POLICYSAMMANFATTNING FRÅN ENTREPRENÖRSKAPSFORUM

FRÅN JOBBPOLITIK TILL TILLVÄXTPOLITIK

ENTREPRENÖRSKAPS FORUM

PS från Entreprenörskapsforum

En viktig uppgift för Entreprenörskapsforum är att finna nya vägar att nå ut och sprida de resultat som forskningen genererar. Den skrift du håller i din hand är ett resultat av detta arbete.

I en ambition att popularisera och tillgängliggöra delar av den forskning som sker vid universitet och högskolor i Sverige och internationellt tar vi fram policysammanfattningar under rubriken, PS från Entreprenörskapsforum.

Vill du snabbt och enkelt ta del av slutsatser och policyrekommendationer? Läs då Entreprenörskapsforums Policysammanfattningar, PS från Entreprenörskapsforum, som på några minuter sätter dig in i flera års forskningserfarenheter.

Om Entreprenörskapsforum

Entreprenörskapsforum är en oberoende stiftelse och den ledande nätverksorganisationen för att initiera och kommunicera policyrelevant forskning om entreprenörskap,innovationer och småföretag. Stiftelsens verksamhet finansieras med såväl offentliga medel som av privata forskningsstiftelser, näringslivs- och andra intresseorganisationer, företag och enskilda filantroper. Författarna svarar själva för problemformulering, val av analysmodell och slutsatser i rapporten. För mer information se www.entreprenorskapsforum.se.

© Entreprenörskapsforum, 2015

POLICYSAMMANFATTNING FRÅN ENTREPRENÖRSKAPSFORUM

FRÅN JOBBPOLITIK TILL TILLVÄXTPOLITIK

Hans Lööf och Gustav Martinsson

1. Inledning

Efter 20 år av uthålligt stark ekonomisk tillväxt, mätt som den totala produktiviteten av arbete och kapital, ser den trenden nu ut att ha brutits. Enligt aktuell och internationellt jämförbar OECD-statistik tillhör Sverige den grupp av OECD-medlemmar som uppvisar en negativ tillväxt av totalfaktorproduktiviteten. Bara 1980-talets produktivitetskris har lika svaga tillväxtsiffror i Sverige. I denna rapport diskuteras denna utveckling utifrån dels den så kallade endogena tillväxtteorin och dels utifrån en aktuell forskningsrapport om innovation, omfördelning och tillväxt i USAs ekonomi.

Rapportens tentativa slutsats är att den nuvarande stagnationen är i linje med vad som kan förväntas ske med politik inriktad på att sänka företagens kostnader. Orsaken är att lägre kostnader bromsar processen av utslagning av ineffektiv verksamhet och frigörande av resurser att omfördelas till nya företag och till effektiva företag. Även om denna politik har motiverats med ambitionen att stimulera sysselsättningen, riskerar den långsiktigt negativa konsekvenser för såväl jobb, tillväxt som välfärd. Därför finns starka ekonomiska argument för en övergång från jobbpolitik till en tillväxtpolitik.

Denna PS är organiserad på följande sätt: först redovisas vilken tillväxt den svenska ekonomin har haft och hur de näringspolitiska satsningarna har sett ut. Därefter ges en övergripande beskrivning av endogen tillväxtteori och den schumpeterianska tillväxtmodellen med kreativ förstörelse och högt omvandlingstryck. Det följande avsnittet redovisar ett aktuellt empiriskt test av denna modell på data från den amerikanska tillverkningsindustrin. Sedan riktas uppmärksamheten åter mot den svenska ekonomin och de senaste årens jobbsatsningar. Rapporten avslutas med sammanfattande slutsatser och en policydiskussion.

2. Vilken tillväxt har Sverige haft och vilka satsningar har gjorts?

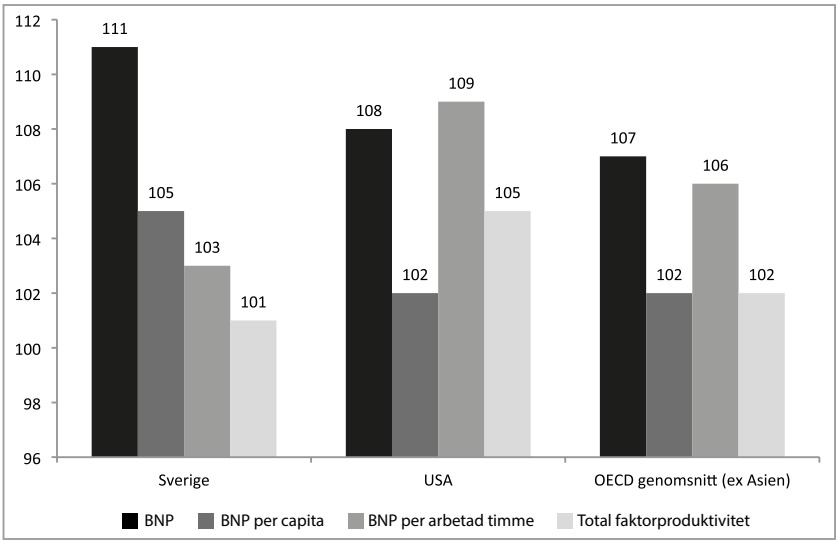
Sveriges samlade produktion har under de senaste åren ökat mer än för jämförbara länder. På så vis har Sverige uppvisat ekonomisk tillväxt. Men när analysen istället utgår från hur mycket tillväxt som skapas i förhållande till resursinsatserna förändras bilden radikalt. Vi börjar med att jämföra Sveriges ekonomiska tillväxt mellan 2005 och 2012 åren utifrån BNP, BNP per capita, BNP per arbetad timme och total faktorproduktivitet (TFP). Orsaken till att jämförelseperioden slutar år 2012 är att det är det senaste året för internationellt jämförbar OECD-statistik. För enkelhetens skull väljer vi att jämföra Sverige med USA och OECD[1]. Av figur 1 nedan framgår följande:

- Sveriges ekonomi har vuxit snabbare än både USA- och OECD-genomsnittet mätt som total BNP. Mellan 2005 och 2012 växte Sveriges ekonomi har med elva procent, jämfört med åtta procent för USA och sju procent för OECD i genomsnitt.
- Normeras tillväxtmåttet med antal invånare sjunker tillväxttakten till fem procent för Sverige och två procent för USA- och OECD-genomsnittet.
- Mäter vi istället tillväxt i arbetsproduktivitet sjunker den svenska tillväxten ytterligare till att vara tre procent mellan 2005 och 2012. Motsvarande tillväxt för USA- och OECD-genomsnittet är nio respektive sex procent.
- Slutligen mäter vi total faktorproduktivitet (TFP), som visar hur mycket ekonomin växer för en given mängd arbete och kapital. Sveriges TFP-tillväxt stannade på totalt en procent mellan 2005 och 2012. USAs TFP-tillväxt uppgick till fem

1. Vi har tagit ett genomsnitt av de länder som har TFP-data under 2005-2012. Vi exkluderar Asien och Oceaniens länder då de gör analysen mindre intressant genom att dra upp samtliga mått. De länder som inkluderas är: Österrike, Belgien, Kanada, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Spanien och USA.

procent, medan OECD-genomsnittet var två procent. Av de tio OECD-länderna som redovisas i tabellen var det enbart Italien och Belgien som hade en lägre TFP-ökning än Sverige.

FIGUR 1: FÖRÄNDRING I BNP, BNP PER CAPITA, BNP PER ARBETAD TIMME OCH TOTAL FAKTORPRODUKTIVITET MELLAN 2005-2012 (Källa: OECD)

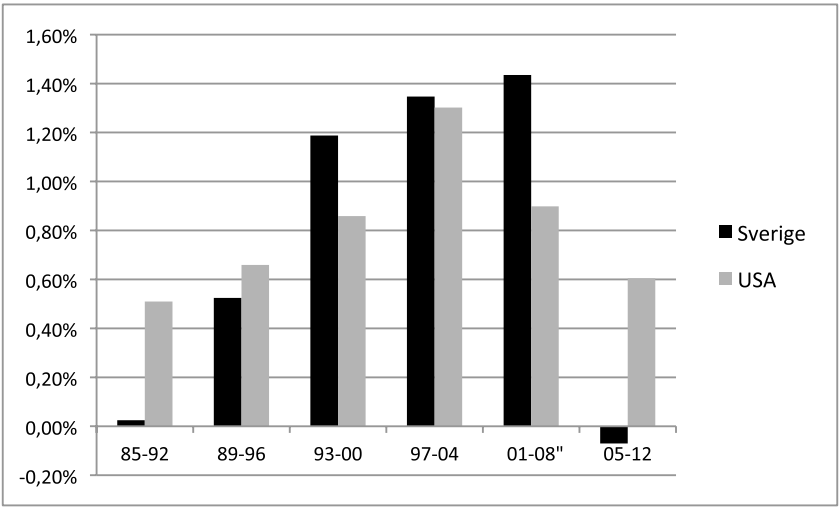


Det finns en bred enighet bland ekonomer om att den långsiktiga utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten är den bästa indikatorn över de moderna ekonomiernas förmåga att skapa en ekonomisk tillväxt som leder till högre löner, högre vinster och ökad välfärd. Kortsiktigt kan TFP-tillväxten öka enbart genom avveckling av ineffektiv produktion, t ex i samband med en ekonomisk chock. Långsiktigt drivs TFP-utvecklingen av en ekonomis förmåga till ständig förnyelse genom teknisk utveckling och innovationer.

I figur 2 nedan har vi använt internationellt jämförbar OECD-statistik över total-faktorproduktivitetens tillväxttakt i USA och Sverige under perioden 1985-2012. För att minska betydelsen av tillfälliga konjunktureffekter har vi korrigerat statistiken med hjälp av fem års glidande medelvärde. Det betyder att varje stapel fångar en överlappande åttaårs-period. Både USAs och Sveriges ekonomi visar en liknande

trend under den nära tre decennier långa perioden när det gäller TFP-tillväxten. Från mitten av 1980-talet ända fram till början av 2000-talet sker det en kontinuerlig ökning av TFP-tillväxten, sedan inträffar det ett starkt trendbrott med svagare TFP-tillväxt i slutet av perioden. Den noterbara skillnaden är att Sverige uppvisar en starkare och uthålligare tillväxt och att det svenska TFP-fallet under den senaste perioden är mycket mer dramatiskt jämfört med USA.

FIGUR 2: TOTAL FAKTORPRODUKTIVITET I SVERIGE OCH USA 1985-2012 FEM ÅRS GLIDANDE MEDELVÄRDE. GENOMSNITTLIG ÅRLIG TILLVÄXT I PROCENT.



3. Tillväxtteori

De senaste decenniernas ekonomiska forskning om tillväxt bygger i stor utsträckning på den endogena teori som fick sitt genomslag i början av 1990-talet. En av fördelarna med den endogena tillväxtteorin är att den lämpar sig väl för policyfrågor såsom hur ekonomisk politik kan påverka den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Se exempelvis Aghion och Howitt 1998 och Acemoglu 2009.

I centrum av den endogena tillväxtteorin i allmänhet och i de schumpeterianska tillväxtmodellerna i synnerhet, finns den dynamik som drivs av innovativa processer och kreativ förstörelse. Nya produkter konkurrerar ut gamla produkter, nya processer konkurrerar ut gamla processer och nya företag konkurrerar ut gamla företag.

Takten på den långsiktiga ekonomiska tillväxten bestäms till stor del av hur snabbt det nya och effektiva ersätter det gamla och ineffektiva.

Den endogena tillväxtteorin visar alltså att långsiktig ekonomisk tillväxt är en funktion av det omvandlingstryck eller den kreativa förstörelse som kan ske i den tekniska utvecklingens spår. Men det är inte självklart att en snabbare teknisk utveckling automatiskt följs av en snabbare produktivitetsutveckling. Den ekonomiska politiken kan påskynda eller bromsa omvandlingstrycket beroende om målsättningen är långsiktig eller kortsiktig. En långsiktigt inriktad tillväxtpolitik avstår från intervention och låter den kreativa destruktionen ha sitt förlopp. Det innebär att frigjort arbete och kapital kan flyttas till produktivare användningsområden. En kortsiktig politik för att rädda sysselsättningen riskerar att hämma tillväxtdynamiken. Ett dilemma för den ekonomiska politiken är att politik ofta förväntas leverera på kort sikt, medan den sannolikt bästa ekonomiska politiken mer handlar om ramvillkor som påverkar ekonomins långsiktiga rörelser. Låt oss ta ett exempel:

I Sverige kan mer än vart tionde företag inom exempelvis kunskapsintensiv tjänsteproduktion och mediumhögteknologisk tillverkningsindustri inte bära sina lönekostnader. Produktiviteten mätt som förädlingsvärde per anställd är för låg för att betala genomsnittlig lönekostnad. I figur 3 illustrerar vi skillnaden i arbetsproduktivitet inom kunskapsintensiv tjänsteproduktion med hjälp av den böjda kurvan. Den visar logaritmen av förädlingsvärdet (det ekonomiska värdet av det som ett företag skapar under ett år och som finns kvar att fördela till löner och vinst) per anställd. Företagen till vänster i figurens fördelningskurva har den lägsta produktiviteten och företagen till höger i fördelningskurvan har den hösta produktiviteten.

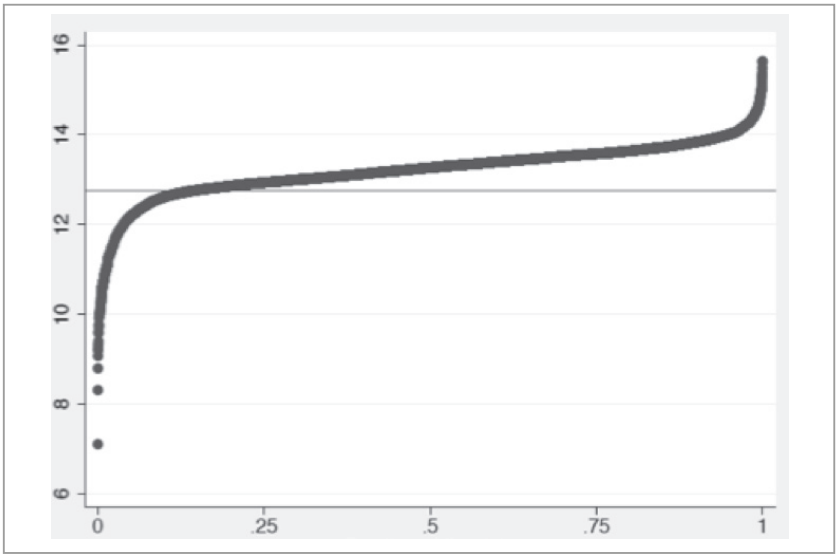
Företaget i den 75e percentilen (0.75 i figuren) har omkring dubbelt så högt förädlingsvärde per anställd som företaget i den 25 percentilen. Företaget i den 90 percentilen skapar 2,5 gånger så högt förädlingsvärde per anställd under ett år.

Den horisontella linjen i figur 3 visar den genomsnittliga arbetskraftskostnaden per individ inom kunskapsintensiv tjänsteproduktion. Av den vänstra delen av diagrammet framgår att förädlingsvärdet inte ens räcker till att betala genomsnittlig lönekostnad för vart tionde företag i branschen.

Genom att generellt sänka kostnaderna för alla företag i form av lägre skatter på arbete och kapital kan en större andel av de ineffektiva företagen överleva (den horisontella linjen flyttas nedåt). Det innebär att generella skattesänkningar har den största relativa betydelsen för svaga företag. Det innebär också att

skattesänkningarna ger möjlighet till överlevnad för företag som i annat fall skulle riskera avveckling.

FIGUR 3: FÖRDELNING AV ARBETSPRODUKTIVITET ÖVER FÖRETAGSPOPULATIONEN INOM KUNSKAPSINTENSIV TJÄNSTEPRODUKTION I SVERIGE ÅR 2012 SAMT GENOMSNITTLIG LÖNEKOSTNAD. LOGARITMISK SKALA (Källa: SCB).



4. Empirisk test av tillväxtteorin

I en aktuell studie tillämpar Acemoglu, Akcigit, Bloom och Kerr (2013) endogen tillväxtteori på data från FoU-investerande tillverkningsföretag i USA. Forskarna klassificerar företag som är nio år eller yngre som unga företag och övriga som etablerade. De unga företagen svarar för 30 procent av sysselsättningen och nästan dubbel så stor andel av tillväxten (58 procent) i författarnas data. De nya företagen har också dubbelt så hög FoU-intensitet som de etablerade. I ett policyexperiment analyserar forskarna betydelsen av att (i) ge FoU-stöd till etablerade företag, (ii) subventionera de etablerade företagens fasta operativa kostnader genom skattelättnader, och (iii) subventionera nystartande av företag.

Studiens resultat visar att skattelättnader för de etablerade företagen har en negativ effekt på den ekonomiska tillväxttakten och därmed också välfärden genom att de

bromsar utslagningstakten av de mindre effektiva företagen. Men även ett alltför omfattande FoU-stöd till etablerade företag hämmar tillväxttakten genom att nya innovativa företag får svårare att konkurrera. Det direkta ökade stödet till forskningsinriktade entreprenörer har en positiv, men relativt begränsad tillväxteffekt. Den mest effektiva tillväxtpolitiken handlar därmed om att inte intervenera i marknaden.

Studiens slutsatser är helt i linje med en den omfattande och väletablerade endogena tillväxtlitteratur som är standard på ett stort antal universitet runt om i världen. Den säger att tillväxtpolitiken bör fokusera på långsiktiga frågor som makroekonomisk stabilitet, konkurrens, stabila och transparenta spelregler, intellektuell egendomsrätt, infrastruktur och utbildningspolitik. Det främsta undantaget från denna policy är sannolika tillväxtområden där det ännu inte finns någon egentlig marknad eller där den är svagt utvecklad. Delar av miljöteknologiområdet och nanoteknologin brukar framhållas som exempel på sådana undantag.

5. Svensk arbetsmarknadspolitik och tillväxtpolitik

Under en lägre tid har långsiktig tillväxtpolitik haft en undanskymd roll i svensk politik. Det har istället funnits ett starkt fokus på det kortsiktiga perspektivet och då främst åtgärder för att snabbt öka sysselsättningen. Visserligen har sysselsättningen också ökat kraftigt, men huvudorsaken är en stark befolkningstillväxt vilken i sig skapar egen efterfrågan på jobb. Arbetslösheten har däremot legat kvar på rekordhöga nivåer.

Jobbpolitiken har till stora delar handlat om att generellt sänka företagens kostnader. Inom nästan alla alla branscher i Sverige har den mest effektiva fjärdedelen av företagen minst dubbelt så hög produktivitet som den minst effektiva fjärdedelen. I stor utsträckning tenderar de effektiva företagen att förbli effektiva och de ineffektiva företagen tenderar att förbli ineffektiva. Forskningen kallar detta för persistent heterogenitet. Enligt den tidigare dominerade exogena tillväxtteorin är produktivitetsskillnader temporära, och i takt med att kunskap och metoder sipprar ut från de ledande företagen sker en process av konvergens.[2]

En viktig förklaring till stora och bestående produktivitetsskillnader mellan företagen är deras skilda strategier när det gäller FoU och innovationer samt olika

2. I en litteraturstudie av tänkbara förklaringar till den stora skillnaden i företagens produktivitet, som förekommer i alla branscher och i alla länder, finner Dosi och Nelson (2010) att den främsta förklaringen är skillnader i förmågan att innovera liksom skillnader i förmågan att ta till sig innovationer utvecklade utanför företaget. Litteraturen visar också att skillnader i produktivitet mellan företagen tenderar att vara uthålliga över tiden. Högproduktiva företag tenderar att förbli högproduktiva år efter år. Lågproduktiva företag tenderar att förbli lågproduktiva (Klette och Kortum 2004).

förmåga att absorbera och tillämpa kunskap som skapas utanför företaget. Med ett högt omvandlingstryck konkurreras en del av företagen ut från marknaden, och binder därmed inte längre arbete och kapital i en ineffektiv verksamhet. Det är dock just dessa företag som har den största nyttan av generella insatser för att sänka företagens kostnader.

6. Jobbsatsningar

Låt oss titta på de svenska jobbsatsningarna i detalj och diskutera om de kan ha bidragit till stagnationen i den svenska produktivitetsutvecklingen. Den största näringspolitiska insatsen under perioden är sänkt arbetsgivaravgift för unga på arbetsmarknaden. Denna kostnadssubvention till företagen uppgick till 24 miljarder förra året. Detta är ett typiskt exempel på en skatt som har störst nytta för ineffektiva företag som balanserar på gränsen att klara sina kostnader. Detta gäller också nystartsjobben för unga mellan 21 och 26 år (sju miljarder), som innebär att skattebetalarna står för nästan hela lönekostnaden. Det är ingen djärv tanke att företag med kostnadsproblem frestas att systematiskt utnyttja denna möjlighet. Cateringmomsen (fem miljarder) samt RUT och ROT (20 miljarder) är inte några direkta företagssubventioner, men indirekt påverkar de naturligtvis företagens kostnader för den operativa verksamheten. Även dessa har den största relativa betydelsen för de svagaste företagen.

Den överlägset största politiska satsningen på sysselsättningen är jobbskatteavdraget (100 miljarder). Denna skattesubvention riktar sig visserligen till löntagarna, men enligt IFAU-rapporten Jobbskatteavdrag, arbetslöshetsersättning och löner av Helge Bennmarker, Lars Calmfors och Anna Larsson Seim (2013) har jobbskatteavdragen (liksom minskad arbetslöshetsersättning) bidragit till återhållsamhet i lönebildningen. En procents ökning av den andel av lönen som en löntagare behåller efter skatt, allt annat lika, sänker lönen med 0,1–0,2 procent, hävdar författarna. Det betyder att jobbskatteavdraget motsvarar en betydande årlig kostnadssubvention till företagen. Eftersom detta stöd är generellt är betydelsen relativt sett störst för de allra svagaste företagen.

7. Sammanfattning

Svensk ekonomisk tillväxttakt, mätt som totalfaktorproduktivitet har fallit kraftigt under senare år. Det är idag svårt att avgöra om det handlar om ett tillfälligt hack i en annars mycket stabil långsiktig tillväxtbana eller en återgång till 1980-talets

stagnationsekonomi. Men enligt modern tillväxtforskning är denna utveckling i linje med vad som kan förväntas ske med politik inriktad på att sänka företagens kostnader. Orsaken är att lägre kostnader bromsar ekonomins kreativa förstörelseprocess vilket innebär en långsammare omfördelning av resurser till de mest produktiva företagen, de mest produktiva projekten inom företagen och till nya och unga företag.

Aktuella studier visar att omfördelningen av samhällets ekonomiska resurser genom avveckling av mindre effektiva företag och tillkomsten av nya företag svarar för 70-80 procent av produktivitetstillväxten i USA. (Acemoglu et al 2013). Ett minskat omvandlingstryck genom skattesänkningar, lägre lönekostnader eller direkta subventioner till de etablerade företagen har en negativ effekt på den ekonomiska tillväxttakten i USA. Varför skulle det vara annorlunda i Sverige? Den relativt sett största betydelsen har dessa kostnadssänkningar för de svagaste företagen med den sämsta lönebetalningsförmågan och den sämsta tillväxtkraften. Det är också troligt att minskade kostnader för den operativa verksamheten dämpar företagens ambitioner att effektivisera sin verksamhet.

Vad betyder då tillväxttakten för sysselsättningen? För individuella företag och även vissa branscher kan en högre produktivitetstillväxt visserligen leda till färre jobb. Men för hela den samlade ekonomin innebär en högre produktivitet mer resurser för investeringar och konsumtion vilket ökar efterfrågan på arbetskraft (Nordhaus 2005).

8. Policydiskussion

Vi avslutar rapporten med några aspekter som har policyrelevans. De två första handlar om behovet av ökad kunskap om drivkrafterna bakom den svenska ekonomins utveckling. Det tredje är ett förslag på ökade skatter inom ett område där det finns en allmän förväntan om att en policyintervention är nödvändig.

- Under senare år har det skett en omfattande ekonomisk-politisk intervenering i svenskt näringsliv med den uttalade målsättningen att stimulera sysselsättningen. Men i stort sett har jobbpolitiken bedrivits isolerat från tillväxtpolitiken. Få analyser har presenterats hur de genomförda skattesänkningarna påverkar den ekonomiska tillväxttakten. En nyckelaspekt på ekonomins tillväxtprocess är samspelet mellan dels innovation och produktivitetsförbättringar i befintliga företag samt tillkomsten av nya företag med potential för stark tillväxt. De schumpeterianska tillväxtmodellerna framhåller tillkomsten av nya företag

som den allra främsta tillväxtmotorn och en alltför låg utslagning av ineffektiva befintliga företag som ett direkt hinder mot nya företag. Framtida åtgärder för att stimulera sysselsättningen i ekonomin bör utgå från hur de kan förväntas påverka den långsiktiga tillväxttakten. Utbildnings- och omställningsinsatser kan mycket väl vara ett bättre alternativ än skattestimulanser till företagen.

- Sverige hade en uthålligt stark tillväxt under mer än 15 år från början av 1990-talet. Under samma period växte också sysselsättningen med drygt en kvarts miljon människor. För framtida policyinsatser är det värdefullt att bättre förstå mekanismerna bakom denna mycket dynamiska period i svensk ekonomi.

- Sverige har som mål att ha Europas lägsta arbetslöshet år 2020. Detta är knappast möjligt utan en mycket hög tillväxttakt baserad på teknisk utveckling, innovationer, högt omvandlingstryck och en omfattande förnyelse av företagsbeståndet. Ett steg i den riktningen kan vara högre skatter på klimat och miljöskadlig verksamhet (processer, produkter och produktion). Ökad skatt på detta område innebär inte bara ökad utslagning av långsiktigt ohållbar ekonomisk verksamhet. Det skulle också stimulera innovation och nyföretagande med inriktning mot grön teknologi, vilket av många bedöms som ett framtida tillväxtområde.

Referenser

Acemoglu D., Akcigit U., Bloom N., Kerr W. R. (2013) Innovation, Reallocation and Growth, Nataional Bureau of Economic Research WP 18993.

Acemoglu D.(2009) *Modern Economic Growth*. Princeton University Press.

Aghion P., Howitt P. (1998) *Endogenous Growth*. MIT Press.

Aghion P., Jaravel X. (2015) Innovation, Spillovers and Growth. *The Economic Journal* 125, 533-573.

Bennmarker H., Calmfors L., Larsson Seim A. (2013) *Jobbskatteavdrag arbetslöshetsersättning och löner*. IFAU 2013:10.

Dosi, G., Nelson, R.R. (2010). Technical Change and Industrial Dynamics as Evolutionary Processes. In B. Hall and N. Rosenberg (eds.) *The Economics of Innovation*, Elsevier.

Klette, T.J., Kortum, S. (2004). Innovating Firms and Aggregate Innovation, *Journal of Political Economy* 112, 986-1018.

Nordhaus W. (2005) The sources of productivity Rebound and the Manufacturing Employment Puzzle, Nataional Bureau of Economic Research WP 11354.

Sverige har lyfts fram som ett av de länder som klarat den ekonomiska krisen bäst. Den samlade bruttonationalprodukten (BNP) har ökat mer de senaste tio åren än för de flesta jämförbara länder. Växande BNP är också avgörande för välstånd och fortsatt hög välfärd. Men vilken tillväxt har egentligen den svenska ekonomin haft och hur ser lämpliga näringspolitiska satsningar ut?

I *Från jobbpolitik till tillväxtpolitik* ger författarna en övergripande beskrivning av endogen tillväxtteori och den schumpeterianska tillväxtmodellen med kreativ förstörelse och högt omvandlingstryck. De riktar även uppmärksamhet på såväl ett empiriskt test av denna modell på data från den amerikanska tillverkningsindustrin liksom lyfter den svenska ekonomin och de senaste årens jobbsatsningar. PS:en avslutas med sammanfattande slutsatser och policydiskussion.

Författare är Hans Lööf, professor CESIS, KTH och
Gustav Martinsson, ekon dr CESIS, KTH.

ENTREPRENÖRSKAPS FORUM

WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE