

LARS NYBERG:

Svensk ekonomi i långsiktsperspektiv

Ett flertal utredningar har det senaste året sökt strukturella förklaringar till 70-talets ekonomiska problem. Docent Lars Nyberg, som analyserar dessa, hävdar dock att det finns anledning att trycka på de konjunkturmässiga snarare än de strukturemässiga inslagen.

Stabiliseringspolitiken är av fundamental betydelse även när det gäller strukturomvandlingen. Denna fordrar ju att den arbetskraft som slås ut från lågproduktiva sektorer sugts upp i de högproduktiva, vilket sker i högkonjunkturer. Den svenska kostnadsnivån måste därför ständigt anpassas för att klara utlandets konkurrens. Löneavtalet för 1975 och 1976 ledde till en ökning av kostnadsnivån med 20 % och fick till följd att nästan all strukturomvandling avstannade. Höstens löneförhandlingar har därför stor betydelse inte bara för utvecklingen de närmaste åren utan även då det gäller att smidigt anpassa industrisektorn i ett långsiktigt perspektiv.

Under 1970-talet har den svenska ekonomin tillvuxit i betydligt långsammare takt än genomsnittet för andra industriländer. Åren 1971-78 steg den svenska bruttonationalprodukten med 14,6 % medan OECD-området totalt ökade med 31,7 %. Det är en kraftig försämring i jämförelse med siffrorna från 50- och 60-talen.

Det är naturligt att denna utveckling väckt oro i vida kretsar. Är det så att den svenska ekonomin på lång sikt förlorat i konkurrenskraft relativt den övriga industrivärlden? Det är ofrånkomligt att de senaste årens utveckling inom gruvindustrin, varvsindustrin och delar av stålindustrin leder tankarna i denna riktning. Företag inom de basnäringar som traditionellt varit grunden för vårt välstånd har plötsligt börjat vackla. Det statliga stödet till industrin har kraftigt trappats upp. I massmedia talar man om 70-talskrisen.

Mot denna bakgrund är det också naturligt att de olika ekonomiska utredningar som kommit på senare tid i huvudsak har ägnat sig åt att diskutera strukturella förklaringar till 70-talsproblemen. Den sk Boston-rapporten behandlar de långsiktigt försämrade konkurrensbetingelserna för vissa svenska basnäringar och rekommenderar till följd därav en utbyggnad av den statliga selektiva industripolitiken. Långtidsutredningen (LU 78) diskuterar utvecklingsproblemen på medellång sikt, 5 à 10 år, och lägger tyngdpunkten på försök att finna sannolika utvecklingsalternativ för konsumtion, investeringar och export. 1978 års rapport från SNS konjunkturråd diskuterar fundamentala problem i den svenska ekonomin, bla

Den gradvisa övergången från krigstidens regleringar till en relativt fri handel och fria kapitalrörelser är också i stort sett avslutad, menar man. De kraftigt sjunkande relativpriserna på energi, som karakteriserat hela efterkrigstiden, förefaller att höra till det förgångna. IUI menar också att systemet med fasta växelkurser starkt gynnade tillväxten under 50- och 60-talen. Det är emellertid ett minst sagt kontroversiellt påstående. Volymererna i världshandeln har fortsatt att öka kraftigt även efter det att systemet med fasta växelkurser bröt samman.

Sammanfattningsvis konstaterar alltså IUI att flera av de tyngst vägande tillväxtskapande faktorerna i industriländerna under efterkrigstiden nu har försvagats eller eliminerats.

Men det är inte nog med att tillväxten ser ut att minska för industriländerna totalt. Flera faktorer tyder också på att Sveriges position relativt den övriga industrivärlden kommer att försämrats. Till detta finns flera orsaker. Läget för våra basindustrier, framför allt skogsindustrin och gruvindustrin, har successivt försämrats. Delvis pga sänkta transportkostnader har skogsindustrin mött ökad konkurrens ifrån Kanada och USA, men även ifrån Sydamerika och Asien. Nya järnmalmsgruvor, med betydligt lägre brytningskostnader än de svenska, har öppnats i Brasilien och Australien. På några år har LKAB förvandlats från den helt dominerande prisledaren på järnmalm till ett företag av många på marknaden.

Den svenska verkstadsindustrin har mött ökad konkurrens ifrån Europa allteftersom industrin där byggts upp efter kriget. Den

japanska industrin har alltmer kommit att inriktas mot utvecklingsblocket stål, varv, bilindustri – precis som i Sverige. Ett antal nya industriländer har dykt upp och medfört hårdare konkurrens inom all arbetsintensiv produktion, inte bara på teko-sidan.

IUI menar alltså att exceptionella faktorer, i första hand tillgången på råvaror och en efter kriget intakt produktionsapparat, gjort att Sverige haft en snabbare utveckling än övriga industrivärlden under 50- och 60-talen. Men dessa fördelar framför andra länder har vi inte längre. Därför bör vi inte heller kunna räkna med att i fortsättningen få en högre tillväxt.

Varför har det gått så bra?

För att få perspektiv på IUI:s analys finns det anledning att se på hur det faktiskt har gått för Sverige på riktigt lång sikt. Sedan 1870 har vår BNP per capita vuxit med i runda tal 2,5 % per år. Det är mer än i något annat industriland, Japan undantaget. I USA var tillväxten under motsvarande period 2 % per år och i Storbritannien 1,5 % per år. Det är också intressant att se hur tillväxten blivit allt jämnare över tiden. Det beror naturligtvis på att Sverige förvandlats från en jordbruksekonomi, där BNP i stort sett varierade med skördeutfallen, över en industriell ekonomi, där de stora kriserna medförde djupa hack i utvecklingen och mot en ekonomi där servicesektorn fått en allt större betydelse. Det hack i kurvan som betecknar 70-talskrisen är visserligen större än något vi sett under efterkrigstiden, men ändå inte att jämföra med 20- och 30-talens kriser.

Den svenska exporten har utvecklats gynnsammare än världsexporten under hela perioden från mitten av 20-talet och ända fram till 1975. Då skedde en omsvängning, som det finns anledning att strax återkomma till.

Vad man frågar sig när man betraktar dessa fakta är varför det egentligen gått så bra för Sverige, inte varför det har gått så dåligt. Av den minskade svenska konkurrenskraften, som IUI menar föreligger ända från början av 50-talet, ser man inte stora spår. Det finns därför anledning att påpeka att IUI:s analys inte nödvändigtvis är helt uttömmande. Även om argumenten är övertygande är slutsatserna inte odiskutabla. Givetvis är de observationer man gör av tillväxthämmande faktorer helt korrekta. Men erfarenheten visar att det alltid är mycket lättare att se negativa tillväxtelement, tex faktorer som tidigare gynnat utvecklingen men som nu upphört att verka, än att identifiera positiva element som i framtiden kommer att gynna tillväxten, tex nya innovationer. Detta är man naturligtvis också medveten om inom IUI och påpekar i sin rapport.

Flera faktorer bör verka tillväxtfrämjande även i fortsättningen. En sådan faktor är vår höga och framför allt jämna utbildningsnivå. Även om kritiken mot utbildningssystemet varit stark på senare år, finns det inget som tyder på att vi skulle tappa denna konkurrensfördel i fortsättningen. Troligen kommer vi att bli mer beroende av den än tidigare, eftersom vår produktion sannolikt kommer att få ett allt kunskapsintensivare innehåll.

En annan närstående faktor är vår tekniska kompetens. Tvärtemot vad som ofta hävdats i debatten finns det ingenting som tyder på att Sverige hamnat efter i den tekniska utvecklingen. En delundersökning som IUI gjort visar att vi inom alla intressanta områden ligger på den teknologiska fronten. Det är också lätt att underskatta värdet av de nya marknader som öppnas på olika håll i världen. De nya industriländerna utgör ju inte bara ett hot mot vår existerande industri, utan också en möjlighet till expansion inom de områden där vi bevarar eller skaffar oss komparativa fördelar. Den tekniska utvecklingen, slutligen, är naturligtvis extra svår att bedöma. Men erfarenheten visar att just den tekniska utvecklingen och dess effekter på tillväxten tenderar att underskattas i alla prognoser.

Inte bara strukturkris

Hur skall man då förklara den sk 70-talskrisen? Givetvis måste orsakerna sökas både i långsiktiga strukturella element och i kortsiktiga traditionella konjunkturfaktorer. Mycket tyder emellertid på att de strukturella faktorerna överbetonats på bekostnad av de konjunkturmässiga förklaringarna. Att konjunkturbedgången i Sverige och hela industrivärlden under mitten av 70-talet var ovanligt djup behöver ju inte nödvändigtvis betyda att dess orsaker måste sökas i strukturella förändringar.

Jämför man tillväxten i Sverige och i totala OECD-området finner man att den svenska tillväxten varit mindre än genomsnittet under två perioder, åren 1971-73 och åren

1975–78. Den första perioden brukar ibland karakteriseras som de förlorade åren. Gunnar Sträng förde då en svångremspolitik i syfte att bygga upp den svenska valuta-reserven, vilket han också lyckades med. När sedan lågkonjunkturen drabbade industrivärlden 1974 och 1975 försökte vi överbrygga konjunktursvackan genom att satsa på en upprätthållen inhemsk efterfrågan. Det gick inte så bra. Överdrivna förväntningar om framtiden gav oss det beryktade löneavtalet för 1975 och 1976, vilket drev vår kostnadsnivå helt ur linje med den som rådde i övriga industrivärlden. Vi kunde därför inte hänga med i konjunkturuppgången 1976 utan fick i stället botten på vår konjunktursvacka 1977. Genom devalveringarna har emellertid kostnadsläget återställt och vi har för närvarande en tillväxttakt som ligger över genomsnittet för OECD.

Konjunkturutvecklingen räcker alltså en god bit när man skall förklara nedgången i tillväxt under 70-talet. Samma bild av utvecklingen får man också om man ser på hur exporten förändrats. Sverige har ända fram till 1975 väl hävdats på världsmarknaden. Nedgången då kan i huvudsak förklaras av den välkända kostnadsexplosionen. Som prognoserna ser ut idag är vi dock på väg att återta vad vi förlorat.

En aktiv industripolitik

Eftersom utvecklingen under 70-talet i så hög grad givits strukturella förklaringar är det naturligt att man fokuserat intresset på hur industristrukturen i framtiden ska kun-

na förändras. Starka krav har rests på en utbyggnad av industripolitiken. Det har därvid också blivit populärt att skilja mellan en aktiv och en passiv industripolitik. En passiv politik är en sådan som vi har idag, som huvudsakligen permanentar den nuvarande industristrukturen. En aktiv politik är en sådan som pekar ut vilka industribranscher som kommer att bli lönsamma i framtiden och sedan satsar på dessa.

Tyvär är det emellertid inte möjligt för några myndigheter eller utredningsorgan att avgöra vilka branscher som kommer att vara lönsamma i framtiden. Ingen av de utredningar som kommit gör heller några allvarliga försök i den vägen. Den speciella näringspolitiska delegationen kommer visserligen efter en genomgång av olika teknikområden fram till att främst områdena informationsteknik, mikroelektronik och bioteknik kan bedömas som särskilt betydelsefulla för den framtida industriella utvecklingen. Mer konkret information än så tors man inte ge. Och det är ganska naturligt. Ingen kunde vid sekelskiftet säga att Sverige under loppet av 1900-talet skulle bli särskilt framstående på att tillverka kullager, automatiska fyrrar, säkerhetsändstickor, separatorer eller något så udda som trekantiga mjölkförpackningar.

Den nationalekonomiska teorin säger att vi ska satsa på verksamheter där vi har komparativa fördelar, vilket i Sveriges fall torde betyda produktion av kunskapsintensiva och teknologointensiva produkter. Men sådana produkter finns i alla industribranscher. Inte heller detta ger någon ledning för de politiker eller aktieplacere som vill ha tips

om morgondagens tillväxtbranscher. En aktiv industripolitik som selektivt stöder vissa branscher eller delbranscher är därför egentligen en orimlighet.

Både den särskilda näringspolitiska delegationen och IUI uppehåller sig mycket vid den ekonomiska och sociala miljöns förändringar. Rörligheten på arbetsmarknaden har minskat, marginalskatterna har påverkat incitamenten till arbete, ökade regleringar har försämrat marknadernas funktionsätt etc. Detta är naturligtvis fundamentala problem för den svenska ekonomins tillväxt i framtiden. Dessvärre lider all analys av detta slag av en brist på empiriskt underlag. Man vet helt enkelt inte exakt hur de höga marginalskatterna påverkar incitamenten till arbete och därmed på lång sikt tillväxten i ekonomin. Politiskt är det också fråga om mycket heta potatisar. Det hindrar inte att Bjurel-kommittén kan ha rätt när den hävdar att det är på dessa områden de allvarligaste tillväxthämmande faktorerna står att finna, och att det därför är här som de "industripolitiska" insatserna borde göras.

Kostnadsläget och strukturomvandlingen

Som tidigare påpekats finns det emellertid anledning att trycka på de konjunkturmässiga snarare än de strukturmässiga inslagen i 70-talskrisen. I själva verket är stabiliseringspolitiken av fundamental betydelse även när det gäller strukturomvandlingen. En strukturomvandling fordrar ju att den arbets-

kraft som slås ut från lågproduktiva sektorer suggs upp i de högproduktiva. Om konjunkturläget är sådant att inga sektorer expanderar blir det ingen omvandling av industristrukturen, bara utslagning av arbetskraft. Därför avstannar också strukturomvandlingen i lågkonjunkturerna, vilket vi ju sett exempel på under de senaste åren.

Den viktigaste slutsatsen av detta är naturligtvis att den svenska kostnadsnivån ständigt måste anpassas så att vi kan klara konkurrensen från utlandet. När kostnadsnivån ökar med drygt 20 % relativt omvärlden, vilket skedde under 1975-76, avstannar nästan all tillväxt, och därigenom också strukturomvandlingen. En fortgående strukturomvandling fordrar att vi varje ögonblick kan konkurrera framgångsrikt med det näringsliv vi har.

Något tillspetsat skulle man kunna säga att de stabiliseringspolitiska medlen är de viktigaste också i den industripolitiska verktygsväskan. Om inte den svenska kostnadsnivån anpassas till den internationella försvinner också förutsättningarna för en lyckad strukturomvandling. Eftersom lönerna i Sverige utgör ungefär 85 % av nationalinkomsten kommer kostnadsnivån helt att domineras av löneutvecklingen. Vad som sker i höstens löneförhandlingar kommer därför att vara av största betydelse, inte bara för utvecklingen under de närmaste åren, utan också för vår förmåga att i ett långsiktigt perspektiv åstadkomma en smidig anpassning av vår industrisektor.