YTTRANDE
27 april 2011
Dnr. 6-4-11

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Statskontorets del- och slutrapport ”Att mäta produktivitetsutvecklingen i anläggningsbranschen” samt SCB:s promemoria ”Verksamhetsuppdelning – byggföretagen” (dnr N2010/3399/TE)

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet har, med vissa förbehåll, inga större invändningar mot förslagen i rapporterna men tycker att förslagen bör formuleras annorlunda. Vi anser att Statskontorets sätt att resonera kring produktiviteten saknar en del i teoretisk relevans och precision.

STÄLLNINGSTAGANDE TILL FÖRSLAGEN

1. Kompletterande enkät till stora byggföretag. Det kan vara motiverat för SCB att årligen genomföra en enkät till de större byggföretagen i Sverige för att samla in kompletterande uppgifter på verksamhetsfördelningen av kostnader på anläggningsbyggande respektive övrigt byggande. Vi ser inga problem med en sådan enkät så länge byggföretagen inte tycker att uppgiftslämnandet är betungande. Liksom andra företag är byggföretagen redan skyldiga att besvara ett stort antal underökningar, men enligt SCB:s promemoria är byggföretagen positivt inställda till enkäten. Vi tycker dock att förslaget ska formuleras annorlunda än det görs i rapporterna, se nedan under avsnittet ”synpunkter på förslagen”.

2. Modellberäkningar för produktiviteten. Vi har inga invändningar mot förslaget att SCB årligen förvaltar, utvecklar, och redovisar resultaten av de modellberäkningar som beskrivs i rapporterna. Vi tycker dock att förslaget ska formuleras på ett annorlunda sätt, se nedan under avsnittet ”synpunkter på förslagen”.

3. Indikatorer för innovationer. Vi tror inte att de förslagna indikatorerna för att följa innovationer som beskrivs i Statskontorets slutrapport ger någon meningsfull information om innovationer och teknologisk utveckling i branschen. Vi föreslår att

Konjunkturinstitutet, Box 3116, 103 62 Stockholm, Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 00, Fax: 08-453 59 80. ki@konj.se www.konj.se

Trafikverket istället för dessa indikatorer håller sig á jour med forskningen på området och den teknologiska utvecklingen i branschen.

4. Databas för kostnadsutvecklingen. Vi har inga invändningar mot att Trafikverket upprättar en databas för att följa kostnadsutvecklingen för olika projekt. Vi tror dock att Trafikverket själva är kompetenta att avgöra strukturen på en sådan databas.

SYNPUNKTER PÅ FÖRSLAGEN

1. Vi tycker inte att SCB:s verksamhet ska detaljstyras på det sätt som föreslås i rapporterna. SCB har kompetensen att själva avgöra vilka metoder som bäst lämpar sig till att beräkna produktiviteten i anläggningsbranschen och vilka kompletterande uppgifter som krävs för detta. Vi tycker att ett eventuellt förslag bör vara mer allmänt formulerat än det är i rapporterna, för att ge SCB själva utrymme att avgöra hur beräkningarna och datainsamlingen bör göras. Den föreslagna enkäten och modellberäkningarna bör endast genomföras om det finns resurser till genomförandet och att arbetet inte medför nedprioriteringar inom andra delar av SCB:s statistikproduktion.

2. Statskontoret skriver ”Vi föreslår att styckkostnader används för att mäta produktivitetsutvecklingen.”.[1] Med styckkostnad avser Statskontoret priset för exempelvis en kvadratmeter väg som Trafikverket betalar, det vill säga Trafikverkets kostnad, vilket är lika med entreprenörens försäljningspris. Statskontoret föreslår att Trafikverket tar fram ett antal indikatorer som förklarar utvecklingen av styckkostnaderna, och att Trafikverket bör analysera hur indikatorerna påverkat styckkostnadernas utveckling med hjälp av *kvalitativ* analys. Vi vill förtydliga att priset Trafikverket betalar för exempelvis en kvadratmeter väg påverkas av mycket annat än bara produktiviteten i anläggningsbranschen. Styckkostnaden beror på både produktiviteten, priserna på insatsvaror, löner, kapitalkostnader och vinster. Regeringens huvudsakliga uppdrag till Statskontoret var att ”… ta fram modeller och metoder för att mäta total- och arbetsproduktiviteten jämte innovationer i anläggningsbranschen”. Vi anser att en kvalitativ analys av indikatorer och styckkostnader som Statskontoret föreslår inte är en lämplig metod för att mäta produktiviteten. Visserligen är det slutliga syftet med uppdraget till Statskontoret att försöka minska samhällets kostnader för anläggningsbyggande. Det i sig ger anledning till att följa kostnadsutvecklingen noga. Men som metod eller modell för att följa produktiviteten är den föreslagna ansatsen otillräcklig. En kvalitativ analys av kostnadsutvecklingen ger inte tillräckligt underlag för en bedömning av produktiviteten. Vi föreslår istället att man gör en *kvantitativ* analys av kostnadsutvecklingen. Till att börja med kan man göra en beräkning av hur entreprenörens försäljningspris påverkats av förändringar i insatsvarupriser, givet att

[1] Sidan 38 i slutrapporten: ”Att mäta produktivitetsutvecklingen i anläggningsbranschen.”

man har en ungerfärlig uppfattning om åtgången av olika insatsvaror i produktionen. Statskontoret är inne på det spåret på sidan 27 i slutrapporten. Där föreslås att insatsvaruförbrukningen ska deflateras med hjälp av ett prisindex. Men om man vill följa arbetsproduktivitetens utveckling över tid måste både insatsförbrukningen och försäljningen beräknas till fasta priser. Att beräkna förädlingsvärdet med hjälp av insatsförbrukningen till fasta priser och försäljningen i löpande priser blir missvisande.

3. Förslaget till gränsdragning för vilka företag som man skickar den kompletterande enkäten till bör formuleras annorlunda. Den föreslagna gränsdragningen på 15 miljarder kronor i omsättning kan snabbt bli inaktuell på grund av prisförändringar och/eller strukturförändringar i branschen. En bättre formulering vore: Enkäten skickas till de tre största företagen i branschen. Eller: De största företagen i branschen som tillsammans står för minst X procent av branschens totala omsättning.

4. Ett alternativ till att följa utvecklingen av forskning och innovationer inom anläggningsbyggande vore att utnyttja den information som samlas in i SCB:s undersökning ”Forskning och utveckling inom företagssektorn”. Undersökningen innehåller bland annat uppgifter om byggbranschens utgifter för forskning och utveckling. Statskontoret nämner inte denna undersökning i sina rapporter, men beskriver däremot på sidan 29 i slutrapporten en annan SCB-undersökning om innovationer. Beskrivningen stämmer in på SCB:s undersökning ”Innovationsverksamhet i svenska företag”. Vi instämmer i Statskontorets åsikt att denna undersökning inte bör utökas till att även omfatta byggbranschen, eftersom kostnaderna för detta bedöms bli för höga i förhållande till informationsvärdet.

SYNPUNKTER PÅ STATSKONTORETS RAPPORTER

1. Att mäta produktiviteten som förädlingsvärde per anställd kan bli missvisande. I byggbranschen förekommer det att egenföretagare anlitas som underentreprenörer. Dessutom kan medelarbetstiden för de anställda variera ganska kraftigt mellan branscher och över tid. Därför mäter Konjunkturinstitutet vanligtvis arbetsproduktiviteten som kvoten mellan förädlingsvärdet till fasta priser och totalt arbetade timmar för både anställda och företagare. Man bör i första hand sikta på detta mått.

2. Statskontoret verkar i sin delrapport ha missuppfattat betydelsen av totalproduktivitet (totalfaktorproduktivitet). I Statskontorets delrapport beskrivs totalproduktivitet som ”… (Ett) mått som kan fånga in hela branschens produktivitetsutveckling”. I regel brukar dock totalproduktivitet avse produktion per insats av arbete, kapital och eventuellt även mark och insatsvaror såsom material, energi med mera. ”Total” i ordet totalproduktivitet syftar i regel inte på totala *branschen* som Statskontoret antyder, utan totala *insatsfaktorer* (arbete och kapital). Totalproduktivitet skiljer sig därmed från arbetsproduktivitet, som avser

förädlingsvärdet endast i förhållande till arbetsinsatsen. Statskontoret har i sina rapporter nästan uteslutande fokuserat på arbetsproduktiviteten. Förslag på metoder för beräkning av totalfaktorproduktiviteten saknas i rapporten.

På sidan 27 i slutrapporten skriver Statskontoret att man med hjälp av ett index för prisutvecklingen på insatsvaror kan få in "… ett element av totalproduktivitet i måttet". Vi vill poängtera att hänsynstagande till prisutvecklingen inte har något med skillnaden mellan arbetsproduktivitet och totalproduktivitet att göra. Även då arbetsproduktiviteten beräknas bör det göras med hjälp av förädlingsvärdet i fasta priser.

3. I sammanfattningen av Statskontorets slutrapport står det: "Statskontoret konstaterar att anläggningsbranschens produktivitet inte kan mätas med ett, eller ens ett par mått." Vi förstår inte varför Statskontoret skriver så. Två mått vore fullt tillräckliga för ändamålet; Arbetsproduktivitet definierad som förädlingsvärde till fasta priser per arbetad timme, samt totalfaktorproduktivitet definierad som förädlingsvärde per insats av arbete och kapital. Genom att föreslå en bredare syn på produktiviteten, och genom att förespråka en kvalitativ ansats före kvantitativa analyser förlorar Statskontorets rapporter en del i teoretisk relevans och precision. Statskontoret föreslår att man ska använda sig av mikrodatabaserade modeller, vilket är rimligt. Men Statskontoret beskriver inte hur produktiviteten bör mätas i de mikrodatabaserade modellerna. Statskontoret föreslår att Trafikverket bör följa produktivitetsutvecklingen genom att följa förändringen i styckkostnaderna, exempelvis kostnaden per kvadratmeter väg. Detta är direkt felaktigt, eftersom kostnadsförändringar beror både på produktiviteten och på prisförändringar.

4. I avsnitt 1.3 "Avgränsningar" i Statskontorets slutrapport ges en otydlig definition av anläggningsbranschen. I SCB:s promemoria definieras branschen utifrån SNI koden F42, Anläggningsbyggande, enligt standarden för Svensk Näringsgrensindelning 2007. Vi föreslår att även Statskontoret använder denna definition.

BESLUT

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Erik Glans.

Mats Dillén

Erik Glans