

## Ekonomiska diagnoser och prognoser

*Vad är förklaringen till att den ekonomiska politiken inte lyckades under 70-talet? Professor Erik Dahmén analys av orsakerna härtill hölls ursprungligen som ett anförande vid Handelshögskolans i Stockholm diplomfest i vår. Han konstaterar att diagnoserna av utgångsläget för olika åtgärder många gånger varit otillfredsställande. Den gängse statistiken ger en alltför grov bild av utvecklingen. De goda årsresultaten 1973–74 ledde till alltför optimistiska bedömningar från det stora flertalet företag. Man borde beaktat lönsamhets- och soliditetsnedgången och satsat mer på förnyelse och omorientering inom industrien.*

1970-talets ekonomiska politik uppvisar få framgångar, betydande ineffektivitet och somligt som gjort ont värre. Utvecklingen inom industrien efter 1975 ser inte heller bra ut i historiskt perspektiv.

Den för flertalet ekonomer näraliggande förklaringen till den ekonomiska politikens mestadels sorgliga 70-talshistoria är, att politikerna och andra av oförstånd inte följt teoriens rekommendationer. Den förklaringen räcker ett stycke på väg. Men den är långt ifrån tillräcklig. Dessbättre, ty om så vore fallet, skulle det ju utesluta en intressant samhällsvetenskaplig fråga, nämligen varför så många mer eller mindre begåvade personer så ofta fattar dumma beslut, dumma i den meningen att de siktar på oförenliga mål eller innebär användning av medel, som inte är ändamålsenliga, ibland t o m motverkar sitt syfte. Uppgiften att besvara denna utmanande fråga kan jag dock inte åta mig. Ambitionen måste begränsas till att klargöra några av de mera påtagliga anledningarna till 70-talets nedslående erfarenheter.

En sådan är, att diagnoserna av utgångslägena för olika åtgärder och framför allt av de förlopp som lett fram till dessa utgångslägen ofta varit otillfredsställande. Detta har i sin tur bidragit till att både genuina prognoser, dvs sådana där inga "om" och "men" förekommer, och andra prognoser, t ex beträffande verkningarna, under preciserade förutsättningar, av det ena eller andra ekonomisk-politiska medlet, gång på gång slagit fel.

Mycket av vad jag har att anföra som stöd för denna tes är hämtat från egen och andras forskning vid Handelshögskolan, Industriens Utredningsinstitut och Ingenjörsvetenskaps-

akademien. Denna bygger på delvis andra metoder än de som är karakteristiska för den teori och den sorts studier som i stort sett satt sin prägel på konjunkturrapporter och ett antal sk långtidsutredningar.

Ser man på den mest lättillgängliga och vanligen redovisade statistiska bilden av den svenska samhällsekonomiens utveckling under tiden efter Andra världskriget ser det ut som om en olycka började drabba oss först 1975. Av de grova statistiska serierna framgår före denna tidpunkt inte tydligt någonting anmärkningsvärt, som förebådar 70-talets akuta kris. Mot den bakgrunden kan det vara intressant att granska diagnoser och prognoser från den här tiden, framför allt de som gjordes kring 1975 och som jag skall beröra först.

#### Läget 1973–74

Det blev under åren 1973–74 vackra årsresultat och optimistiska bedömningar från det stora flertalet företag. Högkonjunkturen ansågs vara ungefär som alla andra, låt vara särskilt gynnsam för svensk industri. Krav på mycket inflationistiska lönehöjningar mötte därför inget avgörande motstånd. Stora investeringar gjordes, ibland under inflytande av skattetänkande och med tanken att skulder och räntor skulle klaras med den accelererande inflationens hjälp. I den allmänna optimismen förutsågs livlig investeringsverksamhet även för resten av 70-talet. Politikernas fröjd var stor. I den offentliga sektorn hade man rymliga spenderbyxor. Samhällsekonomiens styrka upplevdes som stor. Somliga trodde tomt, att kronans yttre värde skulle kunna följa den starka D-markens.

När bakslaget kom med överraskande styrka, utlöst av en internationell konjunkturedgång och oljekrisen, var det med hänsyn till att inga klara varningstecken tidigare observerats naturligt att med olika ekonomisk-politiska medel, bl a lagerstöd, försöka överbrygga vad man uppfattade som en konjunktursvacka. Tanken var, att man därefter skulle kunna haka på en internationell uppgång. Överbrygningen lyckades rätt bra, men sedan kom vi inte alls med i den internationella uppgången mot slutet av 1975. I stället hoppade vi över inte bara denna utan också den fortsatta uppgången under de följande två åren. Företagen och deras aktieägare förlorade inte bara mycket pengar utan också sin tidigare optimism. Både investeringar och investeringsplaner skars ned kraftigt. När den allmänna kostnadskrisen, som lätt förklaras med gängse penning- och konjunkturteori, började bli outhärdlig, beslöt vi att devalvera – och således i realiteten också att låta inflationskrafterna få ny styrka. Med ungefär samma samhällsekonomiska diagnoser som före krisen var det med denna växelkursändring bäddat för föreställningen att industriens konkurrenskraft i stort sett återställdes, låt vara att framtiden tedde sig osäkrare och att i enstaka branscher sk strukturella svårigheter, som plötsligt uppstått, inte kunde väntas bli klarade redan under den förestående konjunkturuppgången.

De otillfredsställande diagnoserna hade i viss mån att göra med att mycket av den statistik man litade till var otillförlitlig samtidigt som det saknades ett bra system för snabb information om väsentliga ting. Belysande exempel på detta ges bl a i Jan Wallanders lärorika lilla skrift, "Om prognoser, budgetar och långtids-



planer". Vad jag nu vill uppehålla mig vid är dock inte detta utan någonting annat: En gängse penning- och konjunkturteori naturlig fixering vid ett antal ganska abstrakta begrepp och därtill knutna grova statistiska serier och ett alltför ringa intresse för historisk analys med delvis annorlunda beskaffad teori bidrog till att man inte klart nog såg vad som i verkligheten hände i industrien under ett långt, föregående förlopp. Detta gjorde i sin tur att man inte väl förstod, att 1973-74 års uppsving vilade på lös grund liksom inte heller, att den av 1975 års löneavtal och den följande valutapolitiken framkallade kostnadskrisen drabbade en av långsiktigt verkande faktorer försvagad industri.

Vad var det, närmare bestämt, man såg — och inte såg?

Man såg en industriproduktion, som länge följt en snyggt uppåtriktad trend. Investeringar, som inte sviktat. En produktivitet, som ökat mycket tillfredsställande, dvs produktionen per arbetstimme hade stigit ganska snabbt. Kostnaderna per producerad enhet, som trots ständigt lönepress uppåt inte skjutit i höjden mer än i konkurrentländerna. Så länge inte detta var fallet, togs penningvärdeförsämringen med ro av de flesta och välkomnades av många. På utrikeshandels område hade man vid 60-talets mitt visserligen förutsett en del bekymmer men det hela hade ju efter hand gått bra. Någon nettoupplåning utomlands hade inte blivit nödvändig. Man hade också kunnat notera, att i genomsnitt hade exportpriserna inte utvecklats ogynnsamt i förhållande till importpriserna. Industrien tappade i stort sett inte marknadsandelar. Lönsamheten, slutligen, visade visserligen nedåtriktad trend men lutningen såg inte

särskilt betänklig ut och utgångsläget hade varit högt. Detsamma gällde förhållandet mellan eget och främmande kapital.

#### Vad som inte syntes

Allt detta och mycket annat liknande såg man. Men det var åtskilligt som man inte såg. Jag skall i all korthet redogöra för några av inslagen i den bild som framträder sedan man satt på sig andra glasögon än den förhärskande teoriens, dvs glasögon, som innebär möjlighet till mycket mera differentierad analys och låter oss se mycket av det som döljer sig bakom den grova statistiska bilden. Vilka förändringar av industriens förutsättningar och vilken industriell omvandling framträder, när man, som det heter på fackspråk, disaggregerar analysen och koncentrerar intresset kring företagarverksamheten, den tekniska utvecklingen och, inte minst, marknadsmekanismerna? Och om man i anslutning till detta inte drar sig för att använda även de mjukdata, framtagna med historisk forskningsmetod, trots att de inte kan ge material till sofistikerade statistiska analysmetoder och de ekonomiska tester?

Till att börja med finner man, att industriproduktionens utveckling före mitten av 60-talet inte motsvarade vad den borde ha kunnat vara under de då föreliggande, mycket gynnsamma förutsättningarna, främst på avsättningsmarknaderna utomlands och här hemma. Skillnaderna i modernitet mellan olika anläggningar var stora men likväl slogs få ut — utom, från 1953 och framåt, i textil- och beklädnadsindustrien. Det fanns många möjligheter till snabbare produktivetsförbättring. Räntabiliteten, som i början var hög, sjönk i allmänhet.

Den borde av mycket att döma ha kunnat förbli högre än faktiskt blev fallet.

Med ändamålsenliga analysinstrument och med den oskattbara hjälpen av en efterklokhet, som ju är lättare att förvärva än förklokhet, kan man konstatera, att konkurrensen sällan var tillräckligt hård under 50-talet för att tvinga industrien att överlag göra sitt bästa. Vid övergången till 60-talet kom man dock igång med stora investeringar och särskilt mycket ny teknik byggdes in i nya fabriker och anläggningar. Under 60-talets första hälft steg därför produktiviteten ovanligt snabbt. Det var inte många nyanläggningar, som kom att visa sig vara felinvesteringar. Både industriens och samhälls-ekonomiens expansion blev under fem års tid imponerande.

Kring mitten av 60-talet blev det en scenförändring. Förutsättningarna förändrades avsevärt. Konkurrensen blev mycket hårdare och kom delvis från nya håll samtidigt som lönepressen uppåt blev starkare. Intäkterna sviktade ofta samtidigt som kostnaderna för kapitalanskaffningen steg. Det sistnämnda berodde både på spararnas ökade inflationsmedvetenhet och på den renässans för penningpolitiken som följde av att finanspolitiken allt tydligare visade bristande effektivitet som skapare av balans i samhällsekonomin.

Inom industrien satsades nu överlag intensivt på att pressa ned kostnaderna. För åtskilliga företag gällde det att överleva och man hann då inte med mycket annat, tex i form av en förnyelse på produkt- och marknadssidan, som ju i regel skulle ha krävt mera tid. Investeringarna fick sin tyngdpunkt vid maskiner inom befintliga anläggningar. Rationaliseringarna gjordes såväl inom anläggningarna, bl a genom

maskinparkens modernisering och utsortering av produkter, som medelst sammanslagningar och nedläggningar. Mycket gick ut på att utnyttja stordriftsfördelar. Det blev i många fall fortfarande betydande produktivitetsoökningar men i motsats till tidigare resulterade dessa långt ifrån alltid i ökad räntabilitet utan bara i någorlunda upprätthållen sådan, om ens det. Inte så få investeringar visade sig snart resultera i föga lönsam produktion. Vidare gick det inte lika bra som tidigare för de förhållandevis omoderna företagen och anläggningarna att leva vidare. Mot mitten av 70-talet hade därför de förut stora skillnaderna mellan olika företag och anläggningar blivit mindre.

Det kan alltså konstateras, att den även efter 1965 väl upprätthållna takten i produktions- och produktivitetsoökningen i betydande grad berodde på att man utnyttjade den reserv av rationaliseringsmöjligheter man haft råd att hålla sig med tidigare. Om produktionskurvan hade pekat mera uppåt redan under 50-talet så skulle 60-talets första hälft inte ha framstått som så exceptionell. Eftersom produktionen under 50-talet hade en med tanke på de dåvarande yttre omständigheterna undernormal stegringstakt medan stegrings takten under rätt många år efter 1965 genom kostnadsänkande åtgärder, som till stor del måste ha engångskaraktär, kan sägas ha varit övernormal, kom inte ett trendbrott vid 60-talets mitt att framträda för 70-talet analytiker. Betydande förändringar i de på litet längre sikt avgörande förutsättningarna för den industriella utvecklingen kunde inte någorlunda klart diagnosticeras. I vart fall kunde det inte ske med de vanligaste teoretiska och statistiska analysmetoderna. Detta framgår ganska väl, om man går igenom några



tänkbara argument mot den diagnos jag nu i efterhand gjort.

Ett sådant är, att utvecklingen av kostnaderna per producerad enhet ju inte tydde på att industrien från 60-talets mitt försvagades i förhållande till andra länders industri. Statistiken ifråga återspeglar emellertid inte hela den intressanta verkligheten. Den säger tex ingenting om betydelsen av de just från denna tid många nya utländska konkurrentföretag som hade mycket lägre kostnadsnivå. Deras tillkomst ökade hela tiden den absoluta skillnaden i enhetskostnaderna även i de många fall då dessas stegringstakt från utgångsläget för de nya konkurrentländernas del var densamma som i Sverige eller to m snabbare. Även i de fall då den absoluta kostnadsskillnaden inte ökade, blev naturligtvis påfrestningarna med tiden värre än just i början. En relativt måttlig stegringstakt i enhetskostnaderna och en framskjuten position i rent tekniska hänseenden inom ett gammalt verksamhetsområde hjälpte ju för övrigt inte, om man höll på att slå ut av nya branscher eller nya produkter. Det var just vad som började hända inom åtskilliga områden under 60-talets lopp.

Ett annat motargument kan vara, att i genomsnitt förändrades inte importpriserna i förhållande till exportpriserna i ogynnsam riktning, dvs vad som brukar kallas "terms of trade" försämrades inte. Nej, inte enligt gängse beräkningar. Men gör man analytiskt viktiga distinktioner, upptäcker man kanske ett och annat av intresse. Importprisindex påverkades måhända mer än tidigare av prisfall på varor, som svensk industri själv producerade? Alltså inte lika mycket som tidigare av förmånliga priser på nödvändigtvis importerade råvaror

och på olja? Eftersom möjligheterna till snabba och tämligen smärtfria omställningar inom landet genom överföring av produktionsresurser från de av förödande utländsk konkurrens träffade industrierna till industrier med alltjämt god konkurrenskraft sedan 60-talets varit ringa, var detta i så fall någonting oförmånligt för Sverige under de här årtiondena. Vi vet ännu inte tillräckligt mycket om hur den betydelsefullare verkligheten bakom de grova terms of trade-beräkningarna började se ut under 60-talets lopp. Men om det, såsom sannolikt är fallet, varit en utveckling i den ovan antydda riktningen, så betydde det under de i övrigt rådande förhållandena en försvagning av industrien.

Men industrien tappade ju inte i avsevärd utsträckning marknadsandelar och handelsbalansen klarade sig efter några incidenter bra ända fram till 70-talets mitt. Riktigt, men detta säger inte allt. Går man djupare i analysen finner man, att det förutsatte, att åtskillig exportindustri och konkurrensutsatt hemmamarknadsindustri under många år accepterade priser, som var för låga i förhållande till kostnaderna. Visserligen drogs därigenom valutor till landet, men detta återspeglade alltså inte en väl bibehållen industriell konkurrenskraft och inte heller ett i längden solitt underlag för bibehållna marknadsandelar och för utrikeshandelns fortsatta utveckling.

#### **Industriens lönsamhet**

Men den vanligen redovisade bilden av industriens lönsamhet samt soliditet, dvs förhållandet mellan eget och lånat kapital, såg ju inte på något sätt alarmerande ut förrän 1976. Nej,

men återigen: Gör man mera ingående och meningsfullare analyser än sådana som bygger på salderingar och summeringar till grova statistiska serier, vilka döljer mer än de avslöjar, finner man en betydligt intressantare verklighet.

De företag som fick sin lönsamhet så försämrade att de slogs ut, försvann ju ur statistiken. Denna blev alltså förskönad som indikator på vad som faktiskt hände med förutsättningarna för industriell verksamhet. För det andra kan konstateras, att det bland de återstående företagen i motsats till tidigare kom att finnas ganska många med dåliga resultat jämsides med de mycket lönsamma. Vidare minskade antalet nyetableringar. Båda sakerna betydde en förändring av särskilt intresse eftersom, såsom samtidigt blivit fallet, överströmningen av produktiva resurser från svaga till expansionskraftiga företag och branscher försvårats. För det tredje: Det plötsliga tillflödet av mycket pengar till industrien under åren 1973–74 återspeglade inte på minsta vis en i förhållande till den tidigare långsiktiga utvecklingen förbättrad situation eller framtidsutsikt. Det var en följd av en internationell hausse av utpräglat tillfällig art. Detta uppmärksammades långt ifrån tillräckligt vare sig inom industrien eller på andra håll. Slutligen en viktig sak: Inte ens om lönsamhets- och soliditetsbilden på det hela taget hade varit oförändrad skulle det ha tillåtit slutsatsen, att ingen försvagning av industrien skett. Från 60-talets mitt ställdes nämligen mycket större krav på motståndskraft och förnyelseförmåga än tidigare. Lönsamhets- och soliditetsnedgången borde därför även av detta skäl ha diagnosticerats som en mera oroande faktor än som vanligen var fallet.

### Hur politiken borde ha påverkats

Jag har nu anfört ett antal exempel till stöd för min inledande tes, att de diagnoser av utvecklingen under en lång följd av år och av läget vid mitten av 70-talet på vilka många prognoser och åtskillig ekonomisk politik, liksom också företagspolitik, grundades inte var tillfredsställande. Det återstår att med ett par exempel bland många specificera och konkretisera hur prognoser och politik skulle, eller åtminstone borde, ha påverkats av bättre diagnoser.

Med tanke på den sedan 60-talets mitt pågående förändringen av industriens förutsättningar borde lönehöjningarna ha varit mindre, i all synnerhet som den offentliga sektorn samtidigt växte snabbare än tidigare. 1975 borde de till stor del ha ersatts av en gratifikation. Investeringarna borde inte ha varit så stora på gamla områden som de nu blev, framför allt inte under 1973 och 1974 års penningtillflöde. Med undantag för de fall efter 1965 då överlevnad krävde så snabba räddningsaktioner i form av omedelbar kostnadsreduktion att nästan alla resurser gick åt till dessa, borde mera ha satsats på förnyelse och omorientering. Den äventyrliga kombinationen av accelererande inflation och en föreställning att inflationen kan betala skulder skulle säkert ha varit mindre vanlig, om en god diagnos avslöjat inte bara det triviala förhållandet att endast intäkter kan betala skulder utan också att många intäkter kan sjunka även vid ökad inflation. En riktigare diagnos skulle nog ha gjort både de för den ekonomiska politiken ansvariga och företagen mindre benägna att med lagerproduktion och en del andra, liknande åtgärder försöka överbrygga den konjunkturnedgång som började vintern 1975. Den hade rimligen också föran-



lett en större försiktighet med stora subventioner för att möjliggöra ungefär oförändrad verksamhet i industrier med små chanser att överleva i längden.

I dag borde en diagnos, grundad på det slags analys jag på några få punkter här refererat, bli kunna förebygga en tro, att aktuella ökningstal i produktionen och produktiviteten visar en på det hela taget återvunnen expansionskraft, alltså någonting mera än ett bättre kapacitetsutnyttjande tack vare devalveringen och den i stort sett ännu någorlunda goda internationella konjunkturen. Synen på frågorna kring växelkurspolitiken skulle nog också må väl av den nyansering som en tillfredsställande diagnos av det tidigare förloppet och det aktuella läget påkallar. Något tvivel skulle vidare inte vara möjligt beträffande innebörden av industriens aktuella resultatredovisningar. Kan-

ske skulle to m den löne- och skattepolitiska problematiken kunna saneras, något som onekligen är högeligen önskvärt, eftersom den till så stor del handlar om matematik, inte om den samhällsekonomiska verkligheten. Om jag för ovanlighetens skull tillåter mig ett visst mått av önsketänkande kan jag rent av tro, att krismedvetandet här i landet skulle komma till synes i någonting annat än ord.

Jag vill sluta med ett på lång erfarenhet grundat konstaterande: De som framför allt är intresserade av att inom ramen för ekonomisk politik eller företagspolitik göra prognoser löper större risk att göra dåliga sådana än de som i första hand intresserar sig för att diagnosticera det förflutna och det aktuella läget och som på den grunden skaffar sig effektiva informationssystem, handlingsberedskap och, framför allt, flexibilitet.