

Lars Wohlin:

Konkurrenskraft, bytesbalansmål och resursfördelning — en diskussion i anslutning till IUI:s långtidsbedömning*

Industriens Utredningsinstitut (IUI) lade i våras fram en långtidsbedömning för svensk ekonomi för perioden 1974—1980. De statliga långtidsutredningarna har fått en växande betydelse som underlag för utformningen av den ekonomiska politiken. Institutet har därför ansett det viktigt att bedriva en egen fristående analys av de långsiktiga utvecklingsförutsättningarna för svensk ekonomi. Vår analys syftar till att ta fram genomarbetade utvecklingsvägar för svensk ekonomi, som vi bedömt möjliga att realiseras med olika uppsättningar av ekonomisk-politiska åtgärder, och som ansluter sig till olika huvudströmningar i den politiska debatten. Här ges utrymme för andra tolkningar av de ekonomiska utvecklingstendenserna, andra skattningar av de ekonomiska samband som gäller i ekonomin och möjlighet att belysa ekonomiska frågor, som inte behandlas i den statliga långtidsutredningen.

Varje långtidsbedömning har sökt fokusera diskussioner på de problem som den bedömt kommer att bli mest kritiska för den svenska ekonomin. Diskussionen i LU 70 inriktades i hög grad på det yttre balansproblemet. Man skisserade olika vägar för Sverige att återställa jämvikten i bytesbalansen. De facto kom dock sysselsättningsfrågorna att dominera den ekonomisk-politiska diskussionen, vilket sammanhängde med den arbetslöshet som den strama ekonomiska politiken 1971—1973 genererade. Sysselsättningsfrågan har gällt dels den totala mobiliseringsgraden av arbetskraften, dels fördelningen av sysselsättningen mellan privat och offentlig sektor. Den svenska sysselsättningsdebatten visade hur viktigt det är att klargöra att sysselsättningens fördelning mellan privat och offentlig sektor måste bestämmas utifrån det politiska val som görs mellan privat och offentlig konsumtion. IUI:s långtidsbedömning anknyter till den diskussionen. De olika alternativen för ekonomins utveckling har utformats med hänsyn till skillnader

i den offentliga respektive privata konsumtionens tillväxttakt.

Under perioden 1975—1980 blir förmodligen sysselsättningsfrågan mindre framträdande. I stället förefaller de för närvarande aktuella frågorna kring inflation och valutapolitik, konkurrenskraft och bytesbalansmål att förbli ett centralt tema i den svenska debatten flera år framöver.

Sveriges internationella konkurrenskraft kan förbättras på i huvudsak tre vägar. För det första genom en nedskrivning av svenska kronan. Detta står dock i konflikt med önskemålet om att hålla nere den inhemska inflationstakten. För det andra genom en inkomst- och skattepolitik, som begränsar kostnadsökningen för arbetskraft. För det tredje genom åtgärder som höjer produktiviteten. Efter en inledande presentation av IUI:s långtidsbedömning diskuteras dessa tre vägar utifrån de antaganden och beräkningar som gjorts i denna. I en diskussion av dessa frågor är det önskvärt att ange vilken real ekonomisk tillväxttrend man väntar sig. Man måste också vara klar över att förutsättningarna att förena målen jämvikt i bytesbalansen, låg inflationstakt och hög ekonomisk tillväxt påverkas av valet mellan offentlig och privat konsumtion.

Tabell 1. Försörjningsbalansen 1974—1980

Volymtillväxt i % per år i 1968 års priser

	O-alternativ	I-alternativ
Privat konsumtion	2,0	3,4
Offentlig konsumtion	3,0	1,5
Bruttoinvesteringar	3,1	3,7
Offentlig sektor	6,2	1,9
Privat sektor exkl. industri	2,6	4,2
Industri	3,2	7,0
Bostäder	2,0	3,5
Lager	1,8	1,8
Export	6,3	7,5
Import	5,0	6,3
BNP	2,9	3,6

Källa: IUI:s långtidsbedömning

* Ekon. dr Lars Wohlin är chef för Industriens utredningsinstitut, Stockholm.

Två utvecklingsvägar

IUI:s långtidsbedömning har byggts upp kring två huvudalternativ. Bägge alternativen ger jämvikt i bytesbalansen 1980. År 1980 förutsättes vara ett år med samma kapacitetsutnyttjande i ekonomin som 1974.

I det s.k. offentlig-expansiva alternativet — O-alternativet — växer den offentliga konsumtionen i fasta priser med 3 % per år 1974—1980, medan den privata konsumtionen ökar med endast 2 % per år (se tabell 1).

Det andra alternativet har en stark inriktning mot privat konsumtion som ökar med 3,4 % per år, medan den offentliga konsumtionen bara växer med 1,5 % per år. Ca $\frac{2}{3}$ av industrivarorna går till privat konsumtion. Därför kräver en snabb tillväxt av denna en högre tillväxttakt för industriproduktionen än i O-alternativet. Det andra alternativet har därför kallats det industriexpansiva alternativet — I-alternativet.

Av den totala konsumtionsökningen i löpande priser 1974—1980 går i O-alternativet 46 % till offentlig konsumtion och 54 % till privat konsumtion, räknat i löpande priser. Motsvarande andelar i I-alternativet är 35 % och 65 %.

BNP antas i det offentlig-expansiva alternativet växa med 2,9 % per år i genomsnitt under perioden 1974—1980 och i det industriexpansiva med 3,4 % per år. Skillnaden i BNP:s tillväxttakt mellan alternativen beror för det första på att produktivitetstillväxten i offentlig sektor är i stort sett noll, som den mäts i statistiken. Detta för med sig att en snabb ökning av den offentliga sektorn ger en långsammare genomsnittlig produktivitetstillväxt i hela ekonomin. För det andra beror den på att produktivetsökningen har bedömts gå snabbare inom industrin när industriproduktionens tillväxttakt är hög.

En markant olika fördelning av konsumtionen mellan offentlig och privat konsumtion får konsekvenser för ekonomins utveckling även i andra avseenden än produktion och produktivitet i olika sektorer. Således bedöms arbetskraftsutbudet öka

något snabbare vid en stark expansion av den offentliga sektorn, eftersom detta för med sig efterfrågeökning på kvinnlig arbetskraft. Nettoinvandringen av utländsk arbetskraft väntas dock bli större i det industriexpansiva alternativet.

Antalet sysselsatta väntas öka relativt kraftigt med mellan 175 000 och 200 000 personer (+0,8 % per år), främst genom höjning av förvärvsfrekvensen hos kvinnor. Den genomsnittliga årsarbetstiden antas sjunka som följd av ökat deltidsarbete, högre frånvaro etc. Totala antalet arbetade timmar i ekonomin blir i det närmaste oförändrat, förutsatt att ingen generell arbetstidsförkortning genomförs fram till 1980. Därigenom kan BNP:s tillväxttakt trots den långsamma produktivetsökningen bli högre än under första hälften av 1970-talet.

Sysselsättning i offentlig sektor ökar med 175 000 personer mellan 1974 och 1980 i I-alternativet och med ca 300 000 i O-alternativet.

Antalet sysselsatta i industrin beräknas enligt O-alternativet minska med 0,1 % per år, eller totalt med 6 000 personer. I I-alternativet är däremot ökningen av sysselsättningen 0,5 % per år, eller totalt ca 30 000 personer.

Industriproduktionen beräknas öka med 4,1 % per år i O-alternativet och 5,4 % per år i I-alternativet. För att denna produktionsökning skall kunna genomföras har industriinvesteringarna beräknats behöva öka i O-alternativet med 3,2 % per år och i I-alternativet med 7 % per år.

Det är enligt IUI fullt möjligt att genomföra vart och ett av de två huvudalternativen med enbart olika inriktning av den ekonomiska politiken. De internationella förutsättningarna och övriga förhållanden över vilka staten inte råder antas vara desamma i bägge alternativen.

Industriproduktionens tillväxt och bytesbalansmålet

Differentiering av alternativen med hänsyn till efterfrågans fördelning belyser de skilda krav på industriexpansionen som en satsning på offentlig

respektive privat konsumtion ger upphov till. Industriproduktionen måste vara så stor att den motsvarar den inhemska efterfrågan på industrivaror samt ger det överskott i utrikeshandeln som behövs för att täcka de växande underskotten på tjänste- och transfereringsbalanserna.

Av tabell 2 framgår det krav på ökning av industriproduktionen som tillväxten av olika användningsområden ställer i de bägge alternativen. Den inhemska industrivaruförbrukningen växer med 2,0 resp. 3,4 % per år i de olika alternativen. Därvid har hänsyn tagits till såväl den direkta som den indirekta användningen av industrivaror. Tillväxten av den importsnåla — eller industrivarusnåla — offentliga sektorn kräver en ringa ökning av industriproduktionen i bägge alternativen, eftersom större delen av den offentliga konsumtionstillväxten beräknas ligga på vårdsektorn med mycket låg industrivaruförbrukning. Skillnader i den slutliga inhemska industrivaruförbrukningen beror på skillnader i den privata konsumtionens och investeringarnas tillväxttakter mellan de bägge alternativen. Ungefär två procentenheter av industriproduktionens årliga tillväxttakt beräknas behöva gå till att öka handelsbalansens saldo så mycket att jämvikt i bytesbalansen uppnås 1980. I I-alternativet beräknas exporten av industrivaror öka med 9 % och importen med 6,6 % per år. Motsvarande tal i O-alternativet är 7 % och 5 % per år.

Det bör understrykas att anledningen till att så stor del av industriproduktionens tillväxt måste avdelas för att uppnå jämvikt i bytesbalansen enbart till mindre del är att man skall återställa en bristande balans i utgångsläget. Ca $\frac{3}{4}$ av den förbättring i handelsbalansens saldo som IUI räknat med som behövt beror på en förväntad kraftig försämring av sjöfartsnettet, ökad u-hjälp, fortsatt växande underskott i turistnettet och ökade räntebetalningar på utlandsskulden.

Satsar man på den importsnåla offentliga konsumtionen blir således kravet på överföring av resurser till industrin begränsat. När det därför i

Tabell 2. Olika användningsområdens bidrag till industriproduktionens tillväxt 1974—1980 vid IUI:s två utvecklingsalternativ för svensk ekonomi

	Andel i procent av slutlig industrivaruförbrukning 1974 ¹	Andel av den årliga efterfrågeökningen av industrivaror 1974—1980 i procentenheter	
		O-alt.	I-alt.
Privat konsumtion	65	1,1	2,4
Offentlig konsumtion	9	0,2	0,1
Investeringar			
inkl. lager	23	0,7	0,9
Export-import av industrivaror	3	2,1	2,0
Industriproduktion	100	4,1	5,4

¹ 1968 års priser

Källa: IUI:s långtidsbedömning

debatten talas om kravet på resursöverföring till exportindustrin eller den importkonkurrerande industrin för att klara bytesbalansen, ligger däri underförstått att man inte tänker sig en så svag privat konsumtionsökning¹ som O-alternativet innebär.

¹ Försörjningsbalansen för slutlig förbrukning av industrivaror hade 1974 ungefär följande utseende i miljarder kronor i 1968 års priser:

Produktion (netto)	70,0
Import	41,6
Summa tillförsel	111,6
Export	43,8
Slutlig inhemsk förbrukning	67,8
Summa användning	111,6

Produktionen (exkl. internleveranser) motsvarar inhemska förbrukning plus saldot mellan export och import. dvs. $67,8 + 2,2 = 70$. Det är denna summa som är fördelad på olika användningsområden i första kolumnen i tabell 2. I 1968 års priser hade Sverige ett exportöverskott i handelsbalansen som genom terms-of-trade försämring resulterade i ett underskott i 1974 års priser.

Valutapolitik och Inflationstakt

IUI:s långtidsbedömning utgår liksom LU 75 från att målet är jämvikt i bytesbalansen 1980. Utgångsåret för våra kalkyler, 1974, hade Sverige ett visst underskott i bytesbalansen. Man kan diskutera huruvida det förelåg någon fundamental jämviktsbrist 1974 som kunde motivera en devalvering av svenska kronan. Enligt vår bedömning var detta icke fallet. Normalt har Sverige ett visst underskott i högkonjunkturer på grund av fasförskjutningen mellan den svenska och den utländska konjunkturen. Den svenska aktivitetsnivån i ekonomin låg betydligt högre än i övriga OECD-länder.

Sverige hade mellan 1971 och 1974 klart förbättrat sitt kostnadsläge gentemot utlandet. Oljeprishöjningen försämrade handelsbalansen med 8 miljarder kronor, medan underskottet i bytesbalansen var ca 4 miljarder kronor. I vad mån man skall anse att det förelåg en strukturell jämviktsbrist beror på hur pass temporär man bedömer den terms-of-trade-försämring vara som oljeprisstegringen medförde. Det finns en del som talar för att oljepriserna inte kommer att stiga i takt med den internationella prisnivån. IUI:s huvudkalkyl utgår från oförändrad terms-of-trade mellan 1974 och 1980. I en känslighetskalkyl visas att ett oförändrat nominellt pris på olja skulle reducera den beräknade behövliga ökningen i handelsbalansens saldo med $\frac{2}{3}$.

IUI har antagit att växelkursen kommer att vara oförändrad fram till 1980.² Detta kan synas vara orealistiskt i ett läge med rörliga växelkurser. Mellan 1970 och 1975 skedde dock inte någon nämnvärd förändring av den svenska kronkursen om man väger prisförändringen på Sveriges 14 viktigaste handelspartners valutor med deras andelar av svenska utrikeshandeln. Inom ramen för en oförändrad växelkurs har dock skett och kommer sannolikt stora förändringar i de olika valutornas inbördes relationer att ske. D-marken har således skrivits upp med ca 20 % den senaste femårsperioden. Om Västtyskland även fortsättningsvis

lyckas med en återhållsam kostnadsutveckling så ligger i vårt antagande om oförändrad växelkurs en förväntan om fortsatt devalvering av den svenska kronan gentemot D-marken. Konkret innebär det att Sverige inte skulle följa med den tyska apprecieringen.

Vi har vidare antagit att den internationella prisstegringen på varor och tjänster i svensk utrikeshandel kommer att uppgå till i genomsnitt 6 % per år mellan 1974 och 1980. BNP-prisindex i andra länder förutsätts således stiga snabbare. Enligt den s.k. EFO-modellen skulle en sådan internationell inflationstakt betyda, vid oförändrad växelkurs, att den inhemska inflationen skulle komma att uppgå till ca 7,5 % per år i genomsnitt under perioden 1974—1980.

En så hög inflationstakt för med sig en rad allvarliga problem. Det vore därför önskvärt att Sverige lyckades med en apprecieringspolitik som innebär att man upprätthåller en oförändrad kursrelation mellan kronan och D-marken. Vi har dock inte bedömt det som sannolikt att den ekonomiska politiken kommer att lyckas med detta. Man får

² I föregående nummer av denna tidskrift skriver Sven Grassman i artikeln "Hur mycket bör vi låna utomlands" att "anledningen till att långtidsutredningen räknat med att stora reala resurser måste föras över till exportnäringen är dels att man ansett kronan övervärderad 1974, dels att man räknat med en oförändrad växelkurs under de kommande fem åren".

Denna och liknande formuleringar på andra håll i debatten kan lätt leda till missförstånd om arten av de kalkyler som ligger bakom LU och IUI:s långtidsbedömning. Resursöverföringen till exportnäringarna måste vara lika stor helt oavsett om man antar oförändrad växelkurs eller ej, om man bortser från eventuella effekter på terms-of-trade. Växelkursförändring är bara ett medel att åstadkomma den nödvändiga resursöverföringen. Alternativt kan man sänka den svenska kostnadsnivån relativt utlandet genom löne- och skatteuppgörelser. Vidare är, som understrukits ovan, behovet av resursöverföring till exportnäringarna eller industrin som vi föredrar att tala om — helt beroende av den inhemska resursfördelningen.

dock räkna med ett starkt motstånd mot att Sverige själv initierar devalveringar som sänker kronans värde gentemot genomsnittet av andra valutor. Det är ett ytterst tveksamt medel för att förbättra konkurrenskraften. Risken är uppenbar att man kommer i en löne- och prisspiral som efter en tid snarast förvärrar läget. Ett för lågt kostnadstryck kan också medföra en försämrad produktivitet utveckling.

Den svenska kostnadsnivån har starkt försämrats de senaste åren. Från 1974 till 1976 beräknas den relativa förändringen i lönekostnaden per producerad enhet till Sveriges nackdel uppgå till ca 25 % gentemot Västtyskland, vilket inte bara beror på den snabbare löneökningen utan också på den svaga produktivitet utvecklingen i svensk industri under åren 1975 och 1976. Att i detta utgångsläge följa D-marken och därmed appreciera kronan mot genomsnittet av andra valutor synes inte realistiskt. Ett sådant gynnsamt utgångsläge förelåg dock i början av 1973 då Sverige hade förbättrat sin kostnadsrelation till Västtyskland under flera år. Genom en återhållsam kostnadsutveckling under de kommande åren borde det vara möjligt att mot slutet av 1970-talet på nytt skapa ett gynnsamt utgångsläge för en aktiv prisstabiliseringspolitik med successiva apprecieringar. Detta är ett argument för att söka jämvikt i bytesbalansen fram till 1980. För att en apprecieringspolitik, som betyder att man följer D-marken, skall lyckas och övertyga omvärlden måste Sverige *först* visa en förmåga att begränsa kostnadsstegringen så att det ger en tendens till överskott i utrikeshandeln, som sedan möjliggör en uppskrivning av valutan.

Utrymmet för löneökningar

En snabb expansion av den offentliga sektorn betyder att utrymmet för reallöneökningar blir starkt begränsat. I O-alternativet har vi beräknat det till knappt en halv procent per år. Större delen av den privata konsumtionsökningen på ca 2 % per år,

som vi räknat med i detta alternativ, kommer via kraftigt ökade transfereringar.

Det totala utrymmet för löneökning, varvid avses bruttolönen inkl. arbetsgivaravgifter och socialavgifter, har vi beräknat som summan av produktivitet ökning och den internationella inflationen, vilket blir 11,6 % i O-alternativet. Om staten kompenserar sig för den nominella nedjusteringen av skatteskalorna med höjda arbetsgivaravgifter begränsas utrymmet för avtalsmässiga löneökningar. Löntagarorganisationerna kommer att få svårt att acceptera detta. Risken är uppenbar att löneökningarna kommer att gå vida utöver det tillgängliga utrymmet.

I det industriexpansiva alternativet finns ett utrymme för en real löneökning på 2,5 % per år. Staten kan nöja sig med nedjusteringar av skatteskalorna utan höjda skatter på arbetskraft. Detta borde underlätta genomförandet av avtalsförhandlingarna. Det offentligtexpansiva alternativet torde däremot ge en hårdare press uppåt på lönerna och försvåra fullföljandet av en valutapolitik som håller kronan fixerad till D-marken. Förutsättningarna för en framgångsrik prisstabiliseringspolitik är därför beroende av vilket alternativ som väljs.

De mycket stora löneökningar som skedde 1974—1976 i Sverige bestämdes av löneutrymmet som uppstod genom den höga internationella prisstegringstakten 1973—1974. När sedan den internationella inflationen avtog kom den svenska kostnadsnivån att rusa förbi kostnadsutvecklingen särskilt i Västtyskland. Så länge den internationella inflationen varit hög och t. o. m. stigande och produktivitet utvecklingen någorlunda följt den tidigare trenden har det varit rimligt och kanske en fördel från stabiliseringssynpunkt att bestämma löneutvecklingen med hänsyn till den internationella inflationstakten och produktivitet utvecklingen under föregående avtalsperiod. Svårigheterna att begränsa den svenska kostnadsstegringstakten blir större när inflationstakten i utlandet dämpas och tidigare produktivitetstrend bryts.

Osäkerheten om den framtida internationella in-

flationen är mycket stor. LU 75 antar att den kommer att uppgå till 3 % per år, och vi tror att den blir dubbelt så hög. Den stora osäkerheten om den framtida inflationen och den stora variationen kring en hög nivå försvårar avtalsförhandlingarna. Det är därför angeläget att söka förena måttliga avtalsuppgörelser med någon garanti för löntagarna att kompenseras om pris- och produktivitetens utvecklingen avviker från den förväntade.

Produktivitetens utvecklingen

I tabell 3 redovisas den av IUI beräknade produktions- och produktivitetens utvecklingen sedan 1960 i svensk industri och de bedömningar som gjorts för perioden 1974—1980. Både arbetsproduktivitetens och totalproduktivitetens årliga tillväxt anges i tabellen. Totalproduktivitetens, ibland kallad teknik- eller restfaktor, erhålles genom att mäta hur mycket produktionen per sammanvägd enhet av arbetskraft och kapital ökar per år.

Totalproduktivitetens ökningstakt anger hur mycket produktionskostnaderna per producerad enhet skulle sjunka vid oförändrade priser på arbetskraft och kapitaltjänster. I allmänhet utgår man från att kapitalåtgången per producerad enhet är oförändrad. Ökningen i arbetsproduktivitetens anger då det löneutrymme som finns vid oförändrad avkastning på kapital. Om kapitalåtgången ökar får företagen betala en del av den ökade arbetsproduktivitetens med högre kapitalkostnader. Löneutrymmet blir därför mindre än vad arbetsproduktivitetens anger.

IUI har antagit att arbetsproduktivitetens tillväxttakt kommer att avta. IUI:s bedömning ligger en halv till en procentenhet under den som gjorts i LU 75. Skälet till detta antagande framgår av det följande. Den sjunkande produktivitetstillväxttaket kan kanske i någon mån bero på att flödet av ekonomiskt användbar ny teknologi avtagit. Detta flöde är emellertid i stort sett internationellt bestämt. Vi har inte utgått ifrån att potentialen av outnyttjad ny teknologi, som är fullt tillämpbar, skulle vara mindre i dag än under 1960-talet. Upp-

Tabell 3. Industrins produktions- och produktivitetens utveckling 1960—1980

Årlig procentuell förändring

	Produktion	Kapitalproduktivitet	Arbetsproduktivitet	Totalproduktivitet (teknikfaktorn)
1960—1965	7,4	+ 1,9	6,8	5,1
1965—1970	4,9	+ 0,7	6,6	4,5
1970—1974	4,1	— 0,6	5,7	3,4
IUI:s bedömning 1974—1980				
O-alternativet	4,1	— 0,8	5,0	3,0
I-alternativet	5,4	— 0,2	5,7	3,6

Källa: IUI:s långtidsbedömning 1976 (sid 254)

gifter om detta saknas dock. Möjligheterna att uppnå skalekonomiska vinster kan dock väntas bli mindre i vissa branscher, t.ex. skogsindustrin.

Sjunkande kapitalproduktivitet

Enligt IUI:s beräkningar har kapitalåtgången per producerad enhet, som under 1960-talet var oförändrad eller t.o.m. sjunkande, stigit under första hälften av 1970-talet. Detta kan bero på miljö- och värdinvesteringarna. Det kan också bero på att företagen fortsatt att ersätta arbetskraft med kapital i oförändrad takt, vilket lett till avtagande avkastning på kapital när den tekniska utvecklingen går långsammare. Teknisk utveckling måste här fattas i vid mening och inkluderar förbättringar i produktionsmetoder, taktens i utvecklingen av nya produkter, strukturomvandling och stigande kvalitet på arbetskraftsinsatsen. Att substitutionen av arbetskraft med kapital hållits uppe kan sammanhänga med att priset på kapitaltjänster sänkts i relation till arbetskraftens genom bl.a. riklig tillgång på billig finansiering till industrin.

Förändringar i arbetslivet, t.ex. nya löneformer, trygghetslagstiftning, högre frånvaro etc., synes ha påverkat kostnaden för arbetskraften mer än som

avspeglar sig i bruttolönen per timme. En del företag börjar räkna med väsentligt högre pris på arbetskraft i sina investeringskalkyler än som svarar mot bruttolönen. Detta driver på substitutionen av arbetskraft med kapital.

Långsammare strukturomvandlingstakt

Förbättring av produktionsmetoderna kräver ofta investeringar i nya anläggningar och maskiner. Takten i vilken man bygger nya högproduktiva anläggningar, vilka nästan genomgående har betydligt högre kapacitet, och nedläggningen av äldre produktionsenheter bestämmer i hög grad produktivitetstillväxten i stora delar av industrin, i synnerhet inom processindustrierna.

Motståndet mot nedläggning av olönsamma företag och produktionsenheter har på 1970-talet dock medfört hårdare krav än förr på att företag som lägger ner en verksamhet skall finna en ersättningsindustri innan man lägger ner. Nedläggningarna tenderar därför att fördröjas, vilket leder till en allmänt långsammare produktivitetshöjning. Vid snabbare tillväxt i industrin blir det dock lättare att finna ersättningsindustrier eller alternativ produktion inom koncernerna. Dessa ersättningsinvesteringar kan vid det snabbare expansionsalternativet också ske från ett större urval av alternativ med lägre subventionsnivåer, vilket sannolikt också gör dem mer produktiva. Det är ett skäl till varför vi tror att högre industritillväxt ger högre produktivitetstillväxt. En stor del av svensk industri ligger på relativt små orter som domineras av ett eller ett par företag. Därför är den koppling mellan expansion och nedläggning som vi här pekat på av stor betydelse för produktivitetstillväxten.

Under 1960-talet var man beredd att acceptera en hög strukturomvandling. Det ankom på arbetsmarknadspolitiken att klara den arbetslöshet som följde av nedläggningarna. Under 1970-talet har politiken ändrats.

Det finns flera skäl att satsa på en snabb förnyelse av kapitalstrukturen. Gamla anläggningar

svarar för den dominerande delen av miljöföroringarna och den dåliga inre arbetsmiljön, och är samtidigt de som använder mest energi per producerad enhet. I utredningen visas att en politik som inriktats på en snabbare strukturomvandling skulle gett lika stora förbättringar av den yttre miljön till lägre kostnad än omfattande subventioner av miljövärdsinvesteringar i existerande anläggningar inom massa- och pappersindustrin. Något motsatsförhållande mellan förbättring av inre och yttre miljö och snabb produktivitetstillväxt föreligger inte; däremot kan en snabb strukturomvandling skapa sysselsättningsproblem på enskilda orter.

Om vi får en fortsatt uppbromsning av strukturomvandlingstakten är detta främst en konsekvens av ökat motstånd mot nedläggningar och av formerna för styrning av miljövärdsinvesteringar och branschutbyggnader. Tekniskt-ekonomiskt torde det finnas samma produktivitetstillväxtpotential som tidigare.

Produktförnyelse och immateriella investeringar

I debatten sätts ofta likhetstecken mellan produktivitetstillväxt och rationaliseringar, utslagning av gamla anläggningar och byggande av nya. Från arbetskraftens sida uppfattas rationaliseringar ibland negativt. En stor del av produktivitetstillväxten härrör dock från utveckling av nya produkter och successiva förbättringar av gamla. Förutsättningen för sådan produktivitetstillväxt är dock att företagen snabbt får ut de nya produkterna på marknaden och uppnår ett högre pris för dem, vilket i sin tur förutsätter att de ligger före konkurrenterna. Snabbheten med vilken företagen kommer ut med sina nya produkter på marknaden spelar således en avgörande roll för produktivitetstillväxten. Immateriella investeringar i utvecklande av nya produkter och bearbetning av nya marknader väger mycket tungt i stora delar av svensk industri. Eftersom produktivitetstillväxten svarar för den övervägande delen av industrikapita-

citetens tillväxt kan det vara missvisande att alltför hårt betona nödvändigheten av en hög investeringstakt.

De reformer som nu genomförs när det gäller arbetslivets organisation, trygghetslagar, medbestämmanderätt på alla nivåer, förhandlingar och alla former av ändringar i produktionen etc. rymmer risker för att förändringstakten går ner och att produktivitetstillväxten därmed sjunker. Om innovationskraften och förmågan att hålla sig tekniskt minst i jämnbredd med konkurrenter skulle minska är det svårt att kompensera den därav orsakade nedgången i arbetsproduktiviteten med stora kapitalsatsningar för att hålla uppe arbetsproduktivitets tillväxt. Till viss del har vi dock förutsett att politiken kommer att inriktas på att stimulera fram stora investeringar. Detta är ett skäl till att vi trots på ett inte alltför drastiskt fall i arbetsproduktiviteten. Däremot faller totalproduktiviteten särskilt i O-alternativet kraftigt.

”Produktivitetspolitik”

Det råder olika uppfattningar om hur snabb produktivitetstillväxten kommer att bli. Från näringslivets sida har starka farhågor framförts för en betydande nedgång i produktivitetstillväxten som följd av ökat motstånd mot strukturförändringar, ändrade regler för arbetslivet etc. Från löntagarsidan har man bedömt produktivitetstillväxten mer optimistiskt.

Bakom dessa ståndpunkter ligger uppenbart olika uppfattningar om konsekvenserna för produktivitetstillväxten av näringspolitiken, arbetslagstiftningen, ändrade löneformer, skattepolitiken m.m. eller med ett ord, effektiviteten i olika ekonomiska system. Egentligen borde man i en långtidsutredning specificera under vilka förutsättningar ifråga om näringspolitik i vid mening som en viss produktivitetstillväxt kan bedömas som sannolik.

Det är dock utomordentligt svårt att empiriskt belägga betydelsen av alla de faktorer som bestämmer produktivitetens utveckling. Exempelvis

talar en del för att det föreligger ett negativt samband mellan ett högt skattetryck och långtgående inkomstutjämnning å ena sidan, och produktivitetstillväxten å den andra. I brist på empiriskt belagd kunskap blir det snarast en fråga om politisk övertygelse. Funnes en sådan kunskap hade det varit intressant att precisera olika utvecklingsalternativ för ekonomin under olika antaganden om politikens inriktning i alla de avseenden som är av betydelse för produktivitetens utveckling. Det skulle krävt att man kunde ange den ”produktivitetspolitik” som skulle behöva föras på samma sätt som IUI i sin långtidsbedömning angivit den skattepolitik som behövs för att finansiera offentlig sektor och uppnå balans i ekonomin. Svårigheten att närmare ange en sådan politik har gjort att IUI:s långtidsbedömning inte preciserat sådana alternativ utan endast visar på konsekvenserna av olika produktivetsantaganden.

Problem för den ekonomiska politiken

Vi har diskuterat tre olika vägar att öka industrins konkurrenskraft för att uppnå det uppställda bytesbalansmålet: devalvering, löne- och skatteuppgörelser samt åtgärder för att höja produktivitetstillväxten. Devalvering framstår som en ytterst tveksam väg att stärka konkurrenskraften. En apprecieringspolitik är som ovan framhållits oralistisk i nuvarande utgångsläge. Politiken måste i stället inriktas på en löne- och skatteuppgörelse som begränsar kostnadsökningen. Genom den stora osäkerheten om framtida inflation och de starka variationerna i inflationen kring en hög nivå krävs säkerligen inkomstgarantier för att få till stånd sådana uppgörelser. Slutligen understryks vikten av en politik som upprätthåller en hög produktivitetstillväxt.

Förutsättningarna för en dämpning av kostnadsutvecklingen ter sig något olika i de bägge huvudalternativen.

En snabb expansion av offentlig konsumtion innebär att mindre krav ställs på industrisektorn. Den sjunkande sysselsättningen i industrin kom-

penseras av ökad sysselsättning i offentlig sektor. Den behövliga exportökningen för att uppnå yttre jämvikt blir lägre. Företagen tvingas som följd av svag utveckling av hemmamarknaden att öka sin export. En sådan politik kan sannolikt genomföras vid en något högre kostnadsnivå inom landet än vid expansionsalternativet vid en given kursrelation mellan svenska kronan och övriga valutor. Den måttliga investeringstillväxt som detta alternativ också innebär betyder att lönsamhetskravet kan begränsas i industrin. Oförändrad självfinansieringsgrad bör kunna uppnås vid en högre löneandel än den som gällde 1974. Mycket talar också för, som anfördes ovan, att man får en snabbare ökning i arbetskraftskostnaden i detta alternativ.

I det industriexpansiva alternativet kan de avtalsmässiga löneökningarna beredas större utrymme. Löneökningarna kan därför lättare begränsas. Vinstnivån måste dock hållas uppe på en väsentligt högre nivå för att de stora industriinvesteringarna skall komma till stånd. Exporten måste i detta alternativ växa mycket snabbt fram till 1980. Svensk industri måste vinna marknadsandelar tack vare en tillräckligt stark återhållsamhet i kostnadsutvecklingen.

Det offentlig-expansiva alternativet leder, enligt dessa bedömningar, till en något snabbare inhemsk prisstegringstakt än det industriexpansiva. Däremot torde det snarare vara en lättare väg att nå extern balans, eftersom resursöverföringskraven till industrin blir så mycket mindre.

I diskussionen om resursfördelningen mellan offentlig och privat konsumtion presumeras i IUI:s långtidsbedömning att en viss långsiktig fördelning sätts upp som ett mål för den ekonomiska politiken, och att detta mål kan realiseras med hjälp av en lämplig inriktning av de stabiliseringspolitiska åtgärderna i varje fas av konjunkturcykeln under den kommande femårsperioden. Detta rationella synsätt är dock kanske inte en riktig beskrivning av hur resursfördelningen faktiskt bestäms. Sannolikt prioriteras målen full sysselsättning och yttre balans, medan prisstabilise-

ring, en viss resursfördelning och ekonomisk tillväxt sätts i andra hand.

En framgångsrik dämpning av den inhemska kostnadsutvecklingen och en gynnsam utveckling av utrikeshandeln torde göra politiken mindre benägen att bromsa den privata konsumtionen som har stort importinnehåll. Blir däremot löneökningarna stora kommer detta att leda till sysselsättningssvårigheter i industrin och underskott i bytesbalansen. Man får nämligen utgå från att man i det längsta söker undvika en nedskrivning av kronan, eftersom det är en ytterst tveksam väg att stärka konkurrenskraften på. I ett sådant läge torde politiken i stället komma att inriktas mot ökad offentlig sysselsättning, bromsning av tillväxten i privat konsumtion samt en rad selektiva åtgärder, som syftar till att stärka investerings- och sysselsättningsutvecklingen i industrin. Löneandelen hålls uppe i industrin, och inslaget av skattefinansierade investeringar blir större. Löntagarna får via skatten återbetala en del av lönen som transfereringar till företagen.

Den faktiska fördelningen mellan privat och offentlig konsumtion kan därför delvis ses som ett resultat av hur väl ökningen i kostnadsnivån kan begränsas. Resursfördelningen blir ett medel i stabiliseringspolitiken i stället för ett mål. En stark återhållsamhet från industrins sida mot löneökningar under kommande år skulle enligt detta inte bara kunna dämpa inflationstakten — ett mål som kanske inte alla företag upplever som det mest prioriterade — utan även påverka resursfördelningen och näringspolitiken.

Slutligen finns också skäl att understryka den grundläggande betydelse som antagande om produktivetsutvecklingen har för möjligheten att realisera de olika alternativen. Skulle produktivetsutvecklingen i industrin bli väsentligt lägre krävs en stark återhållsamhet både med offentlig och privat konsumtion. Mycket talar för att man i ett sådant läge inte kommer att kunna nå målet jämvikt i bytesbalansen 1980.