet på ett sätt som medborgarna uppskattar,

och så vidare. Exempelen skulle kunna mångfaldigas. Delegationen vill understryka, att med drivkrafter och incitament menas också icke-ekonomiska faktorer. När vi talar om att en produktiv aktivitet skall "löna sig", behöver detta inte nödvändigtvis innebära lönsamhet i penningstermer.

Människor söker också trygghet. I själva verket kan trygghet vara en faktor som befrämjar förändring. Människor som är trygga är starkare och vågar mer. Människor vill ha stöd och uppmuntran — inte bara i ekonomiska termer, utan i form av stöd från kamrater, medarbetare och chefer. Sådana faktorer spelar ofta en lika viktig roll som materiella belöningar eller bestraffningar.

Utmaningar

Produktivitet handlar dock inte bara om stimulans, trygghet och stöd. Det kräver också utmaningar. Som en röd tråd genom betänkandet har omvandlingstryckets betydelse gått. Att skapa förutsättningar för god produktivitet är inte detsamma som att garantera de svenska företagen en säker och bekymmersfri framtid. Detta riskerar snarare att skapa stelbenta strukturer, passivitet och hjälplöshet inför en värld stadd i ständig förändring. I stället handlar det om att arbeta för ett hårt omvandlingstryck, där frizoner och subventioner bannlyses — men där företag och människor också har stor frihet att efter egen förmåga tackla utmaningarna och bli rikligt belönade om de lyckas.

Analysen visar inte på några möjligheter att med något enkelt "jätteklipp" komma tillrätta med produktivetsproblemen eller -utmaningarna. Snarare handlar det om en rad olika åtgärder, små som stora, över hela det ekonomiska fältet, för att tålmodigt och i alla sammanhang stimulera drivkrafterna för produktivt arbete och sparande, förbättra produktionsfaktorernas kvalitet och öka effektiviteten i resursutnyttjandet.

Detta blir särskilt viktigt, eftersom målet bör vara att åstadkomma en radikal ökning av produktivitetstillväxten utan ökad arbetslöshet. Det kräver många och långtgående ingrepp på flera fält. Sammantagna kan alla dessa åtgärder medföra en nog så omfattande förändring av den svenska ekonomin och det svenska samhället.

13.3 Rollfördelningen i ekonomin

Delegationens rekommendationer riktar sig dels till statsmakterna, dels till företagen och deras medarbetare. En hög och växande produktivitet är såväl ett intresse för hela samhället som en följd av myndigheters, privata företags och enskilda individers aktivitet. Alla är på ett eller annat sätt delaktiga i den ekonomiska verksamheten.

13.3.1 Behovet av politiska insatser

Alla de olika aktörerna kan emellertid inte sätta maximal produktivitet som ett mål för sin verksamhet. Den enskilde individen vill leva ett gott liv, med god hälsa, fritid och ett stimulerande arbete. Företagens intresse är lönsamhet. Statens myndigheter har att bevaka rättssäkerhet, fördelning, nationellt försvar, etc. Dessa intressen behöver i sig inte medföra ökad produktivitet. Ibland kan människors, företags och organisationers drivkrafter och önskningar direkt gå på tvärs med strävan att nå en hög produktivitet.

Man kan tycka att detta är något de själva valt, och att statsmakterna inte borde lägga sig i det. Under 1980-talet har en politisk-filosofisk strömning vuxit i styrka, enligt vilken den ekonomiska politiken bör lämna marknadsekonomin i fred så långt som möjligt. Särskilda åtgärder ägnade att öka produktiviteten är, enligt detta synsätt, uttryck för en alltför interventionistisk och aktivistisk syn på statsmakternas uppgift.

Delegationen delar uppfattningen att en god produktivitet inte kan dirigeras fram av den ekonomiska politiken. Framför allt under 1960- och 70-talet fanns i politiken en övertro på möjligheterna att via centrala politiska beslut styra utvecklingen. Delegationen menar likväl att det är en uppgift för den ekonomiska politiken att skapa grundförutsättningar för en god produktivitetsutveckling.

Ett skäl är att företagsekonomisk lönsamhet inte alltid är detsamma som produktivitet. Företagen kan tjäna mer på att skapa monopol eller tigga subventioner än att förbättra produkterna. Medlemmar i olika intressegrupper kan medvetet arbeta för beslut och åtgärder som är skadliga för samhällsekonomin men som ger den egna gruppen högre inkomster eller förmögenheter på andras bekostnad.

Detta gör att ökad produktivitet är ett samhällsmål snarare än ett mål för intressegrupper eller ägare av enskilda företag, förmögenheter eller specialiserat humankapital. Produktivi-

tetstillväxten i den svenska ekonomin är därför en politisk angelägenhet. Man kan inte helt överlåta frågan om produktivitet och tillväxt till en ekonomi utan några som helst statsin-gripanden eller ekonomisk politik, och tro att detta i sig inne-bär maximal produktivitetstillväxt.

13.3.2 Statens och företagens ansvar

Mot den bakgrunden bör rollfördelningen i ekonomin vara klar.

Statsmaktens uppgift är att utforma ramverket och att bidra till att skapa betingelser och incitament för långsiktig produktivitetstillväxt. Statsmakternas, den ekonomiska politikens och lagstiftningens uppgift blir att lägga en grund — via skatter, transfereringar, regelverk, infrastruktur, utbildning, mm — för en god produktivitetstillväxt.

Ett centralt inslag i en sådan politik blir att föra en fast stabiliseringspolitik. En politik som motverkar inflation och överhettning, riktar in sig på att hålla nere inflation till omvärldens nivå, värnar den fasta växelkursen och samtidigt söker hålla en hög sysselsättningsnivå inom dessa ramar — det är en politik som också håller uppe omvandlingstrycket och ger företagen fasta spelregler för strävan att öka produktiviteten.

Det är de enskilda företagens, entreprenörernas och individernas uppgift att utnyttja dessa av den ekonomiska politiken givna förutsättningar till att producera, investera, ändra arbetsorganisation, utveckla ny teknik, mm. Det är bara genom enskilda individers konkreta beslut på dessa områden som en politik för produktivitet kan ge resultat.

Individernas beteende påverkas emellertid av skatter och transfereringar; företagens agerande påverkas av staten genom upphandling, miljökrav, och andra typer av lagstiftning. Delegationens förslag för ökad produktivitet måste därför rikta sig både till statsmakterna å ena sidan och de enskilda företagen och individerna å den andra.

13.4 Slutsats

Analysen ovan ger vid handen att det finns en rad produktivitetshämmande faktorer i svensk ekonomi. Men det betyder också att det finns en rejäl tillväxtpotential, om dessa undanröjs. Samtidigt finns betydande faror om ingenting görs.

Problemen ser delvis annorlunda ut än i den allmänna debat-

ten. Det är förenklat att påstå att Sverige "halkar efter" i allmänna ordalag. Den svenska utvecklingen utgör en del av en allmän, internationell nedgång av produktivitetstillväxten. Det är den internationella utvecklingen som avgjort huvuddragen i den svenska. I två omgångar — vid mitten av 1970-talet och i slutet av 1980-talet — har emellertid Sverige på grund av egna beslut och åtgärder tappat alltmer av sitt försprång. Det har inte varit möjligt att återta förlorad mark. Under de senaste åren har en del länder passerat oss.

De viktigaste faktorerna som bidragit till detta är stabiliseringspolitikens inriktning de senaste decennierna, med ett flertal devalveringar. Det finns också andra, underliggande faktorer, men de är svåra att kvantifiera. Dit hör inte minst ett otidsenligt skattesystem och felaktigt utformade transfereringar. Tillsammans har de minskat omvandlingstrycket och skapat fel drivkrafter för produktivitet.

Än så länge är skadorna reparabla. Men Sverige har ett allvarligt produktivitetsproblem, som kommer att växa med synnerligen svåra följder — värre än de flesta tror — om ingenting görs.

Det som måste göras är att systematiskt söka länka in människors skaparkraft mot produktiva uppgifter. För detta krävs en incitamentsstruktur som stimulerar till ökad produktivitet. Statsmakternas uppgift är att bidra till att skapa en sådan struktur, liksom att föra en fast politik som håller uppe omvandlingstrycket. Inom dessa ramar är det de enskilda individerna och företagen som har att fatta besluten.

I de följande båda kapitlen kommer delegationen att lägga fram sina förslag till hur en sådan strategi för höjd produktivitet skall utformas. Våra förslag grundas dels på de utredningar vi genomfört, dels på tidigare erfarenheter och delegationens allmänna kompetens. Förslagen är av olika typ, såväl stora som små. I allmänhet har vi endast angivit i vilken riktning politiken bör röra sig, utan att söka ange detaljer om hur förändringen konkret skall genomföras.

En politik för höjd produktivitet kan komma i konflikt med andra samhällsmål, som sätts av miljö- och fördelningshänsyn. Delegationens uppgift är att föreslå åtgärder för ökad produktivitet. Vi är inte tillsatta för att formulera en ekonomisk-politisk helhetsstrategi, där hänsyn tas också till en rad andra mål. Det är andras uppgift att göra det. Likväl tror vi att de förslag vi i det följande lägger fram på det stora hela förbättrar möjligheterna att nå högt ställda mål också på det sociala området.

Företagens och organisationernas ansvar

I detta kapitel diskuteras vad enskilda företag och organisationer kan göra för att öka produktiviteten. Potentialen bedöms vara stor. Den största vikten läggs vid förändrad arbetsorganisation, vidgad kompetens, utökat ansvar för de anställda och nya lönestrukturer. Stora produktivitetsvinster kan ofta göras genom samtidiga förändringar av en rad sådana variabler. För en långsiktig produktivitetstillväxt krävs emellertid också vardagligt, löpande arbete för att ständigt höja kvaliteten och rationalisera produktionen. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilka medel som finns att sprida kunskap om arbetsorganisationens betydelse för produktiviteten.

14.1 Delat ansvar

Ökad produktivitet i en marknadsekonomi som den svenska växer fram genom sins emellan oberoende dagliga beslut, som fattas av tusentals företag och organisationer samt miljontals enskilda individer. En del av dem fattas utomlands, i svenska multinationella företag, som agerar på världsmarknaden. Ett mycket stort ansvar ligger på företagsledningarna som har att fatta beslut om investeringar och arbetsorganisation. Också de organisationer som verkar på arbetsmarknaden har inflytande över arbetsorganisation, lönebildning och andra faktorer som är viktiga för produktiviteten.

De tidigare kapitlen har visat hur arbetsorganisationen ibland har undertryckt kompetens, skaparkraft och anpassning. Lönebildningen har skapat en rad problem. Det finns

därför åtskilliga åtgärder och förändringar som företagsledningarna och organisationerna kan vidta för att befrämja produktiviteten.

14.2 Arbetsorganisationen

Arbetsorganisationen avgör i vilken miljö individen verkar i sitt dagliga arbete, det stöd hon får, vilket ansvar hon har och vilken uppskattning hon möter. Tillsammans med lönen spelar arbetsorganisationen en avgörande roll för den enskildes motivation och hennes möjlighet att utlösa sin energi och förverkliga sin förmåga. Arbetsorganisationen påverkar också hur väl de olika leden i en produktionsprocess hänger samman, hur produktionsvänlig en konstruktion är, hur snabbt tillverkningen kan ske och hur produkternas kvalitet utvecklas. Samtliga dessa faktorer är av stor betydelse för produktiviteten.

Statsmakterna kan påverka vissa aspekter av arbetsorganisationen via politiska beslut. Det rör främst sådant som den fysiska utformningen av arbetsplatserna, arbetstiderna, regler om information, etc. Andra regleras via avtal mellan arbetsmarknadens parter. Hur motivation skapas, hur lagarbete och kamratskap fungerar, förhållandet mellan ledning och anställda, de anställdas intresse för kvalitet och produktivitet — allt sådant är viktigt för produktiviteten men svårare att påverka med politiska ingrepp. Arbetsorganisationen formas på den enskilda arbetsplatsen och i det enskilda företaget utifrån företagsledningarnas och de anställdas tekniska och organisatoriska kompetens, deras förmåga till anpassning och förnyelse, samt det omvandlingstryck de utsätts för.

14.2.1 Samtidigt och långsiktigt förändringsarbete

Produktivitetsdelegationen har låtit genomföra tre studier som på olika sätt behandlar arbetsorganisationens betydelse för produktiviteten. En innefattar fallstudier, som belyser hur olika typer av förändringar av arbetsorganisationen i svenska företag medfört mätbara effekter på produktiviteten. En annan studie jämför ett antal ledande svenska företag med framstående internationella konkurrenter. Syftet är att undersöka i vilken utsträckning det går att generalisera lärdomar om åtgärder och strategier på företagsnivå som ger snabb och uthållig produktivitetstillväxt. Även i en antologi om arbetsmarknad

¹ "Arbetsorganisation och produktivitet", expertrapport 5, "Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?", expertrapport 6, samt "Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet", expertrapport 4.

och arbetskraft som delegationen initierat finns viktiga resultat som berör arbetsorganisationens och incitamentsstrukturens påverkan på produktiviteten.¹

En rad exempel i dessa rapporter visar att det går att öka produktiviteten genom att förändra arbetsorganisationen. Det gäller såväl industri som tjänstesektor, såväl privat näringsliv som offentlig sektor. Beroende på bransch och typ av företag skiljer sig naturligtvis de konkreta åtgärderna åt.

I allmänna ordalag handlar det dock om att utnyttja människans hela potential och skaparkraft bättre än i de gamla organisationerna. Organisationsformerna kan anpassas bättre till människans ambition och prestationsförmåga — och höja dem. Generellt sett kräver det ett förändringsarbete som är långsiktigt och som inte drar sig för att ändra en rad olika förhållanden samtidigt. Delegationen vill lyfta fram tre allmänna erfarenheter av våra studier:

- 1) De ledande företagen, i meningen de som har den över tiden bästa produktivitetsutvecklingen, har en exceptionell förmåga att aktivt anpassa sig till — och ibland t.o.m föregripa — ändrade betingelser i omvärlden. De förutser förändringar tidigare än konkurrenterna och vidtar snabbt åtgärder för att utnyttja dem. De accepterar ett starkt omvandlingstryck och arbetar ständigt för att möta det med egen aktivitet.
- 2) De framgångsrika organisationerna sätter ständigt processen kring produktionen i centrum för verksamheten. Man har insett att det är "flytet" i produktionen — genomströmningen i en obruten kedja från idé via utveckling, konstruktion, produktion, marknadsföring och distribution — som ger produktivitetshöjningar. Detta innebär att utvecklingen av den aktiva produktionen — "på verkstadsgolvet" inom industrin, "i frontlinjen" vid mötet med kunden inom servicesektorn och den offentliga sektorn — ses som den centrala uppgiften. Produktionspersonalens status höjs. Andra aktiviteter betraktas som understöd och hjälp till tillverkningen. Stora delar av centrala staber bryts ut och sätts in i linjen.
- 3) De framgångsrika organisationerna är de som vågat genomföra stora förändringar på flera, samverkande områden. En viktig erfarenhet är att förändringar av arbetsorganisationen som sker styckevis och delat — på en enstaka avdelning eller ett enskilt område — sällan ger resultat.² Lönesystem, hierarkier, personalutbildning, lagarbete, m.m. — samtliga delar av organisationen måste förändras i samverkan för att

² Stjernberg: "Misslyckade exempel" i expertrapport 5.

resultatet skall bli gott och ha en chans att bli bestående. Det handlar inte minst om att förändra hela det komplex, som med en allmän term kallas "företagskultur".

14.2.2 En modern organisation

Tre faktorer har ändrat förutsättningarna för den tidigare dominerande "fordistiska" organisationen, med dess hierarkiska ordning och sönderdelning av arbetet, ibland ned i delar av sekunder:

- I takt med stigande välstånd och utbildningsnivå har konsumenterna blivit alltmer medvetna och sofistikerade. En varierad konsumtion på allt fler områden har blivit ett sätt att uttrycka sin egen personlighet. Det har gjort att kraven på högre kvalitet och allt fler skraddarsydda varianter av varan eller tjänsten stigit kraftigt. Samtidigt har marknadens utvärdering av produkterna blivit hårdare, oavsett om det rör sig om enskilda privatpersoner eller stora uppköpare. Kraven har skärpts på att leverera i tid och med hög kvalitet.
- Den nya teknik som under de två senaste decennierna gradvis har slagit igenom i industrin — programstyrd elektronik, automation, etc — gör att många branscher kan uppnå hög produktivitet även vid kortare tillverkningsserier. Detta gör det möjligt att uppnå massproduktionens kostnadsfördelar och samtidigt tillverka ett stort antal varianter av en produkt.
- De anställdas kompetens har stigit, liksom deras krav på bättre arbetsmiljö och mer varierande arbetsuppgifter. Fler är villiga att ta ansvar. Deras krav kommer allt oftare i konflikt med den traditionella massproduktionens syn på den anställde som en utbytbar kugge utan eget ansvar, låst i en fast hierarki.

I denna omvärld — där kvalitet och kompetens blir nyckelord — får traditionella fordistiska eller tayloristiska organisationsmodeller allt svårare att klara sig gentemot mer moderna, flexibla organisationer. Taylorismen bygger på att lämna stora delar av de mänskliga resurserna outnyttjade för att kunna utvinna maximal effekt av en konsekvent arbetsdelning. I många fall ger detta fortfarande goda produktivitetseffekter. I en del kommer de att fortsätta att vara överlägsna under överskådlig tid.

I allt fler branscher är det dock inte längre intensiteten i det okvalificerade arbetet som avgör produktivitetens utveckling.

Ledande företag visar sig numera i stället vara särskilt duktiga på att korta ledtider i produktionen, snabbt svara på marknadens krav, samt kontinuerligt öka kvaliteten i produktionen. Den tayloristiska principen att separera planering och utförande förkastas helt.

Delegationens fallstudier visar att det i flera fall varit möjligt att kraftigt öka produktiviteten genom att förändra arbetsorganisationen. Mer konkret brukar sådana förändringar innehålla flera av dessa element:

- "Simultaneous engineering", vilket innebär att olika moment i produktionsprocessen (utveckling, design, konstruktion, tillverkning) i ökad utsträckning sker simultant.
- För att detta skall vara möjligt krävs samarbete mellan tidigare avdelningar och bredare kompetens hos de anställda.
- Plattare organisationer med färre beslutsled. Resultatansvaret förs så långt ned i organisationen som möjligt.
- Inom varje enhet sker organisationen mer i form av lagarbete, där man tar över varandras uppgifter och där gamla befattningsgränser suddas ut.
- Rotation mellan uppgifter, för att bredda kompetens och undvika skador som kommer av ensidigt och monotont arbete. Därmed ökas stödet för individen. Hon får den respons och det samarbete som lagarbetet ger.
- Bättre personalutbildning, som ökar kompetensen för fler. Men personalutbildningen är inte en separat funktion, frikopplad från produktionen, utan ligger invävd i arbetet.

Delegationen har i en särskild studie låtit undersöka de arbetspsykologiska aspekterna på hur produktivitet kan stimuleras av olika arbetsorganisatoriska lösningar.³ Slutsatsen är att motivationen kraftigt kan förstärkas av en organisation som ger individen stöd och självkänsla. Vår uppfattning är att en organisation med de inslag som här beskrivits, och som bygger på lagarbete, belöning för kvalitet samt inflytande över det egna arbetet också i detta avseende ger de bästa resultaten.

Vi vill än en gång understryka, att dessa inslag i den nya arbetsorganisationen hänger samman. Erfarenheterna tyder på att sannolikheten att lyckas med denna typ av omvandling ökar om förändringarna görs samtidigt och som en helhet.⁴ Erfarenheterna av vad som ger produktivitet är i princip de samma för såväl industri som tjänstesektor.

De gäller även i offentlig sektor. Också där tyder erfarenheterna på att stora produktivitetsvinster står att vinna genom en ny arbetsorganisation. Sannolikt är de ofta än större än i nä-

³ Aronsson och Johansson: "Produktivitet och effektivitet ur psykologiskt och socialt perspektiv", expertrapport 5.

⁴ Osterman: "Produktivitetsutvecklingen och organisationen av de interna arbetsmarknader" i expertrapport 4, och Broström: "Arbetsorganisation och produktivitet" i expertrapport 5.

ringslivet, eftersom hierarkierna varit fler och omvandlingstrycket mindre. Ibland är också kundkontakterna svagare. För offentlig sektor måste dock denna typ av förändring, för att bli verkligt lyckosam, genomföras tillsammans med en mer omfattande förändring av de ekonomiska styrsystemen; enheterna måste ges eget resultat- och konsekvensansvar för att verkligen få drivkrafter att öka sin produktivitet.

Stor potential

Delegationens uppfattning är, att insatser för att utveckla arbetsorganisationen enligt ovan beskrivna strategi skulle kunna få stora produktivitetseffekter i svenskt näringsliv. En ny, tysk undersökning tyder på att företag som lagt huvudvikten i förändringsarbetet på arbetsorganisation och motivation/participation fått en stark produktivitetsstegring.⁵ Vidgas produktivitetsbegreppet från företaget till samhället som helhet, blir de positiva effekterna ännu större. Kostnaderna för dålig arbetsmiljö och arbetsskador, som ej belastar det enskilda företaget, kan då minskas.

Tidigare har vi framhållit att produktivitet inte är något som statsmakterna kommenderar fram, utan något som växer fram genom aktiviteterna på de enskilda arbetsplatserna. Detta innebär samtidigt att dålig produktivitetsutveckling inte bara kan skyllas på "politikerna"; den kan också vara en följd av brister, trögheter och stelheter i näringslivet — inte minst konservatism när det gäller moderniseringen av arbetsorganisationen.

14.3 Kapitalrationalisering

För ökad totalproduktivitet krävs att kapitalet används mer produktivt. Detta hänger delvis samman med vad som ovan sagts om arbetsorganisationen. För att investeringar skall medföra de önskade resultaten på produktivitet och tillväxt, krävs att de anställda som skall hantera utrustningen kan utnyttja den till fullo. Detta har inte alltid varit fallet, vilket bl.a visas av investeringarna i informationsteknik. De har krävt mycket längre tid för att mogna ut och bli produktiva än vad de flesta ursprungligen trodde.

Det finns andra faktorer som mer direkt påverkar kapitalets produktivitet. Det handlar om att öka genomströmningshastigheten, minimera lagerhållningen, öka driftstiderna och utnytt-

⁵ Dörr: "Rationalisierung des Produktionsüberbaus und betrieblicher Arbeitsprozess — Eine empirische Studie" Berlin 1991.

ja fastighetskapitalet bättre. En del av detta har förbättrats under 80-talet, men mycket återstår.

Just-in-time-produktion har uppmärksammats och på många håll introducerats som effektivare lagerhantering. Detta är dock en alldeles för snäv tolkning. Innebörden är att bara producera precis så mycket som behövs — det som kunderna beställt — på så kort tid som möjligt, så att kapitalet används så effektivt som möjligt. Det handlar om en allmän attityd till ekonomisering av allt kapital, som skall genomsyra hela verksamheten.

Analysen i del III visade att korta driftstider medför låg kapitalproduktivitet. Därmed finns en betydande potential för att utnyttja kapitalutrustningen bättre. Detta kan uppnås genom mer skiftarbete och flexiblare arbetstider. Samtidigt är det ett faktum att de anställda önskar mer flexibilitet och valfrihet vad gäller arbetstiderna.

Här finns en skärningspunkt, som bör kunna utnyttjas. Med mer lagarbete bör det bli möjligt att lägga pussel med arbetstiderna, så att resultatet blir såväl utökade driftstider som större valfrihet för den enskilde. Delegationen menar att utrymme bör ges för betydligt större valfrihet och flexibilitet. Man bör, till skillnad från i dag, utgå från en årsarbetstid, med betydande frihet att välja hur den skall disponeras; man borde därmed kunna ha en betydligt friare syn både på dag- och veckoarbets-tidsmått.

Därmed kan det också bli möjligt att undvika en del av de negativa effekter på stress och hälsa som skiftarbete för med sig. Större flexibilitet gör det också möjligt att låta skiften vara olika långa för olika människor.

14.4 Kvalitetssäkring

De ledande, mest högproduktiva företagen kännetecknas av att de bedriver ett ständigt och intensivt arbete för höjd kvalitet i hela verksamheten. Kvalitet handlar dels om att producera det kunderna vill ha och är beredda att betala för. Det förutsätter nära kontakt med marknaden och förmåga att snabbt reagera på nya signaler. Dels handlar det om att själva tillverkningen skall fungera väl, med få kassationer, reparationer och produktionsavbrott.

Kvalitetsarbetet hänger nära ihop med arbetsorganisationen. I den äldre, tayloristiska organisationen var huvudprincipen att få till stånd ett snabbt, stort flöde av likartade produkter. Det som blev fel kasserades, eller rättades till i efterhand. Den

modernare organisationen är uppbyggd på helt andra principer. Det gäller att göra rätt från början, så att inget behöver kasseras eller repareras. Detta gäller både produktionens inriktning och kvaliteten under själva processen. Ett lyckat kvalitetsarbete ger en rad positiva effekter på produktiviteten. Så minskas t.ex behovet av mellan- och buffertlager.

Ansvar för kvalitet

En förutsättning för att så skall kunna ske är motiverade medarbetare, som har drivkrafter att ständigt förbättra kvaliteten. Än en gång kan vi lära av kvalitetsarbetet i de ledande japanska företagen. De japanska biltillverkarna — och de som tagit efter deras metoder även i andra länder — har lyckats bygga högkvalitativa fordon just genom att radikalt ändra arbetsorganisationen. I den fordristiska massproduktionsmodellen skötte montörerna okvalificerat monteringsarbete med låg status, medan den stora mängd personer som inspekterade och rättade till felen vid slutet av banden hade högre lön och status. Resultatet blev höga kostnader och låg kvalitet vid bandet.

Det nya alternativet blev att organisera montörerna i lag, som vart och ett fick ansvar också för den löpande kvalitetskontrollen och de reparationer som krävdes. Belöningssystemen lades om, så att lönerna speglade de uppnådda kvalitetsresultaten. Därmed kunde produktiviteten och kvaliteten höjas dramatiskt. Nästa steg var att låta arbetslagen ägna tid åt att själva arbeta fram förslag till bättre produkter och processer. Så byggdes inte bara bättre kontroll och färre kassationer in i processen, utan också löpande uppgradering av produktkvaliteten.

De ledande företagen runt om i världen använder en rad metoder och tekniker för sitt kvalitetsarbete. Stränga interna krav på låg eller noll felprocent, bonuslöner som baseras på kvalitetsindikatorer, de anställdas löpande medverkan i kvalitetscirklar, etc.

I många svenska företag har man under senare år infört en striktare kvalitetskontroll, stimulerat kvalitetscirklar och initierat förslagsverksamhet från de anställda. Från statsmakternas sida har man fört kampanjer för "Svensk kvalitet". Det är dock, menar delegationen, inte detta som avgör om man kommer att lyckas med kvalitetssträvandena. Det väsentligaste är att i själva produktionen bygga in drivkrafter för att säkra samtliga anställdas aktiva engagemang för kvalitetshöjning. För detta krävs mer än kampanjer.

Det centrala är att de anställda skall ha befogenheter och ansvar för kvalitetsförbättringar, och att de belönas då resultaten förbättras. Detta gäller såväl privat som offentlig sektor, tjänster såväl som industriproduktion. De stora resultaten kommer, då de anställda i arbetslaget *själva* kan förändra arbetet så att produkternas kvalitet ökar och kassationerna i produktionsprocessen minskar — och då detta anses vara ett centralt kriterium på om man lyckas i arbetet, och därmed också påverkar lönesättningen.

För detta krävs att företagsledningen ger de anställda mer makt över det egna arbetet. Ännu ett exempel från japansk bilindustri: Där har varje montör längs bandet makten att vid problem som behöver hjälp själv stanna hela bandet. I traditionella tayloristiska organisationer får bara fabrikschefen göra något sådant.

Sammanfattningsvis: Strävan efter ökad kvalitet skall genomsyra arbetsorganisation och belöningssystem. Ansvaret måste ligga på företagen själva. Statsmakterna kan bidra genom utbildning och för att höja kvalitetstänkandets status, t.ex via det nyinrättade kvalitetsinstitutet och den nya kvalitetsutmärkelsen.

14.5 Omvandlingstryck

I tidigare kapitel har omvandlingstrycket framhållits som centralt för ökad produktivitet. Det gäller också i detta sammanhang. Trycket kan dels komma utifrån; men det kan också komma inifrån organisationen själv. För att nå god produktivitetstillväxt, måste organisationen formas så att även det interna omvandlingstrycket är starkt.

14.5.1 Yttre och inre tryck

Det yttre omvandlingstrycket skapas genom marknadens krav, med krävande kunder som inte accepterar ineffektivitet eller dålig kvalitet. Det förutsätter fungerande konkurrens. Också statsmakterna har ett ansvar. Staten skall driva en politik för konkurrens, arbeta för ett ekonomiskt klimat som stimulerar kapitalbildningen, driva igenom strikta krav på arbetsmiljö, mm. Genom kombinationen av ett sådant omvandlingstryck utifrån å ena sidan och det interna tryck — och de möjligheter — som kommer från den nya organisationen å den andra, skapas drivkrafter för produktivitetens utveckling.

I den tayloristiska, hierarkiska företagsorganisationen kommer det inre rationaliseringstrycket uppifrån och effektueras av ledningen. Den gamla organisationsprincipen var att minska störningskänsligheten i en anläggning genom buffertar, hårt styrt löpande band, reservpersonal och tydlig arbetsledning. Principerna för styrning uppstod i verkstadsindustrin och spred sig gradvis genom hela näringslivet, inklusive tjänstesektorn och delar av den offentliga sektorn.

Den modernare organisationen bygger på den motsatta principen. Produktion och företag skall inte skyddas från störningskällor utan tvärtom utsättas för omvandlingstryck som tvingar dem till ständiga förändringar. Ett typexempel är just-in-time-principen, som gör företaget extremt känsligt för de minsta störningar. Detta är medvetet stresskapande; en av systemets upphovsmän, Toyotas chefsingenjör Ohno, beskrev en gång systemet som "produktion utan skyddsnät".

Just-in-time-produktion har således både positiva och negativa aspekter. Medan en måttlig grad av stress kan verka prestationshöjande, är en hög stressnivå under lång tid hälsovådlig, motivationsnedsättande och därför produktivitetshämmande. I Japan har man under senare år börjat få problem med utbrändhet och förslitning i flera personalgrupper till följd av det höga tempot. Företeelsen har t.o.m fått ett eget namn; "karoshi". Det gäller således att söka tillgodogöra sig den resurssnåla organisationens fördelar utan att äventyra de anställdas hälsa och välbefinnande.

Det positiva, som måste tas till vara med just-in-time-principen, är att systemet driver de berörda att aktivt, ständigt förbättra kvalitet och driftssäkerhet. För att detta skall lyckas, måste de engageras i läroprocesser som utvecklar organisationen och produktionen. Därmed förskjuts perspektivet radikalt: från ett uppifrånperspektiv om hur organisationen skall skyddas från störningar, till ett nedifrånperspektiv om hur organisationen så snabbt som möjligt skall kunna svara på utmaningar.

I den nya arbetsorganisationen kommer således en del av trycket inifrån och "nedifrån". De anställda tar själva, ofta i arbetslag, ansvar för såväl produktionen av varor och tjänster som rationaliseringar. Genom ständigt lärande skapas utveckling överallt; flödesorganisationen i industrin och arbetets organisering kring mötet med kunden i tjänstesektorn frammanar ett tryck underifrån på rationaliseringar och utveckling av arbetsmetoder och produkter.

14.5.2 Tryck genom kortade cykeltider

Ett led i att organisera omvandlingstrycket i så produktiva banor som möjligt är att ställa upp krav på kortade led- och cykeltider.⁶ Tidigare har rationaliseringstrycket främst riktats mot arbetare inom industrin. Ofta har det varit svårt att bedöma tjänstemannagruppernas och hela den samlade organisationens effektivitet. Det har också varit svårt att sätta nyckeltal, som mäter produktivitet i tjänstesektorn och för tjänstemannagrupperna. Eftersom produktivitets- och kvalitetssträvandena underlättas av att prestationerna mäts och ligger till grund för belöningsystemet, försvårar avsaknaden av operationaliserbara produktivitetsmått arbetet för produktivitet.⁷ Dessa svårigheter har medfört problem, i takt med att tjänstemanna- och overheadkostnaderna också inom industrin numera oftast är högre än de direkta arbetarkostnaderna.

Produktiviteten på kontoret kan ökas markant genom relativt enkla beslutsregler för hur man hanterar pappersflödet och gör uppgifter direkt. Genom att sätta ambitiösa och kvantitativa mål för hur cykeltiderna skall kortas i hela organisationen uppnås flera positiva effekter på produktiviteten:

- Det tvingar olika avdelningar att koordinera sitt arbete bättre. Det blir inte längre möjligt för konstruktionsavdelningen att till produktionsenheterna leverera konstruktioner som tar lång tid och är svåra att sätta samman.
- Det driver på utvecklingen mot att fler lär sig varandras arbetsuppgifter, så att lagarbetet fungerar snabbare och bättre.
- Det ger ett kvantitativt mått på produktiviteten i tjänstemannagrupperna.
- Pressen att korta tider driver fram nya mått på vilka enheter som kan rationaliseras bort. Det skär overheadkostnader och lösgör kapital.
- Kortade tider gör det, slutligen, möjligt att svara snabbare på förändringar av kundernas efterfrågan. Högre kvalitet för kunden gör det möjligt att få större marginaler.

En erfarenhet är, att då organisationerna riktas in på att korta ledtiderna, kan mycket stora initiala resultat nås. Detta är viktiga lärdomar inte minst för den offentliga sektorn. Delar av denna har lidit av att inte ha användbara resultat- eller produktivitetsmått. I flera fall kan nyckeltal, baserade på tidsanvändning bli del av sådana mått. Handläggningstider, väntetider och kötider är exempel på kvalitetsmått, som är av stor

⁶ Med cykeltid menas den totala produktionstiden, från start till färdig produkt.

⁷ "What gets measured gets done", har bl.a Percy Barnevik, ABB, hävdad.

betydelse för medborgarna. Om de tiderna kan kortas, indikerar det ökad produktivitet i den offentliga sektorn. Delegationen menar att den offentliga verksamhetens resultat i högre grad än i dag bör värderas utifrån dylika mått; de offentliganställdas löner bör påverkas av hur väl de uppnås. Detta kräver att resultatmåttens art och betydelse förstås och accepteras av personalen.⁸

⁸ För en redovisning av för- och nackdelar med olika resultatmått i stat och kommun se Statskontoret 1990:24: "Att mäta eller inte mäta resultat".

14.6 Lönebildning

Lönesättningen är en central del av belöningsystemet och därmed viktig för produktiviteten. Som framgått av de tidigare avsnitten i detta kapitel måste belöningsystemet integreras med arbetsorganisationen. Lönebildningen måste för att stimulera produktiviteten klara två uppgifter. För det första skall den totala lönekostnadsnivån hållas på en sådan nivå att inte inflation och utslagning — med svängningar i kapacitetsutnyttjandet — blir följden. För det andra skall lönestrukturen vara sådan att människor stimuleras att arbeta på så sätt och med sådana uppgifter att produktiviteten höjs. Delegationen anser att det bör vara en uppgift för arbetsmarknadens parter att sträva efter en lönebildning som uppfyller båda dessa krav.

14.6.1 Lönenivån

Sverige har under en följd av år haft påtagliga problem med lönebildningen. Förhandlingssystemet har inte kunnat anpassa sig till den lägre produktivitetstillväxten och den lägre internationella inflationstakten under 1970- och 80-talen. Det tidvis alltför höga efterfrågetrycket har bidragit till en markant högre lönestegringstakt än i omvärlden.

Pris- och lönebildningen får nu en allt viktigare roll för den ekonomiska stabiliteten. Den penningpolitiska handlingsfriheten reduceras kraftigt genom den ekonomiska integrationen. Finanspolitiken kan fylla en viss utjämnande funktion, men när skatteuttaget nått en sådan omfattning som i Sverige blir möjligheterna att påverka den inhemska efterfrågan med skattehöjningar tämligen små. I stället skärps kraven på pris- och lönebildningen. En fungerande lönebildning blir än mer avgörande för sysselsättning och produktivitet.

En väl fungerande lönebildning kräver balans mellan parterna i förhandlingssystemet. Konfliktvapnen måste vara jämbördiga, så att inte den ena parten förfogar över mycket starkare stridsmedel än den andra.

Utvecklingen har dock visat att balansen i förhandlingssystemet inte alltid fungerar. Näringslivets specialisering har inneburit att nyckelgrupper fått allt större tyngd vid konflikter. Den offentliga arbetsgivarrollen har blivit otydlig och lockoutvapnet är trubbigt, i synnerhet i den offentliga sektorn. Detta har inneburit att balansen inom delar av arbetsmarknaden, särskilt där arbetslöshetsriskerna är låga, har förskjutits till arbetstagarnas fördel. Samtidigt innebär internationaliseringen med ett allt mer rörligt kapital en allmänt försvagad ställning för arbetstagarna.

Ett sätt att förbättra balansen och reducera inflytandet för små nyckelgrupper är att förhindra samhällsfarliga konflikter. Dagens system med partssammansatta grupper har svårt att fatta avgörande beslut. Ett alternativ som bör övervägas är att en gemensam nämnd inrättas för hela arbetsmarknaden, med en opartisk ordförande. Delegationen är överens om att olovliga konflikter bör stävjas.

Vidare behöver den offentliga arbetsgivarfunktionen utvecklas och renodlas. Vägledande för lönebildningen i den offentliga sektorn är lönebildningen i den konkurrensutsatta sektorn. Staten har små möjligheter att som arbetsgivare påverka den allmänna lönestrukturen eller lönenivån. Försök i den riktningen riskerar att få negativa effekter på den traditionella arbetsgivaruppgiften. Lönepolitiken i den offentliga sektorn bör i huvudsak ha till syfte att få till stånd en väl fungerande offentlig service och produktion. De övergripande ramarna måste vägledas av utvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn och fastställas centralt, t.ex. med någon form av utgiftsramar, av en part som är mer tydlig och stabil än i dag.

14.6.2 En produktivetsbefrämjande lönestruktur

Förhandlingssystemet har inte i önskad utsträckning lyckats medverka till att skapa en lönestruktur som stimulerat den enskilda individens produktivitet och effektivitet. För att lönesystem och arbetsorganisation skall bidra till ökad produktivitet måste de ges en utformning som ger stor möjlighet till anpassning efter lokala förhållanden. Sannolikt kommer därför lönerna framgent i ökad utsträckning att sättas lokalt och innehålla mer av prestationsinslag. Delegationen ser framför sig ett framtida lönesystem med flera inslag, som sammantagna befrämjar såväl produktivitet som personlig utveckling:

- 1) Det är viktigt att lönebildningen ger drivkrafter till utbildning och utveckling i arbetet. Samtidigt måste det finnas förutsättningar för löntagarna att öka sin kompetens på arbetsplatsen. Grunden är att för jobbet relevant kompetensutveckling bör belönas mer än i dag. Det är ökade kunskaper och större ansvar som bör avgöra den individuella löneutvecklingen, inte den formella kompetensen eller organisationstillhörigheten. Ju svårare arbetsuppgifter man utför och ju fler arbetsuppgifter i kombination man kan utföra, desto högre bör lönen bli.
- 2) Det finns belägg för att individuella eller gruppbaseade prestationslöner bidrar till ökad produktivitet. Samtidigt kan en ensidig satsning på traditionella ackord ge stress, arbetsskador och sjukskrivningar. Därutöver kan kvaliteten i produktionen påverkas negativt. Där arbetsorganisationen så medger kan gruppbaseade prestationslöner — som sätts utifrån arbetslagets prestation — utnyttjas. Det är viktigt att i det produktionsmått som är basen för prestationslönen inkludera kvalitetsindikatorer.
- 3) Ovanpå dessa med säkerhet dominerande inslag i lönesystemet kan läggas en tredje, resultatberoende komponent. Denna komponent, som har mindre vikt än de övriga, varierar med företagets eller enhetens resultat. Det finns olika typer av resultatlöner. Tre problem rörande relationen mellan anställda i olika sektorer måste dock diskuteras i detta sammanhang. Det första rör hur de skall belönas som arbetar i verksamheter där någon resultatkomponent svårligen låter sig urskiljas; det gäller t.ex statliga myndigheter. Det andra rör hur man skall undvika att oundvikliga svängningar i resultatkomponenten för dem som arbetar i den konkurrensutsatta sektorn sprids på ett sätt som blir inflationsdrivande. Det tredje problemet är att resultatkomponenten inte skall baseras på monopolvinster. Här spelar avregleringspolitiken en avgörande roll.

Den tredje punkten innebär att lönerna till viss del blir konjunkturberoende. På många håll är detta fallet redan nu. Här finns dock en svår målkonflikt, som bör uppmärksammas. Konjunkturberoende lönesättning innebär att omvandlingstrycket på företag minskar, vilket kan hämma strukturomvandling och produktivitetstillväxt. Å andra sidan innebär konjunkturberoende löner att försämrade ekonomiska tider slår på lönen snarare än sysselsättningen. Detta kan vara positivt för produktivitetstillväxten, eftersom långa anställningstider befrämjar kompetensutveckling och långsiktigt lärande på de interna arbetsmarknaderna.

De teoretiska underlag som delegationen låtit göra ger här motstridiga uppgifter. Dock pekar resultaten i de fallstudier av världsledande företag som delegationen låtit ta fram klart på att den sistnämnda effekten är stark. Det är detta som föranlett delegationen att ta ställning för ett visst konjunkturberoende inslag i lönesättningen. På denna punkt är emellertid åsikterna i delegationen delade. Två särskilda yttranden har lämnats, vilka bilagts betänkandet. Det ena menar att delegationen inte går tillräckligt långt och lönesättningen bör vara långt mer konjunkturberoende; det andra menar att delegationen går för långt och att lönerna bör vara mindre konjunkturberoende.

Reallöneflexibiliteten har varit relativt hög i Sverige jämfört med de viktigaste konkurrentländerna. Det är viktigt att detta försteg bibehålls. Det bör dessutom gå att finna avtal om arbetstider som leder till ett effektivare utnyttjande av resurserna, längre driftstider och bättre anpassning till kundernas behov. Produktionens krav på flexibilitet och individernas behov av valfrihet bör gå att kombinera. Redan i dag förekommer kortare skift på obekväm arbetstid. "Obekväm arbetstid" är dock olika för olika människor. Det understryker vikten av mer flexibla arbetstider.

För att ge drivkrafter till utbildning och utveckling i arbetet, är det viktigt att utrymme finns att höja lönen under anställningstiden. Längre anställningstid, som innebär att medarbetaren lär sig nya arbetsuppgifter, bör premieras med högre lön. Detta gör i sin tur att ingångslönerna för okvalificerad arbetskraft inte bör ligga så högt att företagen berövas drivkrafter att nyanställa och utbilda personal.

Vi vill understryka, att det som här sagts om lönesättningen i princip också gäller för offentlig sektor. Med resultatmått av den typ vi ovan redovisat, samt med nya styrsystem av det slag som rekommenderas i nästa kapitel, bör också lönesystemen i den offentliga sektorn kunna bli mer produktivetsbefrämjande om de utvecklas i riktning mot större inslag av resultatlöner.

Sammanfattningsvis ställs lönebildningen nu inför allt hårdare krav. Den är avgörande för sysselsättningen och spelar en viktig roll för produktiviteten. Parternas ansvar är därför stort. Den tid Rehnberg-avtalet omfattar kan nu utnyttjas för att utveckla nya, konstruktiva former för den framtida lönebildningen och skapa väl fungerande spelregler för förhandlingarna.

Misslyckanden med att få till stånd avtal inom de samhälls-ekonomiska ramarna kommer främst att slå tillbaka på parterna själva. I förlängningen finns det då risk för att krav på politiska ingrepp växer sig starka.

14.7 Organisationerna

Historiskt sett har organisationerna på den svenska arbetsmarknaden haft en starkt positiv inställning till ökad produktivitet och teknisk utveckling. Det gäller arbetsgivarna, som genom den s.k. rationaliseringsrörelsen stödde introduktionen av Taylorsystem, MTM, mm. Det gäller också den svenska fackföreningsrörelsen, som — till skillnad från fackföreningarna i en del andra länder, såsom Storbritannien — drivit på strukturuomvandlingen och införandet av ny teknik. Det finns undantag på båda sidor, liksom det finns en rad exempel på betydande meningsskiljaktigheter om hur strukturuomvandlingen skall drivas. Sett över en längre period måste dock de svenska organisationerna på arbetsmarknaden sägas ha varit produktivitetsbefrämjande.

Den utveckling som skisserats ovan hotar emellertid många etablerade strukturer, såväl bland arbetsgivare som i fackförbund. Dessa strukturer riskerar nu att bli till hinder för produktivitetstillväxten.

Delegationen menar att traditionella fackliga gränser kan bli föråldrade i takt med att arbetsorganisationen plattas till och medarbetarna i arbetslaget skall behärska allt fler uppgifter samt rotera mellan dem. Nu gällande befattningsbeskrivningar kommer att bli obsoleta. Detsamma blir följden av att de interna arbetsmarknaderna blir allt viktigare.

Delegationen ser framför sig en utveckling som mer och mer suddar ut skiljelinjerna mellan arbetare och tjänstemän. Gamla strukturer kan dock blockera önskvärda förändringar av arbetsorganisationen och relativlönerna, och därigenom verka produktivitetshindrande.

Parterna måste därför verka för att utforma sina egna organisationer så att de bidrar till att utveckla produktiviteten. Det innebär bl.a. att gränstvister undviks, för att inte försvåra avskaffandet av den gamla uppdelningen i arbetare och tjänstemän. Man bör kunna finna likartade avtal för arbetare och tjänstemän. Om dessa förändringar skall ske genom avtal, sammanslagning av organisationer, gemensamma avtal och lönesystem eller på annat sätt är en fråga för parterna.

14.8 Hur påverka attityder?

Strävan efter produktivitet är en ständigt pågående, fortlöpande verksamhet. Det räcker inte att genomföra en eller ett par åtgärder eller omorganisationer och sedan tro att problemen

löser sig. Det är de anställdas konkreta, dagliga förbättringar som måste utgöra basen och stommen i det interna produktivtetsarbetet. De vardagliga problem som måste lösas är otaliga och av olika karaktär. Det måste vara de enskilda medarbetarnas och arbetslagens uppgift att lokalisera problem och defekter och sedan lösa dem, liksom att se möjligheter till förbättringar.

För detta krävs attitydförändringar. Ofta ser vi inställningen "Detta är inte mitt bord". Man skjuter ifrån sig problemen. Inställningen skall i stället vara att problem som uppmärksammas skall ge möjligheter till förbättringar — inte bara av symptomen utan av roten till problemet.⁹

Attityder som gör detta möjligt kan aldrig uppnås via lösräckta kampanjer eller slogans, vare sig från företagsledningar eller statsmakter. Delegationens uppfattning är, som framgått, att det krävs modern arbetsorganisation, bättre drivkrafter genom nya lönesystem och hårt omvandlingstryck — samtidigt!

⁹ Ett exempel på hur problemlösning kan organiseras: Om fel uppstår på Toyota frågar man "varför" och åtgärdar orsaken; därefter frågar man "varför" den faktor som orsakade felet uppstod; frågan upprepas fem gånger och orsakerna söks i alla leden. Detta skall vara inbyggt i den löpande produktionen och alla anställda har ett ansvar för att det blir gjort.

14.8.1 Ledningens ansvar

Förutsättningen för att lyckas är att de anställda har makt och möjligheter att implementera förändringar i produktionen. Det betyder också att företagsledningarna måste ge de anställda möjligheter att utveckla kompetens och ansvar att genomföra sådana förbättringar — inte motvilligt, utan som ett medvetet led i strategin för höjd produktivitet.

Därmed också sagt att företagsledningen spelar en helt central roll. Ledningen måste initiera och driva på förnyelsearbetet. I en lärande organisation kommer den dagliga kontrollen att skjutas "ned", till medarbetarna. Ledningen kommer att staka ut färdriktningen och leda med hjälp av idéer och mål. Ledningen måste dock ta ett stort och konkret ansvar för att sätta igång förnyelseprocessen samt för medarbetarnas kompetensutveckling. Företagsledningen måste analysera och sprida information om förväntade kunskapsbehov och uppmuntra vidareutbildning av personer med dålig grundutbildning. De måste erbjuda flera interna karriärvägar, och samtidigt reducera antalet befattningar och personalkategorier.

Det är på ledningen ansvaret ligger att ge medarbetarna en helhetssyn och utbildning så att de kan utföra flera arbetsuppgifter. Det är självklart att den som vet i vilket sammanhang hans insats sker, som känner engagemang, yrkesstolthet och ansvar i längden gör ett bättre arbete. Det är ledningens uppgift att se till att alla anställda får sådan information att de blir delaktiga i organisationens arbete.

14.8.2 Kunskapsspridning

Omvandlingen av arbetslivet har inte gått så fort som önskvärt. Bristande kunskap är en orsak. Till detta skall också läggas trögheter och motstånd.

Dagens storföretag är komplexa organisationer, där förändringsmotståndet ofta är stort.¹⁰ Organisationen i sig är sammanflätad, integrerad och storskalig. Förändringar innebär förskjutningar av maktrelationer, vilket ofta innebär att omfattande förhandlingar måste föras för att förmå alla inblandade intressenter i hierarkin att acceptera förändringen. Detta är inte alltid möjligt; de nödvändiga förändringarna är ofta så stora att de hotar privilegier och positioner för många berörda, inte minst chefer på mellannivå i företagen. Sannolikt kommer många mellanchefer och stabsfunktioner att försvinna. Att förändringar måste ske samtidigt på flera områden, gör att kraven på omställningar blir stora — och att motståndet därför också blir stort.

Nu pågår många projekt runt om i Sverige. Men ibland värnar företagen om sina metoder att förnya arbetsorganisationen som vore de oerhört speciella företagshemligheter. I själva verket är vägarna till framgång ofta relativt likartade. Därför är det viktigt att fler delar med sig av sina erfarenheter, såväl misslyckade som framgångsrika. Detta är ett av syftena med de fallstudier delegationen genomfört och här sökt generalisera.

Både företagsledningarna, arbetsmarknadens parter och statsmakterna kan bidra till kunskapsspridningen. Staten bör undvika stöd till enskilda företag, eftersom det kan snedvrida konkurrensförhållandena. Staten kan dock bidra till att bygga produktivitetsbefrämjande ramar för utvecklingen. Olika statliga och andra initiativ kan skynda på processen och sprida kunskap om vad som krävs.¹¹

- Arbetsmarknadens parter har ett särskilt ansvar. Såväl arbetsgivarnas som de anställdas organisationer bör, från olika utgångspunkter, kunna driva på för att påverka opinionen. De centrala parterna bör arbeta med riktningsgivande ramar; det praktiska genomförandet måste decentraliseras.
- Det finns redan institutionaliserade former i vilka diskussioner och överläggningar om arbetsorganisatorisk och teknisk utveckling kan ske. Utvecklingsrådet är ett exempel på den privata sidan. Det borde kunna utnyttjas bättre. På den offentliga sidan är problemet den väldiga floran av organisationer.

¹⁰ För en provokativ diskussion om trögheter i stora organisationer, se Patrik Engellau: "Påhittigheten blockerad? En studie om innovationsklimatet i Sverige", Sekretariatet för framtidsstudier 1979.

¹¹ Kompetensutvecklingsutredningen (A 1990:02) arbetar med dessa frågor. Delegationen har erfarit att de följande synpunkterna — och många andra — kommer att behandlas mer i detalj av utredningen.

- Arbetslivsfondens resurser borde systematiskt kunna användas för att stimulera projekt som kopplar samman förändrad arbetsorganisation och arbetet för ökad produktivitet.
- Kunskap om goda exempel kan spridas av alla de ovan nämnda, av parterna samt av statsmakterna. Centralt framställda material och hjälpmedel för diskussion och utbildning bör tillhandahållas.
- AMU och andra utbildningsanstalter kan engageras, såväl när det gäller att sprida kunskap om goda exempel som när det gäller att höja kompetensen inom de enskilda företagen. Detta blir särskilt viktigt i takt med att de interna arbetsmarknaderna blir mer viktiga. Vi återkommer till det i nästa kapitel.
- De olika utbildningsanordnarnas verksamhet kan sannolikt samordnas bättre. Det räcker inte längre med omskolning; en kompetenshöjning måste också ingå. De regionala högskolorna kan, eventuellt tillsammans med AMU, fungera som aktiva kunskapsmäklare. I synnerhet bör insatser göras för att intensifiera kunskapsspridning till småföretag. Utvecklingsfonderna kan tillsammans med NUTEK vara en viktig kanal för detta.
- Staten bör överväga att koncentrera sina insatser bättre. En större del av stödet till vuxenutbildningen bör gå till personalutbildning.
- De offentliga utbildningsinstitutionerna bör aktivt verka för vidareutbildning av personer med begränsad grundutbildning, t.ex genom att organisera distansundervisning tillsammans med företagen.
- Det finns flera nätverk av människor, som är intresserade av kvalitets- och produktivetsfrågor. Det gäller rationaliseringsföreningarna, underleverantörsföreningar, småföretagsföreningar, etc. De bör kunna intresseras och aktiveras.
- Kvalitetsarbetet kan ges högre status, t.ex genom större uppmärksamhet och propaganda kring den nyinrättade kvalitetsutmärkelsen. Priset bör göras attraktivt och prestigefyllt.
- Mot bakgrund av vad som ovan sagts, bör utbildningen av företagsledare ses över. Den kan säkert moderniseras. Fallstudier och teoretiska studier av modern arbetsorganisation och mer tydlig inriktning på produktion bör kunna ge framtida resultat.

Sammantaget borde det vara möjligt för statsmakter, företag och fackföreningar tillsammans att göra produktivetsarbetet på de enskilda arbetsplatserna till en gemensam, nationell prioritet.

Statsmakternas uppgift

Detta kapitel behandlar den politik statsmakterna bör bedriva för att stimulera produktivitetstillväxten. Statens roll diskuteras i förhållande till företagen och de enskilda medborgarna. En rad politikområden går igenom: Vad staten kan göra för att stimulera humankapitalbildning, realkapitalbildning och teknisk utveckling. Strategin för stabiliseringspolitiken diskuteras. Särskilt intresse ägnas statens möjligheter att påverka drivkrafter och omvandlingstryck i ekonomin. Avslutningsvis diskuteras den inbördes rangordningen av de föreslagna åtgärderna. Syftet med kapitlet är att ange huvuddragen i en långsiktig politik för ökad produktivitetstillväxt.

15.1 Vad kan staten göra?

Under en stor del av efterkrigstiden rådde bland många politiker och ekonomer, i Sverige som i andra länder, en optimistisk syn på möjligheterna att med ekonomisk politik såväl stabilisera ekonomins konjunktursvängningar som stimulera fram en snabbare ekonomisk tillväxt. Det förstnämnda innefattade en aktiv stabiliseringspolitik med utnyttjande av både finans- och penningpolitik. Det sistnämnda innebar riktade stödåtgärder för olika typer av forskning, ansatser att styra investeringarnas volym och inriktning med hjälp av fonder och särskilda regler för avskrivningar, ett aktivt användande av bygg- och planlagstiftning samt periodvis även satsningar på "tillväxtbranscher".

¹ En översikt över utvecklingen av synen på stabiliseringspolitiken ges i ekonomiska rådets årsbok 1989: "Inflation, arbetslöshet och stabiliseringspolitik", Norstedts 1990.

15.1.1 Nya förutsättningar för ekonomisk politik

Utvecklingen under 1970- och 80-talen har inneburit att denna optimism påtagligt dämpats, både i Sverige och i andra länder. Det gäller såväl den mer kortsiktiga stabiliseringspolitiken som den långsiktiga tillväxtpolitiken.¹

Den internationella integrationen har gradvis under hela efterkrigstiden gjort det allt svårare att styra de olika staternas ekonomier med politiska instrument på den nationella nivån. Den snabba utvecklingen av de finansiella marknaderna under 1980-talet har förstärkt dessa tendenser. Avvecklingen av valutaregleringarna innebär att penningpolitiken i praktiken förlorat sin självständighet. Försök att i en öppen ekonomi som den svenska föra en från omvärlden avvikande realräntepolitik ger upphov till kapitalflöden, som ofta motverkar intentionerna med politiken.

Alla dessa tendenser kommer att förstärkas ytterligare under 1990-talet, i ljuset av den europeiska integrationen. Denna innebär också att lönebildningen kommer att spela en ännu mer strategisk roll än tidigare. När växelkursen är fast, kan inte en för snabb lönekostnadsstegring korrigeras med valutapolitiken. Lönekostnaderna kommer att slå hårdare på sysselsättning och kapacitetsutnyttjande.

Analysen i del III av detta betänkande tyder också på att flera traditionella medel för långsiktig tillväxtpolitik — såsom program för att föra resurser till utvalda branscher — endast har marginell effekt på produktivitetens utveckling. Effekten kan t.o.m bli negativ, om man går emot det specialiseringsmönster som ges av de underliggande, komparativa fördelarna.

Mycket talar däremot för att utformningen av de långsiktiga ramarna för den ekonomiska politiken i stort — konkurrens-, utbildnings-, arbetsmarknads-, skatte- och valutapolitiken — har stor betydelse. Det avgörande för produktivitetens utveckling synes vara det allmänna ekonomiska klimatet och drivkrafterna för produktiv verksamhet. Det innebär att den ekonomiska politiken — även om utrymmet för stabiliseringspolitiken krympt — fortfarande är viktig för utvecklingen av produktiviteten. Internationaliseringen av ekonomin innebär inte att betydelsen av nationen som ekonomisk-politisk arena försvinner. Fortfarande avgör närmiljön — tillgången på högkvalitativa produktionsresurser, konsumenternas grad av sofistika-tion, nätverket av kontakter, spelregler, lagar, skatter, etc — utvecklingen för många företag, såväl inom industrin som inom tjänstesektorn.

15.1.2 Den ekonomiska politikens uppgift

Även om det är inom de enskilda företagen som produktiviteten skapas, påverkar således statsmakternas beslut företagens omgivning och beslutsramar på ett sätt som får effekter för

såväl humankapitalbildning som realkapitalbildning. Därmed påverkar också det nationella ekonomiska klimatet möjligheterna för många konkurrensutsatta verksamheter att framgångsrikt konkurrera på världsmarknaden. I en internationaliserad ekonomi blir därigenom också det allmänna klimat för företagande, kreativitet och produktivitet som råder i en nation avgörande för landets möjligheter att locka till sig utländskt kapital och investeringar — liksom att behålla det inhemska.

De ekonomisk-politiska medel som nu kommer i fråga är dock delvis andra än de som användes under den tidigare industripolitikens epok. Statsmakternas uppgift blir att skapa goda förutsättningar för produktiv verksamhet genom att förbättra drivkrafterna för produktivt arbete och sparande på ekonomins alla områden. Detta innebär

- att bidra till försörjningen med högkvalitativa produktionsfaktorer
- att ansvara för god utbildning och för delar av forskningen
- att föra en sådan ekonomisk politik att kapitalkostnaderna kan hållas nere
- att stå för de centrala delarna av infrastrukturen
- att ge goda motiv för arbete och kapitalbildning
- att se till att marknaderna fungerar och underlätta för de olika insatserna att sättas in där produktiviteten är högst.

I allmänna ordalag blir uppgiften att löpande gradera upp produktionsfaktorernas kvalitet och sträva efter att bygga upp de komparativa fördelarna i riktning mot en specialisering på produktion med hjälp av avancerat real- och humankapital — men att låta marknaderna sköta allokeringen av resurser på de olika branscherna.

Uppläggningsen av kapitlet

I det följande redovisas de olika åtgärder som delegationen rekommenderar. Inledningsvis behandlas stabiliseringspolitiken. Därefter behandlas följande områden, som enligt analysen i del III är av vikt för den långsiktiga tillväxten:

- *Humankapitalbildningen.* Vad kan staten göra för att öka arbetskraftens kompetens, motivation och drivkrafter att arbeta produktivt?

- *Realkapitalbildningen*. Vad kan staten göra för att stimulera till ökad kapitalintensitet, modernisering av kapitalstocken och mer effektivt kapitalutnyttjande?
- *Den tekniska utvecklingen*. Vad kan staten göra för att stimulera teknisk förnyelse?
- *Omvandlingstryck och allokeringseffektivitet*. Vad kan staten göra för att hålla uppe trycket på företagen och den offentliga sektorn, och för att resurserna skall sättas in där de är mest produktiva?

Delegationen vill understryka, att det program vi här lägger fram, är ett program för *produktivet*. Dess syfte är inte att vara ett heltäckande ekonomiskt program. En del av våra förslag kan ha bieffekter på andra områden, som vi inte här tagit hänsyn till. Det finns självfallet också en rad viktiga ekonomisk-politiska åtgärder, som kan motiveras från andra utgångspunkter än produktivetsmässiga och som inte återfinns här nedan.

Att en åtgärd rekommenderas i detta kapitel betyder därför inte att den från *alla* synpunkter skulle vara den bästa. Också andra aspekter, som vi här inte kunnat beakta, måste vägas in. Att vissa åtgärder saknas bland våra förslag, betyder därför inte nödvändigtvis att delegationen ser dem som dåliga eller icke önskvärda. Slutligen vill vi påpeka att delegationen sett som sin primära uppgift att ange färdriktning; detaljerade förslag om regeländringar, exakta skattesatser, tidtabeller, m.m har vi avstått från.

15.2 Stabiliseringspolitiken

Analysen i del hävdade III att stabiliseringspolitikens utformning haft avgörande betydelse för mönstret i produktivetsutvecklingen. Den devalveringspolitik som fördes under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet har, i kombination med en alltför expansiv politik i övrigt, minskat omvandlingstrycket och dämpat takten i strukturomvandlingen. Osäkerheten har ökat och den långsiktiga takten i kapitalbildningen har dämpats. Under 1970-talet och början av 80-talet hade också industripolitiska subventioner till förlustföretag en dämpande effekt på strukturomvandlingen.

Vi måste lära av dessa erfarenheter. I en långsiktig tillväxtstrategi bör statsmakterna inte, som det heter, "ackommodera" företagens lönsamhetsproblem, vare sig via skatter, subventioner eller växelkurspolitik. Akutmottagningen måste hållas

stängd. Det skall inte vara möjligt för företag att kompensera för höga kostnader eller dålig kvalitet med subventioner. Växelkursen skall vara fast. Devalveringar ger företagen ökad lönsamhet utan att dessa gjort några egna produktiva insatser. De sänker reallönerna och dämpar drivkrafterna att substituera arbetskraft med kapital. Därför stödjer delegationen den fasta växelkurspolitiken och strävan efter medlemskap i en framtida europeisk monetär union.

En fast växelkurs förutsätter en stram finanspolitik, för att hålla tillbaka inflationen, stärka förtroendet för kronan och därigenom skapa förutsättningar för en låg räntenivå. Detta innebär att önskvärda skattesänkningar och satsningar på infrastruktur måste finansieras fullt ut. Vi tror inte att det program för produktivitet vi här föreslår skulle ge försvagade statsfinanser. Infrastruktursatsningarna är tidsbegränsade och kommer delvis att motsvaras av ökad produktivitet, samt minskade kostnader för transfereringar.

Lönebildningen kommer att ställas inför avgörande utmaningar i samband med den ekonomiska integrationen. I föregående kapitel redovisades delegationens syn på hur lönebildningen bör förändras. Vi vill i detta sammanhang bara påminna om statens uppgift att stärka den offentliga arbetsgivaren, medverka till att förändra dagens system för bedömning av samhällsfarliga konflikter samt stävja olovliga konflikter.

15.3 Det mänskliga kapitalet

Utgångspunkten för våra förslag rörande humankapitalet är den analys som gjordes i del III av betänkandet. Där framgick att det svenska utbildningssystemet har vissa kvalitetsbrister, som negativt påverkar produktiviteten. För få utbildas jämfört med andra länder. Analysen pekade vidare på att hög frånvaro och stor personalomsättning hämmat produktivitetstillväxten. Här bör således insatser göras.

15.3.1 Utbildning

Såväl omfånget av som kvaliteten i utbildningssystemet är av stor vikt för att öka arbetskraftens kompetens, t.ex vad gäller förmågan att hantera komplicerade maskiner och annan teknisk utrustning, behärska främmande språk och lösa nya uppgifter. Detta gäller alla nivåer och stadier av utbildningssystemet. Det viktiga för produktivitet är dock den faktiska kompe-

tensen på arbetsplatsen; den formella kompetensen är inte alltid så viktig. Detta gör, tillsammans med den tekniska utvecklingen och tillväxten av arbetsspecifik kompetens, att personalutbildning och on-the-job-training är viktiga.

Dagens svenska grundskola har både starka och svaga sidor, internationellt sett. Dess styrka är att den ger alla barn en förhållandevis god utbildning och förhindrar att en stor grupp elever slås ut. Detta är bra för produktiviteten, eftersom en spridd kompetens underlättar rörlighet och minskar utslagning, med dess stora sociala kostnader.

Den svenska skolan kännetecknas av ett högt kostnadsläge jämfört med andra länder. Kvaliteten är däremot mer genomsnittlig. Det borde kunna gå att använda de stora resurser som skolan tilldelats mer effektivt. Reformen av lärarutbildningen är angelägna, då lärarnas kompetens har brister. Styr- och utvärderingsmekanismerna fungerar dåligt.

Vår utgångspunkt är att goda baskunskaper i språk och matematik är nödvändiga. Skolans viktigaste uppgift är att lära eleverna på alla nivåer att läsa, skriva och räkna. De skall kunna arbeta i grupp; skolan skall klara den dubbla uppgiften att både fostra till disciplin i arbetet och stimulera till självständigt tänkande och problemlösande. Med tanke på de stora resurser skolan förfogar över bör målet vara att uppnå detta genom ökad effektivitet, dvs utan någon real ökning av resurserna.

Grundskola och gymnasium

Tydliga kunskapskrav måste känneteckna undervisningen. Fle- ra åtgärder behövs. En är stimulanser för eleverna till goda insatser. Vi tror att betygen här spelar en roll, varför man bör överväga att tidigare än i dag ge eleverna betyg som avspeglar deras kunskaper. Det är också nödvändigt att noggrannt och i en internationell jämförelse utvärdera skolans pedagogik. Dessutom måste lärarnas kompetens höjas; man bör därför ej i lärarutbildningen dra ned kunskapskraven för lärare i grundskolan.

Skolan måste effektiviseras. Kostnadsutvecklingen har varit oacceptabelt snabb. Den kan delvis förklaras av att skolan tagit på sig viktiga sociala uppgifter, tex att undervisa invandrabarn i hemspråk. Men vi ifrågasätter om dagens skola har den rätta balansen vad gäller resursfördelning mellan skolans kunskapsförmedlande uppgift och olika sociala uppgifter. Hemspråksundervisningens ställning bör mot denna bakgrund utvärderas.

Dessutom är det otvetydigt så att skolans administration på många håll kan effektiviseras. En fortsatt decentralisering av styrning och kostnadsansvar till kommuner och skolor är rätt väg.

Det är önskvärt att en så stor del som möjligt av varje årskurs går igenom gymnasiet. Undervisningstiden på gymnasiet teoretiska linjer bör inte minskas. Samtliga medborgare kommer att ha behov av förbättrade matematik- och språkkunskaper. Gymnasieskolan bör ha breda linjer för att ge eleverna ökad valfrihet när de går ut i arbetslivet. De yrkesinriktade linjerna måste integreras mer med praktiskt arbete ute på lika arbetsplatser. Medvetna satsningar bör också göras för att utexaminera fler gymnasieingenjörer.

Styrsystemet för skolan bör läggas om. Den politiska detaljstyrningen har gått för långt. En tydlig åtskillnad bör göras mellan roller och uppgifter för politiker å ena sidan och skolans personal å den andra. Skolpolitikerna skall ej — vare sig i riksdagen eller kommunen — lägga sig i detaljer. De skall sätta mål och utvärdera, samt göra den övergripande prioriteringen av resurser. Uppläggningsenheten av det konkreta arbetet i skolan, undervisningen, personalpolitiken och lokalutnyttjandet skall bestämmas i de enskilda rektorsområdena.

Kommunaliseringen av skolan har ur denna synvinkel varit ett steg åt rätt håll. Delegationen menar att decentraliseringen bör gå vidare. Skolans ledning bör få utvidgade möjligheter att styra och profilera verksamheten. Föräldrar och barn bör i högre utsträckning än i dag få välja skolor själva. En större variation mellan skolorna bör vara godtagbar, så länge skolorna uppfyller kvalitetskraven.

Det sistnämnda är viktigt. Undervisning har stora, positiva externa effekter och humanistiska värden. En jämnt spridd, högkvalitativ grundutbildning är det kanske viktigaste instrumentet för utjämning och rättvisa. Ökad konkurrens inom skolväsendet måste därför oundgängligen kompletteras med strikta krav på en högt ställd minimikvalitet. Kvalitetskontrollen bör vara skolverkets främsta uppgift. Den uppgiften blir än viktigare nu när styrningen decentraliseras.

Skolan och yrkeslivet

De praktiska linjerna på gymnasiet kommer nu att bli treåriga. Det är bra, i synnerhet mot bakgrund av kraven på ökad kompetens och ny arbetsorganisation.

Man bör sträva efter att ge de praktiska linjerna en egen profil med hög status. Samtidigt bör man sträva efter att kopp-

la dem närmare till olika företag och andra lokalt viktiga arbetsplatser. De yrkesinriktade linjerna måste samarbeta nära med det lokala näringslivet, både genom linjernas inriktning och utformning och genom att praktikplatser på regelbunden basis kopplas till skolutbildningen. Det krävs en anpassning från skolan till näringslivets långsiktiga behov samtidigt som näringslivet måste ställa upp för att eleverna skall få tillgång till nödvändiga utbildningsplatser. En yrkesinriktad utbildning med rejäla och meningsfulla inslag av yrkespraktik är särskilt bra för en del av de skoltrötta elever. Man bör också underlätta för den som så vill att ta ett sabbatsår eller en sabbatstermin med yrkesverksamhet.

Delegationen anser det nödvändigt att övergången från gymnasieskolan till yrkeslivet underlättas. Det kan ske genom dels att olika företag och offentliga arbetsplatser utformar speciella "introduktionsperioder" med varvad teori och praktik, dels genom att kostnaderna för att anställa ungdomar sänks. Vi kan låna inslag från det tyska lärlingssystemet, även om vi tror att en svensk modell måste utformas utifrån svenska förhållanden.

Allt eftersom de interna arbetsmarknaderna blir viktigare, blir arbete och utbildning allt mer sammanvävda i de enskilda företagen. Arbetsmarknads- och vuxenutbildning bör därför mer handla om vidareutbildning i företagen än utbildning under perioder då man byter arbete. En förändrad arbetsorganisation, snabb teknisk utveckling och mer inriktning på att möta kundernas krav ställer personalutbildningen inför stora krav, både i privat och offentlig sektor. Stora insatser kommer att krävas, både vad gäller bred teoretisk vidareutbildning och mer specifik kunskapsuppbyggnad, i olika företag och förvaltningar. Det är viktigt att personalutbildningen ges också till dem med den lägsta formella utbildningsnivån. Det är likaså viktigt att utbildningsinsatserna så nära som möjligt knyts till arbetet och inte blir ledighet eller dold konsumtion.

I dag finns en rad utbildningsgivare: det ordinarie utbildningsväsendet, konsulter, AMU, företagen själva, osv. Dessutom finns studieförbund som uppbär statsstöd. Det krävs en översyn över fältet, med bättre information till kunderna, för att öka jämförbarhet och konkurrens. Staten bör dra ned subventionerna till sådan vuxenutbildning som är att betrakta som dold konsumtion. Man bör överväga en ordning, där statens stöd till vuxenutbildningen koncentreras till personalutbildning mer än i dag. Även Komvux och studieförbunden — liksom tidigare AMU och delvis även högskolorna — bör bli helt eller delvis uppdragsfinansierade. Vidare bör det bli lättare för lärare att vandra mellan olika utbildningsanordnare.

Högre utbildning

Högskolan måste byggas ut. Långt fler platser behövs. Lokalisering och utbyggnadstakt bör dock inte avgöras av arbetsmarknadsskäl eller regionalpolitiska hänsyn.

Dimensioneringen av den högre utbildningen bör i högre grad styras av antalet sökande, snarare än spikas uppifrån. Stor vikt måste också tilldelas olika institutioners dokumenterade förmåga att driva högkvalitativ utbildning resulterande i avlagda examina. Inom högskolan måste motiv skapas för att satsa på god kvalitet i utbildningen. Där det uppstår platsbrist — som det oundvikligen måste bli på en del håll — bör lämplighetsprov spela större roll. Studiefinansieringssystemet bör vara förmånligt och vara nära kopplat till elevernas studieresultat. De studerandes motiv att fullfölja utbildningen bör förstärkas. Det gäller särskilt forskarutbildningen. En översyn bör göras av studiefinansieringssystemet för doktorander liksom tjänstesystemet för färdiga doktorer, i syfte att förstärka drivkrafterna att disputerat och fortsätta forskning och undervisning.

En fortsatt satsning bör ske för att öka examinationen av civilingenjörer och naturvetare. Stat och företag bör tillsammans arbeta för att höja deras status, modernisera undervisning och utrustning och förbättra finansieringen av utbildningen. Framför allt tycks den allmänna produktionstekniska grundkompetensen behöva förstärkas.

Delegationen varnar dock för alltför stor optimism när det gäller möjligheterna att utlokalisera högre utbildning. Sverige är ett relativt litet land. För att bevara och utveckla spetskompetens i forskning krävs att institutionerna är tillräckligt stora; det krävs en "kritisk massa" av forskare. Det innebär, att utglesning av forskningen till många små högskolor bör undvikas. En ytterligare spridning av resurserna för forskarutbildning till vissa regionala högskolor kan bidra till att ytterligare försämra produktiviteten i forskarutbildning och forskning. Utbildning utan krav på forskningsanslag kan bedrivas i mindre enheter. Detta gäller ej forskning och forskarutbildning som skall uppfylla internationella kvalitetskrav. Denna uppfattning framförs också med stor enfasis i de internationella utvärderingar som olika forskningsråd gör av svensk forskning. Delegationen vill därför avråda från en ytterligare uttunning av redan tunt fördelade resurser till forskning och forskarutbildning.

De stora universiteten skall vara centrum för forskning och spetsundervisning, med några få institutioner i varje ämne på internationell nivå, med de löner och resurser som krävs för att de skall kunna bli internationellt konkurrenskraftiga. De

mindre högskolorna bör specialisera sig på undervisning, gärna på linjer som har anknytning till det lokala näringslivet. I detta avseende kan de regionala högskolorna spela en positiv roll.

För att säkerställa denna differentiering och att resurserna går till rätt områden, måste dagens styrsystem läggas om. Detaljstyrningen uppifrån, även för högskolan bör minska. I dag fattar riksdagen beslut om exakt hur många nybörjarplatser olika utbildningar skall få på olika orter. Detta är en dålig drivkraft för kvalitet. Pengarna bör inte vara knutna till hur många som börjar, utan till hur väl utbildningen uppnår sina mål.

Den decentraliserings- och avregleringsprocess som nu pågår i riktning mot ökad självständighet för universiteten måste åtföljas av målstyrning och ett starkt ökat konkurrenstryck om inte effektiviteten skall försämrast. Eftersom mobiliteten i den akademiska världen är låg, bl.a beroende på formerna för rekrytering till högre tjänster, kan inte de traditionella konkurrensmekanismerna förväntas fungera väl. Därför krävs andra konkurrensinslag, t.ex i form av internationella utvärderingar och löpande publicering av olika typer av resultatmått (såsom antal färdiga doktorer och publicerade artiklar). Institutioner och fakulteter som bedriver verksamheter med låg produktivitet i dessa avseenden bör få minskade anslag.

Universiteten tillhör de verksamheter vars inre struktur påverkats mycket lite av yttre krav på rationalisering. Det har varit lätt att expandera på nya områden medan existerande verksamheter inte omprövas. För att åstadkomma ökad effektivitet krävs intern strukturomvandling med omprövning och nedläggning av verksamheter som inte uppfyller internationella kvalitetskrav. Ökade resurser till universiteten har en tendens att fördelas proportionellt mot omfattningen på de existerande verksamheterna. Detta gynnar inte effektiviteten. Delegationen ifrågasätter därför om inte hela besluts- och ledningsstrukturen inom universitetsväsendet måste ses över. Det är tveksamt om en utpräglad kollegial beslutsstruktur med svag beslutsförmåga förmår att effektivt förvalta ökad frihet i utnyttjandet av tilldelade resurser.

Framtidens skola

En decentralisering skapar utrymme för nya lösningar som anpassar skolan till ett förändrat samhälle. Vi tror att det nu är dags att gripa sig an uppgiften att mer aktivt och djärvt fundera över framtidens skola. Mycket talar för att den sociala och

tekniska utvecklingen nu går så snabbt, att dagens skola snart blir obsolet. De politiskt ansvariga bör därför redan nu börja planera för en helt annan skola.²

En betydande del av produktivitetsuppsvinget i Sverige för ett sekel sedan var sannolikt en följd av en för den tiden modern och ambitiös skola. För att ett nytt uppsving skall kunna ske i nästa generation, måste Sverige kanske ta ledningen vad gäller skolans utformning än en gång. Mot denna bakgrund uppmanar vi till bred och vidsynt debatt om den framtida skolan.

² För en genomgång av några spännande förslag, se Andréén m.fl: "Utbildning för 2000-talet", bilaga 22 till långtidsutredningen 1990.

15.3.2 Arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadens funktionssätt påverkar produktiviteten. Ju bättre rörlighet mellan arbeten och ju mer effektiv matchning, desto högre produktivitetstillväxt — och desto lägre blir också den arbetslöshetsnivå som är förenlig med låg inflation. Sverige har en internationellt sett mycket effektiv arbetsmarknad och en väl fungerande arbetsmarknadspolitik. Detta drag kan och bör ytterligare förstärkas i syfte att öka produktiviteten.

Arbetsförmedlingarna kan vidareutvecklas. Det finns behov av en heltäckande offentlig arbetsförmedling för alla grupper på arbetsmarknaden. Senare i detta kapitel diskuteras behovet av ökad konkurrens inom offentlig verksamhet i syfte att höja produktivitetstillväxten. Detta principiella synsätt gäller även arbetsförmedlingen. Man bör eftersträva specialiserade förmedlingar som skulle kunna effektivisera delar av arbetsmarknaden ytterligare. Dagens monopol bör brytas upp.

AMUs verksamhet bör även i fortsättningen förändras i den riktning som i dag sker. I förlängningen kan delar av AMUs regionala organisation utvecklas till ett slags "produktivitetscentra". Delegationen, arbetslivsfonden och AMU har gemensamt satt i gång ett pilotprojekt för att undersöka möjligheterna att sprida kunskap om "goda exempel" mellan arbetsplatserna. Förutsättningarna för en sådan mer reguljär verksamhet bör utvärderas.

På den externa arbetsmarknaden kan rörligheten ökas via start- och flyttbidrag. Här tycks emellertid inte den viktigaste uppgiften ligga. Rörligheten på den externa marknaden synes vara relativt god. I takt med att de interna arbetsmarknaderna blir viktigare, bör arbetsmarknadspolitiken instrument i högre grad riktas in på att hjälpa dessa att fungera. Detta innebär bl.a att flytta in en större del av arbetsmarknadsutbildningen i företagen.

15.3.3 Arbetsmiljö och arbetsorganisation

En modern arbetsorganisation är en av de viktigaste förutsättningarna för snabb produktivitetstillväxt. I det föregående kapitlet beskrevs den typ av organisation som i många fall visat sig ge goda resultat. Detta är framför allt de enskilda företagens uppgift. Statsmakterna kan dock driva på och understödja utvecklingen. Likaså kan staten genom regler, lagstiftning och ekonomiska incitament påverka arbetsmiljö och frånvaro.

Statsmakterna kan således bidra till att sprida kunskaper om modernisering av arbetsorganisationen genom att stimulera den förändring av AMU som ovan berörts. Arbetslivsfondens medel kan i ökad utsträckning användas för insatser som ger mätbara produktivitetseffekter. AMU och fonden bör kunna samarbeta och utnyttja andra existerande nätverk i syfte att sprida kunskap om goda exempel och förnyelse av arbetsorganisationen.³

Arbetsproduktiviteten påverkas av frånvaron. Denna styrs i sin tur av arbetsmiljö, arbetsmarknadsläge, regelsystem och arbetskraftens sammansättning.

Arbetsmiljö

Trycket på företagen att förbättra arbetsmiljön kan ökas. Företagen bör ha betalningsansvar för en del av den utslagning som dålig arbetsmiljö skapar. Förbättrade incitament för bättre arbetsmiljö och minskad frånvaro skapas genom en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen. Den föreslagna arbetsgivarperioden bör utvärderas utifrån dess effekter på produktivitet och samhällsekonomisk effektivitet. Arbetsförmedlingarna bör ge de arbetssökande bättre information om arbetsmiljöproblem, arbetsskador mm i de olika företagen.

Arbetsmiljön och dess betydelse för arbetsskador och hälsa bestäms konkret vid den enskilda arbetsplatsen. Det är där produktionen sker, och det är där belastningsskadorna uppstår. En utvidgning av utbildningen i arbetsplatsutformning och ergonomi, och krav på att den som ansvarar för arbetsplatsernas utformning har kompetens i ergonomi, bör på sikt kunna minska arbetsskadorna. Även för detta bör AMU och arbetslivsfondens resurser kunna användas.

³ Se vidare i det avslutande avsnittet i kapitel 14.

Frånvaron

Flexibla arbetstider torde minska frånvaron. Om flerförsörjarfamiljer får en chans att pussla ihop sina arbetstider bättre, minskar friktionen mellan arbetsplats och hem, vilket gynnar närvaron och ökar motivationen. Det är viktigt att arbetstidslagstiftningen och parternas användande av denna ger utrymme för en sådan utveckling.

En av de viktigare bestämningsfaktorerna för den längre sjukfrånvaron är arbetsmiljöfaktorer. Det understryker behovet av åtgärder ute på enskilda arbetsplatser för att få ned sjukfrånvaron. Dessutom är det delegationens uppfattning att regelsystemets utformning bidrar till sjukfrånvarons omfattning. Den förändring som skett av sjukförsäkringen under 1991 innebär att frånvaron nu minskar, med positiva effekter på produktiviteten. Reformeringen bör fortsätta. Det ligger utanför delegationens kompetens att avgöra exakt vilka typer av regeländringar som bör vidtas. Dock tror vi att en princip som bör prövas, är att bygga in mer av självrisk för såväl arbetsgivare som arbetstagare.

Ett viktigt steg i den fortsatta reformeringen bör vara att samordna arbetsskadeförsäkring och sjukförsäkring. Kriterierna för arbetsskada bör ses över. Dagens system är kostsamt, byråkratiskt och medför långa handläggningstider. Det medför att människor helt i onödan slås ut från arbetslivet. Arbetsskadefonden utvecklas nu mot snabbt stigande underskott. Den utvecklingen måste brytas.

Regelverket bör ses över, så att missbruk stävjas. Också här är vår allmänna bedömning, att man bör överväga att i systemen bygga in mer av självrisker; hur dessa skall utformas är dock inte delegationens sak. Avgifterna bör också stå i bättre relation till skadeutfallet. Parterna bör se över avtalsförsäkringarna i samma riktning. Därmed kan produktivitetsvinster uppnås för såväl företag som samhälle.

Ett annat viktigt område gäller arbetsrätten. En utredning har tillsatts för att se över den arbetsrättsliga lagstiftningen (Dir. 1991:76). Det är viktigt att den översynen görs med beaktande av produktivitetsaspekter.

15.4 Realkapitalet

Analysen i del III av betänkandet visade att nedgången av produktivitetstillväxten inte bara i Sverige utan i hela västvärlden hänger samman med en långsammare ökningstakt i realka-

pitalbildningen. Kapitalintensiteten i svensk industri har stigit långsammare under 1970- och 80-talen än tidigare. Detta är en betydelsefull faktor bakom nedgången av arbetsproduktivitetens tillväxt.

Resultaten i kapitel 10 antyder att en politik för produktivitet i detta avseende bör innehålla fem huvudingredienser:

- Acceptera minst samma lönsamhet för produktiva investeringar som i omvärlden, för att ge drivkrafter för investeringar och kapitalbildning.
- Ett omvandlingstryck, som ej ger "gratis" lönsamhet för icke-produktiv verksamhet och som inte förhindrar att gammalt kapital skrotas.
- Förbättrade drivkrafter för privat sparande i syfte att underlätta försörjningen med riskkapital.
- Drivkrafter att förbättra den existerande kapitalstockens produktivitet.
- En strategi för modernisering och utbyggnad av infrastrukturen.

15.4.1 Kapitalbildningen

Produktivitetstillväxt kräver investeringar. Det förutsätter i sin tur tillgång till sparande samt att kostnaderna för att ta detta sparande i bruk för investeringar inte är för höga i förhållande till investeringarnas relativa avkastning.

Investeringarna påverkas således av ränteläget. I en internationaliserad värld med fria kapitalrörelser är det emellertid inte möjligt att bestämma den reala kapitalkostnaden på den nationella nivån oberoende av inflation och växelkurser. Räntan kommer att svänga, beroende på inflations- och växelkursförväntningar. Hög nominell ränta på grund av osäkerhet om växelkursen kan under perioder ge en realräntenivå som ligger över omvärldens. Analysen i del III av betänkandet pekar mot denna bakgrund tydligt ut devalveringspolitiken under 1970- och 80-talen som skadlig för den långsiktiga kapitalbildningen.

Höga och fluktuerande nominella räntor skapar dessutom osäkerhet och påverkar investeringsbenägenheten negativt. Kortare pay-off-tid krävs för att investeringar skall komma till stånd. Detta kan riskera att ge ett mer kortsiktigt investeringsbeteende än vad som är önskvärt ur långsiktigt produktivitetssperspektiv.

Slutsatsen är att ett centralt inslag i en produktivitetspolitik för kapitalbildning måste vara en stram finanspolitik mot infla-

tionen och en fast växelkurs som stoppar devalveringsrykten och förhindrar räntestegringar. En av de viktigaste faktorerna bakom den låga produktivitetstillväxten har varit investeringsarnas svaga tillväxt, orsakad bl.a av ett högt ränteläge. Politiken bör nu sikta till det motsatta, att åstadkomma en real ränta som är i nivå med eller — om möjligt — lägre än omvärldens.

Relativ avkastning

En god investeringsnivå i Sverige kräver god efterfrågan på produkter som är tillverkade i Sverige, samt att avkastningsnivån är tillräcklig för att locka fram investeringarna. Det sistnämnda innebär bl.a att den relativa avkastningen på produktiva investeringar skall vara bättre än avkastningen på alternativa placeringar.

Under delar av 1970- och 80-talen har placeringar på de finansiella marknaderna givit bättre avkastning än investeringar i real produktion. Detta är inget unikt för Sverige utan en internationell tendens, orsakad av stora sparobalanser med vidhängande kapitalflöden och förskjutningar av relativpriser på de finansiella marknaderna. I Sverige förstärktes detta under 1970- och 80-talen av ett stort budgetunderskott samt devalveringsförväntningar. Valutaregleringen höll kvar kapital i Sverige under större delen av perioden, samtidigt som den inhemska avregleringen av kreditmarknaden vid mitten av 1980-talet ytterligare bidrog till haussen på de finansiella marknaderna.

För att human- och realkapital i högre grad skall dras till industriella och exportinriktade investeringar, krävs en annan relativ avkastning. Försök att åstadkomma en sådan överflyttning av resurser genom att bestraffa de finansiella marknaderna med högre skatter har visat sig tämligen verkningslösa; de medför att de beskattade verksamheterna flyttar utomlands, där skattesituationen är mer gynnsam.

Utländska investeringar

Detta pekar samtidigt på en annan möjlig kapitalkälla i en internationaliserad värld, nämligen utländska investerare. Sverige är redan en del av en europeisk kapitalmarknad. Nominella räntor och inflationstakter kommer att konvergera. Spar- och investeringsbeslut fattas allt mer utifrån relativa avkastningsrelationer för olika sparformer respektive placeringar, oavsett nation eller bransch.

Det betyder att kravet på jämvikt i de nationella sparbalanserna försvunnit; man kan finansiera investeringar i ett land med utländskt kapital och vice versa. Det kräver emellertid i än högre grad än i dag god lönsamhet och ett förmånligt investeringsklimat.

Sättet att skapa inflöde av riskkapital från den internationella kapitalmarknaden är med andra ord att de svenska företagen och produktionsmiljön är internationellt konkurrenskraftiga, och att vi i Sverige har investeringsprojekt som är attraktiva också för internationella placerare.

Fem faktorer tycks ha bromsat utländska investeringar i Sverige: det avses geografiska läget (kombinerat med en tidigare osäkerhet om Sveriges relationer till EG), reglerna för företagsförvärv, en periodvis svag förväntad lönsamhet (pga höga relativa kostnader), brist på arbetskraft, samt — i vissa fall — en viss misstänksamhet mot den svenska ekonomiska politiken, t.ex vad gäller energiförsörjningen.

De stora svängningarna i och frekventa omläggningarna av den svenska energipolitiken i kombination med exceptionellt höga energiskatter på näringslivet har sannolikt också varit en faktor som bidragit till att dämpa investeringsbenägenheten i Sverige. Lägre energibeskattnings och stabila spelregler inom energiområdet framstår därför som angelägna. Eftersom detta område är föremål för särskild utredning (Fi 1990:10) avstår delegationen från vidare analys av denna fråga.

Samtliga dessa hinder går att övervinna. En del har redan försvunnit genom ansökan om EG-medlemskap. Andra insatser förbereds. Infrastrukturen bör förnyas och reglerna för företagsförvärv ändras så att de överensstämmer med internationell praxis. Vad gäller företagsklimatet i stort, är delegationen övertygad om att det program som här läggs fram, om det förverkligas, kommer att utgöra en stark stimulans till kapitalbildning.

En del i ett sådant program utgörs av insatser för att få till stånd en väl fungerande kreditmarknad med låga transaktionskostnader. Här måste de transaktionsskatter avskaffas som bidragit till att driva ut handeln med svenska värdepapper ur landet. En strävan måste vara att på olika sätt få till stånd en skarpare konkurrens mellan bankerna, t.ex genom att uppmuntra ökade utländska etableringar i den finansiella sektorn.

Ett annat inslag i strävan att få kreditmarknaden att fungera mer effektivt är att göra placeringsregler för olika institutioner mer neutrala.⁴ Vidare bör de stora pensionsfondernas uppgift renodlas till förvaltning av kapital; de bör ej ha t.ex regionalpolitiska eller andra, liknande uppgifter.

⁴ Detta rör bl.a AP-fondernas placeringsregler. Delegationen har dock inbördes olika uppfattningar om hur ägandet bör fördelas mellan privat respektive kollektivt ägda fonder, liksom hur långt man skall gå för att göra placeringsreglerna mer neutrala.

Nedläggning av gammalt kapital

Kapitalbildning gäller inte bara nyinvesteringar. Förnyelse av kapitalstocken förutsätter också att gammalt kapital skrotas. Analysen i del III visade att en faktor bakom den långsammare strukturomvandlingen på 1980-talet var att nedläggningstakten dämpades. Orsaken var att omvandlingstrycket minskade, då devalveringarna kraftigt höjde vinstnivån.

Det centrala här är således att hålla uppe ett "lagom" omvandlingstryck. Lönsamheten på äldre kapital får inte bevaras genom politiska åtgärder. Industridepartementets akutmottagning måste hållas stängd. Vi har av bitter erfarenhet lärt oss, att det är kostsamt och i längden ineffektivt att med subventioner söka få omodernt kapital att överleva.

Det bör understrykas, att delegationen inte menar att lönsamheten generellt måste hållas nere för att påskynda utslagning. Som framgått ovan, måste lönsamheten i det svenska näringslivet vara god både i förhållande till alternativa placeringar och i förhållande till investeringar i utlandet. Att höja produktiviteten primärt genom utslagning är inte en långsiktig hållbar strategi, i synnerhet inte när den konkurrensutsatta sektorn är så liten som i Sverige i dag. Poängen här är i stället att man ej bör söka hålla företag under armarna med olika politiska ingrepp.

15.4.2 Infrastrukturen

En utbyggnad och modernisering av infrastrukturen är en grundbult i en strategi för tillväxt och produktivitet inför 2000-talet. Bakom denna slutsats ligger tre faktorer: den ekonomiska integrationen, den ökade betydelsen av just-in-time-produktion samt behovet att underlätta människors rörlighet.

Integrationen i Europa framhäver Sveriges avsidens geografiska läge. Studier visar att detta är den viktigaste faktorn bakom världsledande företags bristande intresse att investera i Sverige. Det viktigaste är emellertid inte läget i dag, utan hur det kommer att bli i framtiden. Här förestår stora förändringar. På den europeiska kontinenten välvs i dag stora planer på nya, gränsöverskridande infrastruktursystem. EG-kommissionens kommitté för höghastighetståg planerar att länka ihop kärnorna i kontinentens stadsregioner med järnväg; hopbyggnad av nationella vägsystem planeras; flygledningen skall samordnas. Infrastrukturinvesteringarna på kontinenten kommer därmed att under 1990-talet ta ett språng uppåt — vilket riskerar att

göra Sveriges perifera läge än mer accentuerat. Det kan bromsa såväl handelsutbyte som teknikspridning.

Den andra faktorn som förstärker infrastrukturens betydelse för produktivitetens utvecklingen är just-in-time-produktionens genombrott i stor skala. Just-in-time förutsätter väl fungerande logistik med leveranser i exakt rätt tid. Detta kommer att skärpa kraven på täta och säkra transporter av alla slag mellan kunder och leverantörer på alla nivåer och i alla regioner.

Under efterkrigstiden har transport- och kommunikationssektorns produktionselasticitet legat rätt stabilt runt nivån 1,3–1,5. Två procents BNP-tillväxt per år har således inneburit en tillväxt av transportsektorn med närmare 3 procent. Det ovan sagda tyder på att den siffran knappast lär minska. Ekonomisk tillväxt under 1990-talet blir således förenad med betydande krav på infrastrukturell kapitalbildning.

Vad bör göras?

En upprustning av infrastrukturen är nu på gång. Flera viktiga beslut har redan tagits, vilket delegationen välkomnar.

Inför de kommande investeringarna vill delegationen emellertid framhålla vikten av bättre ekonomiska metoder för att vaska fram goda projekt. Analysen och besluten kännetecknas ofta av sektorsyn; vägar analyseras för sig, järnvägar för sig, osv. För lite hänsyn tas till möjliga synergieffekter mellan olika infrastrukturella system. Mer av helhetssyn krävs vid bedömningen av infrastrukturinvesteringar. Det bör framför allt vara kommunikationsdepartementets uppgift att bryta och samordna sektorsintressena. Vad som krävs av regionalpolitiska skäl får bedömas för sig. Den upprustning av infrastruktur som här förespråkas utgår från produktivitetshänsyn.

Av de studier om produktivitetseffekter av tänkbara infrastrukturinvesteringar som delegationen låtit göra kan man dra följande slutsatser till vägledning för en strategi för infrastrukturens modernisering:

- 1) Inom ramen för dagens infrastruktur är den för produktivitetens viktigaste satsningen en allmän förbättring av vägnätet, framför allt runt de större städerna. Det förbättrar den allmänna tillgängligheten, och i synnerhet rörelsemöjligheten för utbildad arbetskraft. En modernisering av infrastrukturen ökar således också humankapitalets produktivitet. På nationell nivå bör vägnätet byggas ut till ett sammanhängande, robust stomväg nät med hög och jämn stan-

dard. Det innebär motorvägskvalitet mellan Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall.

- 2) Tillverkningsindustrins produktivitet påverkas av två långväga, mellanregionala transportnätverk, nämligen tillgängligheten till flygkapacitet och internationella varumarknader (ofta via hamn). För den nationella ekonomin är Arlandas förbindelser med resten av världen av avgörande betydelse. Arlanda bör därför byggas ut till ett nordeuropeiskt, internationellt flygnav och få snabbtågsförbindelser med Stockholm och Uppsala.
- 3) Vad gäller järnvägen bör storstadsregionerna knytas samman med höghastighetståg. Förnyelse och utbyggnad av en kapacitetsstark linje för godstransporter bör ske för att få snabb access till kontinenten. För detta krävs också en fast förbindelse över Öresund samt bra färjeförbindelser. Därutöver bör upprustning ske av ett antal viktiga regionala sträckningar, såsom västkustbanan och banor i Mälardalen.

Finansiering och drift

En av de utredningar delegationen låtit genomföra uppskattar kostnaden för detta investeringsprogram till mellan 10 och 15 miljarder kr per år under de kommande två decennier.⁵ Det innebär att finansieringen blir ett problem.

Ansvar för en modern och effektiv nationell infrastruktur bör i huvudsak vara statens. Detta ansvar kan ta sig olika uttryck. Inom kommunikationsområdet är det i praktiken relativt få större projekt som är möjliga att delprivatisera och avgiftsfinansiera. Det gäller Arlandabanan, Öresundsbron och några andra stora projekt med mätbara och betalningsstarka trafikflöden.

Inom andra områden, t.ex. tele, elenergi och gas, där ledningssystemen utgör naturliga monopol, är det framför allt konkurrensaspekterna som måste bevakas vid en avreglering. Tillträde till de stora ledningssystemen är liktydigt med tillträde till marknaden, samtidigt som en väl fungerande konkurrens inte uppstår utan låga tillträdeshinder till en marknad. Oavsett ägandeform måste de naturliga monopolerna vara reglerade för att tillgången till marknaden skall säkras, monopolistiskt beteende motverkas och ett effektivt utnyttjande erhållas.

Mer konkret innebär detta att man bör skilja verksamheten i ansvaret för ett linjenät å ena sidan och en affärsmässig driftsdel å den andra. Ett konkret exempel på detta är uppdelningen av SJ och banverket, vilken innebär att nätet finns kvar i statlig

⁵ Johansson m.fl.: "Infrastruktur, konkurrenskraft och produktivitet", expertrapport 9.

monopolregi, men att konkurrensen mellan olika entreprenörer skall styra utnyttjandet. För att systemet skall fungera, bör koncessionsrättigheter för användning eller tillgång till infrastruktur omförhandlas i konkurrens med jämna mellanrum.

Slutligen vill delegationen påpeka samspelet mellan utbildning och infrastruktur. Att satsa på infrastruktur handlar inte bara om att lägga ledningar och räls, utan också om att få avkastning på dem. Stora satsningar har under senare år gjorts på telekommunikationer, men inte alls på att utbilda människor som kan utnyttja dem fullt ut. Bättre utbildning i informationsteknologi skulle sannolikt kunna ge stora synergieffekter inom några år.

15.4.3 Sparandet

För investeringar krävs sparande. Det finns ett tydligt historiskt samband mellan produktivitetstillväxt och hög sparkvot. Detta samband gäller dock inte längre på nationell nivå, eftersom sparande också kan komma från andra länder. Sambandet mellan sparande och produktivitet är dessutom indirekt: det går från sparande via investeringar, ökad kapitalintensitet och teknisk utveckling till ökad produktivitet. Ett högt sparande är därför inget mål i sig. Det gäller att också skapa drivkrafter för att sparandet skall omvandlas till produktiva investeringar; något som våra förslag här ovan har syftat till.

Sparandet i Sverige är numera lågt. Det föll vid mitten av 1970-talet. Trots en viss återhämtning är det fortfarande lägre än i flertalet EG-länder. Internationellt sett är sparandet i den svenska offentliga sektorn högt, medan däremot hushållssparandet är extremt lågt. Mot bakgrund av de stora skatteklirar som finns är det troligt att hushållens sparande är lägre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett omfattande offentligt pensionssystem minskar också hushållens drivkrafter till privat sparande.

Det finns tre finansieringskällor till ökade investeringar, vid sidan av de svenska företagens vinster, vilka diskuterats ovan. Den första är utlandet. Förutsättningarna för att öka utlandets intresse att investera i Sverige har behandlats ovan; bättre infrastruktur, tillräcklig avkastning och ett allmänt attraktivt företagsklimat. De två andra är den offentliga sektorn och hushållen.

Offentligt sparande

Delegationen tror att det blir svårt att öka det offentliga sparandet i tillräcklig grad. Även utan krav på långsiktigt ökat offentligt sparande måste finanspolitiken hållas stram, som ett led i den fasta växelkurspolitiken och kampen mot inflationen. Ökat offentligt sparande innebär att finanspolitiken måste skärpas ytterligare.

Man kan räkna med att kraven på offentliga utgifter, i synnerhet för äldreomsorg, sjukvård och pensioner, kommer att öka under de kommande åren. Till detta kommer vissa för produktivt utvecklingen nödvändiga satsningar på infrastruktur, som också måste finansieras. I kapitel 7 visades dessutom hur de redan beslutade offentliga utgifterna vid vissa produktivt satsningarna tenderar att successivt öka sin andel av BNP och hur detta driver upp skattekvoten.

Delegationen avvisar emellertid tanken på en fortsatt stegring av skatteuttaget. Skattekilarna är i flera fall alltför höga. Den ekonomiska integrationen med omvärlden kommer att innebära ökad press att minska skattekilarna på områden med rörliga skattebaser.

Delegationen tror för sin del inte att det är realistiskt med en så hård utgiftsprövning att det blir möjligt att både kraftigt öka det offentliga sparandet och att sänka dessa skattesatser. Vi drar därför slutsatsen att det offentliga sparandet sannolikt inte kommer att kunna täcka det inhemska sparbehovet.

Privat sparande

För att öka hushållens sparande ställs två uppgifter i centrum.

Den första är att stärka drivkrafterna för sparande. En av de viktigaste åtgärderna är att omvandla pensionssystemet. I dag är ATP huvudsakligen ett fördelningssystem, styrt av politiskt fastställda regler. Innebörden är att de yrkesaktiva år för år betalar en viss summa, som bestäms av ATP-avgiftens höjd, till pensionärerna. Dessas pensioner bestäms i sin tur av tidigare lön och antal arbetade år. Det finns med andra ord ingen klar koppling mellan sparandet å ena sidan och pensionsförmåner å den andra. Detta har sannolikt varit en faktor bakom det låga hushållssparandet.

ATP-systemet bör enligt delegationens mening i någon form kompletteras med ett pensionssystem som har karaktären av ett premiereservsystem, dvs ett system, där pensionens storlek beror på inbetalade medel och avkastningen på dessa. Huruvi-

da detta system skall vara frivilligt eller obligatoriskt, privat eller offentligt, hur många fonder det bör omfatta, etc, är något delegationen inte har anledning att ta ställning till.

Det är dock ur produktivitetssynpunkt viktigt att pensions-systemet skapar drivkrafter att såväl öka sparandet som att sträva efter en effektiv fondförvaltning. Partema på arbetsmarknaden — såväl på den offentliga sidan som på den privata LO-sidan — bör i detta sammanhang ta upp en diskussion om hur även avtalsförsäkringarna kan konstrueras på ett sätt som bättre stimulerar sparande.

Den andra uppgiften för att stimulera hushållssparandet är att sänka skatten på sparande. Som framgick av kapitel 10 är kapitalbeskattningen i dag högre i Sverige än i de flesta andra länder i Europa. Särskilt gäller det skatten på inkomster från innehav av aktier, samt skatten på avkastningen av pensionsfonder. Delegationen förespråkar att kapitalbeskattningen ses över. Inriktningen bör vara att skattesatserna sänks till en sådan nivå att de inte missgynnar sparande i Sverige.

Förmögenhetsskatten på fåmansföretag medför i dag att tillväxtmöjligheterna hämmas för de småföretag som inte har någon annan riskkapitalkälla än självgenererade vinstmedel. Den direkta effekten är sannolikt relativt liten. Ett avskaffande av denna skatt torde dock ha vidare symbolisk verkan och kan därför öka sparandet i de små och medelstora företagen.

15.4.4 Kapitalutnyttjandet

Produktiviteten kan höjas genom att det befintliga kapitalet utnyttjas mer effektivt. En aspekt av detta är att öka driftstiderna genom utökad skiftgång. Mer flexibla arbetstider bör uppmuntras.

En annan aspekt är att allokera kapitalet effektivt mellan olika användare. Fastighetskapitalet utnyttjas ofta dåligt, såväl i privat tjänstesektor som i offentlig. Det indikerar att kontorsutnyttjandet är fel prissatt. Kapitalet kan användas mer effektivt genom att fastighetsutnyttjandet marknadsprissätts och enheterna, såväl i offentlig som privat sektor, i ökad utsträckning övergår till intern marknadshyressättning eller sale-lease-back-arrangemang. Ytor kan krympas, hus säljas eller hyras ut, drift och underhåll rationaliseras och hyror pressas. I kommuner och landsting kräver detta en fortsatt decentralisering av beslutanderätten, så att t.ex rektorer och sjukhuschefer friare kan förfoga över lokalerna. Likaså krävs att organisationerna belönas då lokalutnyttjandet blir mer effektivt.

Resonemanget i del III indikerade också att effektiviteten på bostadsmarknaden var tämligen låg. Här borde med andra ord finnas möjligheter till en höjd produktivitet. Delegationen föreslår att bostadsmarknaden ägnas en översyn, som till skillnad från tidigare bostadspolitiska utredningar får direktiven att koncentrera sig på effektiviteten i resursutnyttjandet av bostadskapitalet och hur denna skall kunna höjas.

15.5 Teknisk utveckling

Analysen i del III visade att den tekniska utvecklingen hänger samman med takten i kapitalbildning och strukturomvandling. I den meningen är den tekniska utvecklingen, även om den i sig är viktig, inte något centralt, direkt objekt för den ekonomiska politiken.

Näringspolitiken

Politiken bör i stället inriktas på att ge drivkrafter och goda förutsättningar för teknikutveckling och teknikspridning. De senaste årens omläggning av näringspolitiken pekar åt detta håll. I stället för riktade företagsstöd och subventioner bör intresset mer riktas in på att betrakta fler områden ur tillväxtsynvinkel; det gäller t.ex. kommunikationer, konkurrensfrågor och forskning. Med denna utgångspunkt får näringspolitiken allt mer karaktären av övergripande strukturpolitik. Frågan bör mot denna bakgrund resas huruvida den arbetsfördelning som i dag finns mellan olika departement är den mest ändamålsenliga för denna inriktning.

Delegationen vill varna för tron på att stora statliga satsningar på FoU i vissa branscher skulle kunna ge stora produktivitetseffekter. Det finns inte tillräckliga ekonomiska argument för ett litet industriland som Sverige att satsa statliga medel på stora nationella forskningsprogram i "högteknologiska" branscher med stordriftsfördelar i FoU.⁶ Ett uppenbart skäl mot en sådan industripolitik är att många forskningsprojekt inom t.ex. flyg- och rymdindustri kräver gigantiska resursinsatser, som långt överskrider kapaciteten i ett litet land som Sverige.

Däremot finns många goda exempel på hur kompetenta statliga upphandlare kunnat utnyttja den internationella konkurrensen och därigenom utveckla infrastrukturella system med stor konkurrenskraft. Det gäller såväl järnvägs- som telekommunikationer. Teknisk kompetens med höga krav i upp-

⁶ Däremot kan det ju finnas säkerhetspolitiska argument för vissa typer av satsningar, t.ex. att ha en nationell flyg- eller vapenindustri.

handlingen är således ett medel att stimulera den tekniska utvecklingen.

Teknikspridning

Mer allmänt vill delegationen argumentera för en politik som satsar på teknisk utveckling i meningen att den stimulerar uppkomst och spridning av innovationer i näringslivet som helhet. Framför allt är spridning och anpassning viktiga. En huvuduppgift är att importera kunskap från omvärlden. Bara en mindre del av de nya produkter, processer och organisationsformer som leder till produktivitetsförbättringar och ökad konkurrenskraft är resultat av helt egna åtgärder. Det mesta är vidareutveckling och förfining av vad andra gjort.

Därför blir det, i synnerhet för ett litet land som Sverige, viktigt att via allmänna insatser för snabbare informations-spridning etc söka skynda på spridningen av innovationer, snarare än att tro att man genom riktade statliga FoU-insatser kan ta ledningen inom högteknologi. Viktiga inslag i en sådan politik för spridning, vars medel sträcker sig utanför den traditionella industripolitikens medelsarsenal, är att söka undanröja hinder för rörlighet av finansiellt kapital, utbildad arbetskraft och företagsledningskompetens, inom landet såväl som över gränserna. Ett svenskt EG-medlemskap framstår som den viktigaste åtgärden på detta område.

Den grundläggande förutsättningen för en snabb teknisk utveckling är att marknadsstruktur och konkurrensförhållanden gynnar en intensiv konkurrens. Ett grundläggande villkor är härvidlag att de svenska företagen utan restriktioner kan konkurrera med ledande utländska företag såväl hemma som på exportmarknaden. Eliminering av olika former av handels-hinder och konkurrensbegränsningar som öppnar tidigare skyddade marknader borde därmed ha en positiv effekt på innovationsaktiviteten i näringslivet.

Statsmakterna kan också på olika sätt bidra till att bygga nätverk för information och teknikspridning till småföretagen. Metoderna för detta har delvis redan berörts, i det förra kapitlet och i samband med diskussionen om insatser för att sprida kunskaper om förnyelse av arbetsorganisationen. Det handlar också om att initiera och stödja "innovationsfora", teknikcentra och företagens egna nätverk för FoU.

Det internationella FoU-samarbetet är viktigt för att möjliggöra en snabbare spridning av internationell forskning till svenska miljöer. Sverige bör därför aktivt delta i t.ex EGs större projekt.

Som framgick av del III, menar delegationen att statens FoU-stöd och teknikspridningsstöd bör genomgå en rejäl utvärdering. I avvaktan på en sådan nöjer vi oss med att hävda, att det nya verket för näringslivs- och teknikutveckling bör prioritera den verksamhet som berör teknisk kompetensutveckling, i synnerhet för små och medelstora företag.

Risckapitalförsörjning

I den mån ekonomisk exploatering av en innovation kräver bildandet av nya företag är tillgång till en fungerande risckapitalmarknad av avgörande betydelse. Det är också viktigt att undanröja hinder för uppköp av företag, såväl inom landet som internationellt. Företagsköp är en viktig kanal för spridning av teknisk och marknadsmässig kunskap — liksom ett sätt att byta ut inkompetenta företagsledningar.

När det gäller statens insatser för FoU-finansiering och riskkapital bör de komma tidigt i utvecklingskedjan och koncentreras på sådant som kräver extra långsiktighet.

Det viktigaste statsmakterna kan göra för att stimulera forskning tycks dock vara att förbättra de allmänna ramarna för verksamheten. Det innebär att se till att det utexamineras fler kompetenta forskare (i synnerhet i naturvetenskapliga ämnen) och att incitamenten för utbildning och forskning är goda. Det förstnämnda handlar om examination och kvalitet i högskolan. Det sistnämnda handlar dels om skattesystemet i stort dels om att göra det möjligt för små företag och enskilda att, som termen lyder, "ägendegöra" FoU-resultat, t.ex genom riktade konvertibellån mot nyckelpersoner i företagens FoU-verksamheter.

15.6 Konkurrens och resursallokering

Analysen i del III underströk betydelsen av en effektiv allokering av resurser. Den inhemska konkurrensen har brister i en rad avseenden. Många branscher och företag arbetar under skyddade betingelser, som minskar deras drivkrafter till förnyelse och höjd produktivitet.

Det är därför nödvändigt att skärpa omvandlingstrycket och konkurrensen. Det bör ske genom en målmedveten politik för att öppna tidigare skyddade sektorer och avlägsna vissa regleringar samt genom en stramare stabiliseringspolitik med fast växelkurs. Integrationen med EG är mot denna bakgrund väl-

kommen. Fasta spelregler bör göra klart för alla att lönsamhet och sysselsättning inte kommer att räddas via devalveringar, subventioner eller sänkta arbetsgivaravgifter.

15.6.1 Internationaliseringen

Det är viktigt att öka konkurrensen mellan svenska företag på den svenska marknaden. I många branscher är den svenska marknaden emellertid alltför liten för att ge rum åt tillräckligt många oberoende svenska producenter (av en storlek som är nödvändig för att uppnå låga styckkostnader) för att en fungerande konkurrens skall kunna upprätthållas. Analysen i del III pekar på att en internationalisering driver fram ökad produktivitet genom ökad konkurrens och ett starkare omvandlingstryck. Ett centralt inslag i en strategi för ökad produktivitet är därför en fortsatt och fördjupad internationell integration.

Denna måste dock för att ta tillvara den befintliga potentialen till ökad produktivitet utsträckas till andra områden än industrin. Den nödvändiga politiska anpassningen måste därför beröra en mängd områden utöver den traditionella handelspolitiken. Enligt delegationens mening bör Sverige sträva efter att uppnå en integration av samtliga marknader — inte bara för varor utan även för tjänster, arbetskraft och kapital — genom att hinder mellan Sverige och omvärlden avvecklas för varu- och tjänstehandel, migration, företagande och finansiella kapitalrörelser. Härigenom kan man uppnå produktivitetsvinster som inte kan åstadkommas enbart genom en eliminering av tullarna på industrivaror. Detta ställer emellertid krav på förändrade regler angående bl.a produktkontroll, etablering, utländskt ägande och arbetskraftsinvandring.

I princip kan naturligtvis Sverige genom ensidiga avregleringar undanröja hinder för utländsk konkurrens på den svenska marknaden. En ömsesidig avreglering är emellertid nödvändig för att ge svenska företag och medborgare möjlighet att konkurrera på lika villkor på utländska marknader.

En sådan avreglering bör helst vara global, dvs gälla gentemot alla länder. Den multilaterala handelspolitiska liberaliseringen inom GATT har varit, och kommer fortfarande att vara, utomordentligt viktig för ett litet land som Sverige. Det är därför nödvändigt att Sverige verkar för ett genombrott i de fastlåsta Uruguay-förhandlingarna.

Sverige deltar också i den integrationsprocess inom EG som syftar till etableringen av den inre marknaden. Delegationen vill understryka att det är viktigt att den höga svenska ambi-

tionsnivån — att svenska medborgare och företag på alla områden får åtnjuta samma rättigheter som medborgare och företag i EG, och att de inte i något avseende kommer att diskrimineras — verkligen kan uppnås.

EG-medlemskap

Sverige deltar tillsammans med övriga EFTA-länder i de s.k. EES-förhandlingarna med EG. De avser att åstadkomma en anslutning av EFTA till den inre marknaden. Om EES-förhandlingarnas utfall skulle komma att motsvara de svenska förhoppningarna skulle det innebära en grad av integration som på många områden nära svarar mot fullt medlemskap. Förhandlingarna berör dock inte jordbruket. De syftar inte heller till att låta EFTA-länderna ingå i EGs tullunion.

Konsekvenserna av detta är att vid ett EES-avtal kommer — till skillnad från vid fullt medlemskap — gränskontrollerna att kvarstå mellan EG och EFTA. Exporten från EFTA måste fortfarande uppfylla EGs ursprungsregler för tullfrihet, och svenska exportörer riskerar att utsättas för åtgärder mot föregiven dumping. Å andra sidan kan Sverige i princip på vissa områden, t.ex. importkvoterings mot andra länder, driva en mer liberal politik än EG. Även om det är svårt att bedöma den samhällsekonomiska nettoeffektens storlek torde det knappast råda något tvivel om att ett medlemskap, jämfört med det EES-avtal som eftersträvas, borde medföra en positiv produktivitetseffekt.

Ett EG-medlemskap innebär betydande inskränkningar av möjligheterna att föra en från EG avvikande ekonomisk politik. I den mån ett EES-avtal som är lika långtgående med avseende på rörlighet av varor, tjänster, arbetskraft och kapital verkligen kan uppnås, kommer emellertid detta att lägga i stort sett samma restriktioner på den svenska politiken. Skillnaden är att i det senare fallet måste Sverige ensidigt anpassa sig till EGs politik utan att kunna påverka den.

Om EES-förhandlingarna inte leder till ett resultat som uppfyller de svenska målsättningarna bör Sverige överväga ett bilateralt avtal med EG. Även om ett sådant troligen inte kan ge en långsiktigt tillfredsställande lösning (om inte annat därför att EGs innehåll ständigt förändras) kan det ändå fylla en viktig funktion under en övergångsperiod. Delegationen vill dock understryka vikten av att Sverige så snart det är möjligt fullföljer sin avsiktsdeklaration och upptar förhandlingar med EG om fullt medlemskap. Detta bör stärka trovärdigheten hos

en svensk ekonomisk politik som syftar till höjd produktivitetstillväxt.

En sådan utveckling borde också öka Sveriges attraktionskraft för internationella direktinvesteringar, vilket är ett viktigt led i en politik för kapitalbildning och produktivitetstillväxt. Som medlem bör Sverige stödja de frihandelsvänliga krafterna inom EG genom att verka för en långtgående intern avreglering, t.ex av den gemensamma jordbrukspolitiken, i kombination med en liberalisering av EGs yttre handelspolitik.

15.6.2 Konkurrenspolitik

Den grundläggande hypotesen i kapitel 12 var att skarp konkurrens stimulerar produktivitet. Resultaten tyder på att konkurrensen är betydelsefull, men att det är svårt att sätta siffror på t.ex effekten av företagskoncentrationen. Sverige är ett litet land och det som förefaller vara ett stort företag här hemma kan vara litet på världsmarknaden. Konkurrens kan se mycket olika ut (nationellt, internationellt, mellan företag, branscher, olika produkter etc). Också regleringar kan vara av många slag (priser, kvantiteter, kvalitetet etc). I några fall kan regleringar ge positiva effekter på produktiviteten genom att skärpa omvandlingstrycket. Detta gör det svårt att resonera om konkurrensens och regleringarnas betydelse i *allmänna* termer; analysen måste ske från fall till fall.

När en sådan konkret analys görs, finner man gott om konkreta belägg för hur bristande konkurrens i en rad fall bromsat produktivitetstillväxten. Det är viktigt att där bryta upp dessa hinder. Delegationen vill dock betona, att avregleringar inte kan proklameras som en allmän strategi. Regleringar är oftast tillkomna med andra mål än produktivitet, även om de kan ha bieffekter på produktivitetstillväxten. Avveckling bör ske bara där man klart kan visa att de positiva effekterna på produktiviteten överstiger de negativa effekter som en avveckling kan få för uppnåendet av det primära målet.

Konkurrenslagstiftningen

Delegationen menar att den nuvarande konkurrenslagen är otillräcklig. Konkurrenskommittén har (i SOU 1991:59) föreslagit en ny konkurrenslag, vars utformning står i överensstämmelse med en harmonisering till EGs lagstiftning. Delegationen menar att en sådan lag bör innehålla fyra huvudingredienser:

- 1) Förbud mot prissamarbete mellan konkurrenter över större delar av marknaden.
- 2) Förbud för konkurrenter att dela upp marknaden mellan sig.
- 3) Ökade möjligheter att förhindra företagsförvärv och fusioner som ger dominerande ställning på marknaden.
- 4) Hårdare sanktioner mot otillåtna konkurrensbegränsningar.

Hänsyn bör dock tas till att Sverige är ett litet land; ett företag som har en dominerande ställning vad gäller produktion i Sverige kan vara mycket litet på världsmarknaden, och kan också genom importkonkurrens ha en mindre del av den svenska marknaden. Regelsystemet och dess tillämpning får därför inte utformas, så att det hämmar ur konkurrenssynpunkt värdefulla fusioner. Vidare bör en omfattande byråkrati undvikas.

För att se till att lagen efterlevs krävs en effektiv konkurrensvårdande organisation. Det är ur produktivitetssynpunkt bra att SPK ändrat skepnad, från regleringsverk till konkurrensverk.

15.6.3 Regleringar

En uppgift för de konkurrensvårdande myndigheterna bör vara att löpande utvärdera olika regleringar. Ofta förändras förutsättningarna för en reglering på ett sätt som gör att den efter ett tag tjänat ut sin roll. Ändå har regleringar en tendens att stelna och bli kvar. Utan ständig prövning och omprövning av regleringars effektivitet kommer denna tröghet att ge stora negativa effekter på produktivitsutvecklingen i samhället.

Delegationen föreslår därför att alla viktiga regleringar utvärderas, område för område, lämpligen vart tredje år i samband med den fördjupade anslagsprövningen. Produktivitetseffekter bör vara ett viktigt inslag i utvärderingen. När nya regleringar införs, bör ett led i beslutsunderlaget vara ett försök till kvantifiering av deras effekter på produktiviteten.

Redan i dag har vi kunskaper som leder till slutsatsen att en rad regleringar på olika områden bör avskaffas, om kriteriet skall vara samhällsekonomisk effektivitet. På flera områden är konkurrensen satt ur spel på ett sätt som hämmar produktiviteten. Några viktiga områden, där ingrepp bör ske i den takt som EG-harmoniseringen gör möjlig, är dessa:

- *Jordbruket och livsmedelssektorn.* Gå vidare med att avskaffa jordbruksregleringen och gränsskyddet. Bryt dessutom upp koncentrationen inom livsmedelsindustrin. Kooperationens ägarkontroll i flera led reducerar i dag konkurrensen mellan olika led i livsmedelskedjan. Etableringshinder i detaljistledet blockerar ny konkurrens även där.
- *Skogen.* Ge den enskilde skogsägaren större frihet att sköta sin skog. Skogspolitiken bör koncentreras till stadgar om skyldigheten att säkra återväxten och ta hänsyn till naturvård och friluftsliv.
- *Byggsektorn.* Skär ned antalet byggnormer, som driver upp kostnaderna. Minska bostadssubventionerna, som ger utrymme för byggbranschen och fastighetsägarna att verka utan tillräckliga krav på produktivitetsförbättringar.
- *Byggmateriel.* Underlätta för utlandskonkurrens i både byggsektorn och byggmaterielsektorn. Sträva efter en gemensam europeisk standard för byggmateriel.
- *Inrikesflyget.* Avreglera systemet och inför konkurrens. Företagsekonomiskt olönsam, men regionalpolitiskt önskvärd trafik bör upphandlas i anbudskonkurrens och underskott täckas av staten.
- *Järnvägen.* Marknadstillträdet till järnvägsnätet bör avregleras för såväl godstrafik som persontrafik. En harmonisering och samverkan med systemen på den europeiska kontinenten bör eftersträvas. Även här kommer regionalpolitiska insatser sannolikt att behövas.
- *Lastbils- och busstrafik.* Slopas regleringen av långväga busstrafik för att underlätta möjligheterna att kombinera buss- och expressgodstrafik. Harmonisera med EG. Tillåt utländska åkerier att bedriva inrikestrafik i Sverige och arbeta för att svenska åkerier på motsvarande sätt får arbeta utomlands.

15.7 Skattesystemet och den offentliga sektorn

Det finns goda skäl — ekonomiska såväl som sociala — att ha en betydande offentlig sektor. Vissa varor och tjänster har externa effekter eller kollektiv karaktär och bör därför tillhandahållas genom den offentliga sektorn. Dessa tjänster lämnar ett positivt bidrag till produktiviteten i resten av ekonomin. I andra fall finns fördelningsskäl för att verksamheten skall finansieras via skatter och fördelas efter andra kriterier än ekonomisk bärkraft. En stor offentlig sektor medför därför höga skatter.

Debatten om det svenska produktivetsproblemet har i hög grad handlat om den offentliga sektorn och dess finansiering. Analysen i del III fann att svaga drivkrafter och svagt omvandlingstryck i offentlig sektor ofta har medfört betydande produktivets- och effektivitetsproblem. För det mesta är konkurrensen mycket svag, och kundernas samt de anställdas valfrihet liten. Varken styrsystem, personalpolitik eller lönesättning har utformats med hänsyn till produktivetsmål.

Det har ändå ej varit möjligt att empiriskt fastställa något tydligt samband mellan produktivitetstillväxten och den offentliga sektorns storlek, vare sig över tiden eller mellan nationer.

Delegationen menar att en stor produktivetspotential finns inom den offentliga verksamheten. Under alla omständigheter är det väsentligt att öka produktiviteten i den offentliga verksamheten. För det första för att öka kvaliteten i den service den ger medborgarna, och för det andra för att undvika fortsatta skattehöjningar.

Delegationens uppgift är enligt direktiven att koncentrera sig på analysen av produktivetsutvecklingen inom det privata näringslivet. Analysen av produktiviteten i den offentliga sektorn är därför inte någon viktig uppgift för delegationen. Många av dessa frågor kommer att hanteras på andra håll. Det finns ett rikt undersöknings- och forskningsmaterial, som utarbetats i andra sammanhang och som vid sidan av vårt arbete kan utnyttjas för att belysa produktivetsproblem i den offentliga sektorn.

Vi redovisar därför här endast kortfattat några principer som vi bedömer bör vara vägledande för hur produktiviteten i den offentliga sektorn skulle kunna höjas. Utgångspunkten är att omvandlingstryck och drivkrafter — den röda tråden genom hela detta betänkande — är centrala för att höja produktiviteten också i den offentliga verksamheten.

15.7.1 Höjd produktivitet i offentlig sektor

Delegationen menar att styrsystemen i den offentliga verksamheten inneburit betydande hinder för produktivitetstillväxt. Personalen har ofta saknat drivkrafter för förnyelse. Budget- och bidragssystem har baserats på kostnader i stället för resultat. Omvandlingstrycket har varit svagt.

Under de senaste åren har en rad åtgärder vidtagits för att öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Delegationen menar att dessa rört sig i rätt riktning, att produktiviteten i

offentlig sektor under senare tid sannolikt ökat, och att denna process bör drivas vidare och intensifieras.

Kostnadspressen bör hållas uppe. Detta kan ske på tre sätt: Via fortsatt skattestopp i kommuner och landsting, fortsatt osthyvel på flera områden samt direkta krav på minskad personal i vissa verksamheter som bedöms kunna minskas. Delegationen menar att alla tre metoderna kan användas. Samtidigt bör en strategi för ökad produktivitet via förändrade styrsystem fullföljas.

Det väsentligaste är att en tydlig åtskillnad mellan finansiering och produktion görs. Huruvida finansieringen skall vara offentlig (dvs ske via skatter) eller ej är en fördelningsfråga. Vad gäller produktionen finns däremot tydliga tecken på att produktiviteten kan höjas genom att konkurrens införs, såväl mellan offentliga enheter inbördes som mellan privata och offentliga alternativ. Det är därför viktigt att privata alternativ tillåts verka på samma villkor som offentliga alternativ inom stora delar av den offentliga sektorns verksamhet. Strikt kvalitetskontroll bör upprättas för att garantera att högt ställda sociala ambitioner upprätthålles. Inom denna allmänna strategi vill vi särskilt framhålla följande inslag:

Rollerna bör renodlas. Politikernas uppgift är att sätta mål, ej att detaljstyra. Budget- och regelstyrning bör minska. I stället bör politikerna formulera konkreta mål för verksamheten och specificera vilka resultat som skall uppnås.

Ansaret för själva verksamheten måste decentraliseras. När målen är satta, skall cheferna och de anställda själva avgöra med vilka metoder de skall nås. Detta kommer att innebära att olika profiler och alternativ utvecklas, för att ge medborgarna olika typer av service.

Medborgarna skall kunna välja friare än i dag vilka enheter de vill utnyttja. Enheter bör i ökad omfattning belönas utifrån vad de faktiskt presterar, inte utifrån en centralt fastställd budget. Därmed ges enheterna drivkrafter att ständigt förbättra kvalitet och servicegrad.

På mikroplanet gäller det som sades om arbetsorganisation i föregående kapitel. Lönesättningen bör i högre grad stimulera till ansvarstagande och kompetensutveckling. Hierarkier bör plattas till och antalet beslutsnivåer minskas.

Inom vissa områden kan de anvisade principerna omedelbart omsättas i praktik. På andra krävs en fördjupad analys. Ett sådant är sjukvården. Olika organisationsalternativ prövas nu runt om i landet. Vi menar att de genomgripande förändringar som krävs bör utvärderas och utredas. En kommission på hög nivå och med stor nationell auktoritet bör tillsättas för att

snabbt utarbeta ett förslag till organisation och styrsystem för framtida sjukvård, utifrån här angivna riktlinjer.

Som framgått av det ovanstående, har delegationen inte funnit skäl att lägga några konkreta förslag om omfattande privatiseringar — ej heller att varna för sådana. Orsaken är att huvudmannaskapet, att döma av analysen i kapitel 12, inte synes vara avgörande för produktivitetens utvecklingen.⁷ Många olika former för produktion kan finnas. Avvägningen och valet mellan dem kan med fördel ske på lokal nivå. Däremot har graden av konkurrens, kvalitet och valfrihet för medborgarna en tydlig påverkan på produktiviteten. Det är också detta våra rekommendationer koncentrerat sig på.

⁷ Däremot kan det ju finnas andra skäl — t.ex ideologiska — att vara för eller mot privatisering.

15.7.2 Skattesystemet

Det gamla skattesystemet kom, enligt den analys som redovisades i del III, att bli alltmer skadligt för produktiviteten. Den stora skattereformen är därför kanske den i sig viktigaste åtgärd för ökad produktivitet som vidtagits under senare tid. Det betyder också att en ny skattereform ur produktivitetshänsyn inte längre framstår som lika central som tidigare. Det finns dock skäl att gå vidare och fortsätta att minska vissa skatteki-lars storlek, dels för att de i sig är skadliga, dels för att en harmonisering med EG kommer att kräva det.

Skattekvoten

Åtskilliga bedömare har hävdat att skattereformen är otillräcklig, eftersom den inte sänkt skattetrycket. Det är dock svårt att föra analysen på så aggregerad nivå. Vi har ej kunnat belägga att skattekvoten på makronivå i sig haft några urskiljbara effekter på produktiviteten. Det är inte skattekvoten som styr besluten om sparande, investeringar och arbetsinsatser. Det väsentliga för produktivitet är hur de enskilda, konkreta skatterna och skattesatserna sammantaget verkar. Det är på grundval av dem som människor och företag fattar sina beslut.

Likväl gör ett högt skattetryck det svårare att utforma ett neutralt skattesystem; ett högt skattetryck avspeglar ju att skatteki-larna i genomsnitt är stora. Det förefaller därför troligt att en sänkning av den allmänna skattenivån i Sverige, allt annat lika, skulle bidra till ökad produktivitet. Det är dock viktigt att inse att detta inte sker till följd av att "skattetryc-

⁸ Skattekvoten kan ju också förändras som en följd av att BNP förändras, oavsett vad skattesatserna är.

⁹ Det kan däremot finnas andra skäl att göra det. Skattekvoten är således av betydelse om man anser att det är ett egenvärde att den enskilde skall förfoga över en så stor del av sin inkomst som möjligt. Å andra sidan kan det finnas fördelningspolitiska argument för en hög skattekvot, om skatterna används för att omfördela inkomster. Detta ligger dock vid sidan av de frågor delegationen analyserat.

ket" mätt som något genomsnittstal förändras,⁸ utan för att vissa konkreta skattesatser sänks och att detta får positiva effekter på människors och företags agerande.

Detta medför att det inte ur produktivitetssynpunkt synes vara någon framkomlig väg att sätta upp kvantifierade mål för hur snabbt och hur mycket skattekvoten på makronivå bör ned.⁹ Det är bättre att analysera uppgiften skatt för skatt, skattesats för skattesats.

Kapital- och företagsbeskattning

Två skatter framstår då som de viktigaste ur produktivitetssynpunkt. Den första är energibeskattningen, som berörts ovan och som bör sänkas. Den andra är bolagsskattesystemet, som påverkar investeringsviljan.

Kapital är en rörlig skattebas, varför en internationellt sett hög skatt på kapital kan hämma kapitalbildningen. Det väsentliga för investeringarna är skatten på kapitalanvändning. Den sänktes i samband med skattereformen, vilket torde uppmuntra investeringar i Sverige. Det finns dock ännu, av förklarliga skäl, inga empiriska utvärderingar av den nya företagsbeskattningens effekter.

Skattereformen bör medföra minskade inlåsnings effekter och ett steg mot större neutralitet i valet mellan finansieringskällor. Kapitalmarknaden kommer därför sannolikt att spela större roll för kapitalets allokering än tidigare. Det gamla systemet gynnade historiskt vinstrika företag jämfört med t.ex. nystartade företag, som bara i begränsad omfattning kunde utnyttja skattekrediter. Mindre inlåsnings kan ge en effektivare allokering, därför att investeringsprojekten kanske ges en mer förutsättningslös prövning av kapitalmarknaden. Å andra sidan kan det finnas risk att finansiella synsätt kortar planeringshorisonterna till förfång för uthålliga industriella satsningar.

Osäkerheten gör att det i dag inte är möjligt att ha någon bestämd uppfattning om inriktningen av framtida förändringar av företagsbeskattningen. Först måste den nyligen genomförda reformen utvärderas.

En mindre fråga som bör utredas är beskattningen av vinstindelning. I avsnittet om löner i det föregående kapitlet förutspådde delegationen en större betydelse för bonussystem och resultatberoende löner. I samband därmed bör frågan utredas huruvida vinstandelssystem bör beskattas som löneinkomst eller kapitalinkomst.

15.8 En helhetsstrategi för ökad produktivitet

Delegationen har svårt att urskilja något övergripande problem som skulle vara roten till de svenska produktivitetssvårigheterna. Det finns därför ingen enskild åtgärd, som kan lyfta produktivitetstillväxten i Sverige. I detta kapitel har i stället lagts förslag om en lång rad åtgärder på olika områden. Det handlar om "den långa listans politik". Förslagen har riktat sig såväl mot företagen som mot statsmakterna och haft två huvudsakliga syften:

- att förnya och modernisera organisationen på de enskilda arbetsplatserna
- att ge den ekonomiska politiken en mer tillväxtbefrämjande karaktär.

De fyra övergripande uppgifter som anvisats är att gradera upp humankapitalet, stimulera realkapitalbildningen, skynda på den tekniska utvecklingen och strukturomvandlingen, samt upprätthålla ett högt omvandlingstryck och förbättra allokeringseffektiviteten i den svenska ekonomin.

I allmänna ordalag har vi funnit att det för produktiviteten centrala är växelverkan mellan omvandlingstrycket å ena sidan och drivkrafter för förnyelse och anpassning å den andra. Bara den ena faktorn räcker inte. Enbart hårt omvandlingstryck — "piska" — slår ut verksamheter men skapar inte nytt. Enbart generösa drivkrafter — "morötter" — riskerar att minska takten i strukturomvandlingen. Det är *kombinationen* av omvandlingstryck och drivkrafter — ribbor som sätts upp och belöningar för den som lyckas hoppa över dem — som ger produktivitetstillväxt.

Rangordning av förslagen

De olika åtgärderna samverkar, varför det är svårt att rangordna dem. Delegationen vill se de här redovisade förslagen som en helhetsstrategi för tillväxt. Ett försök att ändå lyfta fram de mest centrala inslagen i strategin, ger följande resultat:

- 1) Den första handlingslinjen är att öppna för konkurrens i fler sektorer och därigenom skärpa omvandlingstrycket. Detta bör främst ske genom att skynda på internationaliseringen av den svenska ekonomin. På allt fler områden bör den

svenska marknaden öppnas för utländsk konkurrens på lika villkor. De svenska företagen bör tillförsäkras förbättrade möjligheter att konkurrera på utländska marknader. En primär åtgärd för att nå detta syfte är att söka fördjupad integration med EG. Vid ett EG-medlemskap bör Sverige aktivt verka för avregleringar och skärpt konkurrens såväl inom EG som gentemot tredje land. I detta ligger också en fast och trovärdig växelkurs. En sådan inriktning av politiken kommer efter hand att tvinga fram produktivitet i hela ekonomin.

- 2) För att konkurrensen och det skärpta omvandlingstrycket skall resultera i produktivitet krävs, för det andra, att drivkrafterna att bygga upp humankapital stärks, både för människor och företag. Arbetsorganisationen bör moderniseras och lönebildningen reformeras, så att viljan att ta ansvar och öka sin kompetens belönas mer än i dag. Utbildningen bör utvidgas och förbättras. Målet skall vara att få ut betydligt fler välutbildade på arbetsmarknaden, i synnerhet till den konkurrensutsatta sektorn.

Samspelet och samverkan mellan dessa båda handlingslinjer är enligt delegationens mening det väsentligaste i strategin för ökad produktivitet. Skärpt omvandlingstryck och bättre drivkrafter för kunskapsuppbyggnad bör tillsammans kunna ge kraftiga produktivitetseffekter. Detta gäller inte minst i den offentliga sektorn, som dels varit skyddad för konkurrens, dels ofta haft en otidsenlig arbetsorganisation. Det är delegationens uppfattning att konkurrens, konsekvensansvar och en lärande organisation kan ge en stark ökning av produktiviteten i den offentliga sektorn.

- 3) Som ett tredje inslag i strategin kommer förbättrade drivkrafter för realkapitalbildning. Delvis lär ökad kapitalbildning komma som en följd av de båda ovan nämnda handlingslinjerna, i synnerhet genom internationaliseringen och den fasta växelkurspolitiken. Till detta bör läggas insatser för att effektivisera kapitalmarknaden och öka sparandet, framför allt genom att omvandla pensionssystemet, samt särskilda åtgärder för att modernisera infrastrukturen, systematiskt inriktade på att höja produktiviteten.

Delegationen menar däremot inte att insatser för att påverka branschstrukturen i riktning mot något särskilt håll — t.ex genom riktade stöd för att styra teknisk utveckling i vissa branscher — spelar någon större roll för produktivitetstillväx-

ten. En snabb teknisk utveckling bör följa, under förutsättning att den allmänna tillväxtpolitiken inkluderat de tre ovannämnda typerna av insatser.

Detta innebär att strategin blir upp- och nedvänd i förhållande till det synsätt som dominerade för ett 20-tal år sedan, då riktade industripolitiska satsningar på viss typ av FoU och vissa branscher sågs som avgörande för långsiktig tillväxt och produktivitsutveckling. Enligt delegationens uppfattning bör strategin i stället vara att förbättra de allmänna drivkrafterna för human- och realkapitalbildning.

Starka skäl talar för att alla dessa olika åtgärder vävs samman till en helhetspolitik. Uppgiften är att göra skapandet av välstånd till en nationell prioritet, för både politiker, företagare och organisationsföreträdare. Delegationen är för sin del övertygad om att produktivitetstillväxten kan höjas rejält i den svenska ekonomin. Uppgiften är klar. Valet är vårt eget.



Särskilda yttranden



1. Särskilt yttrande

av Jan Herin, Olle Johansson och Kjell Nilsson

Produktivitetsdelegationen har på kort tid genomfört ett omfattande utrednings- och analysarbete för att granska produktivitetens utveckling i Sverige. Vi undertecknade, representerar för svenskt näringsliv, delar delegationens bedömning att Sverige har produktivetsproblem. Svensk ekonomi har växt långsammare än ekonomin i viktiga konkurrentländer, samtidigt som lönekostnader och krav stigit långt snabbare än produktiviteten. En fortsatt svag tillväxt skulle medföra svåra ekonomiska problem framöver.

Delegationens analys har bidragit till att öka förståelsen för varför detta skett. Såväl stabiliseringspolitiken som djupare liggande, strukturella problem har spelat in. Vår uppfattning är att delegationen här gjort stora bidrag för att klara ut hur drivkrafterna bakom tillväxten försvagats och hur detta i sin tur orsakat stagnationen i svensk ekonomi.

Vi delar också delegationens uppfattning att problemen bör tacklas genom att stärka drivkrafterna för real- och humankapitalbildning samt skärpa omvandlingstrycket i den svenska ekonomin. Detta innebär bl.a att Sverige bör gå med i EG, akutmottagningen bör hålla stängd, växelkursen vara fast, utbildningens kvalitet höjas, infrastrukturen moderniseras, transfereringssystemen ändras för att stimulera arbete och sparande, den offentliga sektorn öppnas för konkurrens och kapital- och förmögenhetsskatten sänkas. Samtidigt måste näringslivet skynda på arbetet för en mer effektiv arbetsorganisation.

På alla dessa punkter har delegationens arbete lett till ökade kunskaper om hur en tillväxtbefrämjande strategi bör se ut. Arbetet har skett med föredömlig snabbhet. Betänkandet är dessutom klart och pedagogiskt skrivet, vilket ytterligare bör bidra till att sprida kunskapen om de svenska tillväxtproblemen och den förändring av den ekonomiska politiken som är nödvändig.

På två punkter vill vi dock utvidga och fördjupa delegationens skrivningar. Det gäller dels löne- och arbetstidsanpassningen över konjunkturcykeln, dels konkurrenslagstiftningens utformning.

Delegationen rekommenderar en mer produktivetsbefrämjande lönestruktur, med inslag av såväl prestations- som resultatlöner. Samtidigt rekommenderas mer flexibla arbetstider. Vi delar denna uppfattning. Dock menar vi att delegationen inte går tillräckligt långt.

Konjunkturedgångar innebär att företagen avskedar folk.

Detta medför avbräck i kompetensuppbyggnaden och försämrar stabiliteten i företagen. Ur produktivitetssynpunkt vore det en stor fördel om en större del av konjunktursvängningarna kunde fångas upp av förändringar av löner och arbetstider. Delegationens betänkande visar att stabilitet på de interna arbetsmarknaderna, med långsiktig kompetensutveckling och karriärstegar för medarbetarna befrämjar produktiviteten. Sämre tider bör därför i högre grad än i dag mötas med timlönejusteringar samt färre arbetstimmar per anställd. Då behöver antalet anställda inte påverkas så negativt av försämrade konjunkturer, samtidigt som medarbetarnas kunskaper inte urholkas av arbetslöshetsperioder. En sådan politik är därför både human och produktiv.

Mer konkret betyder detta att lönerna bör innehålla ett större mått av konjunkturanpassning än vad delegationens förslag innebär. Likaså bör delegationens förslag om en årsarbetstid utvidgas till att låta flexibilitet i arbetstiderna gälla även mellan år. Nuvarande reglering av arbetstidsfrågorna, som i huvudsak är av kollektivt slag och innebär betydande inskränkningar i möjligheterna att nå lösningar som tillgodoser såväl företagens som de anställdas önskemål, måste revideras. Väsentligt större utrymme bör skapas för decentraliserade lösningar. Vidare är de begränsningar som i dag gäller för overtidsarbete alltför snäva och bör utvidgas.

Med dessa förändringar menar vi att delegationens förslag om löne- och arbetstidsflexibilitet bör kunna ge en påtaglig stimulans av produktiviteten i näringslivet.

Vad gäller konkurrensen, visar delegationens betänkande att det finns ett samband, om än svårt att kvantifiera, mellan graden av konkurrens å ena sidan och produktivitetstillväxten å den andra. Vi delar, mot denna bakgrund, delegationens syn att en skärpt konkurrens är ett centralt element i en strategi för tillväxt. Detta innefattar såväl ett EG-medlemskap som att öppna den offentliga sektorn för privat konkurrens samt att i övrigt genomföra olika typer av avregleringar. Också en väl fungerande konkurrenslag kan vara ett instrument i en sådan strategi.

På denna punkt vill vi dock framhålla risken för målkonflikter. Delegationens betänkande visar övertygande att internationaliseringen driver på produktivitetstillväxten. För att svenska företag skall kunna klara den internationella konkurrensen krävs dock en viss styrka och slagkraft. I praktiken innebär detta ofta krav på en viss storlek. Samtidigt visar delegationens betänkande att strukturomvandling och strukturrationaliseringar är väsentliga faktorer bakom produktivi-

tetstillväxten. I praktiken innebär sådan strukturomvandling ofta sammanslagning av olika enheter.

Det är därför utomordentligt viktigt att en förändring av konkurrenslagen inte utformas så att den hämmar näringslivets omstrukturerings eller dess förmåga att konkurrera på de internationella marknaderna. Speciellt viktig är detta när det gäller fusionskontroller.

Fusioner och uppköp av företag är ett normalt inslag i företagens verksamhet och inte uttryck för osunda konkurrenshinder. De kan också vara nödvändiga metoder att möta en skärpt internationell konkurrens och höja produktiviteten — t. ex då stordriftsfördelar i FoU föreligger.

Enligt vår mening måste den konkreta utformningen av konkurrenslagstiftningen beakta denna svåra avvägning. Konkurrenslagstiftningen kan inte frångämmas betydelse för marknadernas funktionssätt. Vi tror dock att det i dag är viktigare att öppna olika marknader för utländsk konkurrens och avreglera den offentliga sektorn än att skärpa konkurrenslagen. Det är nödvändigt att det vidare arbetet med en ny konkurrenslagstiftning tar hänsyn till möjligheterna att framgångsrikt konkurrera på de internationella marknaderna — annars kan resultatet bli försämrade möjligheter för näringslivet att öka produktiviteten.

2. Särskilt yttrande

av Dan Andersson, Villy Bergström och Roland Spånt

Sverige har i likhet med många andra länder, under senare år, haft en lägre produktivitetstillväxt än tidigare. Det finns många orsaker till det men en viktig torde vara missgrepp i den ekonomiska politiken.

Produktivitetsdelegationen har gjort ett förtjänstfullt arbete. Inte minst många av expertrapporterna ger bidrag till förståelse för vårt lands problem.

En utredning bestående av experter bör bara uttala sig utifrån det utredningsmaterial som tas fram. Går en expertutredning utöver den analysgrundade bedömningen har utsagorna knappast större värde än vilken som helst annan medborgares uttalanden. Det är viktigt att upprätthålla skillnaden mellan medborgarkompetens och expertrollen.

Produktivitetsdelegationens arbetsschema var ursprungligen långsiktigt upplagt för att möjliggöra egen initierad forskning som underlag för delegationens bedömningar. Men utrednings-

tiden kom att förkortas med ett år. Det har därför blivit mindre av forskningsunderlag för delegationens ställningstaganden än som ursprungligen var tänkt. Delegationen har dessutom efter förkortningen av arbetstiden gått mer in på den offentliga sektorn än vad som vi uppfattar ligga i linje med direktiven. I delegationens arbete är också kontrasten stor mellan de delar som bygger på av delegationen initierade expertrapporter och sådana som har ett äldre och mer allmänt underlag. Det skall sägas att delegationens sammanfattning av forskningsresultaten har föredömligt förenklats och håller hög klass.

Delegationen har arbetat så snabbt när det gäller dess slutsatser att stort blandas med smått. Ofta är förslagets koppling till produktiviteten inte visade. Genom den vidsträcktighet som slutsatskapiteln har, där nästan alla samhällsområden berörs, blir förslagen inte tillräckligt grundade i undersökningar eller forskning. Vår delegation är inte utsedd som en politisk församling utan är sammansatt av experter.

Varje regering, oavsett vilken politisk färg den har, behöver ett seriöst underlag för sina beslut, inte en sammanställning av gällande trender i samhället. Vi måste konstatera att här har en delegation av experter yttrat sig om nästan allt, även om sådant man inte är expert på. Än mindre har delegationen utvärderat om alla förslag kan ha några effekter på produktiviteten. Som experter bör vi utgå ifrån egna eller andras utredningar eller egen kunskap inom vårt expertområde för att vår uppfattning skall vara mer värdefull än medborgarnas i allmänhet.

När det gäller den offentliga sektorn går delegationen än längre. Där uttalar den sig utan att ha tagit del av den senaste svenska forskningen som nu finns på området och baserar sig i stället på metodmässigt ytterst enkla studier som ofta varit av försökskarraktär.

Vi menar att delegationen inte har visat att följande förslag påverkar produktiviteten:

- Ungdomars lön sänks.
- Arbetsförmedlingarna privatiseras.
- Förmögenhetsskatten sänks.
- Vinstandelar ges lägre beskattning.
- Bonuslön och vinstandelar används i ökad utsträckning.
- Lönerna på arbetsplatserna varierar med konjunkturerna.

Delegationen har inte utrett detta eller kunnat basera sig på andras entydiga forskningsresultat.

Läsaren får intrycket av kravet på starkare "drivkrafter" att delegationen förordar ökade löneskillnader. Starkare drivkrafter innebär inte att alla företag skall ha goda vinster ty då blir

omvandlingstrycket för lågt. Men vinsterna som genomsnitt för industrin förväntas i en liten öppen ekonomi ligga på samma nivå som i omvärlden. Delegationens förslag om ett i förhållande till dagens läge "skärpt omvandlingstryck" kan tolkas som en önskan om än högre arbetslöshet än för närvarande.

Det finns problem med "drivkrafterna" i Sverige. Särskilt de kollektivanställdas lönesystem ger för litet bidrag till produktivitetstillväxten. Det finns alltför liten stimulans att ta ansvar och utöka befattningarnas innehåll. Dessutom bidrar inte längre solidarisk lönepolitik lika mycket som tidigare till produktivitetstillväxten genom att slå ut lågproduktiva företag.

Delegationen har i expertrapporter visat att den ekonomiska integrationen med EG-länderna som nu pågår kan ge produktivitetstvinster. Vi delar den bedömningen. Delegationen har därutöver dragit slutsatsen att själva det politiska medlemsskapet ökar produktiviteten och bör eftersträvas. Denna slutsats är inte baserad på tillgängligt expertmaterial eller internationella studier.

Delegationen vill ha lägre skatter på sparande och högre självrisker i socialförsäkringarna, dvs i det senare fallet främst lägre ersättning vid sjukdom och arbetsskada. Det kan finnas skäl för dessa ställningstaganden, men knappast produktivitetsskäl. De är i varje fall inte uppenbara.

Slutsatskapiteln har i de delar som inte baseras på expertrapporterna inte mer substans än en text från ett partikansli eller intresseorganisation och det har analyserats och diskuterats inom delegationen långt mindre än vad som vanligtvis sker i sådana fora. Många av delegationens förslag kommer, om de genomförs, att förändra inkomst- och maktfördelning mellan människor samt mellan offentlig och privat sektor. Om förslagen skall genomföras bör det ske utifrån politiska värderingar om inkomst- och maktfördelningen i samhället utan hänvisning till förmenta effekter på produktivitetstillväxten.

Vad är delegationens egentliga resultat?

Halkar Sverige efter? Vi ser det på följande sätt: Sverige har under de senaste 20 åren haft en lägre ökningstakt av arbetsproduktiviteten i industrin än i flera viktiga konkurrentländer. Men det har inte varit en kontinuerlig utveckling utan hänförs sig till två perioder. Eftersläpningen infaller under de perioder då Sverige har haft kostnadskriser beroende på högre ambition när det gäller sysselsättningen. Sveriges ökningstakt ligger under länder som Japan, Belgien och Frankrike, och i nivå med Västtyskland, men väsentligt över USA och Canada. Vi hade

föredragit att man redovisat olika länder för att just visa på att det finns en spridning, och att man inte kan se ett enkelt samband med den politik som förts i olika länder.

Nu kan läsaren få intrycket att Sverige förlorat mot alla länder och att processen varit kontinuerlig under flera decennier. Problemet är enligt vår mening så mångfacetterat att nyanserna är viktiga. Utvecklingen under perioden före och efter 1950 beror på t ex på hur berörda jämförelseländer drabbades av andra världskriget. Förklaringarna till utvecklingen de två senaste decennierna påverkas av skillnader i demografisk utveckling. Mätt på ett okritiskt sätt har Sveriges BNP växt långsammare per invånare än genomsnittet för våra konkurrentländer. Men om det verkligen är tillväxten man vill mäta och inte förskjutningar i åldersstrukturen måste man ta hänsyn till att antalet äldre växt snabbare i Sverige än i omvärlden. Gör man denna korrigering ändras bilden radikalt. Fler äldre innebär att det är färre som förvärvsarbeter. Förskjutningar i demografin styr jämförelser av BNP per capita. Jämförelsen bör därför gälla befolkningen i yrkesverksam ålder om det är ekonomiernas effektivitet man vill jämföra.

Viktigt är också att ta hänsyn till att många länder avviker från den internationella konventionen att sätta den offentliga sektorns produktivitet till noll. Använder man samma bokföringsprincip i alla länder samt jämför befolkningen i yrkesverksam ålder för att korrigera för åldersammansättningen blir resultatet samma BNP-utveckling i Sverige som i konkurrentländerna åren 1970–88.

Det finns olika sätt att presentera verkligheten beroende på problemställning. Den "bortförklaring" vi redovisar ovan ökar inte produktiviteten och därmed inte heller t ex inkomsterna till pensionssystemet. Å andra sidan kan delegationens beskrivning på grund av oklarheter leda till felaktiga slutsatser och politikrekommendationer. Under de allra senaste åren har Sverige dock en mycket sämre BNP-tillväxt än de flesta andra länder beroende på bl a konkurrenskraftsproblem, vilket visar på stabiliseringspolitikens avgörande betydelse för produktivtetsutvecklingen.

Delegationen har inte funnit någon grund för att hävda att "systemfel" ligger bakom Sveriges produktivitetsproblem. Som delegationens biträdande sekreterare konstaterar i en expertrapport är det snarare styrfel än systemfel.

Sverige har under de två senaste decennierna i större omfattning än i omvärlden ökat den offentliga sektorn och kvinnors deltagande i arbetslivet. Dessa förändringar påverkar produktivitetsmåten så mycket att de därför inte längre kan användas utan korrigeringar.

Fem slutsatser

Vi menar att delegationen kommit långt när det gäller att finna de viktiga förklaringarna till produktivetsproblemen och borde ha koncentrerat redovisningen till dessa. Som vi ser det kan den forskning och de utredningar som presenterats i delegationen sammanfattas i fem punkter.

1. Den klart viktigaste upptäckten, när det gäller att förklara det svenska produktivetsproblemet, är att detta är koncentrerat dels till en period i slutet av 1970-talet dels till de sista åren av 1980-talet. I båda fallen rör det sig om störningar utgående från en misslyckad stabiliseringspolitik.

Under 1970-talets andra hälft, efter den första oljekrisen, genomgick Sverige en allvarig kostnadskris med lågt utnyttjande av kapitalet men med stödåtgärder till företag och till sysselsättningen. Kostnadskrisen förlängde den svenska konjunkturåterhämtningen med minst tre år. Kapitalbildningen upphörde tidvis helt i industrin, endast reinvesteringar förekom.

Under slutet av 1980-talet tappade regeringen greppet om efterfrågeutvecklingen så att en allmän överhettning inträffade i ekonomin och på arbetsmarknaden. Rörligheten blev stor, sjukfrånvaron sköt i höjden och desorganisationsfenomen uppstod.

Under dessa två avvikande perioder, då Sverige hade en sämre produktivetsutveckling än i många andra länder, var det alltså först fråga om ett underutnyttjande av kapitalet och sedan ett överutnyttjande av arbetskraften. I båda fallen drevs produktivetsutvecklingen ned till onormala nivåer. Stabiliseringspolitiken bär skulden i båda fallen.

Rapporterna av Ragnar Bentzel, Lennart Hjalmarsson med Bo Walfridson samt studierna om internationaliseringen av Lars Lundberg och Per Hansson samt Anders Björklunds studie om sjukfrånvaron är grunden för delegationens slutsatser i detta avseende.

2. Den andra punkten är omvandlingstrycket. Den sammanlagda effekten av en offensiv devalvering, en i stort sett obruten god konjunktur under perioden 1983 till 1989 och den dramatiska ökningen av konsumtion och byggande som följd av kreditavregleringen skapade ett för lågt omvandlingstryck. Det blev för lätt för företagsledarna, och det blev för liten press att genom rationaliseringar och ökad produktivitet sänka kostnaderna. Lärdomen är att företagen ständigt behöver utsättas för kostnadspress.

3. Utbildningens betydelse är uppenbar. Delegationen har genomfört en expertstudie som analyserat de internationella jämförelserna av grundskole- och gymnasieelevers kunskaper.

Delegationen har således haft begränsat underlag för sina slutsatser om skolsystemet. Vår tolkning är att de svenska eleverna har en för västvärlden genomsnittslig kunskap på vissa områden, på vissa områden tillhör svenska elever de allra främsta och på andra ligger de sämre till. Expertrapporten visar huvudsakligen att det är två skolsystem som negativt skiljer ut sig. Det är Storbritanniens och USAs.

Delegationen verkar ta sin utgångspunkt i ett problem inom skolan för drygt 10 år sedan då svenska 13-åringar hade svaga kunskaper i matematik. Denna studien från 1980 blev en varningssignal som också ledde till omfattande förändringar av matematikutbildningen. Det finns inget underlag för att idag säga något om hur det svenska skolsystemet skall ändras. Men kostnaderna per elev är högre än i omvärlden. Vi utgår som delegationen ifrån att det behövs ett nytt styrsystem i skolan.

När det gäller högskolan är det stora problemet tidigare underlåtenhet att bygga ut kapaciteten. Sverige har därför för få långtidsutbildade. Ungdomarnas utbildningsvilja tas inte tillvara. Däremot har inte delegationen visat att avkastningen på utbildningen är för liten för att motivera ungdomar till utbildning. Det är många fler sökande än antalet platser. Problemet är därför högskolans kapacitet.

4. Den fjärde faktorn är att produktionen har behov av en ny arbetsorganisation och kompetensutveckling av arbetskraften. Där delar vi delegationens viktigaste slutsatser såväl när det gäller industrin som privat och offentlig tjänstesektor.

5. Den femte är betydelsen av infrastrukturen. Här är vi osäkra på delegationens bedömning. Den lägre utbyggnaden av infrastrukturen i Sverige än i många konkurrentländer under perioden 1970–1988 kan vara en bidragande förklaring till produktivetsproblemen. Osäkerheten finns om sammanhangen därför att forskning och utredningar ger olika resultat.

Delegationen redovisar samtidigt att man inte kunnat se att ägandeformer har betydelse. Verksamhetens karaktär verkar ha den avgörande betydelsen för skillnaden i effektivitet. Ett annat inte fullt ut redovisat resultat är att under 70- och 80-talen har de branscher som varit utsatta för konkurrens haft lägre produktivitet än de som är reglerade.

Sammantaget menar vi att de här nämnda fem punkterna är förklaringarna till produktivetsproblemen under 1970- och 1980-talen, dvs de begångna misstagen när det gäller stabiliseringspolitiken, omvandlingstrycket, dimensioneringen av utbildningen, försummandet av infrastrukturen och den långsamma förändringen av arbetets organisation och inriktningen av drivkrafterna. Att genomföra förändringar på dessa områ-

den är fullt tillräckliga uppgifter för att statsmakterna under 90-talet skall kunna lyfta produktivitetsutvecklingen klart över våra närmaste konkurrenters.

Vi saknar en konsistent ekonomisk-politisk linje i delegationens arbete. Det mest flagranta exemplet är att delegationen inte vill behålla det omvandlingstryck man säger sig så starkt företräda. Delegationen föreslår nämligen att lönerna på arbetsplatsnivå skall sänkas om företaget har en svag konjunktur. Som stöd för sin linje anför man inte någon djupare statistisk analys utan endast några fallstudier utförda i annat syfte på svenska och utländska storföretag där undersökningsmetoden huvudsakligen varit intervjuer utförda av konsulter.

Vi väljer att något diskutera detta exempel för att visa att det är svårt att med sakkunskap yttra sig om så mycket som delegationen nu gör. (Vi kunde ha valt andra exempel i stället.)

Det första problemet gäller hur stor risk en löntagare skall bära i ett företag. Mest risk skall den bära som kan bestämma mest i företaget. Ett centralt argument för ägarmakten i en marknadsekonomi är att ägaren står för risken. Genom delegationens förslag skulle paradoxalt nog grunden för ägarmakten försvagas.

Den andra frågan är om löntagarna bättre än ägaren kan klara stora svängningar i inkomsten. Löntagarna vill ha inkomsttrygghet och har större aversion mot risker än företagen och dess ägare. Löntagarna har inte den möjlighet till olika finansiella konstruktioner som ger den riskspridning som ägaren har. I så fall skulle löntagaren vara deltidsanställd på olika arbetsplatser för att få möjlighet till liknande riskspridning som ägaren.

Den tredje frågan är om det är bra för produktiviteten? Företagets framgång är starkt beroende av löntagarnas engagemang för produktionens mål. Det är rimligt att anta att detta engagemang påverkas starkt negativt om lönen sänks utan att, som löntagaren ser det, arbetsinsatsen försämras.

Ytterligare en faktor är utbudet av arbetskraft till arbetsplatser som har variationer i löner. Redan nu har den konkurrensutsatta sektorn de största konjunktursvängningarna och problem med att rekrytera arbetskraft. Om löntagarna ser att de vid en lågkonjunktur under flera år riskerar att få en lägre lön kommer deras vilja att söka sig till K-sektorn att minska. Om företaget i själva verket befinner sig i en strukturkris kan lönesänkningen pågå en längre tid. Därför kommer löntagarna att kräva en riskpremie för att ta anställning i industrin.

För företagen kan detta innebära att de sett över en konjunkturcykel, måste betala en högre lön för att locka mer

riskaverta löntagare till den konkurrensutsatta sektorn. Det är inte säkert att arbetsgivarna därmed kommer att få den kvalificerade arbetskraft de önskar.

Föreställningen om konjunkturanpassad lön bygger på att arbetsmarknaden domineras av kortutbildad arbetskraft som inte har en stark bindning till företagen. Men merparten av sysselsättningen både idag och än mer i framtiden finns på vad ekonomer kallar karriärarbetsmarknader. Det gäller arbetsplatser där man stannar länge för att utvecklas i sitt arbete. Vi ifrågasätter om kraven på flexibla löner stämmer överens med denna nya inriktning av produktionen.

Dessutom uppstår med delegationens förslag problem med produktivitetsfördelningen mellan olika arbetsplatser. Företagen vet sällan om de svårigheter de möter beror på en konjunkturedgång eller om det rör sig om en långsiktig minskning av efterfrågan, d v s en strukturförändring. Om löntagarna skall sänka sin lön i en lågkonjunktur som visar sig vara en strukturförändring innebär det att skillnaden i produktivitet mellan företagen ökar. Att öka produktivitetsspridningen mellan arbetsplatserna och därmed minska omvandlingstrycket bidrar inte till att förbättra produktiviteten.

Flexibla löner på arbetsplatsnivå har därför en rad nackdelar. Vi delar däremot uppfattningen att det är bra för sysselsättningen och kapacitetsutnyttjandet om reallönerna på nationell nivå är flexibla och kan fånga upp störningar i ekonomin.

Om omvandlingstrycket sänks genom konjunkturanpassad lön behövs det högre arbetslöshet för att behålla en önskvärd nivå på omvandlingstrycket.

Våra rekommendationer till regeringen är därför:

- öka satsningarna på utbildning på alla nivåer särskilt högskolan och personalutbildningen
- stramhet i stabiliseringspolitiken, genom att undvika överhettning
- omvandlingstrycket bör upprätthållas
- stöd för förnyelsen av arbetets organisation
- mer investeringar i infrastruktur.

Bilagor

Bilaga 1

Delegationens ledamöter

Ordförande

Ekon. lic. Klas Eklund
F. d. planeringschef i finansdepartementet
(från 1990-04-01)

Generaldirektör Allan Larsson
Chef för arbetsmarknadsstyrelsen
(till 1990-02-27)

Ledamöter

Fil. kand. Dan Andersson
LOs samhällsekonomiska avdelning

Professor Sven-Erik Andersson
Chef för Institutet för verkstadsteknisk forskning

Docent Villy Bergström
Chef för Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning

Statistikchef Ann-Marie Bråthén
Nationalräkenskaperna, Statistiska centralbyrån

Docent Alf Carling
Överdirektör för Konjunkturinstitutet
(till 91-04-30)

Generaldirektör Birgit Erngren
Chef för Patent- och registreringsverket

Professor Hans G Forsberg
Verkställande direktör för Ingenjörsvetenskapsakademien

Professor Marianne Frankhaeuser
Chef för enheten för psykologi, Karolinska institutet

Fil. dr. Hans-Olof Hagén
 Utredningsavdelningen vid NUTEK

Ekon. dr. Lars Heikensten
 Chef för ekonomiska avdelningen vid finansdepartementet

Ekon. lic. Jan Herin
 Chefsekonom, Svenska arbetsgivareföreningen

Direktör Lars Hillbom
 Kooperativa Förbundet

Professor Lennart Hjalmarsson
 Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet

Fil. kand. Mats Isaksson
 Sakkunnig, industridepartementet (till 1991-09-30)

Direktör Olle Johansson
 Karlskoga Invest och Industriförbundet

Professor Lars Lundberg
 Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning

Koncernchef Kjell Nilsson
 Trelleborg AB

Fil. dr. Roland Spånt
 Utredningschef, TCO

Professor Eskil Wadensjö
 Institutet för social forskning, Stockholms universitet

Utredningschef Christer Öhman
 Statens industriverk (till 1990-09-09)

Sekretariat

Ekon. dir. Urban Karlström
 Kansliråd, finansdepartementet (från 1991-01-01)

Civilekonom Rolf Skog
 Utredningssekreterare, justitiedepartementet (till 1990-12-01)

Fil. dr. Lennart Erixon
 Lektor, nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Fil. kand. Peter Blomquist
 Kanslisekreterare, industridepartementet (från 1991-08-12)

Bilaga 2

Kommittédirektiv

Utrednings- och forskningsprogram om produktivitetsutvecklingen i näringslivet

Dir. 1989: 19

Beslut vid regeringssammanträde 1989-09-28.

Chefen för industridepartementet, statsrådet Nordberg, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en delegation tillkallas med uppgift att analysera utvecklingen av produktiviteten i svenskt näringsliv. Syftet skall vara att ge regeringen underlag för åtgärder som främjar produktivitetstillväxten.

Bakgrund

Den svenska ekonomins styrka och landets välfärd är i betydande utsträckning avhängig produktivitets utveckling, dvs. förmågan att effektivt utnyttja tillgängliga resurser för produktion av varor och tjänster. Dess betydelse för tillväxten blir särskilt påtaglig då resursutnyttjandet i ekonomin är högt. I ett land som Sverige med låg arbetslöshet och förvärvsintensitet bestämmer produktivitets tillväxt i hög grad utvecklingen av bruttonationalprodukten och utrymmet för reallöneökningar.

Produktiviteten i den offentliga sektorn har studerats av bl. a. expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO). Däremot saknas en samlad analys av utvecklingen av produktiviteten i näringslivet under senare år. Underlaget är särskilt bräckligt när det gäller tjänstesektorn.

Faktorer som påverkar produktiviteten

På kort sikt sker stora förändringar i arbetskraftens produktivitet på grund av variationer i kapacitetsutnyttjandet, eftersom företagen i regel inte säger upp respektive anställer arbetskraft i samband med kortsiktiga svängningar i produktionen. En långsiktig förändring i produktionsvolymen leder dock till en anpassning av sysselsättningen.

En ökning av produktiviteten på lång sikt kan dels förklaras av ökad mekanisering, dvs. att arbetskraft ersätts med kapital, dels av en ökning av den s. k. totala faktorproduktiviteten. När arbetskraft ersätts med kapital ökar i regel arbetsproduktiviteten. Om produktiviteten ökar i snabbare

takt än vad som kan förklaras med ökad kapitalintensitet sägs den totala faktorproduktiviteten ha ökat.

En orsak till ökning av den totala faktorproduktiviteten är s. k. överflyttningsovinster, dvs. att resurser fortlöpande omfördelas från sektorer med lägre till sektorer med högre produktivitet. Strukturomvandlingens betydelse för den ekonomiska tillväxten har tidigt betonats av den svenska fackföreningsrörelsen. Detta har bl. a. kommit till uttryck i den s. k. Rehn-Meidner-modellen, som syftade till att främja en snabb omvandling mot högproduktiva verksamheter i näringslivet.

Ett grundläggande villkor för en omvandling som leder till en höjd genomsnittlig produktivitet är ett fritt internationellt handelsutbyte samt goda förutsättningar för en effektiv resursfördelning i den inhemska ekonomin. Därvid spelar såväl varu- som kapital- och arbetsmarknadernas funktionssätt en viktig roll.

Ökningen av den totala faktorproduktiviteten förklaras emellertid till övervägande del av teknisk och organisatorisk förnyelse samt utbildning av arbetskraften. En förnyring av det totala kapitalbeståndet genom nyinvesteringar och utrangering av ekonomiskt förslitna maskiner och anläggningar leder till ökad produktivitet. Förnysetakten beror i hög grad på satsningar på forskning och utveckling såväl i de enskilda företagen som i offentlig regi. Den är också beroende av möjligheterna att sprida och införa nya tekniska och organisatoriska lösningar samt av förutsättningarna för produktutveckling och nyföretagande. Utbildning av arbetskraft spelar också en viktig roll och är en förutsättning för utvecklingen mot mer kunskapsintensiv och kundanpassad produktion i näringslivet liksom för introduktionen av nya produktionsmetoder och nya organisationsformer.

Den totala faktorproduktiviteten påverkas emellertid också av s. k. vardagsrationaliseringar på arbetsplatserna samt av attityderna till arbete och kvalitetsmedvetandet.

Förändringar i produktionsprocessen kompletteras dessutom av förbättringar av produkternas kvalitet. Tekniska framsteg som leder till ökad produktivitet består således både av process- och produktutveckling.

En uppdelning av produktivitetstillväxten på bidrag från kapitalintensitet, överflyttningsovinster samt teknisk och organisatorisk förnyelse har pedagogiska förtjänster. I praktiken är det emellertid svårt att entydigt hänföra en viss förändring till den ena eller andra kategorin. En viss förändring, exempelvis en liberalisering av världshandeln, leder till en omfördelning av resurser i ekonomin som ökar den genomsnittliga produktiviteten och skärper samtidigt konkurrensen vilket framtvingar effektiviseringar av produktionen. Här pågår således ett ständigt samspel mellan olika faktorer.

Produktivitetens utvecklingen i näringslivet

Produktiviteten i den svenska industrin ökade under 1960-talet med i genomsnitt 7 procent per år. Produktivitetstillväxten var endast obetydligt lägre under 1970-talets första hälft, men avstannade nästan helt under

decenniets senare del. Därefter har produktiviteten åter ökat men tillväxttakten har under 1980-talet varit ojämn och inte i nivå med genomsnittet för 1960-talet.

I byggbranschen ökade produktiviteten enligt tillgänglig statistik med i genomsnitt 3 procent per år under perioden 1970–1987, vilket är i nivå med den genomsnittliga ökningstakten inom industrin. I den privata tjänstesektorn ökade produktiviteten med i genomsnitt 3 procent per år under 1970-talet. Under 1980-talet har dock tillväxttakten sjunkit till omkring 1 procent. Denna nedgång är särskilt allvarlig mot bakgrund av att tjänstesektorn svarar för drygt hälften av sysselsättningen i näringslivet.

Nedgången i produktivitetstillväxten under 1970- och 1980-talen är ett internationellt fenomen. Nedgången under åren närmast efter 1975 var emellertid kraftigare i Sverige än i andra industriländer, vilket medförde att produktiviteten i den svenska industrin sjönk i förhållande till omvärlden. Under 1980-talet har produktivitetstillväxten i Sverige varit något långsammare än i OECD-länderna i genomsnitt. Jämförelserna påverkas emellertid starkt av den kraftiga produktivitetstillväxten i Japan. Vid en jämförelse som exkluderar Japan visar det sig att utvecklingen i Sverige under 1980-talet i stort sett överensstämmer med genomsnitt i OECD.

Politik för att främja produktivitetstillväxten

Om produktiviteten fortsätter att öka i relativt långsam takt kan det i framtiden bli allt svårare att tillgodose kraven på ökad materiell välfärd i samhället. Det är därför angeläget att med olika medel förbättra förutsättningarna för en god produktivitetstillväxt i industrin och tjänstesektorn. Detta har påpekats i en rad olika sammanhang och ägnas betydande uppmärksamhet i 1987 års långtidsutredning (SOU 1987: 3). Utvecklingen av produktiviteten påverkar även förutsättningarna för stabiliseringspolitiken. En god och stabil tillväxt i produktiviteten förbättrar förutsättningarna för en rimlig pris- och kostnadsutveckling i förhållande till omvärlden.

Näringspolitiken syftar till att främja en snabb ekonomisk tillväxt genom att underlätta strukturomvandlingen och stärka näringslivets internationella konkurrenskraft. Ett viktigt inslag i politiken är därför att främja en god tillväxt i produktiviteten. Regeringen har också, liksom bl. a. arbetsmarknadens parter, i olika sammanhang betonat att dessa frågor blir särskilt viktiga i framtiden.

Kunskaperna om orsaken till nedgången i produktivitetens tillväxttakt under 1970- och 1980-talen är emellertid otillräckliga – inte minst när det gäller tjänstesektorn. För att statsmakterna vid utformningen av näringspolitiken under 1990-talet rätt skall kunna bedöma behovet av ytterligare insatser för att främja produktiviteten, är det därför nödvändigt att göra en samlad och grundlig analys av utvecklingen.

Utrednings- och forskningsprogram

Mot denna bakgrund föreslår jag att regeringen bemyndigar mig att tillkalla en särskild delegation med uppgift att analysera produktivitetens utvecklingen i industrin och den privata tjänstesektorn. Till delegationen bör knytas en referensgrupp med representanter för de berörda myndigheterna, de fackliga organisationerna och näringslivet.

I ett första steg skall delegationen redovisa och kommentera aktuell statistik och forskning inom området och göra en preliminär analys av orsakerna till nedgången i produktivitetens tillväxttakt. I samband därmed bör utvecklingen i Sverige och andra länder jämföras. Med utgångspunkt i detta arbete bör delegationen formulera frågor främst inom de områden som anges nedan samt svara för att utredningsuppdrag läggs ut på myndigheter, forskningsinstitut, universitet och högskolor. Möjligheter för olika myndigheter och institut att samverka när uppdragen genomförs bör tas till vara.

Investeringar, teknikspridning och utbildning

De materiella investeringarnas betydelse för produktiviteten och förnyelsen i näringslivet har betonats i tidigare undersökningar. En intressant fråga i detta sammanhang är teknikspridningens betydelse. Elektronik och informationsteknik har på något decennium skapat helt nya möjligheter till effektivare styrning av produktion och materialflöden samt underlättat administrativ rationalisering. Ett område som bör undersökas är hur kunskap om och införande av nya produktionssystem, datorstyrd tillverkning etc. sprids, men också vilka eventuella problem som uppstår vid tillämpningen av denna teknik.

Mot bakgrund av industrins förskjutning mot mer kunskapsintensiv produktion samt tjänstesektorernas ökade betydelse är det av särskilt intresse att analysera vilken betydelse utbildning av arbetskraft har för utvecklingen av produktiviteten.

Arbetsorganisation, arbetsmiljö och medinflytande

Även om tekniken erbjuder stora möjligheter att effektivisera produktionen, är de anställdas kunskaper och attityder av stor betydelse för den takt varmed förändringar kan genomföras. Behovet av och formerna för utbildning, medinflytande och information till anställda i samband med t. ex. verksamhetsförändringar är därför ett område som bör studeras.

Förändringar i arbetsorganisationen är en viktig förutsättning för att ny teknik skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. Utformningen av arbetsorganisationen påverkar också direkt produktiviteten, t. ex. genom att påverka de anställdas motivation, möjligheter att utnyttja sin kreativitet samt deras välbefinnande. Arbetsorganisationens betydelse för ökad produktivitet bör sålunda särskilt beaktas av delegationen. En viktig fråga är hur arbetsorganisationen kan utformas för att öka flexibiliteten på de interna arbetsmarknader som varje arbetsplats utgör.

Dålig arbetsmiljö leder till såväl fysisk som psykisk förslitning av människor och är en dålig hushållning med arbetskraften. Ett viktigt område att utreda är därför på vilket sätt arbetsmiljön kan förbättras för att främja produktivitetstillväxten. Delegationen bör därvid beakta det arbete som bedrivs i arbetsmiljökommissionen.

En omfattande forskning om arbetsorganisation, arbetsmiljö och medinflytande bedrivs med stöd från arbetsmiljöfonden. Delegationen bör beakta resultaten från denna forskning.

Näringslivets internationalisering

Liberaliseringen av handeln med varor har under efterkrigstiden spelat en viktig roll för strukturomvandlingen och produktivitetstillväxten, främst inom industrin. Effekterna torde ha varit särskilt stora under 1960-talet och början av 1970-talet.

Näringslivets ökade internationalisering innebär att företagens anpassning till förändringar av de internationella konkurrensbetingelserna även framgent kommer att vara den dominerande orsaken till strukturomvandlingen i Sverige. Under 1990-talet kommer bl. a. EG:s inre marknad och liberaliseringen av handeln med tjänster att inverka på strukturomvandlingen i Sverige. För tjänstesektorn torde en ökad internationell konkurrens få betydelse för produktivitsutvecklingen i framtiden.

Mot denna bakgrund är det viktigt att utreda hur en vidareutveckling av den internationella arbetsfördelningen påverkar produktivitsutvecklingen, inte minst i tjänstesektorn. Det är särskilt viktigt att belysa vad ett närmare samarbete med EG, när det gäller bl. a. handel, standardisering och samarbete inom forskning, kan få för betydelse.

Skatter och regleringar

Staten påverkar direkt betingelserna för ekonomisk tillväxt genom att ange flera av de normer och villkor som är av betydelse för näringslivets verksamhet. Det gäller t. ex. skattesystemets utformning, regler som styr kreditgivning, produktlagstiftning, arbetsrätt, miljölagstiftning etc. Flera av dessa områden, exempelvis kreditmarknaden, har under senare år reformerats. Vidare är en genomgripande omläggning av skattesystemet förestående. Delegationen bör belysa hur samhällets regelsystem på olika sätt kan tänkas inverka på produktivitsutvecklingen.

Marknadens funktionssätt

Marknadernas förmåga att effektivt omfördela reala och finansiella resurser är av grundläggande betydelse för strukturomvandlingen och en snabb produktivitetstillväxt. Här har arbetsmarknaden en central ställning men även kapitalmarknaden och varumarknaden spelar en viktig roll. Delegationen bör studera hur utvecklingen på dessa marknader under senare år påverkat produktivitetstillväxten. Delegationen bör beakta att

konkurrenspolitiken utreds av en statlig kommitté (Förstärkt konkurrens-politik, dir. nr. 1989:12).

Statistik

Grundläggande för analyser av produktiviteten är givetvis en tillförlitlig statistik. Dessvärre är emellertid statistiken bräcklig, särskilt när det gäller tjänstenäringarna. Detaljerad statistik som omfattar både produktion och sysselsättning finns egentligen bara för industrin. Även statistiken över industrins produktion har dock blivit alltmer osäker, bl. a. på grund av svårigheter att värdera förbättringar av produkternas kvalitet. Det finns således anledning för delegationen att granska och lämna förslag som kan förbättra statistiken och metoderna för att mäta produktiviteten i näringslivet.

Arbetets inriktning och tidsplan

Vägledande vid val av frågor skall vara att resultatet av analyserna skall kunna användas som underlag för att bedöma olika åtgärder för att främja en snabbare tillväxt av produktiviteten.

På ett övergripande plan handlar det om att skapa goda betingelser för en effektiv resursfördelning i ekonomin. Därvid spelar stabiliseringspolitiken och olika marknadens sätt att fungera en viktig roll.

Som exempel på särskilda näringspolitiska insatser som förekommer kan nämnas stöd till FoU, introduktion av ny produktionsteknik och produktförnyelse. Dessutom görs insatser för att främja nyföretagande och kompetensutveckling. Av stor betydelse är också åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken för att underlätta omställningen på arbetsmarknaden.

Den privata tjänstesektorn svarar idag för hälften av produktionen och sysselsättningen i näringslivet. Kunskaperna om och underlagen för att bedöma utvecklingen av produktiviteten i denna sektor är bristfälliga. Vid studier inom detta område bör resultaten från den utredning om produktivitetens utvecklingen i tjänstesektorn som initierats av rådet (I 1984:D) för frågor inom handels- och tjänstesektorn beaktas.

Delegationen bör utnyttja möjligheterna till internationellt samarbete och uppdrag bör också kunna ges till utländska forsknings- och utredningsinstitutioner. I detta sammanhang kan nämnas arbetet i OECDs direktorat för vetenskap, teknik och industri med att analysera teknisk utveckling och investeringar samt arbetet med att utveckla strukturella indikatorer.

Delegationen bör vidare aktivt ta del av erfarenheter från olika produktivitetshöjande insatser i svenska och utländska företag och myndigheter. Studierna bör läggas upp så att arbetsgivarrepresentanter, fackliga företrädare och statliga tjänstemän tillsammans inhämtar och redovisar information om framgångsrika insatser. Delegationen bör, som komplettering till dessa studier och utredningsprogrammet i övrigt, initiera företagsnära projekt i syfte att kartlägga och utveckla medel för att höja produktiviteten genom bl. a. en mer ändamålsenlig arbetsorganisation.

Delegationens arbete bör bedrivas så att en slutrapport föreligger vid utgången av år 1992. Forsknings- och utredningsuppdragen liksom annat material bör redovisas löpande i form av delrapporter och seminarier. Delegationen skall beakta vad som sägs i direktiven om inriktning av utredningsförslag (dir. 1984: 5) samt vad regeringen föreskrivit om beaktande av EG-aspekten (dir. 1988: 43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för industridepartementet

att tillkalla en särskild delegation — omfattad av kommittéförordningen (1976: 119) — med högst 17 ledamöter med uppdrag att analysera produktivtetsutvecklingen i näringslivet

att utse en av ledamöterna att vara ordförande.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt delegationen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

Bilaga 3

1990-08-09

I: 4

AL 6583/90

Delegationen för analys av
produktivitetsutvecklingen i
näringslivet
Industridepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag i fråga om riktlinjer för produktivitetsbefrämjande åtgärder

Regeringen uppdrar åt den centrala arbetslivsfonden och delegationen (I 1989:02) för analys av produktivitetsutvecklingen i näringslivet (produktivitetsdelegationen) att i samarbete utforma förslag till riktlinjer för produktivitetsbefrämjande åtgärder som når ut brett i hela arbetslivet.

I uppdraget ingår att beskriva kunskapsläget vad avser sambandet mellan å ena sidan en förbättrad arbetsorganisation och andra arbetsmiljöförbättrande åtgärder och å andra sidan en ökad produktivitet.

I uppdraget ingår också att genom praktisk försöksverksamhet i olika former öka förståelsen för och spridningen av olika produktivitetsbefrämjande åtgärder inom arbetslivets område.

Som utgångspunkt för uppdraget bör tas produktivitetsdelegationens utredningsdirektiv där det bl. a. sägs: "Förändringar i arbetsorganisationen är en viktig förutsättning för att ny teknik skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. Utformningen av arbetsorganisationen påverkar också direkt produktiviteten, t. ex. genom att påverka de anställdas motivation, möjligheter att utnyttja sin kreativitet samt deras välbefinnande. Arbetsorganisationens betydelse för ökad produktivitet bör sålunda särskilt beaktas av delegationen. En viktig fråga är hur arbetsorganisationen kan utformas för att öka flexibiliteten på den interna arbetsmarknader som varje arbetsplats utgör. Dålig arbetsmiljö leder till såväl fysisk som psykisk förslitning av människor och är en dålig hushållning med arbetskraften. Ett viktigt område att utreda är därför på vilket sätt arbetsmiljön kan förbättras för att främja produktivitetstillväxten."

På grundval av erfarenheterna från arbetet skall den centrala arbetslivsfonden och delegationen till regeringen lämna förslag till riktlinjer för framtida insatser inom området. Rapporteringen bör ske fortlöpande och skall vara avslutad senast då delegationens arbete avslutas.

På regeringens vägnar

Mona Sahlin

Bo Barrefelt

Bilaga 4

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till delegationen (I 1989:02) för analys av produktivitetsutvecklingen i näringslivet

Dir. 1991:64

Beslut vid regeringssammanträde 1991-07-11.

Tf. chefen för industridepartementet, statsrådet Åsbrink, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att delegationen (I 1989:02) för analys av produktivitetsutvecklingen i näringslivet (produktivitetsdelegationen) får i uppdrag att genom olika typer av utåtriktade aktiviteter ge en bred spridning av de erfarenheter som finns av produktivitetshöjande åtgärder.

Bakgrund

Av direktiven till produktivitetsdelegationen (Dir 1989:19) framgår att delegationen aktivt skall ta del av och dokumentera erfarenheter från olika produktivitetshöjande insatser i företag och myndigheter. Särskilt nämns betydelsen av företagsnära projekt och de exempel som finns på ökad produktivitet genom förbättrad arbetsorganisation. I expertrapport nr. 5 till produktivitetsdelegationen "Arbetsorganisation och produktivitet" som utarbetats på uppdrag av delegationen redovisas sådana exempel.

Det är angeläget att de erfarenheter som delegationen vunnit nu kan ges en snabb spridning i näringslivet och bland näringspolitiska organ.

Detta kan ske i form av regionala seminarier och olika typer av informationsmaterial. Uppläggning och utformning av dessa aktiviteter bör i största möjliga utsträckning ske i samverkan med andra myndigheter och organisationer såsom t.ex. arbetslivsfonden. Den senare har genom sina lokala referensföretag vunnit erfarenheter av betydelse i sammanhanget.

Arbetet skall starta genast och vara avslutat senast vid årsskiftet 1991/92.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen uppdrar åt delegationen (I 1989:02) för analys av produktivitetsutvecklingen i näringslivet att komplettera sitt arbete i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Bilaga 5

Publicerade rapporter

Expertrapport 1:

"Hur mäta produktivitet?"

- Urban Aspén, Ann-Marie Bråthén, Per Gunnar Cassel, Per Eriksson och Mikael Marelius: "Produktivitetsutvecklingen inom svenskt näringsliv"
 Lennart Hjalmarsson: "Teorier och metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på produktionen av tjänster"
 Bengt Assarsson: "Kvalitetsmätningar och produktivitetsmått"

Expertrapport 2:

"Produktivitet i vissa tjänstesektorer"

- Anders Westlund, Margareta Ringqvist och Åke Lönnqvist: "Produktivitetsutvecklingen i den finansiella sektorn"
 Richard Herring och Anthony Santomero: "Den finansiella sektorns samhällsekonomiska betydelse"
 Staffan Viotti: "Kommentar till Herring och Santomero"
 Lennart Hjalmarsson, Jinghai Zheng och Evert Köstner: "Produktivitetsutveckling och effektivitet inom svensk sakförsäkringsrörelse"
 Lennart Hjalmarsson, Hans Bjurek och Anders Isaksson: "Effektivitet och produktivitetsutveckling inom svensk bankverksamhet"
 Claes-Robert Julander och Magnus Eliasson: "Produktiviteten i handeln"
 P-O Magnusson: "Produktiviteten i hotellnäringen. En förstudie"

Expertrapport 3:

"Kapitalbildning, kapitalutnyttjande och produktivitet"

- Ragnar Bentzel: "Produktivitetsutvecklingen under 1970- och 80-talen"
 Bo Walfridsson och Lennart Hjalmarsson: "Produktivitetsutvecklingen i svensk industri 1964–1989"
 Bengt Hansson: "Teknisk utveckling och produktivitet"
 Dominique Anxo och Thomas Sterner: "Driftstidens betydelse för produktivitetsutvecklingen i svensk industri"

Expertrapport 4:

"Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet"

- Eskil Wadensjö: "Inledning och sammanfattning"
 Bertil Holmlund: "Produktivitetsutveckling och belöningsystem"
 Paul Osterman: "Produktivitetsutvecklingen och organisationen av de interna arbetsmarknaderna"

- Carl le Grand: "Rörlighet och stabilitet på den svenska arbetsmarknaden"
 Mahmood Arai: "Lönesättning och arbetsproduktivitet"
 Dominique Anxo: "Arbetstidens längd och produktiviteten"
 John Bishop: "Produktivitet och kunskaper från utbildning"
 Ingemar Fägerlind: "Utbildningsstandarden i Sverige 1970–1990 och produktivitetsutvecklingen"
 Eskil Wadensjö: "Den högre utbildningen i Sverige"
 Anders Björklund: "Vem får sjukpenning? En empirisk analys av sjukfrånvarons bestämningsfaktorer"

Expertrapport 5:

"Arbetsorganisation och produktivitet"

- Anders Broström: "Arbetsorganisation och produktivitet"
 Roland Steen: "ABB Distribution"
 Hans De Geer: "ITT-Flygt"
 Eskil Ekstedt: "Ericsson i Östersund"
 Hans De Geer och Eskil Ekstedt: "Digital Equipment"
 Roland Steen: "System 3 R"
 Torsten Björkman: "SCA Ortvikén"
 Anders Svensson och Roland Svensson: "SAAB i Trollhättan"
 Bo Andersson: "Länsstyrelsen i Västmanland"
 Kai Kronvall: "Tingsrätten i Göteborg"
 Tomas Malmgren: "Sandvikens kommun"
 Bengt Lindhe: "Huddinge sjukhus"
 Arne H Eriksson: "Televerket i Göteborg"
 Lena Joelsson: "Polismyndigheten i Eskilstuna"
 Torbjörn Stjernberg: "Misslyckade exempel?"
 Gunnar Aronsson och Gunn Johansson: "Produktivitet och effektivitet ut psykologiskt och socialt perspektiv"

Expertrapport 6:

"Bäst i världen. Vad kan vi lära av världens ledande företag?"

Monografi av Erik Hörnell m. fl., IVA.

Expertrapport 7:

"Konkurrens, regleringar och produktivitet"

- Hans Olsson: "Konkurrensförhållandenas betydelse för produktiviteten"
 Sören Wibe: "Regleringar och produktivitet"
 Bilaga av Markus Schneider: "Regleringars effekter på produktivitetsutvecklingen inom byggnadssektorn"
 Roger Pyddoke: "Kostnadsbesparingar av anbudskonkurrens inom offentlig sektor"
 Lennart Erixon: "Omvandlingstryck och produktivitet"

Expertrapport 8:

"Internationalisering och produktivitet"

Monografi av Pär Hansson, Kerstin Krafft, Lars Lundberg och Birgitta Swedenborg

Expertrapport 9:

"Infrastruktur och produktivitet"

Staffan Hultén: "Infrastruktur, industriell omvandling och produktivitet"
Börje Johansson, Ingvar Holmberg, Christer Anderstig och Ulf Strömquist: "Infrastruktur, produktivitet och konkurrenskraft"
Jan-Eric Nilsson: "Produktivitet inom järnvägssektorn"

Expertrapport 10:

"Forskning, teknikspridning och produktivitet"

Ishaq Nadiri: "Innovationer och teknikspridning"
Stefan Fölster: "Hinder för teknikspridning i Sverige"
Charles Edqvist: "Högteknologiska produkter och produktivitet i svensk industri"
Christos Paphrostodoulou: "FoU, innovationer och produktivitet: "Resultat och förklaringar"

"Efter Taylor"

Debattbok om kompetensspridning och arbetsorganisation, utgiven i samarbete med arbetslivsfonden:

Christer Bredbacka: "Ny arbetsorganisation – Ja men hur?"
Eskil Ekstedt: "Arbetsorganisation – förändring och kompetensutveckling. Förslag till ökad förändringsberedskap i näringslivet"
Torsten Björkman: "Lean production på svenska: Vad främjar respektive hindrar spridningen av 'mager produktion' i Sverige?"
Roland Steen: "Vägen till ett nytt arbetsliv. Om spridning av nya värderingar, attityder och metoder i arbetslivet"
Berit Rollén: "Nu behövs ett samlat program för kompetensutveckling"
Rudolf Meidner: "Makropolitik som stöd för det utvecklande arbetet"



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
 2. Finansiell tillsyn. Fi.
 3. Statens roll vid främjande av export. UD.
 4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
 5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
 6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
 7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. Fi.
 8. Beskattning av kraftföretag. Fi
 9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
 10. Affärstiderna. C.
 11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
 12. Ungdom och makt. C.
 13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
 14. Den regionala bil- och körkortsadминистраtionen. K.
 15. Informationsens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
 16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
 17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
 18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
 19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
 20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
 21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
 22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
 23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
 24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
 25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
 26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
 27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
 28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
 29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
 30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
 31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
 32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
 33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
 34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
 35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
 36. Ny kunskap och förnyelse. C.
 37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
 38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
 39. Säkrare förare. K.
 40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
 41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
 42. Aborterade foster, m.m. S.
 43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
 44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
 45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
 46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
 47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
 48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
 49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
 50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
 51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
 52. Alkoholbeskattningen. Fi.
 53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
 54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
 55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
 56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
 57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. A.
 58. Ett nytt turistråd. I.
 59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
 60. Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. C.
 61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
 62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets-skyddet på ADB-området. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

- 63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
 - 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
 - 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
 - 66. Hemslöjd i samverkan. I.
 - 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
 - 68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
 - 69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
 - 70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
 - 71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
 - 72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
 - 73. Vänersjöfarten. K.
 - 74. Krediter för utveckling. UD.
 - 75. Organiserad rasism. A.
 - 76. Miljön och förpackningarna. M.
 - 77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
 - 78. Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
 - 79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
 - 80. Kommunalt partistöd. C.
 - 81. Fastighetsleasing. Ju.
 - 82. Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. I.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]
Fastighetsleasing. [81]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
Ombudsman för barn och ungdom. [70]
Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadминистраtionen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]
Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattningskraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattnings. [52]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. [72]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyktning- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]
Organiserad rasism. [75]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]
Hemslöjd i samverkan [66]
Drivkrafter för produktivitet och välbstånd. [82]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. [69]
Kommunalt partistöd. [80]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]
Miljön och förpackningarna. [76]
Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. [77]

Sverige har produktivetsproblem – men de går att övervinna om drivkrafterna för förnyelse och förkovran förstärks och omvandlingstrycket i den svenska ekonomin skärps.

Detta är huvudslutsatsen i produktivetsdelegationens betänkande. Delegationen föreslår er strategi för tillväxt med tre huvudinslag:

- Skärpt konkurrens och fortsatt internationalisering.
- Bättre drivkrafter för människor att arbeta och utbilda sig.
- Bättre drivkrafter för sparande och investeringar.

Delegationen rekommenderar att programmet för tillväxt genomförs snarast och samlat. En fortsatt svag produktivitetstillväxt kommer annars att medföra svåra ekonomiska problem.

Produktivetsdelegationen är en expertkommitté tillsatt av regeringen med uppgift att analysera den svaga produktivitetstillväxten i Sverige och komma med förslag till vad som bör göras för att öka tillväxten. Detta är delegationens huvudbetänkande. Ytterligare tio volymer med expertrapporter ges ut under 1991 för att belysa olika produktivetsproblemen i den svenska ekonomin.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGART: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDJANSE 106 47 STOCKHOLM.
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKERBERGSTORGET), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10881-X

ISSN 0375-250X

Best. nr 38-82966-5