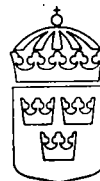


Regeringens proposition

1987/88: 36

om den ekonomiska politiken på medellång
sikt



Prop.
1987/88: 36

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 15 oktober 1987 för den åtgärd som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Bengt K.Å. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas – mot bakgrund av 1987 års långtidsutredning och dess remissbehandling – den ekonomiska politiken på medellång sikt.

Regeringens syn på de ekonomisk-politiska målen och utvecklingen i den internationella ekonomin och den svenska ekonomin redovisas. Vidare redogörs för den ekonomiska politik regeringen avser föra de närmaste åren för att med bibehållen balans i ekonomin uppnå en långsiktigt stabil tillväxt och förbättrad välfärd.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner de angivna riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 oktober 1987

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Peterson, Bodström, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om den ekonomiska politiken på medellång sikt

1 Inledning

Utgångsläget

I början av 1980-talet befann sig den svenska ekonomin i djup kris. Den ekonomiska tillväxten hade stannat av, arbetslösheten ökade snabbt och samtidigt var inflationen hög. Dessutom hade både statens budgetunderskott och underskottet i affärerna med utlandet vuxit dramatiskt. Några tecken på att denna utveckling höll på att vända fanns inte.

Sedan dess har en anmärkningsvärd förbättring i Sveriges ekonomiska läge skett. Tillväxten i ekonomin har under de senaste åren varit förhållandevis god. Detta har haft flera positiva konsekvenser. Sysselsättningen har ökat och arbetslösheten minskat. Reallönerna har ökat och med dem den privata konsumtionen. Även investeringarna har ökat. Ändå har det varit möjligt att skapa och upprätthålla balans i utrikesbetalningarna.

Trots att arbetslösheten idag är internationellt sett mycket låg har också pris- och lönestegringstakten sjunkit. Parallellt har statens budgetunderskott som andel av BNP reducerats från ca 13 % 1982 till beräknade ca 1 % 1987.

Inom industrin har vinstläget förbättrats jämfört med 1970-talet. Detta har, tillsammans med ett förbättrat kapacitetsutnyttjande, medfört en betydande investeringsuppgång. Ett antal olika studier visar också att den svenska industrin har genomgått en omfattande omstrukturering och att den idag står väl rustad inför framtiden.

Mot denna bakgrund finns det flera goda skäl att se optimistiskt på framtiden för den svenska ekonomin. Utgångsläget är i dag ett annat än för bara några år sedan. Den akuta krisbekämpningen behöver inte på samma sätt som under 1980-talets första år dominera över andra frågor på den politiska dagordningen. Ökad uppmärksamhet kan ägnas åt frågor rörande resursernas användning och välfärdens utveckling på längre sikt.

Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att problemen för den svenska ekonomin långt ifrån är lösta. De ekonomiska framgångarna under de senaste åren bygger – förutom på den inhemska ekonomiska politiken –

också på en god internationell utveckling och fallande oljepriser. Det förmånliga kostnadsläget och den goda vinstnivån i svenskt näringsliv beror bl. a. på två stora devalveringar åren 1981 och 1982, vilka ej kan upprepas. Ett förändrat läge i något av dessa avseenden – t. ex. ett mer oförmånligt kostnadsläge – kan vara tillräckligt för att äventyra den fortsatta vägen mot balans i den svenska ekonomin.

Välfärd och ekonomisk tillväxt

Den ekonomiska utvecklingen är av avgörande betydelse för välfärden. För att det skall vara möjligt att bevara och förnya välfärdsstaten, med en väl fungerande offentlig sektor och ett tillfredsställande socialt trygghetssystem och samtidigt tillgodose de välmotiverade kraven på reallöneökningar, krävs en god ekonomisk tillväxt. Än mer skärps kravet på att ekonomin fungerar väl och att produktiviteten stiger om vi dessutom vill ha kortare arbetstider.

Naturligtvis innebär detta inte att ekonomisk tillväxt är ett överordnat mål för politiken. Just därför att vi på många områden har så höga ambitioner behövs ekonomisk tillväxt.

Många olika typer av åtgärder krävs för att ekonomin skall fungera väl och för att resurserna skall växa. Det är viktigt att efterfrågan i ekonomin är så hög att vi kan ha full sysselsättning. Samtidigt gäller det att inte börja förbruka mer än vi producerar. Då hamnar ekonomin snart i obalans.

För att produktionen skall öka krävs emellertid mer. Vi måste ha ett väl fungerande utbildningssystem på alla nivåer. Utbildnings- och kunskapsnivån måste vara hög, och utbildningssystemet måste smidigt kunna ställa om sig till förändrade krav. Forskningen måste vara av hög klass, vilket bl. a. förutsätter väl utvecklade internationella kontakter. Det måste också löna sig att investera både i maskiner och byggnader och i utbildning. Belöningsystemet i ekonomin – inte minst skattesystemet – är här av central betydelse. Det måste premiera både arbete och sparande.

En snabb resurstillväxt förutsätter också en god anpassningsförmåga, såväl bland hushåll och i företag som inom den offentliga sektorn. Det måste finnas en beredskap att utveckla nya idéer, starta nya företag, flytta resurser till nya verksamheter och söka nya jobb.

Konflikter kan naturligtvis uppkomma mellan olika ekonomisk-politiska mål. En snabb strukturomvandling medför att arbetsplatser försvinner i vissa företag, branscher och regioner. De som då drabbas måste stödjas med möjligheter att söka nya jobb, med omskolning osv. Ett väl fungerande trygghetssystem kan understödja den ekonomiska tillväxten genom att det hjälper medborgarna att klara av de oundvikliga anpassningskrav som den industriella omvandlingen och utvecklingen ställer. Strukturomvandlingens effekter på den regionala balansen måste beaktas och erforderliga åtgärder sättas in om denna balans störs.

För att få till stånd investeringar i ekonomin krävs goda vinster i näringslivet. Om vinsterna är alltför låga drabbas nämligen både investeringar, produktion och sysselsättning. De som då träffas hårdast är de med svagast ställning på arbetsmarknaden. Alltså måste goda vinster accepteras – men de skall leda till investeringar och nya arbetstillfällen.

Med industrialisering och ekonomisk tillväxt har ofta följt en försämrad miljö. Men det är inget nödvändigt samband. Ofta har miljöförstöringen varit en följd av att enskilda människor och företag tillåtits slita på miljön och försämma den utan att betala för sig. Detta går att ändra. Med en mer ambitiös miljöpolitik, som bl. a. inkluderar ekonomiska styrmedel i högre utsträckning än i dag, samt med ny och miljövänligare teknik behöver inte resurstillväxten gå ut över miljön.

Den uppgift den ekonomiska politiken står inför på medellång sikt är inte enkel. Det gäller att bibehålla balansen i ekonomin parallellt med att grunden läggs för en stabil tillväxt. Detta skall ske utan att välfärdsstatens principer eftersätts. Inga grupper skall ställas utanför utvecklingen. Inga regioner skall hamna i bakvattnet. Samtidigt skall vår miljö förbättras.

Politik på medellång sikt

Under den gångna våren publicerades 1987 års långtidsutredning. Ett viktigt syfte med långtidsutredningen är att skissera en trovärdig strategi för den ekonomiska politiken på medellång sikt. Det innebär att det är naturligt att i anslutning till långtidsutredningens publicering – och remissbehandlingen av den – låta riksdagen ta ställning till den ekonomiska politikens uppläggning på medellång sikt. Så skedde också efter 1984 års långtidsutredning.

Utvecklingen under de senaste 10–15 åren har eftertryckligt visat på behovet av att den ekonomiska politiken förs utifrån ett längre perspektiv. Under senare delen av 1970-talet och de första åren på 1980-talet växte underskottet i utrikeshandeln. Detta var en följd av en allt sämre utveckling i de delar av den svenska ekonomin som är utsatta för konkurrens från utlandet. Först efter ett par år med mycket goda konkurrensförhållanden kunde balansen i utrikeshandeln återställas. För att denna förbättring skall vara bestående krävs ytterligare flera år med goda investeringar och stabil tillväxt.

På liknande sätt förhåller det sig med underskotten i statens budget. Dessa växte kontinuerligt mellan 1975 och 1982. Därefter har en betydande förbättring skett. Men så bra som dagens budgetsiffror ser ut att vara är inte den underliggande situationen. En del av budgetförbättringen beror på att den nominella lönestegringstakten i Sverige varit förhållandevis hög. Det medför ökade statsinkomster på kort sikt – samtidigt som det även tyrar konkurrenskraften och därmed riskerar att på sikt urholka statsfinanserna igen. Därför krävs att den medelfristiga strategin fullföljs, att finanspolitiken är fortsatt stram.

Också för att varaktigt förbättra sysselsättningssituationen krävs en mer långsiktig politik. Med den politik som bedrivits efter 1982 har det varit möjligt att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Först ett par år efter politikomläggningen inträffade emellertid en mer märkbar uppgång i sysselsättningen och en nedgång av arbetslösheten. För att den skall kunna fortsätta krävs att pris- och lönestegringstakten i Sverige kommer ner i nivå med den i omvärlden och stannar där.

Även för att bekämpa inflationen krävs att politiken bedrivs utifrån ett

längre perspektiv. Pris- och lönestegringstakten är starkt beroende bl. a. av människors förväntningar om den framtida ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken. Detta innebär att det kan ta flera år att få förtroende för en politik som varaktigt sänker pris- och lönestegringstakten.

Än mer påtagligt är behovet av ett längre perspektiv när problem som rör den ekonomiska tillväxten, resursanvändningen och ekonomins funktionssätt skall åtgärdas. Ekonomisk tillväxt förutsätter inte bara en väl avvägd stabiliseringspolitik utan också utbildning och forskning, långsiktiga investeringar, ett väl fungerande skattesystem som premierar arbete och sparande osv. Många åtgärder vidtagna med dessa syften verkar först i ett perspektiv på 10–20 år.

Mot denna bakgrund kommer jag i det följande att redovisa min syn på den ekonomiska politiken och den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt.

2 Långtidsutredningen 1987 och remissyttranden

I mars i år publicerades 1987 års långtidsutredning (LU 87). Den består av en huvudrapport (SOU 1987:3) och 27 bilagor. Huvudrapporten har utarbetats inom finansdepartementets långsiktsenhet och är en tjänstemanna-produkt. Bilagorna har en självständig ställning till huvudrapporten.

Långtidsutredningen har remissbehandlats, och yttranden har inkommit från sammanlagt 28 remissinstanser. I det följande sammanfattas remissvaren i anslutning till en redogörelse för innehållet i långtidsutredningen. En mer fullständig sammanfattning av remissvaren lämnas i bilagan till denna proposition.

Syfte, uppläggning och metod

Långtidsutredningen 1987 har till syfte att ge underlag för utformningen av den ekonomiska politiken. Analysen av den svenska ekonomin genomförs i utredningen bl. a. med utgångspunkt från några kvantifierade scenarion. Dessa tecknas i två tidsperspektiv: 1987–1990 samt 1984–1995. Därutöver analyseras i långtidsutredningen några funktionsproblem i den svenska ekonomin relaterade till skattesystemet, den offentliga sektorn och arbetsmarknaden. Avslutningsvis diskuteras några vidare aspekter på välfärden; inkomst- och förmögenhetsfördelningen, den regionala utvecklingen och miljöproblemen.

LU 87 skiljer sig i ett antal avseenden från sina föregångare. Huvudrapporten är kortare och mera problemorienterad, den ekonomiska analysen har tonats ned och de bilagor som behandlar specifika problem har en lösare anknytning till huvudrapporten än i tidigare utredningar. Dessa förändringar betraktas av remissinstanserna genomgående som positiva. Flera av dem framhåller att en liknande arbetsmetod bör tillämpas även i fortsättningen.

Remissinstanserna understryker att långtidsutredningen fyller en viktig

funktion genom att studera och fästa uppmärksamheten på de långsiktiga möjligheterna till och begränsningarna för en gynnsam ekonomisk utveckling.

De ekonomisk-politiska målen och deras relation till det allmänna välfärdsbegreppet diskuteras utförligt i LU 87. Målen är full sysselsättning, hög tillväxt, fast penningvärde, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans och balans i utrikesbetalningarna. De fem förstnämnda målen betecknas som övergripande. De är direkt relaterade till medborgarnas välfärd, dess utveckling och fördelning. Annorlunda förhåller det sig enligt utredningen med målet om balans i utrikesbetalningarna. Detta är snarare en förutsättning för att det skall vara möjligt att uppnå de övergripande målen. Detsamma gäller även balans i statens budget och en god vinstnivå i näringslivet. Deras koppling till välfärden är indirekt och de bör därför i likhet med bytesbalansmålet betraktas som intermediära, i den meningen att de behöver vara uppfyllda för att det skall vara möjligt att uppnå de övergripande målen. Remissinstanserna delar i stort denna syn, även om några remissinstanser menar att frågor rörande den regionala balansen, miljön och fördelningspolitiken genom denna uppläggnings blivit i viss mån åsidosatta.

De siffermässiga preciseringarna av den ekonomiska utvecklingen skall inte tolkas som prognoser. Precis som i de närmast föregående långtidsutredningarna har de karaktären av kravkalkyler, dvs de är avsedda att klargöra vad som i olika avscenden krävs av den ekonomiska politiken och av ekonomins funktionssätt för att det skall vara möjligt att uppnå vissa ekonomisk-politiska mål. Särskilt betonas i långtidsutredningens kravkalkyler behovet av att åstadkomma en anpassning av pris- och lönestegrings-takten till den takt som råder i vår omvärld.

Ett genomgående tema i remissyttrandena är att man saknar en analys av medlen för att åstadkomma den i kravanalysen angivna utvecklingen. Flera remissinstanser anser vidare att långtidsutredningen borde ha kompletterat sina kalkyler med en analys av alternativa utvecklingsvägar. Behovet av alternativa kalkyler motiveras med att den utveckling som presenterats av LU – särskilt vad avser pris- och lönestegrings-takten – anses bygga på orealistiska bedömningar. Några remissinstanser anser dessutom att långtidsutredningen bör analysera också ett längre tidsperspektiv (10–20 år).

Internationell bakgrund

Till grund för långtidsutredningens bedömningar av utvecklingen i den svenska ekonomin ligger antaganden om en något lägre produktionsstillväxt i omvärlden än under de allra senaste åren. Även världshandeln kommer därmed att öka något långsammare under de närmaste åren. Under 1990-talet antas emellertid en viss återhämtning ske; för perioden som helhet förutses världshandeln öka med 4–5 % per år i volym. Inflationen bedöms under hela perioden fram till 1995 vara fortsatt låg (ca 3,5 %).

Fullmäktige i riksbanken påpekar att den internationella utvecklingen naturligtvis kan komma att avvika från den av LU antagna. Som utgångs-

punkt för LU:s kalkyler framstår enligt fullmäktiges mening ändock de valda förutsättningarna som väl avvägda. Man saknar dock (i likhet med *Svenska Bankföreningen*) en analys av effekterna för Sverige av den ökade integrationen av EG. Enligt *Sveriges Grossistförbund*, *Sveriges Köpmanaförbund* och *Sveriges Föreningsbankers Förbund* talar mycket för att LU har valt ett väl optimistiskt scenario för den framtida internationella ekonomiska utvecklingen.

Utredningen framhåller dock att antagandena om den internationella utvecklingen kan kullkastas av många olika faktorer. Bakom den bild som tecknats ligger bl. a. förutsättningen att de betydande finansiella obalanser som i dag råder mellan Förenta staterna å ena sidan och Japan och delar av Västeuropa å den andra utjämnas.

Ett annat hot mot den skisserade utvecklingen utgör enligt LU förhållandena på oljemarknaden. De bedömningar som gjorts innebär att oljepriset ligger kvar på samma nominella nivå fram till år 1990 som i januari 1987 (18 dollar per fat) och att det därefter sker en viss uppgång fram till 1995, då priset antas vara ca 27 dollar per fat. Om oljepriset skulle stiga snabbare innebär det försämrade betingelser för den svenska ekonomin.

Kostnadsproblemen

Vilka problem som följer med en alltför snabb pris- och lönestegringstakt åskådliggörs i de beräkningar långtidsutredningen gjort för perioden 1987–1990. I detta perspektiv tecknas två utvecklingsvägar för den svenska ekonomin. Den första vägen innebär att ekonomin fortsätter att röra sig mot balans. Tillväxten under 1988 blir visserligen förhållandevis låg till följd av en begränsad konjunkturedgång i omvärlden, men framförallt på grund av den under 1986 och 1987 alltför höga pris- och lönestegringstakten. Under 1989 och 1990 kan emellertid BNP-tillväxten åter öka, vilket medför högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Avgörande för att denna förbättring skall komma till stånd är att nettoexporten blir positiv och ger ett ökat bidrag till tillväxten. Detta beror i sin tur huvudsakligen på hur relativpriserna på svenska produkter utvecklas.

Av kalkylerna framgår att om detta s. k. balansalternativ skall kunna förverkligas, är utrymmet för lönekostnadsökningar inte större än 3% per år under perioden 1988–1990. Detta är löneökningstal som är mycket låga, historiskt sett. Det bör emellertid observeras att även inflationstakten inom landet förutses kunna bli mycket låg. Därmed blir det, trots de låga nominella löneökningstalen, enligt långtidsutredningen reallönehöjningar även under denna period.

Landsorganisationen i Sverige liksom *Tjänstemännens Centralorganisation* instämmer visserligen i att lönekostnadsökningarna i Sverige måste ner i omvärldens nivå. LO anför dock att eftersom de genomsnittliga löneökningarna i konkurrentländerna inte kan förväntas bli 3%, kan detta enligt LO inte motivera kravet i LU 87. Dessutom är 3% mindre än hälften av den lägsta ökning som förekommit inom industrin de senaste tjugo åren.

För att belysa konsekvenserna av en pris- och löneökningstakt enligt det mönster som varit rådande historiskt har utredningen analyserat ytterliga-

re ett scenario. Pris- och lönestegringstakten framkommer i detta fall ur beräkningar baserade på historiska samband och alltså inte som krav på utvecklingen. I övrigt är förutsättningarna i stort sett desamma. Beräkningarna visar att BNP-tillväxten under 1988 då faller mycket kraftigt, och att arbetslösheten ökar. Även under 1989 och 1990 blir tillväxten låg och arbetslösheten hög med svenska mått mätt.

Jämförelsen med balansalternativet framgår av tabell 1 som visar utvecklingen för vissa nyckeltal i de båda alternativen. Det bör noteras, att kalkylerna utgår från läget i den svenska ekonomin så som detta tedde sig vintern 1987. Sedan dess har vissa förändringar skett; så har exempelvis den offentliga sektorns sparande förstärkts påtagligt. Jag ämnar återkomma såväl till skälen för detta som till hur det påverkar slutsatserna av analysen.

Tabell 1. Vissa nyckeltal 1988–1990 enligt balansalternativet resp. alternativet med snabbare pris- och lönestegringstal
Procentuell förändring från föregående år

	Balansalternativet			Alternativet med snabbare pris- och lönestegringstakt		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990
BNP-volym	1,8	2,1	2,5	0,9	0,8	1,0
Timplönekostnad ^a	3,0	3,0	3,0	5,8	5,8	5,1
Konsumentpris ^b	2,7	1,9	1,6	5,0	4,5	4,1
Arbetslöshet ^c (%)	2,5	2,5	2,4	2,7	3,2	3,7
Bytesbalans (miljarder kr, löpande priser)	1	5	7	2	4	5
Finansiellt sparande i offentlig sektor (miljarder kr, löpande priser)	-11	-6	-2	-11	-12	-17

^a Industrin

^b Implicit deflator för privat konsumtion

^c Siffrorna enligt den tidigare AKU-definitionen, således inte helt jämförbara med den fr. o. m. 1987 redovisade AKU-serien

Finns det då inte skäl att i alternativet med allt för höga pris- och lönestegringstakter kompensera det stora efterfrågebortfallet med hjälp av en mer expansiv finanspolitik och på så vis upprätthålla tillväxt och sysselsättning? LU menar att detta i praktiken inte är möjligt. Ekonomiska problem som beror på försvagad konkurrenskraft och för snabb inflation kan inte botas med expansiv efterfrågepolitik. Snarare riskerar de att förvärras. Om det inhemska efterfrågeläget upprätthålls på konstlad väg försämras bytesbalansen snabbt, vilket sannolikt medför att en väsentligt högre räntenivå än dagens krävs för att försvara växelkursen. I sin tur medför detta ett fall i investeringarna, vilket bromsar tillväxten på sikt.

Vidare tyder erfarenheten – från såväl Sverige som omvärlden – på att stora budgetunderskott genererar snabbare pris- och lönestegringar. Alltså bidrar försöken att upprätthålla efterfrågenivån via en expansiv finanspolitik i en situation som denna till att permanenta den alltför höga pris- och lönestegringstakten. Därmed undergrävs möjligheterna att nå en god ekonomisk tillväxt.

På kort sikt beror svenskt näringslivs förmåga att konkurrera på hemma- och exportmarknaderna huvudsakligen på hur kostnaderna utvecklas relativt omvärlden. På längre sikt finns det emellertid enligt utredningen större möjligheter att konkurrera med andra medel, nya produkter, bättre kvalitet etc. *TCO* lägger i sitt remissvar stor vikt vid detta.

Även i långtidsutredningens beräkningar i det längre tidsperspektivet 1984–1995 framkommer emellertid ett krav på relativprissänkningar för svensk export av bearbetade varor med ca 0,8% per år. En orsak till detta är att svensk industri förefaller tappa andelar på världsmarknaden; vid givna relativpriser växer den svenska exporten inte lika snabbt som världsmarknaden.

Ett flertal faktorer kan enligt långtidsutredningen förklara detta. Exempelvis har svensk export traditionellt skett till länder vars import vuxit långsammare än världsmarknaden i genomsnitt. Den svenska industrin förefaller även ha haft en oförmånlig produktsammansättning.

Långtidsutredningen redovisar dock ett antal studier av den industriella utvecklingen och handeln under senare år som ger en något annan bild: svensk export förefaller ha genomgått en mycket snabb omvandling under de senaste tio åren. Enligt utredningen går det emellertid inte att spåra denna utveckling i de faktiska sambanden mellan den svenska exportutvecklingen, relativpriserna och världsmarknadens utveckling. *LO* ifrågasätter dock de utnyttjade sambanden just mot bakgrund av dessa studier.

Realekonomisk utveckling

Långtidsutredningens beräkningar visar att en tillväxt i ekonomin som helhet på mellan 2 och 2,5% per år bör vara möjlig att uppnå vid fullt resursutnyttjande. Denna tillväxt bärs under den kommande 10-årsperioden upp av bl. a. en tillväxt i antalet arbetade timmar på 0,5% per år, vilken bl. a. sammanhänger med att befolkningen ökar i de åldersgrupper där förvärvsfrekvensen normalt är som högst. Produktivitetsutvecklingen bedöms bara bli marginellt snabbare än under de senaste 10–15 åren, och väsentligt lägre än under t. ex. 1960-talet.

Fullmäktige i riksbanken anser att en central fråga är vilka faktorer som bestämmer den långsiktiga tillväxtens storlek och hur den kan påverkas. Arbetskraftsutbudet påverkas bl. a. av skattesystemet och produktiviteten bestäms till stor del av investeringar i human- och realkapital, som i sin tur påverkas av skattesystemet och av hur väl arbets- och kapitalmarknaden fungerar. Den diskussion av ekonomins funktionssätt som förs i *LU* och i flera av bilagorna bör i kommande utredningar integreras i bedömningen av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

LO delar *LU*:s bedömning att produktivitetsutvecklingen är av central betydelse för möjligheterna att förverkliga de ekonomisk-politiska målen. Även *TCO* diskuterar i sitt remissvar produktivitetens utveckling. Enligt *TCO* är *LU*:s bedömning av den möjliga produktivitetstillväxten alltför försiktig.

Tillväxten i balansalternativet förutsätter en betydande kapitalbildning. Utvecklingen under 1985 och 1986 – då konsumtionen var drivande i tillväxtförloppet – måste alltså vridas i riktning mot ett ökat sparande. Det

är särskilt inom industrin som investeringsverksamheten behöver öka. Detta sammanhänger med strävandena att skapa balans i utrikeshandeln. Endast om industrin byggs ut är det möjligt att skapa ett varaktigt överskott i bytesbalansen. En förnyelse av produktionsapparaten och tekniken är också nödvändig om de kvalitativa aspekterna i välfärden – såsom en bättre miljö – skall kunna förverkligas.

För att den nödvändiga investeringsutvecklingen – ca 3,5 % per år inom näringslivet – skall komma till stånd krävs det att företagen förväntar sig en god framtida vinstnivå. I beräkningarna har vinstnivån förutsatts vara marginellt lägre än 1984. Denna vinstnivå har bedömts vara tillräcklig för att ge en avkastning på investeringar i industrin som är tillfredsställande i förhållande till alternativa placeringar i finansiella tillgångar.

Den tekniska utvecklingens och därmed de immateriella investeringarnas roll för ekonomisk tillväxt tas upp av bl.a. *styrelsen för teknisk utveckling* (STU) som menar att de immateriella investeringarna måste tillmätas en allt större betydelse när det gäller industrins förmåga att upprätthålla och öka sin konkurrenskraft. Det kan därför diskuteras om den typ av makromodeller som använts i LU är tillräckliga för en bedömning av de nödvändiga villkoren för industrins utveckling. *Länsstyrelsen i Stockholms län* efterlyser en mer genomgripande diskussion om utbildningens betydelse för den framtida utvecklingen.

Även vid den ökade investeringsverksamhet långtidsutredningen räknar med beräknas den privata konsumtionen kunna stiga med mellan 2 och 2,5 % per år. Detta är lägre än under de senaste åren, men väsentligt högre än under 1970-talet och de tidiga åren på 1980-talet.

En förklaring till att utrymmet för privat konsumtion blir så pass stort är att den offentliga konsumtionen förutsatts öka långsammare än under 1960- och 1970-talen. Under perioden 1984–1995 är den förutsatta genomsnittliga årliga offentliga konsumtionsökningstakten 0,8 % (staten –0,5 % och kommunerna +1,2 % per år). Dessa utvecklingstakter överensstämmer i stort sett med vad som angivits i de senaste årens finansplaner.

Långtidsutredningens kalkyl för försörjningsbalansens olika poster framgår av tabell 2.

Tabell 2. Försörjningsbalansens utveckling 1984–1995
1980 års priser

	Miljarder kr	Årlig procentuell förändring	
		1984– 1995	1986– 1995
BNP	561,9	2,2	2,3
Import	169,3	3,9	3,5
Tillgång	731,2	2,7	2,6
Privat konsumtion	270,6	2,6	2,4
Offentlig konsumtion	163,1	0,8	0,6
Bruttoinvesteringar	105,9	3,1	3,1
därav: industrin	16,7	4,7	4,3
Lagerförändring	–3,7	.	.
Export	195,2	3,6	3,9
Användning	731,2	2,7	2,6

Huvudskälet till att utredningen räknar med en dämpad tillväxt för offentlig konsumtion är att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn måste öka, annars blir det totala finansiella sparandet i hela ekonomin inte tillräckligt stort för att finansiera nödvändiga investeringar med bibehållen balans i utrikesbetalningarna. Samtidigt har långtidsutredningen utgått ifrån att detta inte sker genom att skattetrycket höjs.

Trots att den offentliga konsumtionens tillväxt dämpas kommer den offentliga sektorns andel av det totala antalet sysselsatta att vara lika hög år 1995 som idag. Inte heller beräknas den offentliga produktionens andel av BNP minska. Det senare beror på att kostnaden för offentliga tjänster ökar snabbare än för övriga varor och tjänster.

Svenska kommunförbundets styrelse anser att utredningens fördelning mellan privat och offentlig konsumtion på sikt kan leda till stora svårigheter att klara nya krav på den offentliga sektorn och samtidigt bibehålla den offentliga sektorns generella karaktär. Liknande synpunkter framförs av *TCO*. Mycket tyder enligt kommunförbundet också på att den allmänna opinionen prioriterar t. ex. sjukvård, omsorg och kollektiva transporter högt.

Landstingsförbundets styrelse är av den mening att hälso- och sjukvårdens resurser måste öka i minst samma takt som samhällets totala resurser beroende på bl. a. ett stigande antal mycket gamla personer, nya sjukdomar såsom AIDS, nya möjligheter att effektivt hjälpa allt fler samt ökade anspråk på att få bibehålla en anständig levnadsnivå även vid svår sjukdom.

Landstingsförbundets styrelse framhåller dock i likhet med bl. a. *Centralorganisationen SACO/SR* att man delar utredningens uppfattning att skattetrycket inte bör öka. Det är enligt både landstingsförbundet och SACO/SR angeläget att skapa förutsättningar för reallöneökningar och därmed privat konsumtion efter de gångna åren med sänkta reallöner för stora delar av löntagarkollektivet.

Enligt *Sveriges Grossistförbund* och *Sveriges Köpmannaförbund* förefaller det finnas betydande risk för att LU:s bedömning av den offentliga konsumtionens ökningstakt är en form av önsketänkande. Dämpas inte den offentliga konsumtionstillväxten i avsedd omfattning talar mycket för att detta går ut över den privata konsumtionens ökningstakt.

I långtidsutredningens kalkyler sker en fortsatt stark produktionstillväxt för både verkstadsindustrin och den kemiska industrin samt för den privata tjänstesektorn. Även för byggnadsverksamheten beräknas produktionsutvecklingen bli relativt snabb. Inom den privata tjänstesektorn finns dessutom anledning att vänta en påtaglig tillväxt av sysselsättningen. Andra delar av näringslivet minskar sin vikt i den svenska näringsstrukturen både i produktions- och sysselsättningstermer. Dit hör jordbruket, delar av de s. k. basindustrierna (gruvor, stål- och skogsindustri), tekoindustrin och varven. Inom den privata tjänstesektorn fortsätter de hushållsinriktade tjänsterna att minska i relativ betydelse.

I huvuddrag innebär den branschvisa strukturomvandling som följer av långtidsutredningens kalkyler därmed en förlängning av de tendenser som rått de senaste tio åren. Bakom den relativt måttliga förändringen på

branschnivå döljer sig dock med all sannolikhet en omfattande omvandling inom delbranscher och enskilda företag i fråga om produktionsteknik, produktsortiment och marknadsinriktning. För många anställda kommer arbetsuppgifterna att skifta karaktär. Denna utveckling kommer enligt utredningen att ställa stora krav på flexibilitet och förnyelseförmåga.

Finansiell utveckling

Det resonemang om den finansiella utvecklingen som långtidsutredningen för tar sin utgångspunkt i behovet att finansiera en fortsatt utbyggnad av främst industrin. Detta torde medföra en viss nedgång i de icke-finansiella företagens finansiella sparande. Samtidigt förväntas, bl. a. till följd av de fallande realräntorna, en viss nedgång ske även i de finansiella företagens sparande.

Däremot förefaller en uppgång av hushållens finansiella sparande möjlig mot bakgrund av den goda inkomstutveckling som är en del i den teknade vägen mot balans. Denna förbättring av hushållens finansiella sparande är emellertid inte tillräckligt stor. Även en minskning av det offentliga sparandeunderskottet torde därmed krävas om det totala finansiella sparandet i ekonomin skall bli positivt.

Fullmäktige i riksgäldskontoret understryker att det totala finansiella sparandet i ekonomin bör vara positivt: det finns inte några goda skäl till varför ett av världens mest avancerade industriländer uppträder som nettolåntagare på de internationella kapitalmarknaderna under en lång följd av år. Än mer anmärkningsvärt är det, enligt fullmäktige, att Sveriges utlandsskuldsättning i princip har använts för konsumtion i stället för investeringar.

Fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret anser att den av LU förutsatta ökningen av hushållens sparande är osäker. Riksbanken framhåller att ökade lånemöjligheter kan tänkas sänka sparbenägenheten och främja konsumtionen. Ett annat skäl till varför man skulle kunna räkna med en fortsatt låg sparkvot är enligt fullmäktige att kalkylerna bygger på antagandet att dagens höga realränta halveras fram till 1995.

Sveriges Föreningsbankers Förbund menar att ambitionen att förbättra den offentliga sektorns sparande är vällovlig, men att den inte får drivas så långt att allt nysparande läggs i offentlig regi. *Svenska Bankföreningen* anser att sparandet måste beskattas betydligt mildare än vad som nu är fallet för att hushållens sparkvot skall kunna öka.

Långtidsutredningens beräkningar av sparandeutvecklingen inom den offentliga sektorn genomförs under restriktionen att skattetrycket (mätt som de samlade skatternas och avgifternas andel av BNP) inte skall stiga. Motivet för denna restriktion är bedömningen att en höjning av skattetrycket skulle medföra negativa effekter på samhällsekonomin, effekter som gör det svårare att uppnå andra för den ekonomiska politiken centrala mål.

De offentliga transfereringarna skrivs i princip fram efter den förväntade befolknings- och inkomstutvecklingen samt efter existerande regler för

utbetalningar. Samtidigt har den offentliga konsumtionstillväxten antagits bli långsammare än under 1960- och 1970-talen.

Under ovan givna betingelser – ett oförändrat skattetryck och en dämpad utgiftsökningstakt – beräknas en kontinuerlig förbättring av den offentliga sektorns sparande kunna ske fram till 1995. Denna förbättring har av utredningen bedömts medföra ett såpass högt finansiellt sparande i ekonomin som helhet att nödvändiga investeringar skall kunna finansieras med inhemskt sparande.

Det finns emellertid enligt utredningen oroande drag även i denna finansiella utveckling. Ett – som utredningen lyfter fram – rör socialförsäkringssektorns finansiella sparande. Vid nuvarande nivå på socialförsäkringsavgifterna (inkl. av regeringen föreslagna höjningar under 1988) försämras det finansiella sparandet snabbt under den kommande tioårsperioden. Detta är en orsak till att statens budgetunderskott – vid oförändrade ATP-avgifter – måste minskas, elimineras och så småningom vändas i ett växande överskott för att den samlade offentliga sektorns finansiella sparande skall kunna förbättras.

Att sparandet i socialförsäkringssektorn försämras beror bl. a. på att avgifterna till ATP-systemet inte ökar i samma takt som tidigare, men framförallt på att pensionsutbetalningarna ökar. Detta är dessutom en utveckling som tenderar att bli allt mer akut framåt 2000-talet.

Enligt *fullmäktiges i riksgäldskontoret* mening illustreras problemen i ATP-systemet på ett förtjänstfullt sätt i LU:s analys. Fullmäktige tillsammans med *styrelserna för allmänna pensionsfonden* ställer sig dock tveksam till fördelningen av den offentliga sektorns sparande mellan staten och socialförsäkringssektorn. LU:s kalkyl bör i detta avseende betraktas som ett beräkningstekniskt och pedagogiskt exempel snarare än ett uttryck för en väl avvägd strategi.

AP-fonden är enligt *styrelserna för allmänna pensionsfonden* avsedd som en buffert och kan därför tillåtas variera. Den storlek fonden bör ha med hänsyn till buffertfunktionen kan diskuteras, men huvudsaken är enligt *fondstyrelserna* att den långsiktigt stabiliseras vid en målsatt nivå.

Enligt *fondstyrelserna* behöver inte ATP-systemets växande finansieringsproblem innebära att det totala skatte- eller avgiftsuttaget måste skärpas under den närmaste 10-årsperioden. Mot bakgrund av de minskade resursanspråken inom folkpensionens område bör det finnas möjligheter att överföra delar av folkpensionsavgiften (f. n. 9.45% av lönesumman) till ATP. Höjningen av ATP-avgiften skulle balanseras av lika stora sänkningar av folkpensionsavgiften.

Liknande synpunkter framförs även av *riksförsäkringsverket* och *Tjänstemännens Centralorganisation*. Hela pensionssystemet, inkl. folkpensioneringen, bör enligt TCO behandlas som ett pensionsförsäkringssystem. Det finns därför enligt TCO:s uppfattning anledning att diskutera om inte hela det offentliga pensionsförsäkringssystemet bör betraktas fristående från den offentliga sektorn på samma sätt som skett för bostadsfinansieringen.

Utvecklingen på kreditmarknaden

Den finansiella bild som framkommer ur långtidsutredningens balansalternativ innebär en återgång till ett mera normalt mönster på kreditmarknaden. Hushållens finansiella sparande blir åter positivt. I de icke-finansiella företagen uppkommer sparandecunderskott, i takt med den ökande investeringsverksamheten. Den snabba uppgången i de finansiella företagens sparande dämpas. Samtidigt får den offentliga sektorn ett överskott i sparat.

Detta bör enligt utredningen bidra till en lugnare utveckling på kreditmarknaden än under de gångna tio åren. En ökad låneverksamhet från företagssektorn kan förutses samtidigt som statens behov av nyupplåning så småningom upphör. Fortfarande finns det dock en mycket stor stats-skuld som skall omsättas. Staten kan därför genom förändringar i sammansättningen av sin skuldportfölj utöva ett stort inflytande på kreditmarknaden och på avkastningsrelationerna mellan olika kreditinstrument.

Om utvecklingen följer de utstakade banorna bör enligt utredningen även penningpolitiken underlättas. Det blir bl. a. lättare att finansiera statens underskott utan att penningmängden ökar. Räntenivån inom landet borde också kunna bli lägre, som en konsekvens av den fallande inflation som är en huvudingrediens i den balanserade utvecklingsvägen och av de stabila överskotten i betalningarna med utlandet.

Fullmäktige i riksgäldskontoret understryker osäkerheten i utredningens prognos över statens nettoupplåningsbehov. Även om statsfinanserna trendmässigt förbättras kan det bli stora svängningar av konjunkturella orsaker. Vidare bör enligt fullmäktiges mening statsupplåningen även fortsättningsvis ha sin bas i penning- och obligationsmarknaden. Det är därför angeläget att dessa marknader utvecklas och blir så effektiva som möjligt. Det sänker upplåningskostnaderna.

Styrelserna för allmänna pensionsfonden anser att LU kan ha underskattat både det kollektiva och det privata försäkringssparandet och därmed institutens placeringskapacitet. Om så är fallet är den diskussion långtidsutredningen för felaktig när det gäller riskerna för att tillflödet av långfristigt kapital kan bli för litet.

Samma problematik diskuteras av *Sveriges Föreningsbankers Förbund*. Det säkraste sättet att öka utbudet av långa krediter skulle enligt förbundets mening vara att släppa in utländska placerare genom att slopa valuta-regleringen. Motsvarande synpunkt framförs av bl. a. *Svenska Arbetsgivarförbundet*.

Skatterna och samhällsekonomin

I långtidsutredningen belyses dels skattesystemets effekter på arbetsutbudet, dels några olika aspekter på kapitalbeskattningen. När det gäller den första frågeställningen finns det både skäl som talar för och skäl som talar mot att skatte- och transfereringssystemet som helhet kan tänkas ha minskat arbetsutbudet. Ett exempel på en åtgärd som sannolikt har bidragit till ett ökat arbetsutbud är särbeskattningens införande.

En annan fråga är emellertid enligt utredningen hur marginella förändringar i inkomstbeskattningen kan tänkas påverka arbetsutbudet. I en bilaga till långtidsutredningen belyses denna frågeställning. Studien pekar på att en sänkning av marginalskattesatsen kan medföra betydande positiva effekter på arbetsutbudet.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att ett skattetryck på den rådande nivån visserligen är förenat med samhällsekonomiska kostnader, men att det med den givna uppgiften att förstärka det offentliga sparandet för närvarande synes svårt att sänka skattetrycket. Detta är ett skäl till att långtidsutredningen valt att i sina bedömningar av den övergripande ekonomiska utvecklingen utgå ifrån ett oförändrat skattetryck.

Vissa negativa effekter av ett högt skattetryck kan emellertid enligt utredningen motverkas genom att skatteuttaget omfördelas. En sänkning av marginalskatterna i inkomstbeskattningen, finansierad med högre mervärdeskatt eller med minskade avdrag, skulle exempelvis lindra de negativa effekterna på arbetsutbudet. Även när det gäller kapitalbeskattningen kan förändringar göras som lindrar de negativa effekterna. Skattebaserna i företagen kan breddas och förenklingar göras.

Flera av remissinstanserna, bl. a. *Kooperativa Förbundet*, *Sveriges Föreningsbankers Förbund* och *Småföretagens Riksorganisation*, är positiva till att skatterna lyfts fram i LU och delar uppfattningen att ett högt skattetryck är förenat med negativa effekter på samhällsekonomin.

Såväl *Landsorganisationen* som *Tjänstemännens Centralorganisation* menar dock att utredningen drar alltför tvärsäkra slutsatser om sambandet mellan marginalskatter och arbetsutbud. TCO delar dock långtidsutredningens uppfattning att positiva effekter kan nås genom en breddad skattebas.

Sveriges Industriförbund och *Svenska Arbetsgivareföreningen* beklagar att de empiriska resultat om skatters effekter på samhällsekonomin som redovisas i långtidsutredningen inte utnyttjats i den kvantitativa analysen. SAF gör även ett eget försök att med hjälp av föreningens makromodell kvantifiera effekterna fram till 1990 av en reformering av inkomst- och företagsbeskattningen. Resultatet blir bl. a. en högre tillväxt och sysselsättning.

Produktiviteten i den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn sysselsätter ca 30% av arbetskraften. Mot denna bakgrund säger det sig självt att produktiviteten i den offentliga verksamheten är väsentlig för välfärdsutvecklingen. Under senare år har ett större projekt genomförts av expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) med syftet att utveckla metoder för beräkning av produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor. De genomförda studierna tyder på en produktivetsnedgång för hela den offentliga sektorn på ca 1,5% per år 1970–1980.

Att en rad invändningar har riktats mot ESO:s produktivetsmätningar framgår av långtidsutredningen. Kritiken har huvudsakligen gått ut på att studierna inte på ett rimligt sätt har beaktat kvalitetsutvecklingen. *Social-*

styrelsen varnar för de risker som är förknippade med att alltför ensidigt bedöma utvecklingen inom den offentliga sektorn efter enkla produktivitetensmåt. Enligt *skolöverstyrelsen* har de försök som hittills gjorts för att bestämma utbildningsväsendets produktivitet varit föga övertygande.

Långtidsutredningen menar att det är viktigt att förbättra produktiviteten i den offentliga sektorn. I några bilagor presenteras ett antal olika förslag till förändrade organisationsformer. Särskilt mycket empiriska belegg om de nya organisationsformernas effekter finns inte. Långtidsutredningen framhåller samtidigt att det enda sättet att få kunskap om huruvida de kan leda till ökad produktivitet eller ej är att prova och utvärdera dem.

Statskontoret anser att kunskap om produktivitetens utvecklingen är av intresse dels för makroekonomiska analyser, dels för styrning och uppföljning av offentlig verksamhet. Snävt ekonomiska kriterier är dock inte de enda som bör användas för att följa upp den offentliga tjänsteproduktionen utan dessa bör enligt statskontorets mening kompletteras med fördelningspolitiska kriterier.

Erfarenheterna från den statliga sektorn visar att en stram och återhållsam resurstilldelning är den kanske viktigaste förutsättningen för att myndigheterna skall ägna produktivetsfrågorna tillräcklig uppmärksamhet. Det är också statskontorets erfarenhet att det är särskilt svårt att rationalisera – och därmed upprätthålla en tillfredställande produktivitetens utveckling – i verksamheter som är politiskt högt prioriterade och som ges möjlighet till en snabbare tillväxt än andra. Utifrån den erfarenheten är det särskilt viktigt att uppmärksamma hur en fortsatt utbyggnad av t. ex. vård och omsorg kan förenas med en målmedveten strävan att upprätthålla en rimlig produktivitetens utveckling.

Statskontoret instämmer i LU:s bedömning att det finns skäl att pröva nya styr- och organisationsformer i offentlig verksamhet för att på så vis skaffa sig kunskap om dess effekter. *Kooperativa Förbundet* har samma uppfattning och framhåller att kooperativ i detta sammanhang kan vara ett alternativ.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Arbetsmarknadens funktionssätt är på många vis avgörande för de bedömningar av den ekonomiska utvecklingen som långtidsutredningen har gjort. Uppenbart är att förutsättningarna för att åstadkomma en anpassning av lönekostnadsutvecklingen till den i omvärlden i hög grad sammanhänger med hur arbetsmarknaden fungerar. Om det exempelvis råder stora obalanser på arbetsmarknaden, så att det är brist på arbetskraft inom vissa regioner, sektorer eller yrkesgrupper kan detta förväntas vara lönedrivande.

Även för möjligheterna att realisera den beräknade ekonomiska tillväxten är arbetsmarknadens funktionssätt avgörande. Ur långtidsutredningens kalkyler framkommer en förskjutning av branschmönstret i riktning mot dels tjänstenäringarna, dels de delar av industrin som förefaller ha en tekniskt förhållandevis sofistikerad produktion. Endast om det är möjligt att rekrytera arbetskraft till dessa sektorer kan den beräknade

tillväxten uppnås. Även den regionala utvecklingen mynnar ut i betydande anpassningskrav; antalet sysselsättningstillfällen växer väsentligt snabbare i vissa regioner än i andra.

Möjligheten att minska arbetslösheten sammanhänger också den i hög grad med arbetsmarknadens funktionssätt. Det krävs nämligen att en snabb anpassning sker, så att existerande lediga platser fylls och arbetslösa eller personer som nyligen har trätt in i arbetskraften får ett arbete. För att denna "matchning" skall fungera krävs det både en geografisk, sektoriell och yrkesmässig rörlighet.

Mot denna bakgrund framhåller utredningen att det är väsentligt att noga studera de varningssignaler som tyder på att arbetsmarknadens funktions-sätt har försämrats. Brist på vissa typer av arbetskraft, främst med mer specialiserade utbildningar, har observerats. Samtidigt ökar problemen på arbetsmarknaden både för äldre arbetskraft och för ungdomar. Det förefaller också finnas tendenser till en ökad segmentering på arbetsmarknaden i den mening att arbetslöshetsperioderna trendmässigt blivit längre. Det finns dessutom betydande skillnader i arbetslösheten mellan olika regioner.

Enligt utredningen kan det för att åtgärda dessa problem krävas en förbättring av utbildningssystemet. Inte minst förefaller det vara väsentligt att nå ut till medelålders och äldre, som annars riskerar att hamna på efterkälken i den snabba tekniska utveckling som sker. Samtidigt behöver klyftan mellan skola och arbete bryggas över för att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.

I detta synsätt förefaller *arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) instämma. Styrelsen framhåller att det är viktigt att väntetiderna på arbetsmarknaden förkortas. Problemen på arbetsmarknaden hänger enligt AMS i hög grad samman med den ökade specialiseringen i yrkeslivet. Dessutom har kraven på de sökandes kvalifikationer skärpts under 1980-talet. Det finns enligt AMS inga tecken på att de hittillsvarande tendenserna på arbetsmarknaden skall brytas under de närmaste åren, snarare förstärkas. Slutligen menar AMS att trögheter i dagens utbildningssystem med all sannolikhet förklarar en viss del av matchningsproblemen på arbetsmarknaden.

Tjänstemännens Centralorganisation menar att bristen på arbetskraft inom vissa yrkesområden inte enbart kan lösas genom relativa löneökningar inom bristyrkesområden. Rekryteringen till de aktuella yrkena kan endast påverkas på lång sikt. På kort sikt ökar inte tillgången på utbildad arbetskraft. I stället kommer löneökningarna att spridas till andra yrkesområden och bidra till en stegring av den allmänna löneökningstakten.

Sett i detta perspektiv finner TCO åtgärder för att sätta ett tak för löneökningarna inom den statliga sektorn svårförklarliga. Den offentliga arbetsmarknaden är inte isolerad från den privata. Om de offentliga arbetsgivarna inte kan erbjuda löner och anställningsförhållanden som är likvärdiga med den privata sektorns så kommer de att få allt svårare att rekrytera och behålla utbildad och kompetent arbetskraft.

Vidare aspekter på välfärden

Långtidsutredningens kalkylmodeller är främst inriktade på att belysa tänkbara utvecklingsvägar för att uppnå vissa, relativt entydigt kvantifierbara makroekonomiska mål som hög tillväxt, låg arbetslöshet, låg inflation och balans i utrikeshandeln. Den ekonomiska politikens mål är emellertid vidare än så, och omfattar även en jämn fördelning av levnadsstandarden samt regional balans. Målet en god miljö ingår visserligen inte bland de traditionella ekonomisk-politiska målen, men är ändå av central betydelse för välfärden och har därför behandlats av utredningen.

Inom långtidsutredningens ram har det inte varit möjligt att studera konsekvenserna för *inkomst- och förmögenhetsutvecklingen* av de makroekonomiska scenarion som redovisats. Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige en mycket jämn inkomstfördelning. Tillgängliga data för de senaste åren tyder enligt utredningen på att utvecklingen mot minskade inkomstskillnader bromsats upp. Däremot finns inga klara indikationer på att inkomstskillnaderna generellt sett skulle ha ökat. Det finns dock tecken på att vissa grupper, främst ungdomar men även andra lågutbildade, tenderar att halka efter i inkomstutvecklingen, detta i första hand som en följd av deras svaga ställning på arbetsmarknaden.

Sverige har också en internationellt sett jämn förmögenhetsfördelning. Förändringarna i förmögenhetsfördelningen förefaller följa i stort sett samma mönster som för inkomstfördelningen – under senare år har enligt utredningen troligen ingen ökad utjämning ägt rum. Tvärtom finns det tecken som tyder på att förmögenhetsskillnaderna skulle ha ökat under senare delen av 1970-talet och början på 1980-talet. Dataunderlaget på detta område är emellertid bristfälligt. En viktig faktor i detta sammanhang är den höga inflationstakten, som tillsammans med ett nominellt skattesystem har gjort betydande kapitalvinster möjliga på bl. a. bostadsmarknaden. En annan faktor är den snabba aktieprisstegringen under 1980-talet – en följd främst av högre vinster i industrin, vilka i sin tur varit nödvändiga för att öka investeringarna.

Den *regionala utvecklingen* har under senare år präglats av en snabb tillväxt för Stockholm och ett antal universitetsorter. En pådrivande faktor i denna process är den privata tjänstesektorns expansion.

De konsekvenskalkyler som gjorts på grundval av långtidsutredningens utvecklingsbild pekar på att dessa tendenser kommer att bestå även framöver. Samtidigt öppnas också nya möjligheter till en positiv regional utveckling, bl. a. genom de nya produktionsvillkor som utvecklingen på informationsteknologins område skapar. Åtgärder för att förbättra infrastruktur, utbildningsmöjligheter, teknikspridning och nyföretagande torde bli allt mer centrala för regionalpolitiken i framtiden.

Den ekonomiska tillväxten ställs ofta i motsats till målet *god miljö*. Den motsättningen är enligt långtidsutredningen reell i så motto att produktions- och konsumtionstillväxten historiskt inneburit en i många fall påtagligt negativ påverkan på miljön. Samtidigt är det uppenbart att den ekonomiska tillväxten kan ha mycket olika verkningar på miljön, beroende på hur produktionen organiseras och på vilken produktionsteknik som an-

vänds. Man bör dessutom komma ihåg att ekonomisk tillväxt också kan innebära ökade resurser för att skydda miljön.

Långtidsutredningens scenario resulterar i en snabb tillväxt för tjänstenäringar och förädlingsindustri, verksamheter som generellt sett är jämförelsevis skonsamma visavi den yttre miljön. Detta talar för att den tillkommande miljöbelastningen skulle kunna bli relativt måttlig under 1990-talet. För motsatsen talar möjligen den förhållandevis snabba tillväxten i privat konsumtion, vilken bl. a. kan tänkas ta sig uttryck i ett ökat resande med bil. Dessutom finns stora miljöproblem som ackumulerats under lång tid, samtidigt som nya, hittills okända problem kommer fram. Tillsammans med det faktum att flera viktiga problem – bl. a. försurningen – är av utpräglad internationell karaktär, talar detta enligt utredningen för att miljöproblemen kommer att kräva stor uppmärksamhet i framtiden.

Enligt *socialstyrelsen* finns det anledning till viss tveksamhet när det gäller möjligheterna att inom LU:s ramar tillgodose kraven på jämn fördelning av levnadsstandarden och regional balans. Enligt styrelsens uppfattning kan det finnas risk för att det resursutrymme som utredningen tilldelar socialsektorn inte ger möjlighet att tillgodose berättigade krav på en rimlig andel av den samlade samhällsekonomiska tillväxten för vissa svaga grupper. Vidare kan enligt styrelsen redan nu konstateras allvarliga välfärds-mässiga konsekvenser av regionala obalanser och dessa kan enligt styrelsens bedömning komma att förstärkas av den ekonomiska politik som LU förordar.

Flera andra remissinstanser t. ex. *Tjänstemännens Centralorganisation*, *Kooperativa Förbundet* och *Lantbrukarnas Riksförbund* uttrycker liknande uppfattningar. För att motverka de inneboende tendenser mot regional obalans som finns i utredningens scenarion krävs en mer aktiv regionalpolitik.

Landstingsförbundets styrelse anser att det i tidsperspektivet fram till 1995 är nödvändigt att mer förutsättningslöst pröva vissa grundläggande fördelnings- och rättvisefrågor. Exempel på sådana viktiga frågor för människors välfärd gäller förebyggande av ohälsa och tillgång till en god sjukvård, en rättvis lön i yrken som domineras av män respektive kvinnor samt en regionalpolitisk balans där arbeten, bostäder, vård, kommunikationer och service kan utvecklas i enlighet med människors behov och önskningar. Enligt styrelsens mening lämnar långtidsutredningens snäva perspektiv föga underlag för ställningstaganden till dessa frågor.

3 Ekonomisk politik för välfärd och samhällsekonomisk balans

Den ekonomiska politikens mål

Den ekonomiska politikens yttersta syfte är att bidra till att ge medborgarna en hög välfärd. I detta ingår en rad olika uppgifter. Riksdagen har i olika sammanhang preciserat målen för den ekonomiska politiken. De är full sysselsättning, hög tillväxt, fast penningvärde, jämn fördelning av lev-

nadsstandarden, regional balans och balans i utrikesbetalningarna. LU 84 valde dessutom att arbeta med ytterligare två mål: Stabila statsfinanser och en god vinstnivå.

I 1987 års långtidsutredning förs ett resonemang om relationen mellan de olika målen för den ekonomiska politiken. Innebörden av resonemanget är att vissa mål – full sysselsättning, hög tillväxt, prisstabilitet, jämn fördelning och regional balans – är övergripande i den meningen att de direkt kan relateras till medborgarnas välfärd. Andra mål, såsom balans i utrikesbetalningarna, stabila statsfinanser och en god vinstnivå, benämns däremot av långtidsutredningen intermediära. Tanken är att de inte har ett värde i sig men att de lika fullt måste vara uppfyllda, åtminstone sett över en längre tidsperiod, för att de övergripande målen skall kunna nås.

Jag har inget att invända mot dessa resonemang men vill betona att skillnaden mellan "övergripande" och "intermediära" mål inte får tolkas som att den förstnämnda kategorin bör prioriteras framför den senare i den ekonomiska politiken. De intermediära målen kan ses som restriktioner, som måste vara uppfyllda för att de övergripande målen skall kunna nås. Därför är det nödvändigt att parallellt ta hänsyn till samtliga ovan nämnda mål.

För egen del vill jag särskilt framhålla den *fulla sysselsättningen*. Målet om full sysselsättning innebär att varje människa som vill arbeta skall ha rätt till ett meningsfullt arbete. Om något skall sägas vara den ekonomiska politikens huvuduppgift är det att pressa tillbaka arbetslösheten och att göra det på ett sådant sätt att sysselsättningen tryggas också på längre sikt. För att klara detta krävs oundgängligen en god och stabil ekonomisk tillväxt.

Också målen om en *jämn fördelning av levnadsstandard* och *regional balans* tillmätts den allra största betydelse av regeringen. Enligt min uppfattning är den viktigaste fördelningspolitiska insats regeringen kan göra att driva en ekonomisk politik som leder till full sysselsättning och stabila priser. Den ekonomiska politik som för närvarande bedrivs är därför i sig ett stöd för strävandena till utjämning.

Samtidigt kan emellertid en politik för att sanera en ekonomi i kris otvivelaktigt skapa vissa fördelningspolitiska spänningar. Strävan att stimulera den konkurrensutsatta sektorn och att sanera statsfinanserna medför att den offentliga sektorns tillväxt blir lägre än tidigare. Vinsterna i den konkurrensutsatta delen av näringslivet har ökat under 1980-talet och måste vara höga även framgent för att den nödvändiga expansionen skall kunna komma till stånd.

Det är min bestämda uppfattning att en hög och stabil vinstnivå förutsätter en fördelningspolitik, som sprider tillväxtens frukter – liksom de bördor krispolitiken på kort sikt förutsätter – rättvist. Ett centralt moment i den politik som förts av denna regering har därför varit att komplettera stabiliseringspolitiken med fördelningspolitiska ingrepp, vilkas syfte är att bördorna skall fördelas efter bärkraft. I detta syfte har bl. a. realisationsvinstbeskattningen på aktier skärpts, en omsättningskatt på aktiehandel här införts och löntagarfonder och förnyelsefonder har införts för att påverka vinsternas användning.

Det är också regeringens fasta ambition att bevara det sociala trygghets-systemet. Redan under hösten 1982 upphävdes tidigare beslutade försämringar av tryggheten. Sedan dess har flera förbättringar genomförts; bl. a. har barnbidragen höjts kraftigt liksom arbetslöshetsersättningen och del-pensionen. En omfattande reform av sjukförsäkringen genomförs för när-varande.

Ambitionen att bevara det sociala trygghetssystemet får inte tolkas som att reglerna för all framtid skall vara oförändrade. Tvärtom: För att utveck-la och effektivisera välfärdssystemen, krävs att olika inslag i systemet löpande anpassas till nya förutsättningar. Jag vill vidare understryka att en stark och stabil tillväxt är en oundgänglig förutsättning för att på sikt kunna klara ambitionen att bevara och förnya de trygghetssystem som byggts upp.

Målet regional balans innebär att strävan är att nå full sysselsättning i hela landet och att göra landets olika delar mer likvärdiga när det gäller tillgång till social, kommersiell och kulturell service.

Även från denna synpunkt är god ekonomisk tillväxt betydelsefull. Utan tillväxt på nationell nivå är det betydligt svårare, för att inte säga omöjligt, att åstadkomma en positiv utveckling i de landsdelar som i dag har syssel-sättningsproblem. Samtidigt framgår det av långtidsutredningens beräk-ningar att en god ekonomisk utveckling i landet som helhet inte innebär någon garanti för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen i landets alla delar. Till detta problem återkommer jag i det följande.

Jag vill också understryka vikten av en tillräcklig rörlighet på arbets-marknaden för att nå regional balans. Det är visserligen inte önskvärt med en återgång till omfattande befolkningsomflyttningar av det slag som in-träffade under 1950- och 1960-talen. Men samtidigt är en god rörlighet nödvändig om regional balans skall kunna etableras.

Låga pris- och kostnadsökningar är nödvändiga för att en god konkur-renskraft skall kunna bevaras och sysselsättningen garanteras på längre sikt. Låg inflation är också av största betydelse för att nå en rättvis fördelning. Inflationen har det senaste decenniet omfördelat mycket om-fattande förmögenhetsvärden från sparare till låntagare. Kampen mot in-flationen är därför en huvuduppgift.

Av vad som tidigare har sagts framgår att en *god ekonomisk tillväxt* gör det lättare både att uppnå och bibehålla full sysselsättning och att åstad-komma en jämn fördelning av levnadsstandarden samt regional balans. Ekonomisk tillväxt är vidare en förutsättning för högre privat konsumtion och för en utbyggnad av den offentliga sektorn. Det är också från tillväxten som en del måste avsättas till investeringar, för att bidra till en framtida hög tillväxt och till återbetalningar på de lån som folkhushållet dragit på sig.

Samtidigt vill jag betona att den ekonomiska tillväxten inte är ett över-ordnat mål. Ökad produktion till priset av försämrad miljö, tilltagande regionala obalanser eller en ojämna inkomstfördelning är självfallet inte önskvärd. En sådan tillväxt innebär de facto minskad välfärd för många samhällsmedborgare.

Motsättningen mellan den ekonomiska tillväxten och målet om en god

miljö bör emellertid inte överdrivas. På det hela taget torde det vara lättare att verka för en god miljö om tillgängliga resurser växer: Med en hög tillväxt är det lättare att avstå ifrån produktionsmetoder som skadar vår miljö och att öka resurserna för att förebygga eller reparera skador på miljön.

Flera remissinstanser uttrycker sin oro för att kvantifieringen i långtidsutredningens beräkningar av vissa mål som full sysselsättning och stark bytesbalans får som konsekvens att övriga mål tillmäts mindre betydelse. Det är inte svårt att se denna risk. Samtidigt är det – så länge långtidsutredningen använder kvantifierade utvecklingsbanor som ett hjälpmedel i sin analys – oundvikligt att detta problem uppkommer. Det framstår nämligen inte som troligt att det är möjligt att beskriva så mångfacetterade mål som en jämn fördelning av levnadsstandarden och regional balans i enkla, kvantitativa termer som är lämpade för analys i makroekonomiska modeller. Det är därför viktigt att hålla i minnet att långtidsutredningens modellanalys enbart är ett av flera inslag i underlaget för utformandet av den ekonomiska politiken. Självklart måste den kompletteras av andra, mer kvalitativt inriktade bedömningar.

Likväl analyseras i 1987 års långtidsutredning både inkomst- och förmögenhetsfördelningens utveckling och den regionala balansen. Vidare diskuteras konsekvenserna för den fysiska miljön av långtidsutredningens balansalternativ. Det vore värdefullt om dessa resonemang kunde utvecklas ytterligare i kommande långtidsutredningar.

Pris- och löneutvecklingen de närmaste åren

Långtidsutredningen konstaterar att pris- och lönestegringstakten i Sverige måste ned till – och helst under – den nivå som råder i utlandet. Det är en förutsättning för att det skall vara möjligt att öka den svenska produktionen i en omfattning som är tillräcklig för att arbetslösheten skall kunna pressas tillbaka ytterligare vid bibehållen balans i ekonomin. I denna allmänna utgångspunkt instämmer flertalet remissinstanser.

För egen del vill jag särskilt fästa uppmärksamheten på den analys som utredningen genomför i tidsperspektivet 1987–1990. Där framgår att en fortsatt lönestegringstakt i nivå med vad vi haft under de senaste åren skulle leda till en mycket låg tillväxt och till en oacceptabelt hög arbetslöshet i slutet av perioden. Orsaken är att en fortsatt hög kostnadsstegring skulle urholka konkurrenskraften i näringslivet.

Riskerna med en sådan utveckling är väl kända: Den negativa utveckling som präglade svensk ekonomi under den senare delen av 1970-talet och under 1980-talets första år hängde i hög grad samman med det alltför höga kostnadsläget. Detta förbättrades drastiskt med devalveringarna 1981 och 1982, vilka stimulerade en snabb ökning av produktion och investeringar i näringslivet. Under senare år har även sysselsättningen skjutit fart. Under åren 1984–1987 har emellertid en del av den förbättring i kostnadsläget som devalveringarna åstadkom gått förlorad, som en konsekvens av en snabbare pris- och lönestegringstakt i Sverige än i omvärlden. Den prognos för den ekonomiska utvecklingen åren 1988 och 1989 som nyligen utarbe-

tats inom finansdepartementet (Skr. 1987/88: 30) visar klart att kostnadsstegringen redan nästa år kan leda till underskott i bytesbalansen. Med fortsatt snabba pris- och lönestegringar skulle detta underskott ytterligare förvärras under år 1989. Skulle denna utveckling fortsätta är vi så småningom tillbaka i situationen från krisåren 1976–1982, med stagnerande produktion och ökande arbetslöshet.

Av stor betydelse för vilken dämpning av pris- och lönestegringstakten som krävs är hur svensk export och import reagerar på förändringar i prisutvecklingen relativt omvärlden. Konjunkturinstitutet har studerat detta problem och kommit till slutsatsen att svenskt näringsliv tenderar att förlora marknadsandelar även vid oförändrade relativpriser.

Samtidigt visar ett antal studier gjorda med andra metoder, och delvis för att besvara andra frågor, att en mycket snabb omstrukturering av svensk industri har skett under senare år. Denna omstrukturering och den förbättrade lönsamheten kan ha stärkt svenskt näringslivs konkurrenskraft så pass mycket att oförändrade relativpriser skulle vara tillräckligt för att bibehålla exportens och importens marknadsandelar. Ett tecken på att så skulle kunna vara fallet är att den svenska export- och importutvecklingen under senare år har varit gynnsammare än vad man skulle väntat sig mot bakgrund av de historiska export- och importsambanden.

Det är emellertid enligt min mening för tidigt att dra några säkra slutsatser för lönebildningen av de allra senaste årens utveckling. Dessutom är det värt att observera att en högre lönestegringstakt medför att vinstnivån pressas tillbaka, vilket håller tillbaka industrins investeringsverksamhet och försämrar den långsiktiga konkurrenskraften: den omstrukturering som har skett och fortfarande sker i svenskt näringsliv kan då bromsas upp.

Eftersom den relativa prisutvecklingen spelar en avgörande roll för importens och exportens utveckling är det självfallet så att inflationstakten utomlands är betydelsefull för vilken pris- och lönestegringstakt vi kan tillåta oss i Sverige. Under senare år har pris- och lönestegringen i de viktigaste konkurrentländerna varit mycket långsam. Så var exempelvis den genomsnittliga lönestegringstakten i de sju största västliga industriländerna lägre än 4% under fjolåret. I Sveriges främsta konkurrentland, Förbundsrepubliken Tyskland, var inflationen t. o. m. negativ. All tillgänglig information tyder på att pris- och lönestegringarna i de viktigaste konkurrentländerna kommer att ligga kvar på en mycket låg nivå. Det finns också en icke oväsentlig risk att de stora obalanserna i världsekonomin utlöser recessionstendenser på de internationella marknaderna, vilket skulle riskera att drabba den svenska exporten.

Mot denna bakgrund delar jag bedömningen att det säkraste sättet att åstadkomma en fortsatt gynnsam utveckling för svensk ekonomi är att hålla nere kostnadsstegringen de närmaste åren. Då läggs en stabil grund för fortsatt produktionstillväxt, ökad sysselsättning och reallönestegringar. Den takt som långtidsutredningen räknar med, ca 3% årlig ökning av arbetskraftskostnaden, bör, mot bakgrund av den låga internationella pris- och lönestegringen, vara ett riktmärke för vad som vore önskvärt att uppnå.

Långtidsutredningen räknar med att det krävs relativprissänkningar även i det scenario som sträcker sig fram till 1995. Utredningen framhåller emellertid att dessa beräkningar är väsentligt mer osäkra. Ju längre tidsperspektivet är desto större förutsättningar finns för att påverka det svenska näringslivets konkurrenskraft genom andra medel än bara priserna.

I det föregående konstaterade jag att det visat sig svårt för svenskt näringsliv att behålla sina marknadsandelar även vid – i förhållande till omvärlden – oförändrade priser. Detta torde delvis bero på att svenskt näringsliv till stor del har befunnit sig inom produktionsområden eller sålt till länder som vuxit långsammare än världshandeln i stort. Det kan också hänga ihop med t. ex. kvaliteten i svensk produktion. Om det är möjligt att förändra dessa förhållanden minskar kraven på relativprissänkningar samtidigt som utrymmet för inhemsk konsumtion enligt utredningen ökar.

Det pågår en snabb omstrukturering av svenskt näringsliv. De traditionella basnäringarna spelar en allt mindre roll produktions- och sysselsättningsmässigt. Däremot växer t. ex. verkstadsindustrin, den kemiska industrin och den privata tjänstesektorn i betydelse. Inom dessa sektorer är det dessutom de mer utbildningsintensiva och tekniskt utvecklade delarna som expanderar snabbast.

Mot denna bakgrund finns det anledning att vara optimistisk. I bästa fall finns det på längre sikt förutsättningar för en mer gynnsam utveckling, med mindre strikta krav på prisutvecklingen för svenska produkter. Men det är viktigt att inte dra för stora växlar på denna möjlighet. Det tar tid att ställa om produktionsapparaten och att omvandla den industriella strukturen. Expansionen inom delar av den snabbt växande industrin riskerar också att hämmas av brist på utbildad arbetskraft.

För att det svenska näringslivets långsiktiga konkurrenskraft skall kunna förstärkas och omstruktureringen av ekonomin fortsätta krävs åtgärder på många olika områden av samhällslivet. Det centrala är att företag och enskilda måste ha förmåga och vilja att anpassa sig till en ständigt föränderlig värld med hård konkurrens.

En kvalitativt högtstående och flexibel utbildning på alla nivåer är i detta sammanhang av avgörande betydelse. Regeringen har under det senaste året lagt fram en forskningspolitisk proposition, som bl. a. innehöll betydande satsningar på naturvetenskaplig-teknisk forskning inom områden som är av stor betydelse för svenskt näringsliv. Vidare har såväl industripolitiken som arbetsmarknadspolitiken under senare år givits en mer offensiv inriktning.

För en god konkurrenskraft torde också krävas internationellt samarbete på många områden. Mot bakgrund av den ökade intensitet med vilken integrationsprocessen inom den Europeiska gemenskapen drivs blir det allt viktigare att underlätta svenska företags export till – och etableringar på – denna marknad. Vi måste också vara beredda att underlätta motsvarande etableringar i Sverige för utländska företag.

I detta sammanhang finns det också anledning att beröra politiken på skatteområdet. För näringslivets konkurrenskraft är skattesystemets ut-

formning i Sverige relativt omvärlden av stor betydelse. Detta är en viktig aspekt – bland flera – som enligt min uppfattning måste beaktas när ett framtida skattesystem utformas. Till skattefrågorna återkommer jag i det följande.

Av stor betydelse för konkurrenskraften är också utvecklingen när det gäller kommunikationerna. Regeringen har för avsikt att senare lägga en trafikpolitisk proposition på riksdagens bord.

Lönebildningen och den ekonomiska politiken

Det ställs mycket strikta krav på pris- och lönebildningen under de närmaste åren. Samtidigt håller vi fast vid vår ambition i Sverige att upprätthålla full sysselsättning. Det är därför uppgiften när det gäller inflationsbekämpningen är så svår; vi skall komma ned till eller under omvärldens pris- och lönestegringstakt samtidigt som vi har en arbetslöshet som är mycket lägre än den i omvärlden.

Hur viktigt det är att klara denna uppgift framgår ännu tydligare om man studerar vad som har inträffat i flera av de länder som bedrivit en mycket restriktiv politik – och accepterat en väsentligt högre arbetslöshet – för att få ner inflationstakten. Arbetslösheten har där visat sig öka inte bara tillfälligt utan permanent, bl. a. som följd av att personer som varit arbetslösa länge får allt svårare att få arbete.

I den ekonomisk-politiska debatten har tanken lanserats att den svenska kronans värde i förhållande till andra valutor borde tillåtas fluktuera. Därmed skulle konkurrenskraften kunna bibehållas även om vår pris- och lönestegringstakt är snabbare än den i omvärlden. God tillväxt och full sysselsättning skulle då, påstås det, gå att upprätthålla, men vi skulle samtidigt få acceptera en högre inflationstakt.

Det råder bred politisk enighet om att avvisa en politik av detta slag. En sådan politik avspeglar inget annat än en ambitionsnivåsänkning för den ekonomiska politiken – målet om prisstabilitet uppges.

Med en rörlig växelkurs finns heller ingen påtaglig gräns för hur höga pris- och lönestegringarna kan tillåtas bli. Detta kan mycket väl komma att leda oss in i en pris-lönespiral, eller en löne-lönespiral, där olika löntagar-kollektiv försöker kompensera sig för vad övriga har fått och därmed driver upp ekonomin på allt högre inflationstakter. En sådan utveckling har visat sig utomordentligt svår att bryta utan en hård och brutal åtstramningspolitik – med alla de problem och den höga arbetslöshet en sådan för med sig.

Sparandet i den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn har vuxit snabbt under efterkrigstiden. På olika vis har den offentliga sektorns expansion bidragit till att förbättra välfärden. Exempelvis har allt fler kunnat erbjudas längre utbildning, vården av gamla och sjuka har förbättrats och barnomsorgen har byggts ut. Samtidigt har också det sociala skyddsnetet förbättrats. AIP, sjukförsäkring, föräldraförsäkring m. m. bidrar till att utjämna levnadsvillkoren både mellan människor och över tiden för var och en av oss.

Från mitten av 1970-talet förändrades situationen för den svenska ekonomin i ett antal avseenden, bl. a. minskade den takt med vilken ekonomin växte. Därmed dämpades även skatteinkomsternas tillväxt. Samtidigt blev utrymmet för skattehöjningar mindre; mot bakgrund av den lägre tillväxttakten skulle höjda skattesatser hårt ha beskurit utrymmet för reallöner och hushållens egen disponibla köpkraft. Någon anpassning nedåt av de offentliga utgifternas ökningstakt till den lägre takt med vilken inkomsterna ökade skedde emellertid inte under senare delen av 1970-talet. Därför försämrades den offentliga sektorns sparande snabbt. Särskilt drastiskt ökade det statliga budgetunderskottet.

De stora och ökande finansiella sparandeunderskotten i den offentliga sektorn åtföljdes inte av någon motsvarande ökning av det privata sparatet. Underskotten bidrog därmed till att det totala sparandet i ekonomin blev för lågt, vilket bl. a. tog sig uttryck i allt större underskott i betalningarna med utlandet. Stora underskott i den offentliga sektorns sparande, som inte kompenseras av en motsvarande förbättring i det privata sparatet, leder också normalt till en snabbare inflationstakt, vilket i sin tur försvårar möjligheterna att öka tillväxten och skapa full sysselsättning.

En huvuduppgift under de senaste åren har varit att åter skapa starka offentliga finanser. Väsentliga steg har också kunnat tas i rätt riktning tack vare att tillväxten i den svenska ekonomin har stärkts och att finanspolitiken givits en stram inriktning under en följd av år. De offentliga utgifternas reala ökningstakt har begränsats från 5 % per år 1970–1982 till 1 % per år 1982–1986 samtidigt som den offentliga sektorns inkomster har ökat realt med närmare 4 % per år 1982–1986. Sammantaget har detta medfört en kraftig förbättring av den offentliga sektorns finanser.

Långtidsutredningen konstaterar, på basis av gjorda finansiella kalkyler, att det 1995 behövs ett stabilt överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Utredningens utgångspunkt är att bytesbalansens saldo skall vara positivt. För att kunna expandera ekonomin och trygga sysselsättningen med bibehållen balans i utrikesbetalningarna krävs att industrin byggs ut. Denna utbyggnad måste finansieras. Detta torde medföra en viss nedgång i företagets finansiella sparande. Samtidigt är en viss uppgång i hushållens finansiella sparande möjlig, mot bakgrund av den goda inkomstutveckling som ligger i utredningens balansalternativ. Denna förbättring är emellertid inte tillräcklig. Därför måste också den offentliga sektorns sparande fortsätta att förbättras.

Jag instämmer i allt väsentligt i detta resonemang. Målet är att Sverige skall ha ett överskott i bytesbalansen. Vi bör sträva mot att successivt minska den stora utlandsskuld som byggdes upp under senare delen av 1970-talet och de första åren på 1980-talet.

Sedan långtidsutredningen publicerades har statistiken över den offentliga sektorns inkomster och utgifter reviderats. Statsbudgetens underskott har minskat och den offentliga sektorns finansiella sparande har förstärkts. Under 1987 uppnås ett sparandeöverskott i den offentliga sektorn och detta även om de tillfälliga inkomsterna från den s. k. engångsskatten på livförsäkringsbolag exkluderas.

En icke oväsentlig del av det senaste årets förbättring beror emellertid

på en för snabb pris- och lönestegringstakt, vilken i det korta perspektivet dragit med sig en snabbare uppgång av skatteintäkterna än väntat. Dessa effekter är inte alltigenom positiva, eftersom den höga inflationen samtidigt undergräver den svenska ekonomins konkurrensförmåga – vilket kan slå tillbaka på den offentliga sektorn i form av ett försämrat sparande under kommande år.

Vidare har den bedömning av hushållssparandet 1987 som långtidsutredningen utgått ifrån visat sig vara väl optimistisk; likaså framstår utredningens bedömning för 1988 och 1989 som optimistisk, när den jämförs med de prognoser som finansdepartementet nyligen publicerat. Därmed blir det totala privata finansiella sparandet i ekonomin lägre än beräknat, vilket ställer större krav på offentligt sparande för att upprätthålla en positiv balans i utrikesbetalningarna.

I detta sammanhang kan det vara värt att betona det positiva i ett högt hushållssparande, och jag erinrar om att regeringen på olika sätt verkar för att hushållssparandet skall stiga. Inte minst torde förändringar i skattesystemet i sparfrämjande riktning kunna spela en betydelsefull roll.

Skattetrycket och de offentliga finanserna

Långtidsutredningen har i sina beräkningar av den offentliga sektorns finansiella utveckling valt att utgå ifrån att skattetrycket (mätt som de samlade skatternas och avgifternas andel av BNP) inte skall stiga. Vidare har utredningen förutsatt en i huvudsak oförändrad kvantitativ ambitionsnivå för den offentliga verksamheten, vilket inneburit att såväl offentlig konsumtion (vård, omsorg, utbildning m.m.) som transfereringar har skrivits fram i enlighet med beslutade regler och med hänsyn tagen exempelvis till prisutvecklingen och till förändringar i befolkningens ålderssammansättning – något som dock inte utesluter att kvaliteten i den offentliga verksamheten kan öka vid ett mer effektivt resursutnyttjande. Under dessa förutsättningar har utredningen erhållit en kontinuerlig förbättring av den offentliga sektorns finansiella sparande. Denna förbättring har utredningen bedömt vara tillräcklig för att generera det sparande som krävs i ekonomin som helhet.

Bland de remissinstanser som berört denna problematik har flertalet instämt i utgångspunkten att skattetrycket inte bör stiga ytterligare. Detta är också enligt min uppfattning en lämplig utgångspunkt. Det råder nämligen ingen tvekan om att en ytterligare uppgång av skattetrycket skulle medföra negativa konsekvenser för samhällsekonomin. Höjningar av skatterna begränsar också utrymmet för reallöneökningar, vilket riskerar att ytterligare försvåra avtalsrörelserna. Efter det sena 1970-talets och det tidiga 1980-talets kraftiga försämring av reallönerna är det, till yttermera visso, rimligt att huvuddelen av den ekonomiska tillväxten under de närmaste åren går till ökade reallöner eller förkortad arbetstid.

Ambitionen att skattetrycket inte skall öka måste ses i ett medel- och långfristigt perspektiv. Under de allra senaste åren har en uppgång i skattetrycket skett. Delvis är detta en följd av en alltför snabb pris- och lönestegring. Vid en lugnare utveckling av priser och löner torde skatte-

trycket åter komma att sjunka. Att utöver detta aktivt söka sänka skatterna är i nuvarande stabiliseringspolitiska situation inte möjligt. Sänkta skatter – utan motsvarande utgiftsnedskärningar – medför ett ökat budgetunderskott och en uppgång i den inhemska efterfrågan i ekonomin. En sådan utveckling skulle göra det svårare att uppnå andra ekonomisk-politiska mål såsom en låg inflationstakt och balans i utrikesbetalningarna. Särskilt gäller detta när – såsom fallet är idag – ekonomin i flera avseenden befinner sig nära fullt kapacitetsutnyttjande.

Till detta kommer, som jag tidigare berört, att budgetförbättringen under senare år sammanhänger med att priser och löner ökat snabbare än beräknat och snabbare än vad som är långsiktigt önskvärt. Att lägga dessa inkomstförstärkningar till grund för permanenta skattesänkningar vore enligt min uppfattning en oklok politik, särskilt som de snabba pris- och lönestegringarna utgör ett hot mot den ekonomiska utvecklingen på sikt. Svårigheterna att för närvarande sänka det totala skattetrycket utgör dock inte något hinder för att sänka vissa skatter och omfördela skattetrycket för att göra skattesystemet mer effektivt. Jag ämnar återkomma till detta.

De angelägna utgiftsbehov som naturligtvis finns inom många områden – inte minst inom vård- och utbildningsområdena – och som bl. a. landstingsförbundet och kommunförbundet framhåller i sina båda remissvar bör kunna klaras utan att det totala skattetrycket ökas. Det kommer emellertid att kräva omprioriteringar och produktivitetsförbättringar inom hela den offentliga sektorn.

En annan typ av restriktion för den offentliga konsumtionsökningen utgörs av tillgången på arbetskraft. Med den utveckling på detta område som vi nu kan se framför oss förefaller I.U:s bedömning en kommunal konsumtionsökning under de närmaste åren med ca 1 % per år som rimlig, rimlig.

I ett något längre perspektiv ökar emellertid valfriheten, förutsatt att budgetsaneringen då framgångsrikt har slutförts och att samhällsekonomin även i övrigt är i balans. Det kan då bli möjligt att väga ökade utgifter mot ett sänkt skatteuttag.

ATP-systemet i framtiden

Beräkningarna av socialförsäkringssektorns finansiella sparande har i långtidsutredningen gjorts med samma utgångspunkter som gällt den offentliga sektorn i övrigt; oförändrade avgifter har förutsatts från 1987 års nivå (dock inkluderande de höjningar av vissa avgifter som riksdagen beslutat om för 1988), samtidigt som utbetalningarna har skrivits fram med existerande regler och hänsyn har tagits till demografiska faktorer. När socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter skrivs fram på detta vis resulterar det i ett kontinuerligt fallande finansiellt sparande för sektorn. Bakom denna utveckling döljer sig ett försämrat sparande i ATP-systemet. LU drar av detta slutsatsen att statsbudgeten måste förstärkas kraftigt.

AP-fondens styrelser kritiserar i detta avseende långtidsutredningen. Det är fondstyrelsernas uppfattning att utredningen i stället borde ha utgått ifrån någon målsatt nivå för AP-fondens storlek och därifrån ha härlett nödvändiga avgiftshöjningskrav.

Fullmäktige i både riksbanken och riksgäldskontoret anser att mycket talar för att det positiva finansiella sparande som krävs i den offentliga sektorn – för finansiell balans i nationen som helhet – bör ske i AP-fonden snarare än i staten. Eftersom kopplingen till framtida utbetalningar i så fall blir mer direkt bör det enligt de båda fullmäktigeförsamlingarna bli lättare att argumentera för ett positivt överskottssparande i den offentliga sektorn som helhet.

Enligt min mening är kalkylernas uppläggning i huvudsak en pedagogisk fråga. Långtidsutredningens kalkyler visar på ett förtjänstfullt sätt att ATP-systemet, även under gynnsamma ekonomiska betingelser, utsätts för påfrestningar under kommande år och att denna problematik ytterligare förvärras bortom den tidshorisont utredningens kalkyler täcker. Genom att AP-fonden ges utvidgade placeringsmöjligheter kan avkastningen på dess kapital förbättras. Detta är dock inte tillräckligt för att lösa problemen. Det torde därför vara oundvikligt att i framtiden förstärka ATP-systemets inkomster om AP-fonden skall kunna bibehålla sin funktion som buffert vid tillfälliga svängningar i avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar.

Eventuella höjningar av avgifterna till ATP-systemet skall emellertid ske inom ramen för ett totalt sett oförändrat skatte- och avgiftstryck. Det innebär alltså att andra skatter och avgifter måste sänkas – vilket i sin tur förutsätter besparingar och omprövningar inom andra delar av den offentliga verksamheten. Det bör i detta sammanhang dessutom noteras att höjda ATP-avgifter skulle inkräkta på det förhandlingsbara löneutrymmet och därmed också göra det svårare att dämpa pris- och lönestegringen. Om löneökningens utrymme inte skall inkräkas av ytterligare ökade arbetsgivaravgifter, måste beslut om kostnadskrävande reformer inom de områden som finansieras med sådana avgifter undvikas och den nuvarande kraftiga automatiska utgiftsökningen begränsas. Vidare bör möjligheterna att till en del finansiera de nödvändiga utgifterna på annat sätt prövas.

Utvecklingen på kreditmarknaden

Under 1980-talet har den svenska kreditmarknaden genomgått en mycket snabb omvandling. Ett stort antal regleringar har tagits bort, vilket möjliggjort framväxten av helt nya marknader för finansiella tillgångar. Dessa bidrar till att kreditförmedlingen blir effektivare. Samtidigt har möjligheter öppnats för riksbanken att genom kontinuerliga operationer på marknaderna påverka ränteläget.

Även om det på några av marknaderna – särskilt den för riskkapital – har förekommit stötande inslag torde den utveckling som har skett i huvudsak ha varit av godo för samhällsekonomin. Detta hindrar inte att många frågor rörande kreditmarknadens organisation ännu är olösta. Regeringen har därför tillsatt flera utredningar; kreditmarknadskommittén, värdepappersmarknadskommittén och optionsutredningen, vilka skall lägga fram förslag om kreditmarknadens framtida organisation.

Om långtidsutredningens finansiella utvecklingsbana realiserats kommer statens roll som nyemittent på penningmarknaden att minska. Fortfarande skall dock en mycket stor statsskuld omsättas. Samtidigt finns det skäl att

vänta sig en ökad låneverksamhet från företagssektorn. Sannolikt kan vi också vänta oss en ökad kreditförmedling inom olika sektorer. Därmed bör utvecklingsbetingelserna för den finansiella sektorn vara fortsatt goda, om än den mest expansiva tillväxtfasen nu torde vara överstånden.

Långtidsutredningens balanserade utvecklingsbana innebär även att den svenska inflationstakten under en följd av år är i nivå med omvärldens, att utrikesbetalningarna är i balans och att den offentliga sektorns sparande förbättras. I en sådan situation förenklas naturligtvis penningpolitikens arbetsuppgifter. Det blir lättare att finansiera statens underskott utan att penningmängden ökar. Räntemarginalen gentemot utlandet bör också kunna reduceras.

Ett par remissinstanser har tagit upp frågan om valutaregleringen. De förbättringar i det allmänna ekonomiska läget som har skett under senare år har skapat förutsättningar för en liberalisering av valutaregleringen. Sålunda har kraven på utlandsupplåning vid direktinvesteringar i utlandet avskaffats samtidigt som reglerna när det gäller svenskars förvärv av fastigheter i utlandet har njukats upp. Därutöver har ett antal åtgärder vidtagits som underlättar näringslivets finansiella transaktioner över gränserna.

Ytterligare liberaliseringar av valutaregleringen bör kunna ske framgent. Vissa centrala delar av valutaregleringen bör dock finnas kvar. Motiven för detta är stabiliseringspolitiska. Hit hör i första hand att förhindra kortfristiga kapitalplaceringar som styrs av ränteskillnader och förväntningar om ränte- och växelkursutvecklingen. Om sådana kapitalplaceringar skulle tillåtas, skulle potentialen för spekulativa valutaflöden öka kraftigt. De delar av valutaregleringen som förhindrar uppbyggandet av sådana tillgångar – såväl svenskars placeringar i utländsk valuta som utlänningars placeringar i svenska kronor – bör därför bibehållas.

Avvecklingen av andra delar av valutaregleringen kan emellertid mycket väl leda till påfrestningar i form av valutaflöden under själva övergångsskedet. Det är dock uteslutet att använda statlig utlandsupplåning som instrument för att mildra sådana övergångsproblem. Normen att staten inte skall nettolåna i utlandet ligger fast.

Tillväxt och produktivitet

Den ekonomiska tillväxten beror dels på hur antalet arbetade timmar utvecklas, dels på hur produktiviteten, dvs produktionen per arbetad timme, växer. Långtidsutredningen gör bedömningen att antalet arbetade timmar – huvudsakligen av demografiska skäl – kan komma att öka snabbare fram till 1995 än vad som varit fallet under de senaste 10–15 åren.

Bakom långtidsutredningens bedömningar av arbetstidens utveckling ligger förutsättningen att inte avtal eller lagar förändras vad avser arbetstiden. Skulle arbetstiderna kortas under perioden innebär det att tillväxten, allt annat lika, blir lägre, att den offentliga konsumtionen växer långsammare (på grund av minskade skattebaser) och att utrymmet för löneökningar minskar ytterligare.

Enda möjligheten att på sikt åstadkomma ett högre reallöneutrymme är

att höja produktivitetstillväxten i ekonomin. Enligt långtidsutredningen kan vi under kommande år se fram mot en produktivitetstillväxt som är låg jämfört med de första decennierna under efterkrigstiden, men något högre än under 1970-talet och de första åren på 1980-talet.

När produktivitetsökningstakten i västvärlden sjönk kraftigt under 1970-talet var det säkerligen i hög grad en följd av ett allmänt lägre efterfrågetryck i oljekrisernas och 1970-talsstagnationens spår och den därmed sammanhängande låga investeringsnivån. När lönekostnaderna ökade snabbare än produktiviteten medförde det dessutom ett ytterligare fall av vinsterna och investeringarna, vilket förvärrade problemen på längre sikt.

I långtidsutredningens bedömningar av den ekonomiska utvecklingen fram till 1995 förutses emellertid en relativt hög tillväxt och en snabb investeringstakt, inte minst i industrin. Trots detta beräknas inte produktiviteten stiga nämnvärt snabbare än under det föregående decenniet. Det finns skäl att tro att den långsammare produktivitetstillväxten delvis hänger samman med ekonomins funktions sätt.

Ett rättvisare och effektivare skattesystem

I detta sammanhang spelar skattesystemet en central roll. Väsentliga förbättringar av ekonomins sätt att fungera kan åstadkommas genom skattereformer.

Skattesystemet har med tiden blivit allt mer komplicerat. Nya skatteregler har lagts till det gamla systemet. Därigenom har helheten blivit svårare att överblicka.

Ett krångligt skattesystem leder till orättvisor. Krångliga regler kan dessutom tolkas olika, och leder till att skattskyldiga utsätts för olika behandling. Det leder till ett minskat förtroende för skattesystemet som helhet och eventuellt också till att skattemoralen försämras. Riksdagen har därför beslutat om ett antal åtgärder i syfte att förenkla skattesystemet. Varje framtida skattereform måste ha enkelhet som ledstjärna.

En annan utgångspunkt för det arbete som pågår med att reformera hushållsbeskattningen är att skattesatserna skall sänkas och skattebaserna breddas. Höga skattesatser tvingar fram olika former av avdrag samtidigt som de inbjuder till skattefusk och skatteplanering. De kan även leda till svårigheter i avtalsrörelsen och minska möjligheterna att komma till rätta med den fortfarande alltför höga pris- och lönestegringstakten.

En sänkning av skattesatserna bör samordnas med en begränsning av avdragsrätten. Avdragen har skapat stora fördelningspolitiska orättvisor och urholkat effekten av den progressiva skatteskalen. De har sannolikt också haft en negativ effekt på sparandet i ekonomin.

Inkomstskattesystemet brister i neutralitet och likformighet. Exempelvis beskattas arbetsinkomster och vissa slag av kapitalinkomster hårt, medan kapitalvinster i allmänhet är lindrigt beskattade. Nominella principer, reala principer och i vissa fall fullständig skattebefrielse blandas med varandra på ett oöverskådligt sätt. Nettointäkterna av kapitalbeskattningen är negativa. Det finns således starka skäl att reformera kapitalbeskattningen.

Även företagsbeskattningen skall reformeras. Det nuvarande systemet innebär att kapital låses in i befintliga verksamheter. Detta är en konsekvens av höga nominella skattesatser och omfattande dispositionsmöjligheter. Inlåsningsproblemen förstärks dessutom av den olikartade behandlingen av utdelningsinkomster och kapitalvinster hos ägarna.

Ett annat problem är att skattebelastningen varierar kraftigt mellan olika slag av investeringar och finansieringsformer. Flera skäl talar för att även företagsbeskattningen skall förändras i riktning mot bredare skattebaser och lägre skattesatser.

Ekonomins funktionssätt – några problemområden

Inom delar av ekonomin finns funktionsproblem som behöver lösas för att medborgarnas önskemål om bättre och billigare produkter och tjänster skall kunna tillfredställas. Många av de åtgärder som är önskvärda torde dessutom verka i tillväxtfrämjande riktning.

Jag vill i detta sammanhang beröra fyra områden, som är föremål för regeringens särskilda uppmärksamhet och där åtgärder för att befrämja produktionsutvecklingen och skapa bättre förutsättningar för en god effektivitet och servicenivå skall vidtagas.

Trafikpolitiken

Kommunikationerna spelar en central roll både för hur människors liv och arbete utvecklas och för ekonomins tillväxt. Allt viktigare under senare år har den elektroniska överföringen av information blivit. Därför är t. ex. det stora investeringsprogram som televerket för närvarande genomför av stor betydelse för att befrämja kommunikationerna inom landet. Genom moderniseringen av telekommunikationsnätet kommer det sålunda att bli möjligt att utnyttja den nya teknikens fördelar i fler delar av vårt land.

Även för flyget har betydande insatser gjorts. Exempelvis har inrikesflyget effektiviserats. Parallellt har ett antal flygplatser planerats och byggts.

Trots detta kvarstår det inom det trafikpolitiska området betydande uppgifter. Eftersatta behov finns både vad avser järnvägar och vägar. På sikt kan detta leda till flaskhalsar och en lägre ekonomisk tillväxt.

Det finns också andra problem. Resursutnyttjandet är inte tillräckligt effektivt på flera områden. De olika transportslagen bär inte heller sina samhällsekonomiska kostnader. Särskilt miljökostnaderna torde i en del fall – t. ex. när det gäller flyg och bilism – vara betydande. Detta bör beaktas när skatter och avgifter läggs fast. Syftet bör vara att jämställa konkurrensvillkoren för olika transportsätt, vilket medför ett mer effektivt transportsystem.

Regeringen avser att senare lägga fram en trafikpolitisk proposition. Utgångspunkten för denna är att de olika trafikslagen skall bära sina samhällsekonomiska kostnader. Propositionen kommer att innehålla förslag till satsningar på vägar och vägunderhåll och på utvecklingsinsatser särskilt vad avser kollektiva transporter. Vidare kommer en genomgripande rekonstruktion av SJ att föreslås. Järnvägen skall ges rimliga förutsätt-

ningar att konkurrera med annan trafik. Den trafikpolitiska propositionen kommer även att innehålla förslag om avregleringar, bl. a. vad avser taxi.

Sammantaget innebär dessa åtgärder att infrastrukturen byggs ut, samtidigt som de möjliggör ett effektivare utnyttjande av trafikapparaten. De ger därmed enligt min mening ett väsentligt bidrag till den ekonomiska tillväxten.

Jordbrukspolitiken

Jordbrukspolitiken syftar till att erbjuda konsumenterna livsmedel med god kvalitet till låga priser och att ge jordbrukarna en inkomstutveckling i paritet med övriga grupper i samhället. Vidare skall livsmedelsförsörjningen såväl i fredstid som under avspärrning och krig tryggas. Slutligen skall produktionen bedrivas på ett sådant sätt att miljön inte tar skada.

Det har visat sig svårt att uppnå de uppsatta målen. Konsumenternas krav på livsmedel av god kvalitet till rimliga priser tillgodoses inte i önskvärd utsträckning. De intensiva produktionsmetoder som används tar på miljön. De leder dessutom dels till överproduktion, dels till att maten i vissa fall blir sämre än den skulle kunna vara.

Inkomstmålet för jordbrukarna uppnås för vissa högproduktiva företag med stora arealer, medan andra grupper, i synnerhet jordbrukarna i mellersta och norra Sverige, får ett sämre utbyte och ofta arbetar under pressade förhållanden.

Beredskapsmålet överskrids med bred marginal. 1985/1986 kostade överproduktionen landet ca 3,5 miljarder kronor bara i exportsubventioner. Dessa exportkostnader innebär en belastning för både producenter och konsumenter – producenternas lönsamhet pressas, samtidigt som kostnaderna driver upp konsumentpriserna.

Den viktigaste anledningen till problemen inom jordbruket torde vara den höga koncentrationen i förädlingsleden och den omfattande prisregleringen.

Det är svårt att genom reglerad prissättning på produktionen styra inkomstutvecklingen för jordbrukarkollektivet på ett fördelningspolitiskt rimligt sätt, när olika jordbrukare lever under så skilda förhållanden med avseende på inkomster och förmögenheter och när jordbrukarfamiljernas inkomster totalt sett bara till en tredjedel kommer från själva jordbruket. Prisregleringen stimulerar vidare fram en alltför stor produktion på vissa områden. Produktionen får "fel signaler", samtidigt som konsumenterna inte har möjlighet att påverka produktionens inriktning och produkternas kvalitet.

Regeringen avser att under innevarande riksdagsår lägga fram förslag rörande förändringar i jordbrukspolitiken. Avsikten är att bättre uppfylla målen för livsmedelspolitiken, där konsumenternas mål om låga priser och inkomstmålet för bönder kombineras med hänsyn till miljö och matkvalitet samt djurens hälsa och välbefinnande.

Detta är en svår omställning, som rymmer många konflikter. Arbetet måste därför ske samlat och på bred front. Mer av marknadssignaler måste föras in i jordbruksnäringen. Även med ett bibehållet gränsskydd finns

stora möjligheter att successivt förenkla och minska regleringarnas omfattning. Genom att avreglera kan jordbruket bli mer likt andra branscher, där det är kundernas krav på god kvalitet och rimligt lågt pris som styr produktionen. Detta torde också innebära ett bättre resursutnyttjande i ekonomin som helhet – med positiva effekter på produktivitet och tillväxt.

Bostadspolitiken

Det finns anledning att i detta sammanhang även beröra bostadspolitiken. Under senare delen av 1970-talet och de första åren på 1980-talet minskade bostadsbyggandet. Det var bl. a. en följd av att boendekostnaderna steg kraftigt, samtidigt som realinkomsterna sjönk och bostadsbidragen urholkades. I många kommuner runt om i landet ökade samtidigt antalet outhyrda lägenheter.

Den snabba ekonomiska återhämtningen efter 1982 har skapat en i grunden ny situation. I och med ökande ekonomisk aktivitet och stigande köpkraft har efterfrågan på bostäder ökat snabbt. Antalet outhyrda lägenheter har minskat och brist på bostäder har blivit ett problem på många orter. Detta gäller i första hand i storstadsområdena, men också på andra orter med en positiv utveckling inom näringslivet.

Den viktigaste förutsättningen för att komma till rätta med bostadsbristen är att öka bostadsbyggandet. Ett antal åtgärder har vidtagits med detta syfte. Tillfälliga hyresrabatter gällde 1983, 1984 och 1985. År 1984 startades ROT-programmet (reparation, ombyggnad och tillbyggnad) huvudsakligen för att skapa förutsättningar för en förnyelse av det befintliga bostadsbeståndet.

För att motverka negativa konsekvenser av en snabb prisutveckling på bostadsrätter infördes en tidsbegränsad hembudsskyldighet. Under senare år har flera åtgärder vidtagits för att göra det lättare för bl. a. barnfamiljer och unga att få bostäder. Insatser har även gjorts för att mildra överhettningstendenserna inom byggsektorn i storstäderna och bereda ökat utrymme för bostadsbyggande.

Inom bostadsmarknaden finns emellertid problem, som hänger samman med existerande subventionssystem och bostadsbeskattning. Statens kostnader för bostadsfinansieringssystemet är stora. Även om det har skett en påtaglig utjämning på själva bostadsområdet under det senaste årtiondet är det oklart i vilken utsträckning bostadssubventionerna sammantaget bidrar till att utjämna levnadsstandarden. Mot denna bakgrund bör i utredningen om reformerad inkomstbeskattning särskild vikt läggas vid en översyn av beskattningen av bostäder.

Arbetsmarknaden

Slutligen skulle jag vilja beröra situationen på arbetsmarknaden. På det hela taget fungerar den svenska arbetsmarknaden bra. Ett tecken på detta är den internationellt sett mycket låga arbetslöshet vi har i Sverige.

Det hindrar emellertid inte att det finns problem också på detta område – och sådana är ofta mycket allvarliga från både ett mänskligt och ekono-

miskt perspektiv. Långtidsutredningen framhåller å ena sidan att det råder brist på vissa typer av arbetskraft, främst med specialiserade utbildningar. Detta riskerar att hämma näringslivets expansion och därmed försvåra strävandena att åstadkomma en varaktig balans i ekonomin. Å andra sidan finns det tecken på att situationen för andra grupper – främst äldre och handikappade, men även ungdomar med låg utbildning – är fortsatt besvärlig. Arbetslöshetens omfattning varierar också mellan olika regioner.

Efter devalveringen 1982 gjordes betydande arbetsmarknadspolitiska insatser för att förhindra en fortsatt ökning av arbetslösheten. I takt med att efterfrågan på arbetsmarknaden har stärkts har antalet sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunnat reduceras. Arbetsmarknadspolitiken har de senaste åren förskjutits från sysselsättningsskapande åtgärder till större insatser för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och för att höja kunskapsnivån hos människor i arbetslivet. Denna förändrade inriktning bör bli än mer markerad under kommande år.

Arbetsmarknadsverket har effektiviserat arbetsförmedlingen. Samtidigt har arbetsmarknadsutbildningens organisation och inriktning förändrats. Utöver utbildning för dem som är eller riskerar att bli arbetslösa har den s. k. flaskhalsutbildningen för anställda inom industrin fått ökad omfattning.

Särskilda insatser för de grupper som visat sig ha problem på arbetsmarknaden har också gjorts. Både nya utbildningsformer och mera resurser har tillförts arbetsmarknadsutbildningen för ungdomar. Arbetsförmedlingen har också fått resurser för att göra extra insatser för de långtidsarbetslösa.

Effektiviteten i den offentliga sektorn

I långtidsutredningen refereras resultaten av ett antal studier huvudsakligen genomförda på initiativ av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som belyser produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn. Slutsatsen av studierna är att produktivitetens utvecklingen varit låg och t. o. m. negativ i stora delar av den offentliga verksamheten.

Flera remissinstanser riktar kritik mot de genomförda produktivetsstudierna bl. a. för att de inte i tillräcklig utsträckning har beaktat kvalitetsutvecklingen i den offentliga sektorn. Jag kan delvis instämma i dessa synpunkter, i så måtto att de mätningar som ESO genomfört självfallet inte säger hela sanningen om hur produktiviteten i den offentliga sektorn har utvecklats.

I själva verket mäter de huvudsakligen *kostnaderna* för produktionen. För att få rättvisande produktivetsmått är det nödvändigt att dessa kostnadsått så långt som möjligt kompletteras med mätningar av hur kvaliteten utvecklats under motsvarande period. Det samlade intrycket av ESO-studierna är ändå att kostnaderna på en rad områden stigit oroväckande mycket. Undersökningarna tyder därför på att det finns ett produktivetsproblem inom den offentliga sektorn i Sverige.

Under alla omständigheter är det väsentligt att arbeta för en mer effektiv resurshushållning inom den offentliga sektorn. Om resurserna kan utnytt-

jas mer effektivt blir det lättare att nå centrala välfärds mål utan ett ökat skattetryck; på sikt ökar också möjligheterna att sänka skattetrycket utan att försämra den offentliga verksamhetens kvalitet eller minska dess volym.

En hög effektivitet förutsätter en hög produktivitet. För alla som vill värna och bygga ut den offentliga verksamheten är en god produktivitet utveckling i den offentliga sektorn en uppgift av första rang.

För att förbättra produktiviteten i den offentliga verksamheten krävs åtgärder inom ett brett fält. I det arbetet kan de genomförda kostnadsstudierna utgöra en väsentlig utgångspunkt, i synnerhet om de kompletteras med studier av hur verksamhetens kvalitet utvecklats.

Inom regeringskansliet pågår ett arbete med att utveckla och förnya den offentliga sektorn. I detta sammanhang behandlas bl. a. frågan om medborgarnas och folkrörelsernas möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten. Vidare behandlas frågor som decentralisering, förenkling av det statliga regelsystemet, begränsning av normgivning etc. Genom detta arbete möjliggörs en prövning av existerande offentliga verksamheter, så att de bättre svarar mot medborgarnas behov och önskemål utan att åtgärderna går ut över de svagaste grupperna i samhället.

I kommunerna har under senare år prövats en rad nya organisationsformer. Det är viktigt att detta arbete i kommunerna drivs vidare. I några bilagor till långtidsutredningen presenteras ett antal olika förslag till förändrade organisationsformer. Vederhäftiga empiriska undersökningar om olika styr- och beslutsformers effekter på produktiviteten finns inte. Samtidigt torde det enda sättet att få kunskap om huruvida de kan leda till ökad produktivitet eller ej vara att pröva och utvärdera dem.

Årliga översyner av verksamheter och transfereringssystem genomförs också i regeringskansliet för att ge ett genomarbetat underlag för beslut om omprövningar och omprioriteringar i det årliga budgetarbetet. Åtgärder har också vidtagits för att få de statliga myndigheterna att höja effektiviteten i den egna verksamheten. En viktig del i detta arbete är försöksverksamheten med treåriga budgetramar. I årets kompletteringsproposition gav regeringen uttryck för uppfattningen att det s. k. huvudförslaget är produktivetsbefrämjande. Riksrevisionsverket och statskontoret arbetar också för närvarande med att utveckla metoder för att kunna mäta och rapportera resultaten av myndigheternas verksamhet. Jag vill slutligen också nämna att delegationen för forskning om den offentliga sektorn (C 1984: A) bland sina uppgifter har att ekonomiskt stödja forskning om aktuella frågeställningar i förnyelsearbetet.

Inkomst- och förmögenhetsfördelningen

Sverige har i ett internationellt perspektiv en mycket jämn inkomst- och förmögenhetsfördelning. Det finns emellertid tecken på att vissa grupper, främst personer med en svag och osäker ställning på arbetsmarknaden, har halkat efter i inkomstutvecklingen. Under den senaste tioårsperioden kan också förmögenhetsskillnaderna ha ökat. Två förhållanden som verkat i

den riktningen är dels uppgången i priserna på fastighetsmarknaden under senare delen av 1970-talet i hägnet av stigande inflation, växande budgetunderskott och då rådande skattesystem, dels utvecklingen på aktiemarknaden under 1980-talet.

För regeringen är det en huvuduppgift att åstadkomma rättvisa och likvärdiga levnadsvillkor för människorna i alla delar av vårt land.

Grundläggande ekonomiska förhållanden har stor och på många vis avgörande betydelse för inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Detta gäller i synnerhet arbetslösheten, som inte bara spelar en viktig roll för inkomstfördelningen, utan också på ett helt avgörande sätt bestämmer andra sociala och välfärdsmässiga skillnader i samhället.

Om det skall vara möjligt att bekämpa stora inkomstklyftor krävs alltså en politik som bringar ned arbetslösheten, särskilt för de långtidsarbetslösa. En annan central faktor är inflationen, som tenderar att leda till stora och godtyckliga omfördelningar av förmögenheterna. Att bekämpa inflationen är därför viktigt, inte bara därför att en lägre inflationstakt är en förutsättning för en god allmäkonomisk utveckling, utan i lika hög grad därför att en hög inflation tenderar att drabba dem i samhället som har minst resurser.

Samtidigt är det uppenbart att vägen till en mer balanserad ekonomisk utveckling kan innebära vissa fördelningspolitiska påfrestningar. De devalveringar som genomfördes 1981 och 1982 innebar t. ex. ett – bl. a. från sysselsättningssynpunkt – nödvändigt återställande av näringslivets konkurrenskraft och lönsamhet. De innebar emellertid också en förskjutning av fördelningen mellan löner och vinster till vinsternas förmån. Detta bidrog i sin tur till den starka kursuppgången på aktiemarknaden, med åtföljande effekter på förmögenhetsfördelningen. Om man med hänvisning till dessa effekter skulle ha avstått från att rätta till de makroekonomiska obalanserna skulle emellertid de fördelningspolitiska konsekvenserna ha blivit mycket kännbara och tagit sig uttryck i hög och varaktig arbetslöshet, sjunkande reallöner, stagnerande skattebaser och en urholkning av det sociala välfärdssystemet.

Det hävdas ofta i den ekonomiska och allmänpolitiska debatten att ambitionen om en jämn fördelning av levnadsstandarden direkt motverkar strävandena att nå en god ekonomisk tillväxt. Jag delar inte denna uppfattning.

En viktig fråga är vad det är för typ av åtgärder som används för att utjämna levnadsstandarden. En del åtgärder som leder till en utjämnad standard har i sig själva en tillväxtbefrämjande effekt. Ett uppenbart exempel på detta är insatserna för att göra en god utbildning tillgänglig för alla. Till detta kommer att en jämn fördelning av välfärden kan vara produktiv i den meningen att den skapar trygghet för alla, vilket befrämjar rörlighet och vilja till anpassning.

Under kommande år är det därför nödvändigt att driva politiken för en rättvis fördelning vidare. Det innebär att kampen mot arbetslösheten och inflationen även framgent måste sättas främst. Den offentliga sektorns service måste på centrala områden – som vård av gamla och sjuka, barnomsorg och skola – förbättras ytterligare.

Sambandet mellan den nationella ekonomiska utvecklingen och vad som händer i landets olika delar är mycket tydligt. Under de senaste åren, när arbetslösheten har sjunkit i riket som helhet, har en minskning av arbetslösheten skett i samtliga län.

Under 1980-talet har man kunnat skönja tendenser till en ny regional problembild. Dessa tendenser bekräftas i huvudsak av den studie långtidsutredningen låtit göra av den framtida regionala utvecklingen.

Det finns anledning att förvänta sig en snabb tillväxt i flera delar av den privata tjänstesektorn, framför allt uppdrags- och konsultverksamhet av olika slag, liksom inom de "kunskapsintensiva" delarna av tillverkningsindustrin. Dessa växande delar av näringslivet är mycket starkt koncentrerade i första hand till Stockholmsområdet, i andra hand till övriga utbildnings- och kommunikationscentra.

Den snabba expansionen inom de "högteknologiska" delarna av industrin och tjänstesektorn riskerar att gå delar av landet förbi. Det kan drabba inte bara de traditionella problem- och stödområdena, utan också flera medelstora industriorter i mellan- och sydsverige.

Det är väsentligt att förhindra denna utveckling. Regionalpolitiken har därför på senare år givits en annan inriktning än vad som varit traditionellt under 1970-talet och de första åren på 1980-talet. I stället för omfattande stöd till befintliga, mer eller mindre krisdrabbade företag har politiken inriktats på långsiktiga åtgärder för att bygga upp miljöer där nya verksamheter och nya företag kan skapas och växa. Regionalpolitiken måste även framgent vara offensiv och förebyggande.

I 1987 års budgetproposition presenterades insatser med denna inriktning på en rad områden. Vidare innebar den forskningspolitiska proposition som regeringen presenterade under våren 1987 satsningar på de mindre högskolorna. Under de senaste åren har betydande insatser också gjorts på kommunikationsområdet. Som jag tidigare framhållit förstärks dessa i den trafikpolitiska proposition som regeringen ämnar lägga fram. Skatteutjämningsbidragen och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna spelar en viktig roll för att utjämna de regionala spänningarna. Ett arbete pågår i regeringskansliet med syfte att få fram ett förslag till nytt skatteutjämnings-system. Regeringen har vidare för avsikt att redan under denna höst lägga förslag om särskilda regionalpolitiska åtgärder för att förbättra förutsättningarna för produktion och sysselsättning i delar av Bergslagen och norra Sverige.

Tillväxten och miljön

Jag har tidigare framhållit värdet av ekonomisk tillväxt. Samtidigt har jag betonat att ekonomisk tillväxt inte är ett överordnat mål. Tillväxten får inte innebära rovdrift på vår natur.

Motsatsställningen mellan den ekonomiska tillväxten och målet om en god miljö bör emellertid inte överdrivas. Den ekonomiska tillväxten – som den nu mäts – kan ha mycket olika verkningar på miljön, beroende på

bl. a. vilken produktionsteknik som används. Ekonomisk tillväxt kan också innebära ökade resurser för att skydda miljön.

Miljöproblemen är i många fall en följd av dålig hushållning. Produktions- och konsumtionsbeslut har ofta vägletts av felaktig information om kostnader och resursåtgång. Om detta förändras – t.ex genom att ekonomiska styrmedel används mera systematiskt inom miljöpolitiken – kan det få en stor och positiv betydelse för miljön i framtiden.

Regeringen avser att under det kommande året lägga fram flera åtgärdsförslag på miljöområdet. Under våren kommer ett miljöpolitiskt program att läggas fram, som också kommer att innefatta ekonomiska styrmedel. Målet är att förena en bättre miljö med en god ekonomisk tillväxt.

En politik för framtiden

Under de senaste fem åren har den svenska ekonomin förstärkts i snabb takt. Den är nu ute ur den akuta krisen. Alla problem är dock inte lösta. Flera uppgifter återstår. Inte minst viktigt är att slå vakt om det vi uppnått och se till att de goda resultaten blir bestående. Vi vet av egen erfarenhet hur snabbt ett litet och utrikeshandelsberoende land som Sverige kan hamna i ekonomiska svårigheter om vi tillåter en för snabb pris- och kostnadsstegring eller om vi börjar förbruka mer än vi producerar. Den uppgift vi nu står inför i det korta perspektivet är att pressa tillbaka tendenserna till överhettning för att kunna bevara den uppnådda ekonomiska förbättringen. I det längre perspektivet är uppgiften att slå in på en väg som leder till en stabil och långsiktigt hållbar samhällsekonomisk jämvikt med god tillväxt, full sysselsättning, prisstabilitet och överskott i bytesbalansen.

För detta krävs lägre pris- och kostnadsstegringar, stram finanspolitik, begränsad offentlig konsumtionstillväxt och en mer flexibel ekonomi. Uppgiften under de kommande åren kommer att i hög grad handla om att förbättra den svenska ekonomins funktionssätt. De stabiliseringspolitiska uppgifterna har således ändrat karaktär – från att lyfta landet ur stagnation och arbetslöshet till att angripa inflation och begynnande överhettning. Samtidigt måste ökad uppmärksamhet ägnas den långsiktiga politiken för en slagkraftig ekonomisk struktur och en väl fungerande ekonomi.

Huvuduppgiften för en sådan politik är att bidra till att upptäcka och utveckla nya verksamheter med framtiden för sig och att smidigt och flexibelt föra över resurser till dessa nya verksamheter.

Det kräver en politik som stimulerar arbete, sparande och innovationer: en politik för att vidga flaskhalsar i ekonomin; en politik för utbildning och forskning med inriktning på framtida expensionsområden; en politik för att stimulera nyföretagande; kort sagt en politik som stimulerar skaparkraft, arbetsglädje och ökad effektivitet i alla sektorer i ekonomin. Lyckas vi med detta, har vi goda möjligheter att lägga grunden till en ny epok av industriell expansion, full sysselsättning och välfärd för hela folket.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

godkänna de riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt som jag har förordat i det föregående.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden lagt fram.

Remissyttranden över långtidsutredningen 1987

Långtidsutredningen 1987 (LU 87) publicerades i mars 1987. Utredningen består av en huvudrapport (SOU 1987: 3) och 27 bilagor. Huvudrapporten har utarbetats inom finansdepartementets långsiktssenhet, medan bilagorna genomgående har publicerats i namn av respektive myndighet eller författare som också ansvarar för de bedömningar som görs. Därmed har bilagorna en självständig ställning i förhållande till huvudrapporten.

Utredningens huvudrapport har sedan remissbehandlats. En förteckning över de myndigheter och organisationer m. m. som inkommit med yttranden återfinns i ett appendix till denna sammanställning.

I det följande presenteras en sammanfattning av remissyttrandena. Med hänsyn till att utredningen täcker ett så vidsträckt område och att remissinstanserna lämnat en mångfald synpunkter har det inte varit möjligt att ge en fullständig översikt av remissinstansernas åsikter. Avsikten har i stället varit att lämna en redogörelse för de centrala tankarna i remissvaren. Dessa kommenteras inte i denna sammanställning.

I några fall har remissinstanserna också behandlat de specialstudier som publicerats i bilagor. Dessa synpunkter redovisas i en kort sammanfattning i slutet av föreliggande sammanställning.

Utredningens uppläggning och metod

Enligt *fullmäktige i riksbanken* fyller långtidsutredningen en viktig funktion genom att studera och fästa uppmärksamheten på de långsiktiga möjligheterna till och begränsningarna för ekonomisk tillväxt. Enligt *fullmäktige* visar LU 87 dessutom på ett pedagogiskt sätt hur det kortsiktiga konjunkturella förloppet hänger samman med den långsiktiga strukturella utvecklingen. Det är vidare förtjänstfullt att utredningen tagit upp skattesystemets effekter på arbetsutbudet och resursfördelningen liksom andra viktiga problem som regleringar på olika marknader och den offentliga sektorns organisation och effektivitet. *Fullmäktige* vill understryka betydelsen av dessa analyser och framhålla vikten av att de fördjupas och integreras i kalkylerna.

Svenska kommunförbundets styrelse anser att den förändrade tonvikten i LU 87 från detaljerade sektoranalyser till mer översiktliga analyser av de ekonomiska förutsättningarna är positiv. Utredningen ger på detta sätt ett bidrag till en intellektuell öppnare diskussion av den svenska ekonomins problem på något längre sikt.

Också *socialstyrelsen* betraktar LU 87 som ett utomordentligt intressant och viktigt dokument som ger en väl genomarbetad och på många områden nyanserad genomgång av problem och möjligheter i svensk ekonomi för de närmaste åren.

Statskontoret anför att en arbetsmetod liknande den i LU 87 med probleminriktade och delvis fristående analyser som redovisas i bilagorna bör

tillämpas även i fortsättningen. Om detta inte visar sig möjligt, bör t. ex. ESO ges ökade möjligheter att med utgångspunkt i finansplanens årliga bedömningar beställa och finansiera motsvarande typer av sektoranalyser.

Även *Landstingsförbundet* anser att analysen blir mer allsidig genom att delstudierna, som genomförts fristående från finansdepartementet, i vissa fall kan peka på en annan utveckling än den som förespråkas i huvudtänkandet. *Tjänstemännens Centralorganisation* (TCO) noterar att huvudbetänkandet i LU 87 är mindre omfattande och mer problemorienterat samt att behandlingen av bilagorna är mer självständig än vad som gällt för tidigare LU. TCO ser dessa förändringar som i huvudsak positiva. Man finner det dock otillfredsställande att flertalet av bilagorna presenterats mycket sent i relation till huvudbetänkandets publicering och remisstidens utgång.

I sitt remissyttrande anför *Sveriges Industriförbund* inledningsvis att finansdepartementets långtidsutredningar traditionellt spelar en central roll vid bedömningar av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i Sverige. Denna roll har inte främst försvarats med ett högt prognosvärde utan snarare med två andra egenskaper. För det första är långtidsutredningarna unika genom det mycket breda grepp de tar över den ekonomiska utvecklingen. För det andra har de uppfyllt högt ställda krav på konsistenta beräkningar av hur olika delar av ekonomin kan komma att utvecklas under vissa väl preciserade förutsättningar. Enligt Industriförbundet har dessa positiva egenskaper emellertid inte gått att uppnå utan att ge avkall på andra viktiga egenskaper. Det breda greppet har medfört en så hög aggregeringsgrad att viktiga strukturförändringar ej har kunnat analyseras. Kraven på konsistenta beräkningar har förutsatt användning av ekonomiska modeller som utelämnat viktiga aspekter av ekonomin.

Industriförbundet noterar att LU 87 ger intryck av ett försök att komma till rätta med de nämnda nackdelarna. Vikten av den ekonomiska analysen har tonats ned och de bilagor som behandlar specifika problem har en lösare anknytning till huvudrapporten än i tidigare utredningar. Denna något förändrade uppläggning har dock inte kunnat utnyttjas till en förnyelse av analysen. Samtidigt ger LU 87 intryck av att vara mindre genomarbetad än sina föregångare när det gäller utförmningen av de utvecklingsalternativ som preciserats numeriskt.

Industriförbundet finner utredningens ganska ensidiga koncentration på lönekostnadsutvecklingen som något märklig. För det första skall LU ge underlag för den ekonomiska politiken och lönekostnadsutvecklingen har i stor utsträckning visat sig ligga utanför den ekonomiska politikens kontroll. För det andra finns det i LU:s bilagor underlag för en betydligt mer djupgående diskussion och analys av andra förändringar än en ändrad lönebildning som skulle bidra till en snabb och balanserad utveckling av den svenska ekonomin. Som exempel på detta anför Industriförbundet bilagorna om skatternas effekter och den offentliga sektorns produktivitet.

Industriförbundet är också kritisk mot hur industrins utveckling har behandlats i LU 87. Bedömningarna utgår ifrån vad som krävs för att uppnå full sysselsättning och extern balans. För att de exportkrav som genereras av importen vid full sysselsättning skall vara förenliga med den

antagna internationella utvecklingen anpassas relativpriserna på svensk export i förhållande till utlandet, vilket ger vissa krav på lönekostnadsutvecklingen.

Metoden innebär enligt Industriförbundet att t. ex. en bättre internationell utveckling än den antagna inte skulle leda till en större industriproduktion. Paradoxalt nog skulle den i stället innebära en lägre industriproduktion eftersom kravet på relativprisminskningen skulle bli mindre och extern balans skulle kunna uppnås vid en lägre exportvolym och lägre industriproduktion. Industrins utveckling bestäms alltså inte av dess egen utvecklingskraft utan av de övergripande målen full sysselsättning och extern balans.

Enligt Industriförbundet hade det varit naturligare att fråga vad industrin har för utvecklingsmöjligheter och vad som krävs av ekonomins funktionsätt för att dessa skall förverkligas, än att som i LU vända på frågeställningen.

Flera remissinstanser anser att långtidsutredningen borde ha kompletterat sina kalkyler med en analys av alternativa utvecklingsvägar. Behovet av alternativa kalkyler motiveras med att den utveckling som presenterats av LU anses – särskilt vad avser de utnyttjade pris- och lönestegringstakterna – bygga på oréalistiska bedömningar. Ett genomgående tema i remissyttrandet är vidare att man saknar en analys av medlen för att åstadkomma den i kravanalysen angivna utvecklingen.

Svenska kommunförbundets styrelse menar att det är otillfredställande att den enda väg till ekonomisk balans som anges i LU grundas på att Sverige skall lyckas hävda sig bättre på exportmarknaden än de nationer i vår omvärld som med hög arbetslöshet i utgångsläget satsar på samma strategi. Det är inte heller realistiskt att tala om relativprissänkningar på exporten i storleksordningen 8–12% fram till 1995 samtidigt som man förutsätter reallöneökningar som neutraliserar produktivitetstillväxten. Styrelsen anser därför att alternativa vägar till ekonomisk balans än den som helt grundas på exportledd expansion borde ha diskuterats i utredningen.

Fullmäktige i riksbanken noterar att utredningens kalkyler inte är prognoser över den framtida ekonomiska utvecklingen, utan visar de krav som ställs på ekonomins funktionssätt och på den ekonomiska politiken för att balans i ekonomin skall uppnås. Den relativt utförliga diskussion av målen för den ekonomiska politiken som förs i LU skulle enligt fullmäktige i riksbanken vinna på att kompletteras med en mer ingående analys av medlen. Annars finns en risk att målen framstår som oréalistiska.

För den kortsiktiga perioden redovisas i LU 87 två utvecklingsförlopp; ett som är förenligt med balans i det längre perspektivet och ett där man avlägsnar sig från den långsiktiga balansbanan. Ett pedagogiskt problem är enligt fullmäktige i riksbanken att skillnader mellan ett balanserat och obalanserat förlopp på tre års sikt blir relativt begränsat, delvis beroende på fördröjningsmekanismer i ekonomin. Fullmäktige påpekar vidare att analysen av utvecklingen under den kommande treårsperioden i det två senaste långtidsutredningarna har ägnats allt större intresse. Enligt fullmäktiges mening är det dock viktigt att detta ses som ett komplement till

analysen av den långsiktiga potentiella tillväxten och inte sker på bekostnad av denna.

I LU 84 analyserades också utvecklingen under de närmaste 15 åren. Detta långsiktiga perspektiv tas inte upp i LU 87. En diskussion av den ekonomiska utvecklingen på mycket lång sikt kunde dock enligt fullmäktiges mening vara ett värdefullt komplement till analysen av utvecklingen på medellång sikt. Det som i första hand är intressant är inte siffrer kalkyler utan en identifikation och analys av tillväxtens viktigaste bestämningsfaktorer.

Fullmäktige i riksgäldskontoret noterar att LU:s kalkyler inte är prognoser utan kravkalkyler. Uppläggningsen medför att det är analysens krav på den ekonomiska politiken som lyfts fram snarare än prognoselementet. Diskussionen av långtidsutredningen bör med andra ord fokuseras på de krav som ställs bl. a. på den ekonomiska politiken för att balans i ekonomin skall uppnås. Samtidigt är det viktigt att de krav som lyfts fram i analysen skall vara realistiska annars blir inte analysen meningsfull.

Sveriges Grossistförbund och *Sveriges Köpmannaförbund* påpekar att LU:s prognoser avser vad som är önskvärt och inte vad som är sannolikt. Därmed kan LU inte utgöra någon lämplig grund för företags och institutioners beslutsfattande, vilket ju måste baseras på en realistisk bedömning av framtiden. Enligt förbunden vore det befogat om arbetet mer inriktades på analyser av förutsättningarna för att den önskvärda utvecklingen skall kunna uppnås. T. ex. förutsätts i LU:s balansalternativ att de totala lönekostnaderna stiger med 3% per år. Så låga löneökningar har inte förekommit i Sverige de senaste 30 åren. Mot den bakgrunden borde det ha varit av intresse att analysera hur detta trendbrott i kostnadsutvecklingen skall komma till stånd.

Eftersom framtida devalveringar utesluts som ekonomisk-politisk åtgärd hade det enligt förbunden varit önskvärt i LU med en diskussion av hur konkurrenskraften framöver skall kunna förstärkas. Detta grundläggande problem presenteras i stället som en förutsättning för prognosarbetet. Så länge löneantagandet är dåligt underbyggt reduceras påtagligt värdet av de kalkyler som bygger på denna förutsättning.

Enligt förbunden borde LU:s kalkyler ha kompletterats med alternativa scenarier för lösning av konkurrenskraftsproblemet. Ett närliggande alternativ hade varit att presentera prognoser som baserats på ett antagande om flytande svensk växelkurs framöver i enlighet med rekommendationen från Brooking institute.

Den utveckling där tjänstesektorn är den expanderande såväl när det gäller sysselsättning som andel av BNP, medan de varuproducerande sektorerna får minskande andelar, avspeglas enligt *Svenska Försäkringsbolags Riksförbund* mycket dåligt i den ekonomiska analys som görs av LU. Även samhällsdebatten i stort är fortfarande starkt koncentrerad till de varuproducerande företagen, deras andel av olika marknader och deras betydelse för sysselsättningen. Det är ofta med utgångspunkt från industrins förhållanden som olika frågor, t. ex. skattefrågor, diskuteras. Riksförbundet finner det därför angeläget att större uppmärksamhet ägnas tjänstenäringarna så att deras förutsättningar och betydelse för ekonomin får den plats i den ekonomiska analysen som de är värda.

Socialstyrelsen kan i stort sett instämma i LU:s diskussion kring de uppräknade målen och analysen av deras inbördes samband. Enligt styrelsens uppfattning kan det emellertid finnas risk för att det resursutrymme som tilldelas socialsektorn inte ger möjlighet att tillgodose berättigade krav på en rimlig andel av den samlade samhällsekonomiska tillväxten för vissa svaga grupper. Vidare kan redan nu konstateras allvarliga välfärdsmissiga konsekvenser av regionala obalanser och dessa kan enligt styrelsens bedömning komma att förstärkas i den ekonomiska politik som LU förordar. Argumenten för en effektiv regional politik har inte beaktats i tillräcklig grad av LU 87.

Socialstyrelsen påpekar också att om de förutsättningar LU 87 arbetat med inte kommer att realiseras, finns det risk för en betydligt större arbetslöshet än som varit vanligt under efterkrigstiden.

Svenska kommunförbundets styrelse påpekar att i valet mellan tillväxt och fördelning anges i LU att tillväxt ger alltid mer att fördela. Huruvida en jämnare fördelning kan skapa ökad tillväxt diskuteras ej i betänkandet.

Den regionala analysen i LU visar på risker för en ökad regional obalans. Alla andra alternativ anges emellertid leda till lägre tillväxt, och därmed till att regionala obalanser ytterligare förvärras. Slutsatsen i LU blir att den ogynnsamma regionala utvecklingen trots allt är den mest gynnsamma. Också beträffande miljöproblem blir den hoppfulla slutsatsen att produktionstillväxten över tiden kommer att kunna innebära avtagande belastning på den yttre miljön.

Styrelsen menar inte att det varit utredarnas uppgift att ta ställning i de olika målkonflikterna. Men genom att hävda att målkonflikterna upplöses eller minimeras om den angivna vägen mot ekonomisk balans följs har man i praktiken tagit ställning.

Landstingsförbundets styrelse anser att det i tidsperspektivet fram till 1995 är nödvändigt att man förutsättningslöst prövar vissa grundläggande fördelnings- och rättvisefrågor. Exempel på sådana viktiga frågor för människors välfärd gäller förebyggande av ohälsa och tillgång till en god sjukvård, en rättvis lön i yrken som domineras av män respektive kvinnor samt en regionalpolitisk balans där arbeten, bostäder, vård, kommunikationer och service kan utvecklas i enlighet med människors behov och önsknings. Enligt styrelsens mening lämnar långtidsutredningens snäva perspektiv föga underlag för ställningstaganden till dessa centrala politiska frågor.

Kooperativa förbundet (KF) delar LU:s uppfattning att både den regionala balansen och en god yttre miljö är nära relaterade till välfärdsbegreppet och bör således vara väsentliga mål för välfärds- och fördelningspolitiken. KF vill i detta sammanhang framhålla vikten av en långsiktig regionalpolitik som tar sikte på mer generella åtgärder för att skapa förutsättningar och miljöer för nya företag och verksamheter. Ett viktigt inslag i denna politik är att olika slag av service i glesbygden och mindre tätorter kan upprätthållas.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) påpekar att LU 87 i sina kravanaly-

ser betonar det finansiella sparandet i den offentliga sektorn, pris- och lönestegringstakten samt produktivitet utvecklingen. Andra krav som inte inryms i de angivna problemkomplexen har enligt LRF fått vika då LU bedömt att en politik utformad för att lösa huvudproblemen i svensk ekonomi på sikt även tillgodoser målen för andra politikområden. LRF ifrågasätter om denna bedömning är riktig. Det är stor risk att bl. a. frågor rörande den regionala obalansen, miljön och i viss mån fördelningspolitiken blir åsidosatta.

Enligt *Tjänstemännens Centralorganisation* vilar LU 87, liksom tidigare LU, tungt på det makroekonomiska modellarbetet och modellresultaten. Denna ansats förutsätter att man kan kvantifiera viktiga välfärdspolitiska mål. LU:s analys och slutsatser är därför starkt styrda av "hårda" variabler som priser, arbetslöshet, bytesbalans och finansiellt sparande. Regional balans, inkomst- och förmögenhetsfördelning och fysisk miljö finns inte med i modellarbetet och spelar därför en undanskymd roll i LU:s analys och politikrekommendationer.

Enligt TCO bör utgångspunkten för en långsiktig utveckling först och främst vara en god social miljö med ambition att ge ökad välfärd till alla individer och grupper i samhället. Denna målsättning kan konkretiseras i krav på en bra fysisk, psykisk och social miljö, ett tryggt och utvecklande arbete för alla samt en stigande och jämn materiell levnadsstandard. Från denna grupp av centrala mål för samhällets utveckling kan man sedan identifiera olika viktiga delmål av mera ekonomisk karaktär. Enligt TCO är dessa full sysselsättning och låg arbetslöshet, stigande reallöner, regional balans och inkomst- och förmögenhetsutjämning samt en bra arbetsmiljö och en god fysisk miljö. Dessa mål kan enligt TCO inte rangordnas.

För att nå de viktiga välfärdspolitiska målen måste en rad restriktioner uppfyllas. Dessa är enligt TCO en viss minsta kapitalbildning i privat och offentlig verksamhet, rimlig vinstnivå i näringslivet, hänsyn till utländsk påverkan på räntor, inflation och kostnadsutveckling samt en långsiktigt balanserad utveckling av det yttre och inre finansiella sparandet. TCO understryker dock att restriktioner inte har något egenvärde i sig. Härefter ligger den stora skillnaden gentemot de välfärdspolitiska målen.

Internationell bakgrund

Fullmäktige i riksbanken påpekar att den internationella utvecklingen naturligtvis kan komma att avvika från den av LU antagna. Som utgångspunkt för LU:s kalkyler framstår enligt fullmäktiges mening ändå de valda förutsättningarna som väl avvägda. Man saknar dock en analys av effekterna för Sverige av den ökade integrationen av EG.

I det kortare perspektivet, 1987–1990, utgår LU från en mycket jämn internationell tillväxt. Detta förutsätter antingen att tillväxten är stadig i samtliga större länder eller att konjunkturuppgången eller -nedgången inte sker samtidigt. Antagandet leder dock – enligt fullmäktiges mening – till att kraven på anpassningsförmågan i den svenska ekonomins underskattas. Större svängningar i den internationella tillväxten innebär också att konjunkturella avvikelser från de långsiktiga målen om balans i utrikeshandeln och statsbudgeten kan vara nödvändiga.

Styrelserna för allmänna pensionsfonden anför att man med tanke på de betydande ekonomiska obalanserna mellan de större industriländerna skulle kunna konstruera alternativ med högre internationell prisstegrings-takt än den som använts i LU 87. I och för sig skulle det därmed vara motsvarande lättare för Sverige att prestera den relativprisförbättring som utredningen anger som en nödvändig förutsättning för en balanserad utveckling med förstärkt konkurrenskraft de närmaste åren. Man måste dock även väga in de negativa effekter som följer med förnyade inflationsimpulser, bl. a. återverkningarna för den internationella ränteutvecklingen. Denna skulle tendera att bli högre än vad som anges i LU:s perspektiv, vilket också skulle påverka den svenska räntenivån.

Enligt styrelsernas mening hade det varit av stort intresse att ha tillgång till alternativa och konsistenta utvecklingsmönster i Sverige och omvärlden för sysselsättning, löner, priser och räntor. Huruvida utredningen på basis av alternativa scenarier hade kommit fram till andra slutsatser beräffande kraven på den ekonomiska politikens utformning är dock en öppen fråga.

Enligt *Sveriges Grossistförbund* och *Sveriges Köpmannaförbund* talar mycket för att LU har valt ett väl optimistiskt scenario för den framtida internationella ekonomiska utvecklingen. Också *Sveriges Föreningsbankers Förbund* menar att man inte kan bortse från risken av en försvagning av den internationella ekonomin. De internationella förutsättningarna skulle då bli sämre än vad som kalkylerats i LU 87.

Realekonomisk utveckling

I LU 87 visas att den ekonomiska utvecklingen i Sverige under de senaste åren på flera områden har överträffat de kalkyler som gjordes i LU 84, och som bedömdes leda till balans. *Fullmäktige i riksbanken* vill dock understryka att denna gynnsamma utveckling inte är ett uttryck för att de fundamentala balansproblemen i svensk ekonomi är lösta. Fortfarande är inflationstakten för hög och sparandet för lågt.

Mot bakgrund av de krav som formuleras av LU ter sig, enligt fullmäktiges mening, utvecklingen under de närmaste åren problemfylld. För att uppnå bytesbalansmålet krävs att relativpriserna sänks med 1% per år, vilket leder till att utredningen förutsätter en dämpning av lönekostnadsökningen till 3% från och med 1988. En höjning av arbetsgivaravgiften med 1,3% 1988 skulle medföra att reallönen efter skatt minskar detta år. Under perioden som helhet utvecklas samtidigt hushållens transfereringsinkomster betydligt snabbare än löneinkomsterna, vilket försvårar lönebildningen genom att utrymmet för avtalsmässiga löneökningar begränsas. Fullmäktige anser att en mer utförlig redovisning i LU av real inkomstutveckling efter skatt för olika hushållstyper och inkomstslag hade varit värdefull för att bedöma rimligheten i den förutsatta lönekostnadsökningen.

Fullmäktige vill också betona ett annat dilemma för lönebildningen, nämligen de vinstkrav utredningen förutsätter för att tillräckliga investeringar skall komma till stånd. Genom den antagna relativprissänkningen på exporten åsamkas ekonomin terms-of-trade förluster som, med de av LU

gjorda vinstantagandena, i sin helhet får bäras av löntagarna. Detta skärper ytterligare kraven på lönebildningen.

Den offentliga sektorns, och särskilt statens, finansiella sparande förutsätts förbättras under de närmaste åren om än i något långsammare takt än under de senaste 4–5 åren. Samtidigt eftersträvas ett oförändrat skatte-tryck mätt som totala skatter och avgifter i förhållande till BNP. Den restriktiva utgiftspolitik har hittills utgått från relativt jämnt fördelade besparingskrav över så gott som alla verksamhetsområden. En sådan politik kan vara framgångsrik bara under en begränsad tid. Enligt fullmäktiges mening måste fortsatta besparingar inom den offentliga sektorn göras mer selektiva. Risker är annars stor att kvaliteten på den offentliga servicen försämras även inom starkt prioriterade områden.

Fullmäktige i riksbanken påpekar vidare att den potentiella långsiktiga tillväxten i LU beräknas genom bedömningar av det framtida arbetskraftsutbudet och produktivitetstillväxten. Intresset fokuseras sedan till frågan hur det tillgängliga resursutrymmet kan fördelas. Fullmäktige anser emellertid att en central fråga också är vilka faktorer som bestämmer den långsiktiga tillväxtens storlek och hur den kan påverkas. Arbetskraftsutbudet påverkas bl. a. av skattesystemet och produktiviteten bestäms till stor del av investeringar i human- och realkapital, som i sin tur påverkas av skattesystemet och av hur väl arbets- och kapitalmarknaden fungerar. Enligt fullmäktiges mening är den diskussion av ekonomins funktionssätt som görs i LU och i flera av bilagorna ett viktigt första steg mot att integrera dessa faktorer i bedömningen av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Förhoppningsvis kan kommande långtidsutredningar fördjupa analysen och även koppla förändringar inom dessa områden till kalkylerna.

Långtidsutredningens krav på låga nominella löneökningar granskas och kommenteras i flera remissyttranden. *Landsorganisationen i Sverige* påpekar att enligt utredningens s. k. balansalternativ för perioden t. o. m. 1990 krävs att timlönekostnaderna inte ökar med mer än 3% per år, vilket är mindre än hälften av den lägsta ökning som förekommit inom industrin de senaste tjugo åren. LO anser att mycket starka argument måste föreliggas för att motivera detta drastiska krav. Långtidsutredningen har dock, enligt LO:s mening, inte presenterat några sådana argument.

Den ena motiveringen till 3-procentkravet som anförs i LU är att lönekostnadsökningarna i Sverige måste ner i nivå med den i omvärlden. LO instämmer visserligen i denna allmänna formulering, men anför att eftersom de genomsnittliga löneökningarna i konkurrentländerna varken har varit eller kan förväntas bli 3%, kan detta enligt LO inte motivera kravet i LU 87.

LU:s andra motivering grundar sig på undersökningar av exportens och importens utveckling. Dessa undersökningar visar att svenska leverantörer tappar marknadsandelar även om man inte höjer sina priser i förhållande till konkurrenterna. LO ifrågasätter undersökningarnas värde på flera grunder. För det första sträcker de sig bara fram till 1983 och kan inte ge svar på frågan om de stora devalveringarna brutit trenden med andelsför-luster vid oförändrade relativpriser. För det andra har de inte tagit hänsyn

till att vändningen i vinstutvecklingen bör ha gett positiva utbudseffekter på marknadsandelarna. För det tredje finns det undersökningar som pekar i annan riktning (t.ex. Brookingsrapporten samt SIND:s bilaga till LU 87).

Av dessa skäl motsätter sig LO bestämt att de "extrema och dåligt underbyggda" kraven på lönebildningen i LU 87 ligger till grund för diskussionen om lönebildningen under de närmaste åren. Enligt LO är det grundläggande lönebildningsproblemet svårt nog: med en arbetslöshet som är mycket lägre än den i omvärlden skall Sverige åstadkomma samma pris- och löneökningstakt.

LO delar däremot LU:s bedömning av produktivitetens utvecklingens centrala betydelse för möjligheterna att förverkliga de ekonomisk-politiska målen.

Tjänstemännens Centralorganisation anser att LU 87 har överdrivit lönekostnadernas betydelse. Därtill verkar LU vara av uppfattningen att lönekostnaderna enbart bestäms av löntagarna ensamma eller av parterna vid centrala förhandlingar. Enligt TCO:s uppfattning påverkas lönekostnaderna naturligtvis av centrala avtal. Men grundläggande är att löneökningstakten också beror på den ekonomiska utvecklingen i landet: på inflations-takt, på efterfrågan på arbetskraft, på vinstutvecklingen etc.

Liksom LO medger TCO att de svenska lönekostnaderna inte kan öka kraftigt oberoende av utvecklingen i andra industriländer utan att det får effekter på svensk ekonomi. Enligt TCO:s mening finns det dock inte något entydigt samband mellan konkurrenskraft å ena sidan och låga kostnader och höga vinster å den andra. Företagens förmåga till flexibilitet och anpassning till förändrade marknader beror i hög grad på företagsorganisation, forskning och utveckling, kompetensen hos de anställda, företagsbeskattning etc.

TCO avvisar med skärpa vad man uppfattar som propåer i LU om s. k. inkomstpolitiska lösningar. TCO avvisar sådana lösningar av principiella skäl eftersom fria och oberoende fackföreningar utgör ett värde i sig. Därtill anses både svenska och internationella erfarenheter visa att olika direkta regeringsingripanden i lönerörelsen inte långvarigt minskar löneökning- eller inflationstakten. Erfarenheter i Sverige av regeringsingripanden på det offentliga området de senaste åren visar tvärtom att sådan politik är destabiliserande.

TCO noterar att en betydande inkomstfördelning har skett de senaste åren från arbete till kapital. En förutsättning för att detta skall accepteras är enligt TCO att denna vinstökning omvandlas i investeringar i näringslivet. En andra förutsättning är att löntagarna kan vänta sig en positiv reallöneutveckling. En av de viktigaste åtgärderna för att få en lugnare kostnadsutveckling i Sverige är att inflationstakten sjunker. Här spelar enligt TCO:s uppfattning företagets prissättningsbeteende en stor roll. Denna syn på vinster och vinstnivåer i näringslivet skiljer sig enligt TCO betydligt från LU:s tekniska och relativt oproblematiske behandling av vinstens roll i ekonomin.

TCO understryker kapitalbildningens avgörande roll för en god ekonomisk tillväxt och anser att LU har räknat med en för låg investeringsnivå. Också LU:s bedömning av produktivitetens utvecklingen är enligt TCO:s uppfattning för försiktig.

Svenska Arbetsgivareföreningen noterar att kraven på lönebildningen i LU:s balansalternativ är stora. I LU sägs inget om hur det skall vara möjligt att få ner löneökningarna till den nivå som krävs för att uppnå balans. Enligt föreningen medför LU:s krav att de avtalsmässiga löneökningarna i stort sett måste vara noll under hela treårsperioden fram till 1990.

Beträffande den tekniska utvecklingen anser *styrelsen för teknisk utveckling* att det inom ramen för LU borde ha förts en diskussion om kvantiteten och kvaliteten på den teknisk-vetenskapliga basen i Sverige. Ny teknik är i hög grad vetenskapsbaserad. Saknas den vetenskapliga basen eller är den otillräcklig jämfört med omvärldens nivå brister också en väsentlig förutsättning för fortsatt industriell tillväxt och internationell konkurrenskraft.

Teknisk utveckling, liksom internutbildning, redovisas i den ekonomiska statistiken som s. k. immateriella investeringar. Dessa ingår emellertid inte i LU:s modeller. Styrelsen för teknisk utveckling menar att de immateriella investeringarna måste tillmätas en allt större betydelse när det gäller industrins förmåga att upprätthålla och öka sin konkurrenskraft. Det kan därför diskuteras om den typ av konventionella nationalekonomiska makromodeller som använts i LU är tillräckliga för en bedömning av de nödvändiga villkoren för industrins utveckling.

Med hänsyn till den roll immateriella investeringar i forskning och utbildning spelar för ekonomins funktionssätt är det också enligt *skolöverstyrelsen* beklagligt att LU 87 i sitt betänkande inte lägger samma vikt vid kunskapsutveckling och utbildning som vid industrins materiella investeringar. Nästa långtidsutredning bör enligt styrelsens mening låta analysen av kunskapsutveckling och utbildning för samhällsekonomin utveckling på lång sikt få en framträdande roll.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att de immateriella investeringarna borde ha behandlats mer ingående. Dessa investeringar har ökat under hela 1970-talet och första hälften av 1980-talet och är i dag cirka två gånger större än de materiella. Olika undersökningar har också visat att det snarare är den s. k. residualen eller teknikfaktorn som varit avgörande för produktivitetens utveckling och ekonomisk tillväxt än tunga investeringar i realkapital. I LU har i stället industrins teknikförnyelse och dess framtida utveckling i alltför hög grad koncentrerats kring de s. k. basnäringarna.

Teknikförnyelsen och teknikspridningen samt den kvalifikationsutveckling som dessa är förknippade med ställer ökade krav på utbildningen – både den offentliga och den företagsinterna. En mera explicit diskussion om utbildningens roll i dessa sammanhang saknas emellertid i LU. En snabb teknikförnyelse medför att arbetskraften skall kunna omdisponeras och sättas in i olika funktioner. En låsning till alltför många och specialiserade utbildningslinjer innebär att det blir svårare att anpassa arbetskraften till den snabba tekniska utvecklingen. Länsstyrelsen efterlyser också en diskussion om nödvändigheten av vidarutbildning och omskolning av arbetskraften.

Länsstyrelsen anser vidare att transportsektorns betydelse för utvecklingen – och då i synnerhet för den strukturella och regionala omvandling-

en – borde ha behandlats mera explicit. Inte heller den privata tjänstesektorns kompetensstruktur och kvalifikationsutveckling samt de nya flyttströmmarna och orsakerna bakom dessa har fått den genomgripande behandling som enligt länsstyrelsens mening skulle varit önskvärt.

Ett grundläggande villkor för att LU:s tillväxt- och balansmål skall kunna nås på medellång sikt anges vara att löneökningarna i Sverige blir lägre än i våra konkurrentländer. *Svenska kommunförbundets styrelse* konstaterar i detta sammanhang att en avgörande fråga är hur fördelningen av reallöneutrymmet skall klaras av vid låga nominella löneökningar. Det ömsesidiga beroendet mellan privat och offentlig sektor måste komma till uttryck också i den framtida lönepolitiken.

Enligt LU kan vid gynnsamma tillväxtbetingelser, vilket bl. a. innebär mycket begränsade nominella löneökningar, den kommunala verksamheten expandera med drygt 1% per år, medan den privata konsumtionen skulle kunna öka med ca 2,5% årligen under hela tioårsperioden. Styrelsen anser att denna fördelning av det reala konsumtionsutrymmet på sikt kan leda till stora svårigheter att klara nya krav på den offentliga sektorn och samtidigt bibehålla den offentliga sektorns generella karaktär. Mycket tyder på att den allmänna opinionen också prioriterar t. ex. sjukvård, omsorg och kollektiva transporter högt. Högre offentlig konsumtion på bekostnad av det privata konsumtionsutrymmet leder till större krav på vårt skattesystem men skulle samtidigt reducera det mycket höga exportkrav som redovisas i utredningen.

Svenska kommunförbundets styrelse konstaterar vidare att om LU:s mål för sysselsättning uppnås på det sätt som anges i utredningen, kommer stora krav att ställas på olika marknasstödjande insatser från kommunernas sida. Styrelsen konstaterar att svårigheterna att balansera dessa krav mot de regionalpolitiska målen och många kommuners strävanden att stärka den egna arbetsmarknaden kan bli stora.

Enligt styrelsens uppfattning har konsekvenserna av den regionala utvecklingen tonats ner i betänkandet. Styrelsen menar att riskerna för en ökad regional obalans borde leda till att olika medel att stärka tillväxt- och förändringskrafterna utanför storstadsområdena måste prövas. Detta gäller inte minst politikområden vid sidan av den traditionella regionalpolitiken som utbildning och forskning, transporter och kommunikationer, skatte- och energipolitik.

Landstingsförbundets styrelse framför synpunkter liknande de kommunförbundet fört fram på konsumtionsutrymmets fördelning. Styrelsen påpekar att det konsumtionsutrymme som i LU ges åt hälso- och sjukvården endast räcker till för att bibehålla den nuvarande konsumtionsstandarden för olika befolkningsgrupper och infria gjorde åtaganden. Utrymme för angelägna utbyggnader och standardförbättringar bör kunna skapas genom omprövningar och rationaliseringar.

Att under en längre period eftersätta hälso- och sjukvårdens resursbehov leder enligt styrelsen till starkt oönskade konsekvenser. Förutom sämre folkhälsa och längre vårdköer kan effekten bli en snabbt växande andel privat organiserad och finansierad sjukvård. Landstingens resurser kommer helt enkelt inte att räcka för att alla som behöver det skall kunna få den

behandling som det tekniskt är möjligt att ge. Därmed kommer de som har ekonomiska möjligheter därtill att efterfråga denna vård på annat håll och marknaden för privat vård kommer att växa. Styrelsen ser detta som en olycklig utveckling eftersom den på sikt kommer att äventyra möjligheter att förverkliga en vård till alla på lika villkor.

Landstingsförbundets styrelse är därför av den mening att hälso- och sjukvårdens resurser måste öka i minst samma takt som samhällets totala resurser beroende på bl. a. ett stigande antal mycket gamla, nya sjukdomar bl. a. AIDS, nya möjligheter att effektivt hjälpa allt fler och ökade anspråk på att få bibehålla en anständig levnadsnivå även vid svår sjukdom.

Det finns alltså enligt landstingsförbundet starka skäl för att överväga alternativ till den fördelning av konsumtionsutrymmet som LU 87 förespråkar. Ett sådant alternativ kan bestå i en annan fördelning av resurserna inom den offentliga sektorns ram. Det ligger också nära till hands att ifrågasätta den kraftiga satsningen på privat konsumtion som LU 87 redovisar. Under perioden 1984–1995 beräknas den öka 2,5 gånger så snabbt som landstingens konsumtion. Orsaken till att LU 87 kommit fram till detta resultat är kravet att den offentliga sektorns finansiella sparande måste förbättras utan att det totala skattetrycket ökar.

Styrelsen delar uppfattningen att skattetrycket inte bör öka. Det är angeläget att skapa förutsättningar för reallöneökningar efter de gångna åren med sänkta reallöner för stora delar av löntagarkollektivet. Styrelsen vill dock starkt ifrågasätta om denna inriktning konsekvent kan genomföras ända fram till 1995. I synnerhet om det går ut över en verksamhet som hälso- och sjukvården där god kvalitet och service är en viktig del av välfärden. I flera opinionsundersökningar har hälso- och sjukvården utpekats som den mest angelägna av den offentliga sektorns verksamheter.

Enligt *Sveriges Grossistförbund* och *Sveriges Köpmannaförbund* måste man ifrågasätta om det i verkligheten är möjligt att åstadkomma en så låg ökning av den offentliga konsumtionen som LU har räknat med. Det förefaller finnas betydande risk för att LU:s bedömning i detta avseende är en form av önsketänkande. Dämpas inte den offentliga konsumtions-tillväxten i avsedd omfattning talar mycket för att detta går ut över den privata konsumtionens ökningstakt.

Förbunden uppmärksammar också utbildningskostnadernas svaga utveckling enligt LU och understryker att nedskärningarna inte får gå ut över utbildningens innehåll.

Centralorganisationen SACO/SR anser det vara rimligt att ökningen av den offentliga sektorn, efter den kraftiga tillväxt som skett under flera decennier, får stå tillbaka för den privata konsumtionen. Det totala skattetrycket bör inte heller tillåtas öka. Tvärtom är en sänkning av marginalskatterna motiverad, bl. a. för att öka utbudet av högt utbildad och specialiserad arbetskraft.

Fördelningen av det offentliga konsumtionsutrymmet borde dock enligt SACO/SR ha behandlats mer ingående. Sålunda borde stat, socialförsäkring, primärkommuner och inte minst landstingen ha behandlats var för sig. Jämförelsen mellan den övergripande samhällsekonomiska bedömningen och sektorernas egna behovsberäkningar och krav skulle härige-

nom ha underlättats. Man borde också ha diskuterat och gjort beräkningar över effekterna av andra organisations- och finansieringsformer än dagens.

En begränsning av den offentligt finansierade hälso- och sjukvårdens tillväxt behöver enligt SACO/SR inte leda till att sektorn som helhet inte växer ytterligare. Ökningen av den privata konsumtionen kan mycket väl komma att delvis tas ut som konsumtion av hälso- och sjukvård. Därvid får medborgarna bestämma om de vill anlita offentliga eller privata vårdgivare. Konkurrensen som sådan är också viktig och ett verksamt medel mot irrationell, dyrbar och dålig vård.

Den utveckling fram till 1995 som anges i LU innebär trendbrott på flera områden. Enligt *Lantbrukarnas Riksförbund* kommer dessa trendbrott inte till stånd utan betydande ekonomisk-politiska åtgärder. De åtgärder som krävs har dock behandlats endast knapphändigt. Den ekonomiska tillväxten under de senaste åren har enligt LRF haft en utomordentligt god draghjälp av oljeprisfall, nedgång i den internationella räntenivån och ökat kapacitetsutnyttjande efter de stora devalveringarna. Denna draghjälp kan inte väntas bli bestående. LU:s analys av den ekonomiska tillväxten 1986–1995 förefaller därför enligt LRF:s uppfattning vara alltför optimistisk.

LRF anför vidare att den av LU anvisade utvecklingsvägen har betydande regionala konsekvenser. Genom den antagna sysselsättningsminskningen för jord- och skogsbruket kommer landsbygden att drabbas hårt. Enligt LRF:s uppfattning är detta oacceptabelt. I stället krävs omfattande regionala åtgärder för att motverka en geografisk koncentration av tillväxten.

Småföretagens Riksorganisation understryker vikten av att stimulera det privata sparandet och effektivisera den offentliga verksamheten. Organisationen delar LU:s uppfattning att ett högt skattetryck är förenat med negativa effekter.

När det gäller att anpassa pris- och lönestegringsstakten till omvärlden anser organisationen att prisstopp inte är en effektiv metod för att uppnå inflationsmålet. Beträffande strävanden att förbättra produktiviteten rekommenderar *Småföretagens Riksorganisation* att utnyttja det expansionsutrymme som småföretagen har. Organisationen anser därför att förhållandena för småföretagen måste förbättras för att öka möjligheterna och viljan att expandera.

Fullmäktige i riksgäldskontoret anser att LU:s "referensalternativ" inte är övertygande i sin tekniska konstruktion. Stagnationen i alternativet åstadkommes, enligt fullmäktige, genom att en högre räntenivå, som medför att investeringarna faller, etableras. Samtidigt hinner inte bytesbalansen att påverkas under den period som analyseras. Fullmäktige ifrågasätter därför om antagandet om den höga räntenivån i alternativet är konsistent med analysen i övrigt.

Finansiell utveckling

Fullmäktige i riksgäldskontoret delar LU:s uppfattning att de inhemska investeringarna bör finansieras med inhemskt sparande. Sverige har under

en lång följd av år varit nettoimportör av kapital. Den totala svenska nettoskulden till utlandet har under 1980-talet ökat mycket snabbt. 1980 utgjorde den knappt 10% av BNP. 1986 hade den vuxit till ca 21% av BNP. Det finns enligt fullmäktige inga goda skäl till varför ett av världens mest avancerade industriländer uppträder som nettoläntagare på de internationella kapitalmarknaderna under en lång följd av år. Än mer anmärkningsvärt är det, enligt fullmäktige, att Sveriges utlandsskuldssättning i princip har använts för konsumtion i stället för investeringar. Bytesbalansunderskottet och utlandsupplåningen har därför skapat problem som under en lång följd av år kommer att vara betydande.

Fullmäktige anser att problemen i ATP-systemet på ett förtjänstfullt sätt illustreras i LU:s analys. Fullmäktige ställer sig dock tveksam till fördelningen av av den offentliga sektorns sparande mellan staten och socialförsäkringssektorn i LU:s kalkyl. Kalkylen bör i detta avseende betraktas som ett beräkningstekniskt och pedagogiskt exempel snarare än än ett uttryck för en väl avvägd strategi. Fullmäktige anser att det kan vara betydligt lättare att åstadkomma ett positivt offentligt sparande i socialförsäkringssektorn än genom en överbalansering av statens budget. Fullmäktige anser därför att det är angeläget att se över hur utgifter och inkomster fördelas mellan statens budget och socialförsäkringssektorn.

Mot bakgrund av osäkerheten och svårigheten att generera ett stort sparöverskott i den offentliga sektorn anser fullmäktige det mycket angeläget att hushållens sparande ökar. Därför måste ytterligare studier av hushållens sparbeteende göras så att effektiva sparstimulerande åtgärder kan vidtas.

Fullmäktige noterar att förutsättningarna för statsupplåningen under perioden fram till 1995 kommer att förändras. Det mest anmärkningsvärda är att staten inte kommer att ha något nettoupplåningsbehov 1995. Fullmäktige vill dock understryka osäkerheten i denna prognos.

Riksgäldskontoret måste enligt fullmäktiges mening ha en stor flexibilitet för att möta antingen en situation med nettoamortering av statsskulden eller ett förhållandevis stort nettoupplåningsbehov. Även om statsfinanserna trendmässigt förbättras kan det bli stora svängningar av konjunkturella orsaker. Genom att statsskulden har en mycket kort genomsnittlig löptid uppkommer ett stort upplåningsbehov brutto även om nettoupplåningsbehovet sjunker.

Enligt fullmäktiges mening bör statsupplåningen även fortsättningsvis ha sin bas i penning- och obligationsmarknaden. Det är därför angeläget att dessa marknader utvecklas och blir så effektiva som möjligt. Det sänker upplåningskostnaderna. Marknaderna måste hålla en viss volym för att kunna fungera. Fullmäktige anser att effekterna på kreditmarknaden av en nettoamortering av statsskulden måste analyseras mer än vad långtidsutredningen gör.

Riksgäldsfullmäktige diskuterar också statsskuldspolitikens effekter på kreditmarknaden och poängterar att det är empiriska förhållanden som avgör vilka realekonomiska effekter statsskuldspolitikerna får. Fullmäktige vill därför understryka vikten av ytterligare undersökningar av dessa förhållanden inte minst med tanke på de senaste årens avreglering av den svenska kreditmarknaden.

Fullmäktige påpekar också att en ökad efterfrågan på långa obligationer kan komma till stånd om utlåningar beredes tillfälle att köpa kronobligationer. Detta skulle givetvis vara möjligt om valutaregleringen avvecklas. Men samtidigt skulle den penningpolitiska autonomin undergrävas. Fullmäktige anser dock att möjligheten att avveckla valutaregleringen, på sikt, bör finnas med i diskussionen, om räntenivån drivs upp av inhemska faktorer. Fullmäktige pekar också på möjligheten att göra en begränsad emission av kronobligationer till utländska placerare. Detta skulle kunna ske utan att valutaregleringen avskaffades.

Vidare är det enligt riksgäldsfullmäktige en brist i utredningen att man inte diskuterar normen för statens utlandsupplåning som innebär att staten inte skall nettolåna utomlands. Normen medför att riksbanken vid bytesbalansunderskott måste driva upp räntan till en sådan nivå att ett balanserande privat kapitalflöde uppstår. Fullmäktige anser att balanseringen av valutaflödena bör göras över en längre tidsperiod. Om så inte sker blir räntefluktuationerna onödigt stora.

Konsekvenserna av en ekonomisk utveckling som medför bytesbalansunderskott skulle genom etablerandet av utlandsupplåningsnormen bli tydliga och förhoppningsvis påverka beteendemönstren. Tanken bakom normen är således att den skall utgöra ett stöd för en fast växelkurspolitik. Huruvida normen får någon effekt på hushållens, företagens och arbetsmarknadens parter agerande för att vidmakthålla en balanserad pris- och löneutveckling är dock enligt fullmäktiges mening en öppen fråga.

Styrelserna för allmänna pensionsfonden påpekar att LU:s kalkyler rörande AP-fondens utveckling har resulterat i ett allvarligt trendbrott till följd av växande obalanser mellan inkomster och utgifter. De reala utgifterna beräknas växa med ca 4% per år och kan inte påverkas under den aktuella perioden fram till 1995. AP-fondens avgiftsinflöde beräknas växa i en väsentligt lägre takt, med ca 2% per år i volym. Utredningen har vidare utslutit att det kommer att finnas utrymme för höjda skatter eller arbetsgivaravgifter (ATP-avgifter). En sådan utveckling innebär att en allt större del av fondens tillgångar måste tas i anspråk för pensionsutbetalningar.

För närvarande räntefinansieras ca en femtedel av de totala ATP-pensionerna, medan i den framtida av LU kalkylerade utvecklingen andelen överstiger en tredjedel. Enligt fondstyrelserna kan visserligen dagens avgiftsunderskott väl bäras med dagens portföljvinst vid realräntnivåer på 7–8%, men vid de mer måttliga avkastningsnivåer som ingår i LU:s scenario kommer de snabbt växande avgiftsunderskotten att urholka AP-fondens tillgångar. LU har dessutom inte räknat med några som helst förbättringar i gällande förmåner för pensionärskollektivet, trots den förutspådda stabila reallönetillväxten fram till 1995. Beviljas sådana förbättringar under perioden blir givetvis nedgången i ATP-systemets sparande än mer accentuerad, om inte avgiftsuttaget parallellt kan tillåtas öka.

Enligt fondstyrelsernas mening bör de tillgångar som AP-fonden förvaltar som en lägsta ambitionsnivå på lång sikt hållas reellt oförändrade. Fonden är avsedd som en buffert och kan därför tillåtas variera. Den storlek fonden bör ha med hänsyn till buffertfunktionen kan diskuteras.

men huvudsaken är att den långsiktigt stabiliseras vid en målsatt nivå. Detta har enligt fondstyrelsens uppfattning avgörande betydelse för allmänhetens fortsatta tilltro till ATP-systemets hållfasthet och till att givna pensionsutfästelser kommer att infrias.

Fondstyrelserna finner det därför anmärkningsvärt att LU avstått från att diskutera hur det grundläggande kravet på flödesbalans mellan inkomster och utgifter inom socialförsäkringssektorn skall tillgodoses under de närmaste åren. LU har stannat vid en närmast automatisk framräkning av betydande sparandecunderskott för ATP, dvs. en dramatisk tillbakagång för AP-fonden. Denna utveckling motsvaras inte av någon uppgång i privat långfristigt försäkringssparande. I stället har utredningen härlett ett behov av överskottssparande i statsbudgeten, dvs. årliga budgetöverskott som balanserar såväl socialförsäkringens urholkning som stagnationen inom privat försäkring.

Enligt fondstyrelserna borde en given första utgångspunkt hellre ha varit att försöka bryta den nedåtgående trenden i pensionssparandet än att lagra överskott via statens budget. Förutsättningarna för att klara pensionsförpliktelseernas successiva tillväxt måste skapas fortlöpande genom ett stabilt reallt sparande. Frågan är om inte detta sparande är lättare att åstadkomma om det direkt kopplas till sin framtida användning än om det bara motive-ras med en hänvisning till sunda statsfinanser, samhällsekonomisk balans eller mer eller mindre arbiträra bytesbalansmål. Enligt fondstyrelserna hade långtidsutredningen varit rätt plats för en makroekonomiskt övergripande diskussion av denna problematik.

Fondstyrelserna anför vidare att ATP-systemets växande finansieringsproblem inte behöver innebära att det totala skatte- eller avgiftsuttaget måste skärpas under den närmaste 10-årsperioden. Mot bakgrund av de minskade resursanspråken inom folkpensionens område bör det finnas möjligheter att i god tid motverka framväxten av obalanser inom socialförsäkringen genom direkta inkomstöverföringar från statsbudgeten inom ramen för nuvarande totala arbetsgivaravgiftsuttag. Enligt styrelsernas uppfattning näraliggande lösning är att överföra delar av folkpensionsavgiften (f. n. 9,45 % av lönesumman) till ATP. Höjningen av ATP-avgiften skulle balanseras av lika stora sänkningar av folkpensionsavgiften. Detta kan betraktas som en naturlig omfördelning inom den samlade socialförsäkringen med hänsyn till hur resursanspråken utvecklas framöver. Denna alternativa sparandefördelning torde närmast öka förutsättningarna för att den målsatta, nödvändiga förbättringen i det totala sparandet i svensk ekonomi verkligen kommer till stånd under 1990-talet.

Fondstyrelserna anser att LU kan ha underskattat både det kollektiva och det privata försäkringssparandet och därmed institutens placeringskapacitet. Enligt styrelserna framstår det som mindre troligt att de allvarliga balansbristerna under 1990-talet kommer att accepteras utan några politiska ingrepp vad gäller finansieringen. Vid oförändrade regler för ATP-systemet kommer därutöver allt fler pensionärer att slå i systemets förmånstak (7,5 basbelopp), vilket kan ge motivationen för kompletteringar, antingen inom offentlig försäkring eller med privata pensionsförsäkringar. Sparandeökningar kan också te sig lönande bl. a. eftersom den reala

räntan under den beaktade perioden med en betryggande marginal förutsättes hålla sig på den positiva sidan. I övrigt anser styrelserna att det knappast lönar sig att i detalj spekulera om det framtida utseendet på kreditmarknaden. I den pågående förändringsprocessen tenderar gränserna att upplösas mellan kreditinstrumenten, vilket i sin tur kommer att återverka på bl. a. obligationsmarknadens sätt att fungera.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) anser att det är omotiverat med en politik som syftar till att skapa stora budgetöverskott. SAF delar LU:s uppfattning att även det statliga sparandet måste förbättras om bytesbalansen skall förbättras. Förbundet anser dock att hushållen i högre grad än vad som är fallet i LU:s kalkyl bör bidra till bytesbalansförbättringen. Detta skulle enligt SAF kunna åstadkommas genom skattepolitiska åtgärder. Några lämpliga åtgärder, enligt SAF, är att ta bort dubbelbeskattning av aktieutdelningar, mildra kapitalbeskattningen och sänka marginalsatserna. SAF anser att det är önskvärt att näringslivet i högre grad än nu erhåller riskkapital direkt från hushållen.

SAF anser också att räntan bör sänkas. Detta skulle, enligt SAF, kunna åstadkommas genom att valutaregleringen avskaffades.

Riksförsäkringsverket påpekar att det är ställt utom tvivel att med gällande finansieringsregler finns ett behov av successiva framtida höjningar av uttagsprocenten om de pensionsutfästelser som finns i dag skall kunna infrias. Det faktum att sådana behov skulle uppstå under hela den period under vilket ATP-systemet utvecklas mot ett fullfunktionsstadium stod klart redan när systemet infördes. Några förändringar som skulle motsäga giltigheten i denna slutsats har inte skett. Verket kommer att i slutet av 1987 lämna ett underlag till regeringen för ett ställningstagande om det framtida avgiftsuttaget till ATP.

Fullmäktige i riksbanken anser att den av LU förutsatta ökningen av hushållens sparande är långtifrån säker. Ökade lånemöjligheter kan tänkas sänka sparbenägenheten och främja konsumtionen. Ett annat skäl till varför man skulle kunna räkna med en lägre sparkvot är att kalkylerna bygger på antagandet att dagens höga realränta halveras fram till 1995. I LU har realräntan uppenbarligen antagits spela en underordnad roll för hushållssparandets utveckling, vilket kan ifrågasättas.

Fullmäktige i riksbanken noterar att penningpolitiken tilldelats en passiv roll i LU:s balansalternativ genom att den svenska räntan förutsatts följa den internationella räntenivån. Anpassningen av den svenska ekonomin sker i detta fall via finanspolitikens utgiftssida, medan intäktsidan är bunden av det förutsatta oförändrade skattetrycket. I det konjunkturella förloppet med en snabbare pris- och löneökning får dock penningpolitiken en mer aktiv roll eftersom en viss ränteuppgång där ansetts nödvändig för att upprätthålla förtroendet för den fasta växelkursen. Fullmäktige vill i detta sammanhang understryka utredningens slutsats att de sysselsättningsproblem som skapas om kostnadsökningarna är alltför höga inte kan mötas med en expansiv finanspolitik. Detta förvärrar de ekonomiska problemen på längre sikt.

LU utgår från att den långa räntan under kalkylperioden inte faller lika mycket som den korta då AP-fondens placeringskapacitet minskar kraftigt

under den aktuella tidsperioden. Enligt fullmäktiges mening kan dock invändningar resas mot LU:s analys i detta avseende, bl. a. mot bakgrund av att även utbudet av statspapper med långa löptider bör minska i takt med att det finansiella sparandet i staten förbättras. Till detta kommer att utbudet av bostadsobligationer kan väntas öka i långsammare takt än tidigare eftersom kreditexpansionen under 1986 till viss del var en engångseffekt av avregleringen.

Enligt *Landsorganisationen i Sverige* bör finansieringen av pensionerna i största möjliga utsträckning klaras av utan höjda avgifter. Avgiftshöjningar riskerar att försvåra lönepolitiken. Det utrymme till sänkning av folkpensionsavgiften som uppkommer bör enligt LO:s mening utnyttjas för finansieringen av ATP-systemet.

Vidare noterar LO att den svenska räntan enligt långtidsutredningen förväntas falla successivt fram till 1995, då den nominellt antas bli fem procent. Kalkylerna grundas bl. a. på ett stabilt överskott i bytesbalansen, lägre inflation än i omvärlden och en kontinuerlig förstärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande. Enligt LO bör dessa "objektiva" faktorer få snabbast möjliga genomslag i en sänkning av räntorna. Erfarenheten visar emellertid, skriver LO, att penningpolitiken inte enbart styrs av dess "objektiva" faktorer. I så fall hade de svenska räntorna varit markant lägre under de senaste åren.

Tjänstemännens Centralorganisation anser att LU har intagit en mycket skeptisk inställning till den traditionella finans- och penningpolitikens möjligheter. Enligt TCO är en av de viktigaste uppgifterna för penningpolitiken att hålla en låg räntenivå med hänsyn till en långsiktig balans i valutaflödet. Även om internationaliseringen av finansmarknaderna ökar finns utrymme för en självständig svensk penningpolitik.

TCO avvisar vad man uppfattar som ett förslag i LU om att låta överskottet i statsbudgeten finansiera ett ökande underskott i AP-fondsystemet. Hela pensionssystemet, inkl. folkpensioneringen, bör behandlas som ett pensionsförsäkringssystem. Det finns därför enligt TCO:s uppfattning anledning att diskutera om inte hela det offentliga pensionsförsäkringssystemet bör betraktas fristående från den offentliga sektorn på samma sätt som skett för bostadsfinansieringen.

Svenska Bankföreningen saknar i LU en analys av utvecklingen på kreditmarknaden. Det hade enligt bankföreningens mening varit värdefullt med en diskussion om betydelsen och följderna av kreditmarknadens avreglering samt om avvägningen mellan finans- och penningpolitik. Vidare anser bankföreningen att det hade varit önskvärt att LU hade behandlat frågan om effekterna av Sveriges framtida relationer till den Europeiska Gemenskapen. Enligt bankföreningens uppfattning är det angeläget att Sverige inte hamnar utanför det ökande europeiska samarbetet på t. ex. kapitalmarknaden.

Svenska bankföreningen påpekar vidare att det svenska hushållsparandet under flera år har minskat och att nettosparkvoten i Sverige är mycket låg i internationell jämförelse. En viktig orsak till hushållens låga sparkvot är säkerligen att ränteintäkter vid beskattning läggs ovanpå tjänsteintäkter och att sparavdraget uppgår till ett mycket begränsat belopp. Det är

bankföreningens bestämda uppfattning att sparandet måste beskattas betydligt mildare än vad som nu är fallet för att hushållens sparkvot skall kunna öka från en nivå på ca -1% av inkomsterna 1986 till ca $+2\%$ 1995 som förutsätts i LU 87.

Det skattefavoriserade sparandet på allemanssparkonton finansierar statens upplåning men bidrar till skillnad från traditionellt banksparande inte till att öka kapitalet för industriinvesteringar. Enligt bankföreningens uppfattning är det viktigt att vidta åtgärder som direkt syftar till att stimulera långsiktigt sparande. Bankerna bör få möjlighet att erbjuda spararna konformer med skatteförmån som utformas efter förebild av vad som gäller för sparande i pensionsförsäkringar.

Sveriges Föreningsbankers Förbund delar LU:s uppfattning att man måste föra en stram finanspolitik, även om budgetunderskottet på sistone minskat kraftigt. Att i stället hålla tillbaka efterfrågan med penningpolitiska medel, dvs höga räntor, skulle inte befrämja investeringar och tillväxt. Enligt förbundet är det vidare viktigt att genom återhållsamhet med de offentliga utgifterna skapa utrymme för reformer på skatteområdet.

LU 87 har refererat till studier som visar att en sänkning av skatteuttaget leder till ökat arbetsutbud. Enligt förbundet finns det emellertid skäl att vänta att sänkta skatter även på annat sätt befrämjar en gynnsam ekonomisk utveckling. Genom att minska skillnader mellan lönekrav före och efter skatt skapas förutsättningar för en dämpning av lönestegringstakten och därmed en lugnare inflationsutveckling. Sänkta marginalsatser minskar dessutom det skattemässiga värdet av underskottsavdrag och verkar därigenom sparfrämjande.

Förbundet vill också fästa uppmärksamheten på det extremt låga hushållssparandet och menar att det under de närmaste åren behövs generella sparstimulanser riktade till hushållen. Ambitionen att förbättra den offentliga sektorns sparande är vällovlig, men får inte drivas så långt att allt nysparande läggs i offentlig regi.

Förbundet anser att de åtgärder som vidtagits för kreditmarknadens avreglering har varit välgörande, inte bara för bankerna utan sannolikt för ekonomin i stort. En sådan fortsatt avreglering skulle verksamt kunna bidra till att stabilisera den inhemska obligationsmarknaden och därmed räntebildningen. Som utredningen noterar råder ett överutbud av långa obligationer i samband med den portföljanpassning som ägt rum i anslutning till kreditmarknadens avreglering. Mot bakgrund av den nedgång som förutses för pensionssparandet kan ett sådant efterfrågeöverskott på långa krediter förutses bestå under överskådlig tid. Enligt förbundet bör tiden snart vara mogen för en fortsatt avveckling av valutaregleringen. En sådan fortsatt avreglering skulle verksamt kunna bidra till att stabilisera den inhemska obligationsmarknaden och därmed räntebildningen.

LU:s kalkyler över kommunsektorns utgifter och inkomster baseras bl. a. på att statsbidragens andel av utgifterna är oförändrad under perioden.

Svenska kommunförbundets styrelse vill påpeka att detta inte överensstämmer med nuvarande regler för statsbidrag till framför allt barn- och äldreomsorg. I kommunförbundets bilaga till LU 87 (nr 25) redovisas

kommunernas finansiella utveckling dels vid oförändrad andel av statsbidrag, dels vid statsbidrag med nuvarande regler. Skillnaden i finansiellt sparande mellan de två kalkylerna motsvarar närmare fem kronors utdebiteringsbehov.

Landstingsförbundets styrelse anför att landstingen har en mer ogynn- sam ekonomisk utveckling än kommunerna. För att klara sina uppgifter på ett tillfredställande sätt måste landstingen enligt styrelsens uppfattning tillföras betydande ekonomiska resurser genom statliga transfereringar redan inom de närmaste åren. När sedan balansen i landstingens ekonomi väl har återställts bör det finnas möjlighet att skapa ett finansiellt utrymme för en volymökning med två procent per år. Det förutsätter en viss fortsatt ökning av de statliga transfereringarna. En ökad samordning mellan sjuk- vården och sjukförsäkringen bör också prövas som ett sätt att utnyttja resurserna effektivare.

Den offentliga sektorn och tillväxten

Tjänstemännens Centralorganisation hävdar att LU:s analys av produk- tiviteten baseras på studier av den offentliga sektorn där man låtit olika sektorsvisa, och i vissa fall företagsvisa, effektivitetsstudier bilda underlag för sifersatta kalkyler över hela den offentliga sektorns produktivetsut- veckling. Detta är enligt TCO inte lika med en samhällsekonomisk analys av produktivetsutvecklingen i den offentliga sektorn. Detta innebär inte enligt TCO att man inte kan, eller bör, göra olika typer av effektivitetsstu- dier av olika näringsgrenar, inklusive den offentliga sektorn. Tvärtom, det ligger ett fackligt intresse i att förbättra och effektivisera verksamheten inom den offentliga sektorn såväl som inom andra näringsgrenar.

Landsorganisationen i Sverige vill varna för att några långtgående slut- satsar dras av de undersökningar som utförts avseende produktivetsut- vecklingen inom den offentliga sektorn. Eftersom undersökningarna i hu- vudsak begränsats till resursförbrukningens utveckling är det enligt LO oegentligt att tala om produktivetsstudier.

Enligt *socialstyrelsen* kan ett samhällsekonomiskt synsätt på socialsekt- orn inte begränsas till frågan om fördelning av resurser, utan man måste också studera växelverkan mellan den sociala sektorn och samhället i stort. Den sociala sektorn har genom sin växande storlek kommit att spela en alltmer betydelsefull roll för sysselsättning och regionalpolitik. Sektorn utgör vidare en stor marknad för näringslivet, främst när det gäller läkeme- del, sjukvårdsutrustning och byggnader. Omvänt är det uppenbart att många fler samhällsekonomiska faktorer än blott och bart tillgången på resurser har betydelse för sektorns utveckling. Dessa faktorer är dels sådana som påverkar vårdutbudets utformning såsom exempelvis arbetsti- dens längd och förekomsten av deltidsarbete, utvecklingen av ledighet och frånvaro, arbetsmiljölagstiftningen osv. dels sådana som inverkar på efter- frågan eller behovet av vårdsektorns insatser. Det kvinnliga förvärsarbe- tet, den geografiska rörligheten, boendestrukturen och kommunikationer- na är exempel på sådana faktorer som inverkar på vårdefterfrågan, utan att för den skull vara direkt kopplade till förekomsten av sjukdom och ohälsa.

Enligt socialstyrelsen synes det finnas ett behov att komplettera långtidsutredningens ekonomiska kalkyler med en djupare analys avseende effekterna för den sociala sektorn av sådana övergripande variabler.

Beträffande rationalisering och effektivisering av den offentliga verksamheten varnar socialstyrelsen för de risker som är förknippade med att alltför ensidigt bedöma utvecklingen efter enkla produktivitetmått. Socialsektorns prestationer är inte mål i sig utan medel att uppnå olika välfärdsmål. Det är därför nödvändigt att komplettera produktivitetsstudierna med analyser av olika prestationers kvalitet och deras bidrag till en mer överordnad målpåfyllelse.

Omstruktureringen av socialsektorns resurser bör enligt socialstyrelsen komma att innebära ett bättre resursutnyttjande och därmed kunna bidra till högre produktivitet. Utvecklingen hittills har dock visat att prioriteringen av primärvården inte lett till stora kostnadsbesparingar. Förändringen av resurser för boende, service och vård för äldre och handikappade till ett minskat institutionsberoende innebär att primärkommunernas uppgifter ökar och landstingens minskar. Detta kräver en väl utvecklad samverkan mellan huvudmännen. Det kan också finnas behov av ytterligare riktade statsbidrag för att underlätta en önskvärd utveckling. I annat fall finns det stor risk för att t. ex. institutionsresurser avvecklas i en takt som inte motsvarar utbyggnaden av alternativa resurser utanför institutionerna.

Socialstyrelsen överväger att under hösten 1987 i en rad seminarier med forskare och företrädare för olika verksamhetsområden söka mer ingående belysa bl. a. några av de problemområden som behandlas i yttrandet. Avsikten är att i så fall dokumentera seminarierna i en skrift som kan bli en fördjupad och utvidgad kommentar till LU 87.

Statskontoret delar LU:s bedömning att produktivitetsutvecklingen inom offentlig sektor under kommande år måste ägnas stor uppmärksamhet. Kunskap om produktivitetsutvecklingen är av intresse dels för makroekonomiska analyser, dels för styrning och uppföljning av offentlig verksamhet. Snävt ekonomiska kriterier är dock inte de enda som bör användas för att följa upp den offentliga tjänsteproduktionen utan dessa bör enligt statskontorets mening kompletteras med fördelningspolitiska kriterier. Det är därför viktigt att ett utvecklingsarbete kommer till stånd i syfte att belysa hur fördelningspolitiska kriterier kan användas i styrning och uppföljning av offentlig verksamhet. Initiativet till ett sådant utvecklingsarbete bör enligt statskontoret tas av regeringen.

Det är viktigt att de metoder för att mäta produktivitetsutvecklingen som utvecklats och prövats under senare år nu börjar tillämpas på bred front som ett inslag i styrning och uppföljning av offentlig tjänsteproduktion. Inom statsförvaltningen bör kunskap om och analyser av produktivitetsutvecklingen ingå i den uppföljning av uppnådda resultat som sker inom respektive myndighet. Förslag till åtgärder för att upprätthålla och/ eller uppnå en tillfredställande produktivitetsutveckling bör också ingå i budgetdialogen mellan regering och myndigheter.

Enligt LU är den enligt gjorda studier närmast negativa produktivitetsutvecklingen i stora delar av offentlig sektor ett allvarligt problem som måste angripas. Statskontoret instämmer i denna bedömning, men vill samtidigt

understryka att såväl mätningarna som framför allt analyserna är gjorda på en så övergripande nivå att samband mellan orsaker och lämpliga åtgärder är svåra att klarlägga.

Erfarenheterna från den statliga sektorn visar att en stram och återhållsam resurstilldelning är den kanske viktigaste förutsättningen för att myndigheterna skall ägna produktivetsfrågorna tillräcklig uppmärksamhet. Det är också statskontorets erfarenhet att det är särskilt svårt att rationalisera – och därmed upprätthålla en tillfredställande produktivetsutveckling – i verksamheter som är politiskt högt prioriterade och som ges möjlighet till en snabbare tillväxt än andra. Utifrån den erfarenheten är det särskilt viktigt att uppmärksamma hur en fortsatt utbyggnad av t. ex. vård och omsorg kan förenas med en målmedveten strävan att upprätthålla en rimlig produktivetsutveckling.

Statskontoret instämmer i LU:s bedömning att det finns skäl att pröva nya styr- och organisationsformer i offentlig verksamhet för att på så vis skaffa sig kunskap om dess effekter. Arbetet med att finna nya organisatoriska lösningar har hittills huvudsakligen drivits i kommunerna. Även inom statsförvaltningen förändras finansierings- och organisationsformer. I förhållande till kommunerna har dessa förändringar dock ett mycket begränsat inslag av experiment i syfte att finna nya och mer ändamålsenliga lösningar. Enligt statskontoret är statsförvaltningen i denna mening mer konservativ och händelsefattig. För sin egen del är verket berett att mycket aktivt medverka i detta arbete.

Kooperativa förbundet (KF) anser liksom utredningen att en fortgående effektivisering av den offentliga verksamheten är nödvändig. Gamla verksamheter kan omprövas och nya verksamheter prövas. KF vill speciellt framhålla att kooperativa verksamheter kan startas på områden där sådana är speciellt lämpliga.

Enligt *skolöverstyrelsen* har dock de försök som hittills gjorts för att bestämma utbildningsväsendets produktivitet varit föga övertygande vad avser vare sig den teoretiska ansatsen eller det empiriska underlaget. Föreställningen att produktiviteten inom verksamheten förbättras om resurserna minskas är enligt styrelsens mening alltför förenklad.

Skolöverstyrelsen argumenterar också mot att begränsningen av myndigheternas förvaltningskostnader skall ses som ett uttryck för en löpande produktivets- och effektivitetsförbättring inom den statliga sektorn. Såväl inom utbildningsförvaltningen som inom utbildningen krävs enligt styrelsens mening att mål- och strukturförändringar beslutas och genomförs på grundval av klara ställningstaganden i varje särskilt fall, i stället för att anslagsminskningarna fortsätter under schablonmässiga antaganden om förbättringar i produktivitet och effektivitet.

Landstingsförbundets styrelse anser att de utförda produktivetsmätningarna inte kan beakta annat än en mycket liten del av de förändringar som hela tiden sker vad gäller vårdens innehåll, kvalitet och resultat. Enligt styrelsen har den redovisade produktivetsberäkningen inte något praktiskt värde som underlag för bedömning av hälso- och sjukvårdens utveckling. Tvärtom kan den, om den används okritiskt, få skadliga effekter eftersom en försämring av vården skulle kunna tolkas som en produktivetsförbättring.

Beträffande behovet att främja produktiviteten i offentlig verksamhet anför *Svenska kommunförbundets styrelse* att för stora delar av de tjänster som nu finns inom den kommunala sektorn är möjligheterna att ersätta mänsklig arbetskraft med avancerad och billig teknik mycket begränsade. Vad gäller en viss övergång till privat producerade men offentligt finansierade tjänster pekar styrelsen på risken att den privata producenten åtar sig den problemfria delen av produktionen, medan den offentliga sektorn får rycka in när specialproblem uppstår.

Svenska Bankföreningen delar LU:s uppfattning att ändrade organisationsformer skall prövas inom olika delar av samhällsekonomin för att därmed främja produktiviteten. Sålunda skulle vissa av de tjänster som i dag utförs inom den offentliga sektorn kunna göras i privat regi. Bankföreningen anser också att man skulle kunna sälja delar av de statliga företagen och använda intäkterna till att lösa in statspapper. Detta skulle främja effektiviteten genom konkurrens och ökat kostnadsmedvetande.

Svenska Arbetsgivareföreningen anser att de offentliga monopolen har en negativ effekt på den offentliga sektorns produktivitet. De har dessutom, enligt SAF, en hämmande effekt på den privata tjänstesektorn. Monopolen bör därför, enligt föreningen, avvecklas.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Arbetsmarknadsstyrelsen noterar att arbetsmarknadens funktionssätt enligt långtidsutredningen är av helt avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen. En förutsättning för att den svenska ekonomin skall kunna utvecklas mot balans och nå full sysselsättning är att strukturomvandlingen inom näringslivet kan ske smidigt och utan allvarliga störningar. Denna omvandling kommer att tvinga fram en betydande mängd av såväl yrkes- som arbetsgivarbyten. En nyckelfråga, inte minst för arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken, blir att kunna möta arbetsmarknadens krav på rörlighet och omställning om det skall bli möjligt att nå uppsatta mål.

Enligt arbetsmarknadsstyrelsen är en av huvudfrågorna hur väntetiderna på arbetsmarknaden skall kunna förkortas. Av beräkningar som arbetsmarknadsstyrelsen gjort framgår att värdet för de offentliga finanserna av att kunna byta ut en dags arbetslöshet mot en dags produktion uppgår till ca 240 milj. kr., räknat på antalet arbetslösa sökanden under budgetåret 1985/86.

Studier som arbetsmarknadsstyrelsen genomfört visar att det är de allt längre arbetslöshetstiderna som främst förklarar den trendmässiga ökningen av den relativa arbetslösheten. Antalet personer som under ett år berörts av arbetslösheten har däremot ökat i en mycket begränsad omfattning.

En viktig förklaring till att arbetslöshetstiderna har förlängts är enligt styrelsens bedömning svårigheterna att inom ramen för den befintliga arbetskraftsefterfrågan kunna koppla samman sökande och platser. Detta har bl. a. sin förklaring i en ökad specialisering såväl på arbetsmarknadens utbuds- som efterfrågesida.

Det finns enligt arbetsmarknadsstyrelsen inga tecken på att de hittillsvarande utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden skall brytas under de närmaste åren. Snarare finns det skäl att anta att tendenserna kan förstärkas. Detta ställer stora krav på arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingens effektivitet måste upprätthållas och ökas. Vidare måste de ekonomiska incitamenten verka i rätt riktning. Samspelet med andra politikområden måste också fås att fungera. Utbildningspolitiken spelar här en särskilt viktig roll.

I långtidsutredningen påpekas att inte minst utbildningen – både inom utbildningsväsendet och inom företagen – kommer att spela en central roll för att möjliggöra en önskvärd strukturomvandling och långsiktig konkurrenskraft. Styrelsen delar utredningens bedömning om utbildningens nyckelroll men framhåller samtidigt att utbildningen kan försvåra möjligheterna till omställning på arbetsmarknaden såvida inte utbildningssystemet som helhet kan få den flexibilitet som krävs för anpassning till marknadens förändrade krav på kvalifikationer och yrken. Trögheter i dagens utbildningssystem förklarar med all sannolikhet en viss del av matchningsproblemen på arbetsmarknaden. Beträffande utbildningssystemets betydelse för en bättre fungerande arbetsmarknad påminner *skolöverstyrelsen* om att en utbyggnad av vuxenutbildningen försvåras av att statsmakterna de senaste åren inte medgivit ökning av antalet undervisningstimmar inom statlig och kommunal vuxenutbildning. Härigenom riskerar den medelålders och äldre arbetskraften att hamna på efterkälken i den snabba tekniska utvecklingen.

Enligt *Tjänstemännens Centralorganisation* finns det tydliga tecken på ökande flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. Bristtalen för yrkesarbetare ligger högt och bristtalen för tekniska tjänstemän mycket högt. I delar av landet är det svårt att överhuvudtaget få fram arbetskraft till industrin. Inom sjukvården är bristen på kompetent personal på många håll akut. Enligt TCO:s uppfattning kan inte bristen på arbetskraft inom vissa yrkesområden enbart lösas genom relativa löneökningar inom bristyrkesområden. Rekryteringen till de aktuella yrkena skulle endast kunna påverkas på lång sikt. På kort sikt ökar inte tillgången på utbildad arbetskraft. I stället skulle löneökningarna spridas till andra yrkesområden och på kort sikt bidra till en stegring av den allmänna löneökningstakten. Även utan följsamhetsklausuler skulle löneökningarna spridas genom att andra arbetsgivare sökte slå vakt om sina personalresurser.

Sett i detta perspektiv finner TCO åtgärder för att sätta ett tak för löneökningarna inom den statliga sektorn som är oberoende av löneutvecklingen inom den övriga arbetsmarknaden som svårförklarliga. Den offentliga arbetsmarknaden är inte isolerad från den privata. Om de offentliga arbetsgivarna inte kan erbjuda löner och anställningsförhållanden som är likvärdiga med den privata sektorns så kommer de att få allt svårare att rekrutera och behålla utbildad och kompetent arbetskraft.

När det gäller att uppnå en god anpassning och rörlighet på arbetsmarknaden vill *Kooperativa förbundet* speciellt framhålla betydelsen av utbildningsinsatser, riktade till speciellt utsatta grupper eller till de med låg utbildning. Även bostadspolitiken och bostadsbyggandet har enligt KF:s

mening en stor betydelse för rörligheten och underlättar anpassningen på arbetsmarknaden.

Enligt *Svenska Arbetsgivareföreningen* kommer kraven på arbetskraftens rörlighet framöver att växa. Därför krävs att relativlönerna blir mer flexibla så att lönerna bättre än i dag kan fungera som signaler för att styra hur arbetskraften bör fördelas.

Skatterna och samhällsekonomin

Flera av remissinstanserna, bl. a. *Kooperativa förbundet*, *Sveriges Föreningsbankers Förbund* och *Småföretagens Riksorganisation*, är positiva till att skatterna lyfts fram i LU och delar uppfattningen att ett högt skattetryck är förenat med negativa effekter på samhällsekonomin.

Lantbrukarnas Riksförbund skriver att det är lovvärt att man tar upp skatteproblematiken men att det är vanskligt att kvantifiera skatternas effekter. Enligt förbundet är det dock klart att skatterna har en negativ effekt på företagssamheten. Systemet har blivit synnerligen komplicerat och dessutom osymmetriskt. Skatteplanering har härigenom premierats på ett sätt som många gånger medfört ett snedvidet ekonomiskt agerande. Förbundet kräver därför en grundläggande förändring av nuvarande skattesystem. Krav på ett nytt system är att det är symmetriskt och så stabilt som möjligt. Det är viktigt att nyföretagande underlättas och att det är möjligt att utveckla företag utan ovidkommande skattehänsyn.

Landsorganisationen i Sverige och *Tjänstemännens Centralorganisation* är dock kritiska till en del av LU:s resonemang. LO menar att LU drar alltför tvärsäkra slutsatser om sambandet mellan marginalsatser och arbetsutbud. I en OECD-studie som behandlar skatternas effekt på arbetsutbudet konstaterar man, enligt LO, att det är mycket svårt att dra några bestämda slutsatser eftersom de undersökningar som genomförts uppvisar mycket varierande resultat. LO tillägger också att om vi ser till de grupper som står helt utanför arbetsmarknaden är det inte skatterna utan andra förvärvshinder som är problemet.

TCO menar att LU bygger sin analys på partiella studier av marginella förändringar i inkomstbeskattningen. Enligt TCO kan dylika undersökningar inte ligga till grund för generella slutsatser om det svenska skattesystemets effekter på ekonomin. Det innebär, enligt TCO, inte att förändringar i delar av beskattningen inte kan ske. TCO delar t. ex. LU:s uppfattning att positiva effekter kan nås genom en mera breddad skattebas.

Sveriges Industriförbund beklagar att de empiriska resultat om skatters effekter på samhällsekonomin som redovisas i långtidsutredningen inte utnyttjats i den kvantitativa analysen medan *Svenska Arbetsgivareföreningen* gör ett försök att med hjälp av föreningens makromodell kvantifiera effekterna fram till 1990 av en reformering av inkomst- och företagsbeskattningen.

Beräkningarna uppges bygga på samma förutsättningar som LU:s balansalternativ i det korta tidsperspektivet fram till 1990. SAF har dock kompletterat förutsättningarna med skatteregler som sägs följa den ide-skiss som Kjell Olof Feldt lät publicera i våras.

Enligt SAF blir resultatet av förbundets kalkyler att sysselsättningen i näringslivet, jämfört med balansalternativet i LU, fram till 1990 ökar med 2,4% och att arbetsproduktiviteten ökar med 0,65%. Tillsammans leder detta till en höjning av BNP med 2 1/3% utöver vad LU räknat med i balansalternativet.

Bakom SAF:s resultat ligger ett antagande om att en sänkning av inkomstskattens genomsnittliga marginaleffekt med 1 procentenhet leder till en "engångshöjning" av arbetskraftsutbudet på 0,31% under perioden fram till kalkylperiodens slut 1990. Med en sänkning av den genomsnittliga marginaleffekten på 5,3 procentenheter leder detta antagande till att arbetskraftsutbudet ökar med 1,7% under kalkylperioden. SAF antar att hela det ökade utbudet av arbetskraft kommer att sysselsättas i näringslivet. Därmed blir arbetslösheten 1990 densamma som i LU:s balansalternativ. I näringslivet blir sysselsättningen 1990 2,4% större än i LU:s balansalternativ.

Ökningen av arbetsproduktiviteten med 0,65 procentenheter i SAF:s kalkyl grundar sig på ett förmodande om att de minskade skattekilarna som skatteförslaget medför kommer att leda till en ökad rörlighet på faktormarknaderna som befrämjar produktiviteten. Dessutom tror SAF att den förändring av bolagsbeskattningen som ligger till grund för kalkylen kommer att stimulera till ökade investeringar. Även detta kommer att bidra till en högre produktivitet.

Andra effekter av de ändrade skattereglerna som SAF räknar fram är att de totala skatterna räknat som andel av BNP minskar med knappt 2 procentenheter. Trots detta får SAF ett något bättre finansiellt sparande för den offentliga sektorn 1990 än i LU:s balansalternativ.

Yttranden över bilagorna till LU 87

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) kommenterar i sitt remissyttrande även *bilaga 6* till LU 87 (Skogen vår räddningsplanka?, utarbetad av skogsstyrelsen och institutionen för skogsekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet). LRF anser att de slutsatser som redovisas i bilaga 6 inte styrker huvudrapportens uppfattning att skogsavverkningen är alltför låg från samhällsekonomiska utgångspunkter. För egen del anser LRF att nuvarande avverkningsnivå är väl anpassad till den industriella kapaciteten. LRF delar den av forskarna redovisade uppfattningen att en viktig faktor för virkesmarknadens funktion är skogspolitikens utformning. Samhällets reglering av virkesråvarans användning är ett hinder för en väl fungerande virkesmarknad. LRF anser att det pris som skogsägarna får ut i hög grad styr avverkningarna.

I sitt remissvar kommenterar *bostadsstyrelsen* den i *bilaga 8* till LU 87 redovisade bostadsprognosen (Bostäder och byggande, utarbetad av Statens institut för byggnadsforskning). Styrelsen påpekar att enligt de resultat från 1985 års folk- och bostadsräkning (FoB 85) som nu föreligger var det faktiska antalet hushåll redan detta år något större än vad som i prognoser beräknats för 1990. Man kan också konstatera att den förändring av hushållens storleksfördelning som prognoserats till 1995 i stort sett

har inträffat redan 1985. Även den beräknade avgången av bostäder är osäker. Bostadsstyrelsen anser därför att den redovisade bostadsprognosen inte kan användas som underlag för bedömningar av nyproduktionens omfattning och inriktning eller för planering inom bostadssektorn.

Beträffande *bilaga 11* till LU 87 (Omvärld i omvandling, utarbetad av kommerskollegium) anser *styrelsen för teknisk utveckling* att kollegiet dragit långtgående slutsatser av en jämviktsmodell, vilken har vissa grundläggande svagheter och dessutom givits litet väl förenklade ingångsdata. Bl.a. arbetar modellen enbart med nettohandel och antar dessutom att varor utgör perfekta substitut för varandra. Härigenom bortser man från de olikheter i kvalitet och egenskaper hos produkten som är en huvudsakerna till dagens handelsmönster. En annan allvarlig svaghet i den av kommerskollegium valda modellen är enligt styrelsens mening att interregionala kapitalöverföringar endast tycks möjliga genom särskilda exogena antaganden. Vidare förutsätts samma teknologitveckling i hela OECD-området. De slutsatser som dras ur modellens olika scenarios är därför knappast trovärdiga.

Beträffande *bilaga 13* till LU 87 (Svenskt jordbruk inkl. trädgårds- och fiskenäring – framtidsbedömningar, problem och alternativ, utarbetad av professor Olof Bolin m. fl. vid Sveriges Lantbruksuniversitet) anser *Lantbrukarnas Riksförbund* (LRF) att analyserna är dåligt underbyggda och innehåller väsentliga brister. Att införa importkvoter som alternativ till nuvarande prisregleringssystem skulle enligt LRF få en rad negativa konsekvenser för jordbruket och livsmedelsindustrin och leda till svåröverskådliga problem, såväl praktiska som handelspolitiska. Påståendet att nuvarande regleringssystem leder till en låg effektivitet i jordbrukets uppsamlings- och förädlingsled saknar grund. Enligt LRF visar ett flertal jämförelser mellan de reglerade industrileden och annan tillverkningsindustri att förstnämnda led hävdar sig väl.

Bilaga 13 kommenteras också av *statens jordbruksnämnd* som opponerar sig mot den i bilagan framförda kritiken att man i jordbrukspolitiken inte tar hänsyn till marknadssituationen vid prissättningen. Jordbruksnämnden avfärdar också påståendet att jordbruksproduktionens omfattning inte längre styrs via priset. Enligt nämndens uppfattning är priset det huvudsakliga medlet för att styra produktionens omfattning medan de produktionsbegränsande åtgärderna tillkommit för att påskynda och socialt underlätta produktionsanpassningen. Att priserna i ett långsiktigt perspektiv skulle ligga på en för hög nivå är heller inte styrkt. Vidare kritiserar jordbruksnämnden de alternativ till den nuvarande regleringen som diskuterats i bilagan. En kvantitativ reglering av importen skulle enligt nämndens uppfattning inte innebära några väsentliga fördelar jämfört med dagens system.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) kommenterar i sitt remissvar *bilaga 16* (Socialförsäkring i ett ekonomiskt perspektiv, utarbetad av riksförsäkringsverket). Föreningen anser att den offentliga sektorn och socialförsäkringssystemet ställer betydande och växande anspråk på samhällets resurser.

SAF konstaterar utifrån egna beräkningar att antalet personer som på

direkt eller indirekt väg erhåller sin försörjning från den offentliga sektorn i det närmaste har fördubblats i förhållande till antalet sysselsatta under perioden 1970–1980. Föreningen konstaterar också att den relativa standarden för de personer som får bidrag från socialförsäkringen har höjts.

SAF anser att ATP-systemet står inför en kris. Föreningen noterar att RFV, med förhållandevis optimistiska antaganden om den ekonomiska utvecklingen kommer fram till att ATP-avgifterna, om systemet skall kunna bestå, under tiden fram till år 2010 måste höjas till ca 20 %. Dagens uttag är på ca 10 %. Kraven på höjda avgifter mildras något om man tar hänsyn till att de framtida högre ATP-utbetalningarna kommer att minska folkpensionsutgifterna och höja skatteinkomsterna. Men fortfarande är pressen på systemet så stor att man, enligt SAF, inte kan öka pensionsförmånerna t. ex. genom att sänka pensionsåldern eller genom att höja taket för den bidragsgrundande inkomsten. Tvärtom ifrågasätter SAF om man inte kan höja pensionsåldern och minska möjligheterna till delpensionering. Om man ej höjer taket för den bidragsgrundande inkomsten så kommer ATP-systemet så småningom att få karaktären av ett folkpensionssystem. Staten bör därför, enligt föreningen, medge skattelättnader och andra stimulanser för ett ökat privat pensionssparande som kan komplettera ATP-systemet.

SAF noterar också att antalet anmälda arbetsskador ökat mycket kraftigt. Även bifallsprocenten har ökat kraftigt. I RFV:s bilaga beräknas att arbetsskadeförsäkringsavgiften som fr. o. m. 1988 är 0,9 % måste höjas till 1,5 % 1989. RFV räknar också med att de årliga kostnaderna fram till 1995 nästan kan ha tredubblats i fasta priser. SAF menar att med hänsyn till den höga förmånsnivå som ges från den allmänna försäkringen och till kompletterande system (AGS och TFA) måste hela arbetsskadeförsäkringen omprövas.

Bilaga 19 till LU 87 (Industricell förnyelse, basindustri, högteknologi, utarbetad av Statens industriverk) kommenteras av *styrelsen för teknisk utveckling*. Styrelsen instämmer i stort i de förslag till näringspolitiska insatser eller bevakningsområden som framförs avslutningsvis i denna bilaga. Industriverket för där bl. a. fram behovet av FoU-satsningar på strategiska områden, kompetenshöjning hos industrins anställda, teknikspridning samt behovet av tyngdpunktsförskjutning från materiella till immateriella investeringar.

Däremot anser styrelsen att den uppdelning i hög-, mellan- respektive lågteknologisk industri som görs i bilagan varken återspeglar FoU-intensiteten eller tekniknivån i svensk industri. Uppdelningen kan därför knappast läggas till grund för meningsfulla analyser om sambandet mellan Sveriges satsningar på FoU och den kunskapsintensiva industrins tillväxt.

Svenska Bankföreningen noterar med tillfredsställelse att i *bilaga 22 till LU 87 (Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena – kartläggning och analys, utarbetad av statens pris- och kartellnämnd)* gjorts en omfattande kartläggning av bl. a. de olägenheter som subventions- och regleringspolitiken medfört inom bostadssektorn.

Trots att bostadssektorn sedan årtionden är ett av de mest reglerade områdena i Sverige har enligt bankföreningens mening statsmakterna långt

ifrån lyckats komma till rätta med de problem som regleringarna varit avsedda att lösa. Många problem inom bostadssektorn har tvärtom accentuerats just till följd av att marknadskrafterna alltmer satts ur spel. De bostadspolitiska regleringarna har dessutom medfört negativa effekter för andra delar av samhällsekonomin, inte minst för kreditmarknaden. Under 1985 och 1986 har dock flera av regleringarna avseende bostadskrediter avskaffats, vilket enligt bankföreningen är mycket positivt. Statsmakterna bör gå vidare på den inslagna vägen så att man via marknadsmässiga medel kan uppnå de bostadssociala målen.

Även *statens jordbruksnämnd* kommenterar bilaga 22 avseende de delar som berör livsmedelsområdet. Nämnden delar inte det i bilagan framförda påståendet att statsmakterna via jordbruksprisregleringen har ersatt utbud och efterfrågan i en fri marknadsekonomi med ett administrativt avgifts- och regleringssystem. I själva verket skulle en mer korrekt beskrivning vara att regleringen syftar till att via prissättningen styra marknaden på så sätt att balans uppnås mellan utbud och efterfrågan. Man har inte heller redovisat några alternativ till prisregleringen som bättre skulle kunna uppfylla de jordbrukspolitiska målen. De samhällsekonomiska kalkyler som presenteras i bilagan är flera år gamla och förutsättningarna har sedan dess ändrats i flera avseenden.

Förteckning över avgivna remissyttranden över 1987 års långtidsutredning SOU 1987: 3.

Efter remiss har följande instanser avgett yttranden över långtidsutredningen:

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, kommerskollegium, riksförsäkringsverket (RFV), skolöverstyrelsen, socialstyrelsen, statens jordbruksnämnd, statskontoret, styrelserna för allmänna pensionsfonden, styrelsen för teknisk utveckling (STU), fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Centralorganisationen SACO/SR, länsstyrelsen i Stockholms län, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), – som bifogat yttrande från Svenska byggnadsarbetareförbundet samt Svenska kommunalarbetareförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Småföretagens Riksorganisation (SHIO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Bankföreningen, Svenska Försäkringsbolags Förbund, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Sveriges Grossistförbund, Sveriges Köpmanförbund, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Innehåll

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	2
Utgångsläget	2
Välfärd och ekonomisk tillväxt	3
Politik på medellång sikt	4
2 Långtidsutredningen 1987 och remissyttranden	5
Syfte, uppläggning och metod	5
Internationell bakgrund	6
Kostnadsproblemen	7
Realekonomisk utveckling	9
Finansiell utveckling	12
Utvecklingen på kreditmarknaden	14
Skatterna och samhällsekonomin	14
Produktiviteten i den offentliga sektorn	15
Arbetsmarknadens funktionssätt	16
Vidare aspekter på välfärden	18
3 Ekonomisk politik för välfärd och samhällsekonomisk balans	19
Den ekonomiska politikens mål	19
Pris- och löneutvecklingen de närmaste åren	22
Konkurrenskraften på längre sikt	24
Lönebildningen och den ekonomiska politiken	25
Sparandet i den offentliga sektorn	25
Skattetrycket och de offentliga finanserna	27
ATP-systemet i framtiden	28
Utvecklingen på kreditmarknaden	29
Tillväxt och produktivitet	30
Ett rättvisare och effektivare skattesystem	31
Ekonomins funktionssätt – några problemområden	32
Effektiviteten i den offentliga sektorn	35
Inkomst- och förmögenhetsfördelningen	36
Den regionala utvecklingen	38
Tillväxten och miljön	38
En politik för framtiden	39
4 Hemställan	40
5 Beslut	40
Bilaga	
<i>Remissyttranden över Långtidsutredningen 1987</i>	<i>41</i>
Utredningens uppläggning och metod	41
Ekonomisk-politiska mål	45
Internationell bakgrund	46
Realekonomisk utveckling	47
Finansiell utveckling	53
Den offentliga sektorn och tillväxten	60
Arbetsmarknadens funktionssätt	63
Skatterna och samhällsekonomin	65
Yttranden över bilagorna till LU 87	66
Appendix: Förteckning över avgivna remissyttranden	70

