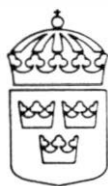


# Motion till riksdagen

1987/88:Fi5

av Bengt Westerberg m. fl. (fp)

med anledning av prop. 1987/88:36 om den ekonomiska politiken på medellång sikt



Mot.  
1987/88  
Fi5

I proposition 1987/88:36 behandlas – mot bakgrund av 1987 års långtidsutredning och remissbehandlingen däruv – riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt. Regeringen föreslår att riksdagen skall godkänna de i propositionen redovisade riktlinjerna för politiken.

## Sammanfattning

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige och utomlands kännetecknas för närvarande av betydande oro och ökande osäkerhet om framtiden. De kraftiga börsrasen och därpå följande förändringar av valutakurserna, framför allt sänkningen av dollar, kan väntas leda till en internationell konjunkturavmattning nästa år.

I detta läge skärps kraven på den ekonomiska politiken i Sverige. Långtidsutredningens krav på en dämpning av pris- och lönekostnadsökningarna får än större tyngd. Den avgörande frågan är hur vi skall kunna minska pris- och löneökningarna när vi samtidigt vill hålla en betydligt lägre arbetslöshet än i omvärlden.

Varken långtidsutredningen eller regeringen ger ett klart svar på denna fråga. Regeringen instämmer i stort i LU:s analys, men de riktlinjer för den ekonomiska politiken som föreslås är antingen felaktiga eller otillräckliga och alltför vaga.

Folkpartiet vill betona tre områden där den ekonomiska politiken måste läggas om och göras mera tydlig.

Ekonomi måste fås att fungera bättre och för detta krävs ett antal grundläggande förändringar.

Det första området gäller *skattepolitiken*.

Vårt viktigaste krav är en rejäl skattereform med kraftigt sänkta marginalskatter, återinfört inflationsskydd, enhetligare kapitalbeskattning och reformerad företagsbeskattning. Marginalskatten skall vara högst 40 % för flertalet löntagare och taket sätts vid 50 %. Redan nästa år måste ett första steg tas med sänkta marginalskatter.

Det måste bli ett stopp för skattehöjningspolitiken. Under de senaste åren har skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) stigit kraftigt. Ungefär en tredjedel kan beräknas bero på att löneandelen stigit på vinstandelens bekostnad, ytterligare en tredjedel beror på ökade bolagsskatter, och resterande, en tredjedel beror på höjda inkomstskatter, dåligt inflationsskydd, ökade arbetsgivaravgifter och den nya fastighetsskatten. En

grov uppskattning är att ungefär hälften av skattekvotens ökning kan väntas återgå i ett sämre konjunkturläge. De faktiska skattehöjningarna har därmed uppgått till mellan 20 och 30 miljarder kronor.

Vår ambition är att på sikt sänka skatterna. Redan nästa år måste ett första steg tas med sänkta marginalskatter. Möjligheterna till ytterligare skattesänkningar ökar framöver i takt med att tillväxten ökar på grund av skattereformen och våra övriga förslag.

Det andra området gäller *den offentliga sektorn*.

Det produktivhetsproblem som finns i den offentliga sektorn måste mötas med införandet av nya organisationsformer och mer konkurrens genom enskilda alternativ. Enligt folkpartiets uppfattning krävs både en inre och en yttre reformation.

Våra förslag bygger på följande slutsatser:

- Det finns inget entydigt samband mellan resursinsats och produktionsresultat. Med en given resursinsats kan resultatet bli mycket olika.
- Det som avgör resultatets kvalitet och kvantitet är kompetens, organisation, sammanhållning och motivation.
- Genom konkurrens, belöningar och ordentlig resultatbedömning ökar motivationen.

Det tredje området är behovet av *avregleringar* i ekonomin. För att ekonomin skall förmås att fungera bättre måste ett antal regleringar avskaffas. Tillämpningen av prisregleringslagen måste upphöra. Valuta-regleringen skall avskaffas. Införd etableringskontroll inom vissa branscher skall avskaffas. Lagen om att regeringen skall godkänna affärsbankernas styrelseordföranden skall avskaffas. Aviserade ägarbegränsningar på kreditmarknaden skall ej införas.

Vi vill slutligen understryka behovet av ett nära och omfattande samarbete med EG som en väsentlig förutsättning för en framtida hög tillväxt.

Ekonomisk tillväxt är enligt vår uppfattning en nödvändig förutsättning för en balanserad regional utveckling och för kraftfulla insatser för en god miljö.

## Det internationella ekonomiska läget

Den internationella utvecklingen har de senaste åren varit gynnsam. Sverige och svensk exportindustri har kunnat dra fördelar av sjunkande oljepriser och en expanderande världsmarknad. Bytesbalansen har utvecklats i positiv riktning. Kapacitetsutnyttjandet i industrin är högt, orderingången god och vissa branscher och regioner uppvisar t. o. m. tecken på överhettning.

De drastiska nedgångarna på aktiebörserna världen över under de senaste veckorna visar emellertid hur bräcklig situationen ändå är. De amerikanska underskotten i utrikeshandel och statsbudget och motsvarande handelsöverskott i främst Västtyskland och Japan var och är tecken på grundläggande balansbrister i världsekonomin. Den ansträngda skuldsituationen i många länder i tredje världen är ett ytterligare orosmoment. Utvecklingen framöver kommer att präglas av betydande osäkerhet, vilket kan väntas dämpa den internationella konjunkturen. Fortsatt dollarfall och/eller stigande räntor kommer självfallet också att påverka utvecklingen.

Risken för en snabb dämpning av konjunkturen från det nuvarande goda

läget ställer stora krav på den ekonomiska politiken. På kort sikt kan börsfallet ge vissa positiva effekter i form av en nedkyllning av vissa överhettningstendenser, men på litet längre sikt kan Sverige drabbas allvarligt av en internationell efterfrågeminskning. Vår konkurrenskraft ställs på hårdare prov. Effekterna av den förda politiken på pris- och lönekostnadsutvecklingen blir avgörande för det fortsatta arbetet med att långsiktigt få den svenska ekonomin i balans.

## Den ekonomiska politikens mål

Målen för den ekonomiska politiken är hög ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans samt fast penningvärde. I många sammanhang anges också balans i de utrikes betalningarna, balans i statens budget samt god vinstnivå som mål. LU 87 behandlar de senare som intermediära mål eller snarare restriktioner för den ekonomiska politiken.

De övergripande målen har inbördes samband med varandra, vilket ibland kan ge upphov till s. k. målkonflikter. T. ex. förekommer i den ekonomiska debatten synpunkter att åtgärder som främjar en hög tillväxt på lång sikt motverkar uppnåendet av jämn inkomst- och förmögenhetsfördelning på kortare sikt.

LU 87 drar slutsatsen att förekomsten av sådana motsättningar mellan målen inte bör överdrivas. "På det hela taget underlättas uppnåendet av övriga mål av en hög ekonomisk tillväxt: Med en hög tillväxt är det lättare att avstå ifrån produktionsmetoder som skadar vår miljö och att få resurser över för att reparera de skador som redan har gjorts. Med en hög tillväxt finns det också mer utrymme för att bedriva en politik som minskar de regionala obalanserna och stöder utsatta grupper i samhället." Vi delar denna uppfattning.

Det är mera oklart vad regeringen anser i fråga om dessa och andra målkonflikter.

I propositionen sägs t. ex. att tillväxt gör det lättare att nå regional balans, men samtidigt framhålls att ökad produktion till priset av tilltagande regionala obalanser inte är önskvärd. Någon diskussion om önskvärd och icke önskvärd tillväxt förs inte. En positiv utveckling i Stockholm och andra universitetsorter är enligt vissas uppfattning av det senare slaget, ett hot mot den regionala balansen, men anses av andra – däribland folkpartiet – som en förutsättning för en framgångsrik regionalpolitik i resten av Sverige.

Regeringen förefaller också något kluven när det gäller vinstnivå och fördelning. Höga vinster sägs befrämja näringslivets expansion och därmed ekonomisk tillväxt och full sysselsättning. Finansministern skriver: "Enligt min uppfattning är den viktigaste fördelningspolitiska insats regeringen kan göra att driva en ekonomisk politik som leder till full sysselsättning och stabila priser."

Trots att höga vinster alltså har denna positiva effekt krävs tydligen fördelningspolitiska åtgärder riktade mot vinsterna. "I detta syfte har bl. a. realisationsvinstbeskattningen på aktier skärpts, en omsättningsskatt på aktiehandel införts och löntagarfonder och förnyelsefonder har införts för att påverka vinsternas användning." Här hänger regeringens politik inte ihop.

## Kraven på den ekonomiska politiken

Mot. 1987/88

Fi5

Det viktigaste kravet för att nå målen är att den svenska pris- och löneökningstakten anpassar sig till den i omvärlden gällande. Denna nödvändiga anpassning preciseras i LU 87 till att lönekostnadernas ökningstakt förutsätts bli ca 3 % och inflationen ca 2 % per år under de närmaste åren.

LU konstaterar att denna anpassning ännu inte har kommit till stånd. Det stryks också under att problemen i svensk ekonomi kan bli betydande redan år 1988 om inte löneavtalen detta år anpassas till kostnadsutvecklingen i omvärlden.

Utöver detta grundläggande krav utmynnar LU 87 i behov av fortsatt stram finanspolitik, växande offentligt sparande utan höjning av det totala skattetrycket; långsam ökning av den offentliga konsumtionen. Det framhålls också att kapitalbildningen, dvs. investeringar och nettoexport, måste svara för en större del av den totala tillväxten. För att åstadkomma den nödvändiga ökningen av nettoexporten krävs bl. a. en relativprissänkning på exportvarorna. För att åstadkomma den nödvändiga ökningen av investeringarna, framför allt industrins investeringar, krävs en rimlig vinstnivå inom näringslivet. Dessutom diskuteras behovet av flexibilitet och förnyelseförmåga inom produktionen, utbildningens betydelse för strukturomvandlingen, den offentliga sektorns produktivitet samt sambandet mellan skattepolitiken och arbetsutbudet – dock utan att några bestämda slutsatser och krav på förändringar anges. Slutligen framhålls behovet av att reducera osäkerheten för alla som fattar beslut i ekonomin.

Den avgörande slutsatsen är att med fast växelkurs som norm krävs att löneökningstakten sänks kraftigt för att undvika en stor ökning av arbetslösheten. Finansministern förefaller dela denna uppfattning i och med att han konstaterar att 3 % årlig ökning av arbetskraftskostnaden bör vara "ett riktmärke" för vad som vore önskvärt att uppnå. Enligt vår uppfattning är emellertid de riktlinjer för den ekonomiska politiken som föreslås i propositionen otillräckliga och alltför otydliga för att uppnå detta mål.

Vi skall i det följande diskutera vilka riktlinjer för den ekonomiska politiken och vilka förändringar i ekonomins funktionssätt som folkpartiet anser nödvändiga för att uppfylla LU 87:s krav och lösa de identifierade problemen. Det är därvid värdefullt att först diskutera vilka allmänna lärdomar den ekonomiska utvecklingen hittills givit.

## Pris- och löneutvecklingen – tidigare erfarenheter

Flera tidigare långtidsutredningar har dragit i stort sett samma grundläggande slutsats som LU 87, dvs. att löneökningstakten måste dämpas. Så har emellertid inte skett. Den ekonomiska utvecklingen i Sverige har trots detta varit förhållandevis god. Det huvudsakliga skälet till detta uppges i LU 87 vara att den internationella utvecklingen varit betydligt mer gynnsam än vad som förutsattes i t. ex. LU 84.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att de viktigaste makroekonomiska variablerna utvecklats i riktning mot samhällsekonomisk balans,

denna definierats i LU 84. Orsaken till detta är dock i betydande utsträckning avvikelser i de exogena variablerna; främst en snabbare världsmarknadstillväxt och lägre oljepriser.

Mot. 1987/88  
Fi5

Utredningen menar att man med hänsyn till denna bättre internationella utveckling kunnat förvänta sig en betydligt kraftigare ökning av svensk export och en väsentligt gynnsammare utveckling av bytesbalansen än vad som faktiskt blivit fallet. Anledningen sägs främst vara den höga nominella löneökningen och en långsam produktivitetsutveckling, vilket har medfört att den svenska industrins konkurrenskraft inte har förbättrats på det sätt som förutsattes i LU 84, snarare tvärtom.

Under 1986 beräknades prissänkningen på olja sänka inflationen med ca 2 procentenheter, dollarkursnedgången med ca 0,7 procentenheter och räntesänkningarna med ca 1 procentenhet. Utan priset på dessa tre områden skulle därför inflationen december 1985–december 1986 blivit ca 7 % i stället för ca 3,5 %. För bytesbalansen kan effekterna av samma yttre prisfall beräknas till 23–24 miljarder kronor, vilket innebär att bytesbalansens faktiska överskott 1986 dem förutan skulle förbyts till ett underskott på ca 15 miljarder kronor.

Under 1988 väntas bytesbalansen visa underskott enligt de flesta prognoser. Det totala sparandet i ekonomin blir således åter alltför litet i relation till landets totala inkomster. Detta skapar en restriktion för den ekonomiska politiken i och med att rörelsefriheten beskärs. Man kan också hävda att det vore rimligt att – efter det snabba oljeprisfallet – minska den statliga utlandsskuld som i allt väsentligt togs upp i samband med den snabba oljeprisökningen under 1970-talet.

Den ekonomiska politiken har misslyckats med att dämpa löneökningarna. Enligt SCB har arbetarlönerna i industrin stigit med 6,7 %, inom byggnadsverksamheten märks tydliga överhettningstendenser, och även i övrigt ligger prognoserna för löneglidningen på mellan 4 och 5 % ovanpå de avtalade 2 procenten. Inte heller finns det några tecken på en kraftig dämpning under nästa år.

Inflationstakten har också ökat under de senaste månaderna. In gen tycks tro på en prisstegringstakt under 5 % under loppet av året och även under 1988 tycks inflationen bli alltför hög.

Den privata konsumtionen ökade mycket starkt förra året och detsamma tycks gälla innevarande år, till stor del på grund av återinförd prisreglering. Under första halvåret i år ökade den privata konsumtionen med hela 5 %. En viss dämpning under andra halvåret kan sannolikt väntas, inte minst på grund av stigande inflation och fallet på aktiebörsen. En viss, men otillräcklig, uppbromsning har skett av den kommunala konsumtionen. Den statliga konsumtionen förefaller dock ha ökat kraftigt under förra året trots besparingsåtgärder.

Hushållens sparande är negativt. Delvis kan detta antas hänga samman med att hushållen byggt upp stora finansiella tillgångar och kunnat tillfredsställa uppdämda konsumtionsbehov. Produktionsstrukturen i Sverige är sådan att ökad konsumtion förhållandevis snabbt riskerar slå över i ökad import.

Några gynnsamma tecken finns också. De totala investeringarna utvecklas

positivt, särskilt industriinvesteringarna för vilka ökningstakter mellan 12 och 15 % i år synes troliga. Utsikterna för fortsatt expansion av investeringarna hämmas emellertid av den ökade osäkerhet om framtiden som de stora kursfallen på världens aktiebörser fört med sig.

Dagens bild riskerar med andra ord att snabbt förbytas i ett sämre läge, med ökad arbetslöshet, om inte ekonomin kan ledas in på en balanserad utvecklingsbana.

Vi instämmer sålunda i slutsatsen från LU 87, nämligen att den svenska ekonomin fortfarande befinner sig i obalans. Det totala sparandet i ekonomin är för lågt, bytesbalansen balanserar kring nollstrecket, priser och löner ökar snabbare än i omvärlden och konsumtion, inte kapitalbildning, svarar för den helt dominerande delen av tillväxten. LU 87 konstaterar också att produktivitetöknungen i den svenska ekonomin totalt väntas bli förhållandevis låg, vilket bl. a. innebär att den nödvändiga anpassningen blir svårare att uppnå.

Till detta har nu lagts den stora och ökade osäkerheten om den internationella utvecklingen.

Den svaga produktivitetutvecklingen beror enligt LU 87 i stor utsträckning av "ekonomins funktionssätt, av individers och företags förutsättningar och resurser och av den ekonomiska miljö i vilken individerna och företagen verkar". De förslag som framförs i denna motion anser vi skulle komma att bidra till att väsentligt förbättra just ekonomins funktionssätt.

Utan sådana förändringar riskerar den ekonomiska politiken att bli inkonsistent så till vida att de interna målen (tillväxt, full sysselsättning och prisstabilitet) och de externa målen (främst fast växelkurs) inte samtidigt kan nås. Resultatet kan då bli att endera målet måste släppas: antingen det interna i form av kraftigt ökad arbetslöshet eller det externa i form av devalvering.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att med nuvarande förutsättningar är chansen liten att nå ner till 3 procents lönekostnadsökningar 1988. Även om löneökningarna stannar på 3 % och inflationen likaså blir det med dagens skatteregler ingen reallöneökning alls efter skatt. För att löntagarna skall få höjd reallön krävs framför allt en sänkning av marginalskatten. Vi återkommer nedan till detta.

## Konkurrenskraften på längre sikt

I våras publicerade en grupp ekonomer från det amerikanska Brookings Institute en rapport om framtidsutsikterna för svensk ekonomi. Gruppen konstaterade att den svenska löneökningstakten under en följd av år legat 2 till 3 procentenheter högre än den genomsnittliga löneökningstakten i OECD-länderna. För att komma till rätta med detta problem rekommenderade institutet att Sverige skulle överge principen om fast växelkurs och i stället genomföra successiva små devalveringar. Alternativet var enligt Brookingsekonomerna att låta arbetslösheten stiga med ungefär 1 procentenhet.

Folkpartiet kan inte acceptera att en högre arbetslöshet används som ett medel i den ekonomiska politiken. Därtill kommer att receptet troligen inte skulle fungera: Erfarenheterna från andra länder tyder på att inflationen

sjunker bara så länge arbetslösheten stiger – det räcker alltså inte med en hög nivå. Det är också mycket svårt att minska arbetslösheten från sådana höga nivåer eftersom de arbetslösa förlorar kontakten med arbetsmarknaden och finner det allt svårare att upprätthålla sina yrkeskunskaper.

En av de viktigaste insatserna som de borgerliga regeringarna gjorde var att förhindra ökad arbetslöshet. Vi betalade ett pris i form av ökade obalanser, men fick också något positivt för det. Vi konstaterar också att den hittills högsta arbetslösheten uppnåtts under den socialdemokratiska regeringsperioden, nämligen under 1983.

När det gäller Brookingsekonomernas förslag att använda sig av små successiva devalveringar, kan påpekas att det faktiskt är vad som skett. I regeringens proposition talas endast om de stora devalveringarna fram till 1982, men valutakorgens sammansättning är sådan att vi sedan dess haft en fortgående depreciering av den svenska kronan, på grund av valutarörelserna hos våra viktiga handelspartners.

De flesta ekonomer i Sverige tar avstånd från tanken på rörliga växelkurser, så ock regeringen. Vi instämmer i denna uppfattning och anser att varken årliga devalveringar eller rörliga växelkurser är lämpliga lösningar på kostnadsökningarna.

Denna ståndpunkt ställer dock krav på fasthet och konsekvens i den ekonomiska politiken. Det får inte uppfattas som endast teoretiskt önskvärt att försvara en viss valutakurs men i praktiken tillåtet att använda deprecieringar/devalveringar för att i efterhand absorbera kostnadsökningarna.

För den svenska ekonomin är utvecklingen inom EG av största betydelse. Bildandet av en inre marknad, med 320 miljoner människor, mer än i både USA och Sovjet, kommer – om planerna förverkligas – att innebära ett nytt språng i de europeiska integrationssträvandena.

När de uppsatta målen har nåtts skall EG-medborgaren ha rätt att utan särskilda tillstånd flytta till och bo, studera, praktisera, arbeta, starta företag, köpa hus och värdepapper och placera sina pengar varhelst hon eller han önskar inom Gemenskapen. Rättigheter och skyldigheter blir detsamma som för medborgarna i det land de väljer att bo i.

För att underlätta möjligheterna till yrkesverksamhet i annat EG-land skall jämförbara utbildningar och examina ge samma behörighet i alla delar av Gemenskapen.

Det här berör i högsta grad också oss i Sverige, även om vi valt att stå utanför EG. Vi är en del av Europa. En mycket stor andel av vårt handelsutbyte sker med länderna inom EG.

Om det skulle växa upp barriärer mellan Sverige och EG kommer det att leda till stora svårigheter för svenskt näringsliv. Det skulle på sikt kunna leda till att svenska företag tvingades lägga sin tillverkning och sin tjänsteproduktion för EG-marknaden inom EG. Det skulle i sin tur innebära minskade utvecklingsmöjligheter och minskad sysselsättning i Sverige.

Det är alltså av största vikt för de stora företagens utveckling i Sverige att vi i samarbete med EG kan förhindra att handelshinder blir resta mellan oss. Samtidigt är integrationen inom EG och ett nära svenskt samarbete särskilt viktigt för de mindre företagen.

För stora företag är det ofta möjligt att klara anpassningen till många olika

delmarknader med skilda krav. Ett välkänt exempel är Philips som producerar 29 olika elektriska kontakter bara för den europeiska marknaden, 12 olika slags strykjärn och 15 olika hushållsmixrar. Det har beräknats öka produktionskostnaderna med ca 10 %.

För mindre företag är en sådan diversifiering omöjlig. Marknaderna är i dag i praktiken stängda för dem. Därför betyder tillkomsten av en enhetlig marknad, med samma tekniska standarder, föreskrifter etc särskilt mycket för dem.

En helt ny marknad öppnar sig i själva verket, dvs. om inte nya barriärer förhindrar tillgängligheten.

Det är väsentligt att vi från svensk sida kan delta fullt ut i den ekonomiska integration som nu är på gång inom EG. Arbetet med den inre marknaden måste leda till en parallell utveckling i Sverige och övriga EFTA-länder.

Från folkpartiets sida ser vi positivt på utvecklingen inom EG och möjligheterna till ett fördjupat samarbete mellan Sverige och EG. Visst kan man ha en del att ge EG, men vi får ändå inte förlora proportionerna när vi funderar på det framtida samarbetet: EG är långt viktigare för Sverige än vad Sverige är för EG.

## Staten och avtalsförhandlingarna

Som tidigare redovisats är ett av de grundläggande problemen i svensk ekonomi den snabba löneökningstakten. Lönekostnaderna har under lång tid ökat snabbare i Sverige än i våra viktigaste konkurrentländer. Detta har vid flera tillfällen under den senaste tioårsperioden framtingat devalveringar. De senaste genomfördes 1981 och 1982 och uppgick till totalt ca 25 %. På grund av valutaförändringarna i världen och konstruktionen av den svenska valutakorgen har kronan även därefter deprecierats ytterligare.

Lyckas vi i Sverige inte dämpa löneökningarna kommer vi förr eller senare att hamna i nya devalveringssituationer. Detta understryks också i t. ex. riksbanksfullmäktiges remissvar på LU 87.

Ansvar för avtalsförhandlingarna och avtalsutfallet vilar i den svenska modellen på arbetsmarknadens parter. Förutsättningarna för förhandlingarna påverkas emellertid i hög grad av den ekonomiska politiken, t. ex. skattepolitiken.

I debatten har flera olika modeller för samspelet mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter skisserats. En del av dessa har också prövats praktiskt i Sverige och i andra länder.

Grovt sett kan man tala om två modeller med hänsyn till den roll statsmakterna, företrädesvis regeringen, förutsätts spela. I den ena modellen spelar regeringen en mer eller mindre aktiv roll i förhandlingarna, i den andra koncentrerar sig regeringen på att försöka skapa sådana förutsättningar för förhandlingarna att de skall ge önskat resultat.

Av den första modellen finns flera varianter, alltifrån de som på senare år prövats i Sverige till den mer avancerade som föreslås i den s. k. SAMAK-rapporten.

Hittills har det varit vanligt att regeringen först anger ett visst samhällsekonomiskt utrymme för parterna. Sedan det stått klart att de inte kan enas inom

det utrymmet har regeringen kompletterat det med t. ex. vissa skattepolitiska åtgärder, prisreglering eller liknande. I slutändan, när inte heller det hjälpt, har regeringen väddjat till parterna att göra upp också om avtalet hamnar på en högre nivå än vad regeringen bedömt som förenligt med samhällsekonomisk balans.

Denna s. k. Rosenbadsmodell har uppenbarligen misslyckats. Utfallet har regelmässigt med god marginal överstigit de mål regeringen satt upp. En viktig orsak är att parterna vet att regeringen är en svagare part i sammanhanget och att de därför övervältrar ansvaret på regeringen. Regeringen har fler instrument att spela med och en utdragen konflikt är en större prestigeförlust för regeringen än för någon av parterna. Dessutom riktar sig tredje mans krav ofta mot regeringen.

Socialdemokraterna är trots dessa erfarenheter tilltalade av denna förhandlingsmodell. I en rapport till arbetarrörelsens samnordiska organisation har Kjell-Olof Feldt m. fl. föreslagit en uppläggning där regeringen tar plats vid förhandlingsbordet och där inte bara lönerna läggs i potten utan hela den ekonomiska politiken. Det är den s. k. SAMAK-modellen.

SAMAK-modellen är centralistisk och korporativistisk. Inte bara löner utan också priser och investeringar skall beslutas centralt.

Arbetsmarknadens parter får ett avgörande inflytande och riksdagen blir ett rent expeditionsorgan. Kjell-Olof Felth har själv dragit paralleller med jordbruksförhandlingarna där regeringen gör upp med LRF och sedan låter riksdagen i efterhand godkänna uppgörelserna, ibland först sedan de trätt i kraft!

SAMAK-modellen kan kritiseras på många grunder men som avtalsmodell lider den av samma svagheter som Rosenbadsmodellen, dvs. regeringen blir den svagare parten och kommer av de övriga att pressas till dåliga uppgörelser.

Den andra modellen går ut på att regeringen lägger fast förutsättningarna för avtalsförhandlingarna men sedan låter parterna sköta dem – och i stor utsträckning ta konsekvenserna av det uppnådda förhandlingsresultatet.

En försiktig variant av denna modell har framförts inför kommande avtalsförhandlingar på den statliga sidan. Regeringen har angivit vissa ramar för hur stora lönekostnadsökningarna får bli, s. k. cash limits. Om löneökningen blir större än att ramen kan hållas med bibehållen verksamhet måste personalen skäras ned och/eller verksamheten effektiviseras.

En annan och mer vittomfattande variant som ibland förordats i debatten är en ren icke-ackommodationspolitik. Om avtalen hamnar på för hög nivå får det resultera i sämre konkurrenskraft och ökad arbetslöshet. Regeringen gör ingenting åt detta utan låter parterna ta ansvaret. Förhoppningen är att parterna inför detta hot skall träffa uppgörelser på en rimlig nivå.

Ett problem är att parterna mot den historiska bakgrunden kan vara osäkra på om regeringen menar allvar. För att visa det måste regeringen givetvis vara beredd att verkligen låta arbetslösheten stiga. Erfarenheter från andra länder visar att det efter en uppgång i den öppna arbetslösheten är svårt att pressa ned den igen.

Ett annat problem är att parterna kanske inte uppfattar arbetslöshets hotet som särskilt stort. De grupper som först drabbas av ökad arbetslöshet är ofta

oorganiserade, inte sällan personer på väg in på arbetsmarknaden, t. ex. ungdomar, kvinnor och invandrare.

Mot. 1987/88  
Fi5

För oss framstår en sådan modell som socialt oacceptabel och alltför riskabel. Det är enligt vår uppfattning självklart att statsmakterna även fortsättningsvis anstränger sig att hålla nere den öppna arbetslösheten och ge stöd till de nämnda grupperna.

Dessutom är det angeläget att kostnaderna för arbetslöshetsbekämpningen, t. ex. i form av arbetsmarknads politiska åtgärder, verkligen bärs av dem som får ut de höga löneökningarna, dvs. av dem som har jobb.

Vår slutsats är därför att förutsättningarna in för avtalsförhandlingarna bör ändras genom en reformering av arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringen bör dels i större utsträckning än idag finansieras direkt av arbetsmarknadens parter, dels i sin tur finansiera en större andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Syftet med en sådan reform är givetvis att förbjuda parterna att komma fram till avtalsuppgörelser som ligger inom den samhällsekonomiska ramen. Men om lönerna stiger för mycket och resulterar i ökad arbetslöshet skall denna mötas med arbetsmarknadspolitiska åtgärder och kostnaderna i större utsträckning bäras av dem som har ansvaret för den ökade arbetslösheten.

Vi tror att en sådan reform tillsammans med lägre marginalskatter och bättre villkor för andel-i-vinstsystem kan bidra till att ge oss avtal som rymms inom de samhällsekonomiska ramarna.

Vi noterar med tillfredsställelse att regeringen nu i enlighet med folkpartiets krav beslutat att ta tillbaka förslaget om höjda arbetsgivaravgifter från årsskiftet. Vi anser dock inte att detta räcker. Vi kommer därför också att föreslå sänkta marginalskatter och borttagande av arbetsgivaravgift på individuella vinstandelar.

## Sparandet i den offentliga sektorn

Regeringen beskriver i sin proposition den historiska utvecklingen av de offentliga utgifterna. Bl. a. sägs att utrymmet för skattehöjningar begränsades då ekonomin växte långsammare under 1970-talet och att "någon anpassning nedåt av de offentliga utgifternas ökningstakt till den lägre takt med vilken inkomster ökade skedde --- inte. Därför --- ökade det statliga budgetunderskottet." Detta är en helt ny insikt. När socialdemokraterna var i opposition hade de samerligen inga besparingsförslag utan enbart skattehöjningar att föreslå!

Uppbromsningen av utgiftsökningarna skedde i början av 1980-talet. Uppgifterna om vad som lett till minskat budgetunderskott visar dels att det krävdes besparingar, dels att inkomsterna ökat snabbare än någon annat. Detta framgår inte minst vid en jämförelse med Kjell-Olof Feldts första långtidsbudget våren 1983. Att budgetunderskottet nu kunnat minska så snabbt beror delvis på en för snabb pris- och lönestegringstakt, vilket inte är alltigenom positivt.

Såväl LU som regeringen anser det önskvärt med ett stabilt överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Vi vill poängtera att detta inte är ett självändamål. Med nuvarande ekonomisk-politiska förutsättningar är det

emellertid i praktiken svårt att tänka sig ett stabilt sparandeöverskott i någon annan del av ekonomin.

Företagens sparande måste gå till investeringar, så hos dem kan man inte förvänta sig ett sparandeöverskott utan tvärtom ett underskott. Hushållens mycket låga sparande har varit föremål för många studier. Vanliga slutsatser är att vårt socialförsäkringssystem ger svagare incitament till privat sparande än i andra länder. Vi vill emellertid understryka behovet att trots detta föra en sådan ekonomisk politik att hushållens sparande ökar. Den av oss föreslagna skattereformen är ett verkligt medel för att uppnå detta.

Det torde alltså bli nödvändigt med ett sparandeöverskott i den offentliga sektorn. Vi vill dock förordna att sparandet i så fall sker i socialförsäkringssektorn snarare än i statsbudgeten.

## Skattekvotens utveckling

Enligt konjunkturinstitutets höstrapport ökar skattekvoten från år 1985 till år 1988 från 50,1 % till 56,4 %. Denna ökning med 6,3 procentenheter motsvarar ökade skatteintäkter på närmare 60 miljarder kronor uttryckt i 1986 års prisnivå.

Om denna ökning säger finansminister i propositionen att den "delvis är en följd av en allt för snabb pris- och lönestegring. Vid en lugnare utveckling av priser och löner torde skattetrycket åter komma att sjunka."

Det finns därför enligt vår mening skäl att närmare undersöka om och i så fall hur mycket den snabba ökningen av skattekvoten beror på tillfälliga och speciella faktorer som kan väntas verka i motsatt riktning om inflationen dämpas.

Den totala ökningen på 6,3 procentenheter kan fördelas på dels ökning av företagens direkta skattebetalningar med 1,7 procentenheter, dels en ökning av hushållens direkta skatter samt de indirekta skatterna och avgifterna med 4,6 procentenheter. (Siffrorna återfinns i konjunkturinstitutets höstrapport, s. 127.)

Vi konstaterar att *hushållens* faktorinkomster, underlaget för arbetsgivaravgifterna och den privata konsumtionen ökat snabbare än BNP. Detsamma gäller transfereringarna till hushållen, framför allt pensionerna. Att faktorinkomsterna ökat snabbare än BNP innebär att lönekostnadernas andel av BNP har stigit. En indikation på en sådan andelsförskjutning finns också i KI:s höstrapport. För industrin noteras där att lönekostnadernas andel ökat från 69,9 % till beräknade 72,2 % år 1988. Kapitalförslitningen har också ökat något, varför andelen för driftsöverskottet har minskat med nära 3 procentenheter. Eftersom löner beskattas högre än driftsöverskott innebär en sådan andelsförskjutning att skatter och avgifter ökat som andel av BNP. En grov uppskattning tyder på att denna andelsförskjutning svarar för ungefär 1,5 procentenheter av skattekvotens ökning.

Resterande ca 3 procentenheter (exkl. företagens direkta skatter) bör reduceras ytterligare något innan man kan konstatera att det handlar om rena skatteskärpningar. De ökade momsintäkterna beror t. ex. delvis på att oljeprissänkningarna frigjort konsumtionsutrymme som använts för annan momsbelagd konsumtion, samtidigt som energiskatter levererats in i samma

omfattning som tidigare eftersom de är styckskatter. Inte heller ökningen av transfereringarna (i synnerhet pensionerna) och den därav följande ökningen av skatteintäkterna kan påstås bero på regelrätta skattehöjningar.

Det som återstår uppgår till ca 2,5 procentenheter eller ca 25 miljarder kronor i skatteskärpning. Det handlar främst om höjda arbetsgivaravgifter, den nya fastighetsskatten samt ökade hushållsskatter på grund av ökade realinkomster och otillräckligt inflationskydd. Löntagarnas inkomster kan för perioden 1985–1988 beräknas öka med ca 22 % samtidigt som skatteskalan justerats med endast ca 10 %. Detta leder till en ökning av den genomsnittliga inkomstskatten.

Eftersom regeringen nu äntligen insett det felaktiga i att höja arbetsgivaravgifterna 1988 blir ökningen av dessa under perioden 4–5 miljarder kronor mindre än i konjunkturinstitutets tabeller. Den totala skatteskärpningen (exkl. företagen) skulle därmed uppgå till ca 20 miljarder kronor motsvarande drygt 2 procentenheter av BNP.

Företagens direkta skatter har som nämnts ökat som andel av BNP med 1,7 procentenheter. Detta är anmärkningsvärt i ett läge när driftsöverskottsandelen av BNP har sjunkit. Här ligger alltså en betydande skattehöjning. Någon direkt höjning av bolagsskattesatsen har inte skett om man bortser från vinstdelningsskatten. Uppgången torde främst förklaras av att företagen efter uthålligt god lönsamhet i ett antal år har tömt ut sina dispositionsmöjligheter och tvingats ta fram mer av vinsterna till beskattning. Sannolikt har också intresset för t. ex. investeringsfondsavsättningar minskat på grund av skärpta regler.

Man kan konstatera att den basbreddning som enligt regeringen skulle kombineras med lägre skattesatser för att ge oförändrade intäkter eller vars intäktsökning skulle användas för att finansiera lägre inkomstskatter för hushållen redan har skett utan att någondera av de andra åtgärderna har vidtagits.

I viss utsträckning kan bolagsskatteintäkterna väntas minska igen om lönsamheten sjunker. Samtidigt innebär säkerligen de föreslagna regeländringarna i fråga om investeringsfonderna att företagens intresse för dessa kraftigt har avtagit. Hur mycket som "automatiskt" återgår i ett annat konjunkturläge är därmed omöjligt att precisera.

Vår slutsats av ovanstående analys är grovt räknat att ungefär en tredjedel av den höjda skattekvoten beror på att löneandelen har ökat på bekostnad av kapitalandelen, ungefär en tredjedel beror på att beskattningen av bolagsvinsterna har skärpts, och ungefär en tredjedel beror på regelrätta skattehöjningar för hushållen (inkl. höjda arbetsgivaravgifter).

## Stopp för skattehöjningar

Som framgått ovan har den socialdemokratiska skattepolitiken trots benämningen "i stort sett oförändrat skattetryck" inneburit omfattande skattehöjningar. Den del som inte kan väntas återgå även om pris- och löneökningarna dämpas i ett sämre konjunkturläge uppgår till minst 20 miljarder kronor sedan 1985 och troligen väsentligt mer genom de regeländringar som skett för företagens bokslutsdispositioner.

I den nu aktuella propositionen säger finansministern att det är "en lämplig utgångspunkt" att skattetrycket inte bör stiga ytterligare. Han konstaterar därefter att "en ytterligare uppgång av skattetrycket skulle medföra negativa konsekvenser för samhällsekonomin". Folkpartiet har flera gånger påtalat just detta, och även finansministern har tidigare sagt detsamma. Icke desto mindre har den praktiska politiken innehållit ständiga större och mindre skattehöjningar. De senaste exemplen är den aviserade utvidgningen av omsättningskatten på penningmarknaden ("valpskatten") och industriministerns hot om nya skatter om företagen inte gör som han vill.

När frågan om det totala skattetrycket diskuterades på den socialdemokratiska partikongressen i höstas fanns ingen entusiasm för ett oförändrat skattetryck. Man enades slutligen om att "det blir svårt" att höja skatterna i fortsättningen. Innebörden av detta torde vara att om bara dessa svårigheter kan övervinnas möter det inget hinder med fortsatta skattehöjningar. I detta avseende har vi stor tilltro till regeringens förmåga att övervinna svårigheter och fortsatta skattehöjningar kan därför väntas.

Enligt folkpartiets uppfattning är det nödvändigt att nu sätta stopp för skattehöjningspolitiken. Det innebär att både små och stora skattehöjningar måste avvisas. Ambitionen måste snarare vara att sänka skatterna. Vi vill också påminna om att vårt budgetförslag i januari 1987 innebar en skattesänkning med ca 5 miljarder kronor. Med den skattereform och de förbättringar inom den sociala tjänsteproduktionen som folkpartiet föreslår ökar möjligheterna att även fortsättningsvis tillfredsställa denna ambition.

I propositionen polemiserar finansministern mot "permanenta skattesänkningar" på grundval av den senaste tidens stora budgetförbättringar. Därefter har han emellertid själv föreslagit att den redan beslutade höjningen av arbetsgivaravgifterna inte skall träda i kraft, vilket innebär en budgetförsvagning. Även den sänkning av allmänna löneavgiften som motsvaras av höjd ATP-avgift innebär en försvagning av statsbudgeten, även om detta i och för sig exakt motsvaras av ökat överskott inom socialförsäkringssystemet. Det är med andra ord inte budgetläget som varit det avgörande skälet mot de skattesänkingsförslag folkpartiet fört fram utan viljan att genomföra dem. Det är vår uppfattning att ytterligare steg på denna väg måste tas redan 1988 i form av vissa marginalsattesänkningar.

## En rejäl skattereform

Folkpartiet har i flera sammanhang tidigare påtalat behovet av en ordentlig skattereform. Oberoende av vilken exakt nivå på skatteuttaget som är motiverad är det både möjligt och nödvändigt att förändra skattesystemet så att de nuvarande snedvridande effekterna på samhällsekonomin väsentligt reduceras.

Det är enligt vår uppfattning framför allt tre problem som måste åtgärdas:

För det första de kraftiga skattekilarna, dvs. det stora gapet mellan vad det kostar en uppdragsgivare att få en extra arbetstimme utförd och vad uppdragstagaren får kvar när alla skatter är betalda (och alla bidrag reducerade). Skattekilarna bidrar bl. a. till att snedvrیدا individernas val mellan arbete och fritid och till att förså våra avtalsförhandlingarna. Även med

stora bruttolönelyft blir det litet kvar efter skatt. Den viktigaste orsaken till de stora skattekilarna är de höga marginalskatterna för fysiska personer vilka kan överstiga 75 %. För många känns det med så hög marginalskatt meningslöst att göra extra ansträngningar även om dessa skulle vara av stort värde för samhället.

För det andra den mycket varierande skattebehandlingen av olika kapitalinkomster och kapitalvinster, vilken i regel helt saknar samhällsekonomiska motiv. Däremot är den grunden för huvuddelen av skatteplaneringen.

För det tredje den i bolagssektorn olikartade skattemässiga behandlingen av olika investeringsobjekt, olika ägare och olika finansieringskällor, vilken likaledes saknar samhällsekonomiska motiv. Även i företagen föranleder dessa regler skatteplanering av olika slag och med stor sannolikhet leder de till samhällsekonomiskt mindre rationella beslut.

Att minska de största skattekilarna åstadkoms enklast genom att minska progressiviteten i inkomstskatten, dvs. genom att sänka marginalskatterna. Den normala marginalskatten bör uppgå till högst 40 % och taket sättas till 50 %. Alla inkomsttagare bör således alltid få behålla minst hälften av en extrainkomst eller en inkomstökning.

Skatteskalan måste också inflationsskyddas i syfte att förhindra att inflationen automatiskt skärper det reala skattetrycket.

De nuvarande inkomstlagen kapital, annan schablontaxerad fastighet (egna hem) och tillfällig förvärvsverksamhet bör kunna slås samman till ett inkomstslag. För detta bör skattesatsen 40 % tillämpas, dvs. den marginalskattesats som gäller för flertalet heltidsarbetande. Genom att skatten på avkastning av sparande alltid blir 40 % uppnås att sparande stimuleras. Genom att underskottsavdrag alltid görs mot en skattesats på 40 % begränsas värdet av underskottsavdragen och det blir mindre lönsamt att låna.

Bolagsbeskattningen bör förenklas genom att skattebasen breddas och skattesatsen sänks kraftigt. Basbreddningen uppnås genom mindre möjligheter till bokslutsdispositioner. Den särskilda löntagarfondsskatten skall naturligtvis tas bort i samband med att de kollektiva löntagarfonderna avskaffas. Dubbelbeskattningen på aktieutdelningar skall elimineras. Arbetande kapital i mindre och medelstora företag skall undantas från beskattning.

Syftet med skattereformen är främst att få en bättre fungerande ekonomi och därigenom högre tillväxt.

Ett enkelt räkneexempel kan illustrera det. Med utgångspunkt från vissa samband mellan skattesystemets utformning och arbetsbudet som redovisas bl. a. i långtidsutredningen kan man anta att en skattereform av det slag som vi har förordat på en treårsperiod skulle öka bruttonationalprodukten med ett par procent, eller ca 20 miljarder kronor. Det motsvarar ca 3 000 kr. per invånare över 16 år, eller drygt 4 600 kr. per förvärvsarbetande.

Redan om skattereformen bara leder till en engångseffekt av detta slag kommer alltså våra samlade inkomster att i framtiden varje år bara ca 20 miljarder kronor större än vad de skulle vara utan skattereform. Och det mest sannolika är att den ekonomiska utvecklingen även sedan reformen

genomförts kommer att bli mer gynnsam. Det innebär att klyftan mellan en utveckling med skattereform och en utveckling utan skattereform hela tiden växer.

En högre tillväxt är särskilt angelägen för att vi skall få möjligheter att kraftfullt ta itu med en del av de viktigaste fördelningsproblemen. De handlar om bl. a. att minska arbetslösheten, att förbättra sjukvården och standarden för våra äldre och att öka u-landsbiståndet, men även om att höja reallönerna för personer med låg lön. Bara genom tillväxt blir det möjligt att klara det.

Det är angeläget att en skattereform inte genomförs på ett sätt som försvagar statens finanser, dvs. som leder till ökat budgetunderskott. I den meningen måste reformen finansieras.

Långtidsutredningen, som räknat med ett totalt sett oförändrat skattetryck och med förstärkta statsfinanser, har likväl förutsatt att den statliga inkomstskatten skall sänkas under perioden fram till mitten av 1990-talet. Vid en god ekonomisk utveckling kan vi således utgå från att hela det beräknade intäktsbortfallet inte behöver kompenseras genom utgiftsminskningar eller höjningar av andra skatter.

Vi har även antagit att skattereformen i sig kommer att få positiva effekter på den ekonomiska utvecklingen och på den ekonomiska tillväxten. Material som presenterats av professor Sören Blomqvist tyder t. ex. på att sänkningen av de högsta marginalskatterna ned till 50 % leder till oförändrade skatteintäkter, eller t. o. m. ökade sådana. Det är dock vanskligt att i förväg in-teckna någon väsentlig andel av denna tillväxt för att finansiera skattereformen. En stor del av den tillväxt som inflyter i form av ytterligare skatteintäkter till staten, landstingen och kommunerna kan komma att behövas för löner till offentliganställda och andra förbättringar inom den offentliga sektorn.

Vår slutsats blir därför att en betydande del men inte allt av det beräknade intäktsbortfallet måste kompenseras. Av en total "omslutning" på vår skattereform på ca 20 miljarder kronor måste mellan 10 och 15 miljarder kronor finansieras.

Folkpartiet är berett att pröva olika finansieringsförslag. Vi vill emellertid varna för att finansiera en skattereform med hjälp av skatter på sådant underlag som bör minska kraftigt. Syftet med miljöavgifter, alkoholskatter och vissa energiskatter är att minska miljöförstöringen och användningen av alkohol och energi. Om syftet nås kommer skatte- eller avgiftsintäkterna att begränsas.

Det är angeläget att en radikal skattereform genomförs så snabbt som möjligt. Det viktigaste inslaget i en sådan reform är sänkta marginalskatter.

För att förbättra förutsättningen för 1988 års avtalsrörelse bör ett första steg med sänkta marginalskatter tas redan den 1 januari 1988.

## Skatter och arbetsutbud

LU 87:s kalkyler och analyser av ekonomins balansproblem baseras bl. a. på antaganden om hur arbetskraftsresurserna – både antalet personer som arbetar och antalet arbetstimmar per person – utvecklas. Den samlade

”arbetsvolymen” har stor betydelse för ekonomins utveckling i många avseenden.

Vi vill fästa uppmärksamheten på att arbetsvolymens utveckling under 1980-talet haft en starkt gynnsam effekt på de offentliga budgetarnas intäktsidor och att LU:s kalkyler är mycket känsliga för den fortsatta utvecklingen av arbetsvolymen.

I början av 1980-talet inträffade ett trendbrott i utvecklingen av det totala antalet arbetstimmar. Fram till 1980/81 minskade antalet arbetstimmar trendmässigt, men därefter har det skett en ökning med ca 400 miljoner timmar. Bakom denna utveckling ligger tillväxt i både befolkningen, andelen i arbete och antal timmar per arbetande. Av dessa tre storheter har den andra – andelen i arbete – i stort sett fortsatt sin stigande trend från 1970-talet. Befolkningen i åldern 16-64 år har ökat något snabbare än under 1970-talet, vilket sammanhänger med att de stora 60-talskullarna kommit upp i yrkesverksam ålder.

Det mest anmärkningsvärda är emellertid att arbetstiden per arbetande efter en trendmässig nedgång under hela 1970-talet åter börjat öka.

Fler arbetstimmar betyder höjda skatteintäkter för staten, kommunerna och socialförsäkringssystemen. En ökning med 400 miljoner timmar innebär ett betydande tillskott. Hur stort är svårt att säga, men några enkla överslagsberäkningar kan ge en antydning om storleksordningen.

Antag att en person med egenskaper som ligger nära genomsnittet för alla sysselsatta ökar sin arbetstid med en timme. Timplönen under 1987 kan beräknas ligga nära 60 kr., men eftersom en arbetad timme också berättigar till semesterersättning kan man utgå från 65 kr. som utbetalas till individen före skatt. Arbetsgivaren måste också betala olika sociala avgifter på drygt 40 % av dessa 65 kr. Till viss del leder dessa avgifter till ökade förmåner för individen, men inte helt, eftersom sambandet mellan avgifter och förmåner är svagt i det svenska socialförsäkringssystemet.

Sammantaget får den offentliga sektorn inkomster på tresätt tack vare den extra arbetstimmen: arbetsgivaravgifterna ökar, de direkta inkomstskatterna ökar och de indirekta skatterna ökar.

Nationalekonomen Ingemar Hansson har beräknat hur mycket som arbetstagaren får behålla av den totala löneutbetalning som en extra arbetstimme ger upphov till. Till individens behållning räknas då också förmånsvärdet av de sociala avgifterna. Han beräknar att drygt 70 % tillfaller de offentliga kassorna och knappt 30 % tillfaller individen. Den totala marginalskatten är med andra ord drygt 70 % i genomsnitt för svenska arbetstagare.

Man kan därför uppskatta de samlade skatteintäkterna av en extra arbetstimme till  $65 \text{ kr.} \times 1,40 \times 0,70 = 63,70 \text{ kr.}$

För att beräkna de samlade skatteintäkterna av de arbetstimmar som dessa nya arbetskraftsdeltagare svarat för måste en genomsnittlig snarare än marginell skattesats tillämpas. Tyvärr föreligger inga beräkningar av denna skattesats.

Som ett grovt överslag kan man dock anta att hälften (200 miljoner) har belastats med den marginella skattesatsen 70 % och hälften (också 200 miljoner) har belastats med en lägre skattesats – säg 50 %. Sammantaget

innebär detta att nivån på de samlade skatteintäkterna ökat med drygt 20 miljarder kronor.

Vi konstaterar således att ett trendbrott i arbetsvolymens utveckling under 1980-talet haft en gynnsam effekt på skatteintäkterna och därmed underlättat att få ner budgetunderskottet. LU 87 har räknat med att den högre arbetsvolymen i allt väsentligt skall bestå, åtminstone en bit in på nästa decennium. Detta antagande om arbetstiderna bidrar positivt till att budgetunderskottet även fortsättningsvis beräknas sjunka i kalkylerna.

I den studie som citeras av LU, som de två norska ekonomerna Ljones och Ström gjort, visas att arbetskraften reagerar på höjda löner med att öka sitt utbud av arbete – fler väljer att arbeta och de som arbetar förlänger sin arbetstid. När de simulerar effekterna av sänkt marginalsatt utifrån 1981 års arbetskraftsutbud finner de rejäla positiva effekter. Dessa är starkast för gifta kvinnor som både ökar sitt arbetskraftsdeltagande och arbetar fler timmar. För män är effekterna mindre, vilket sammanhänger med att de redan i utgångsläget har en högre sysselsättningsnivå.

Deras resultat ger en rimlig förklaring till den faktiska utvecklingen under 1980-talet. Den marginalskatte reform som genomfördes successivt under åren 1983--1985 innebar att det lönade sig mera att arbeta mera.

Vår slutsats är att den ekonomiska utvecklingen har gynnats av marginalskattereformen. Den ökade arbetsvolymen har givit ett rejält bidrag till den offentliga sektorns skatteintäkter och har därför varit en starkt bidragande faktor bakom det förbättrade budgetunderskottet.

Ljones och Ströms analys innebär självfallet också att fortsatta sänkningar av marginalsattarna kan väntas få positiva effekter på arbetsutbud och skatteintäkter.

## Effektiviteten i den offentliga sektorn

Under 1960- och 1970-talet expanderade de offentliga utgifterna mycket snabbt. Detta gällde både offentlig konsumtion och offentliga inkomstöverföringar, dvs. transfereringar. Ökningen finansierades främst med stigande skatter men också med ett ökande budgetunderskott. I början av 1980-talet kom denna utveckling att alltmer ifrågasättas, inte minst mot bakgrund av en markant finansieringsrestriktion.

När man diskuterar den offentliga sektorn är det i första hand två aspekter som bör betonas. Den första är effektivitetsaspekten, dvs. graden av måluppfyllelse. Gör den offentliga sektorn "rätt" saker? Det handlar med andra ord om relationen mellan måluppfyllelsen och resursinsatserna. Man kan konstatera att utbytet i denna mening av insatta resurser inte alls är givet från början, utan man kan uppfylla målen i större eller mindre grad beroende på var insatserna sätts in och hur de utnyttjas. Det finns också stora problem att definiera målen på ett entydigt och mätbart sätt.

Den andra aspekten är produktiviteten i något snävare bemärkelse. Ett sådant mål visar relationen mellan de direkta produktionsresultaten (mängden prestationer) och insatta resurser. Sköter den offentliga sektorn sina uppgifter på "rätt" sätt? Denna typ av kvantifieringar har hittills inte varit särskilt vanliga, vilket hänger ihop med att produktionen (prestationerna)

inte har något utifrån bestämt värde (de säljs oftast inte på en marknad). Man har antagit att produktionen är värd precis vad den kostar, och då blir förhållandet mellan resultat och resursinsats hela tiden lika med ett.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har under de senaste åren genom ett stort antal studier försökt belysa den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet på olika sätt.

Det finns självklart metodinvändningar mot varje typ av studie, men det slående med dem alla är ändå den negativa bild de tecknar av den offentliga sektorns effektivitet. Samtliga produktivitetsstudier pekar på en negativ produktivitetsutveckling inom flertalet studerade delar av sektorn under såväl 1960- som 1970-talet. I genomsnitt uppgår den till -1,5 % per år under 1970-talet, något mer under 1960-talet. Det betyder att det krävs större och större resursinsatser varje år för att producera en oförändrad mängd tjänster, t. ex. fler och fler arbetstimmar inom vården för att producera en given volym vårdtjänster.

Teoretiskt finns det bara tre möjliga förklaringar. Den första är att de som arbetar i den offentliga sektorn blir mindre och mindre kompetenta, en förklaring som vi förkastar. Den andra är att organisationen blir alltmer ineffektiv, t. ex. på grund av ändrade organisationsformer eller stordriftsnackdelar vid ökande storlek. Den tredje förklaringen är att man konsekvent mäter produktionsresultatet fel, främst genom att inte ta tillräcklig hänsyn till kvalitetsförbättringar. Om detta vore hela sanningen borde den negativa utvecklingen vara starkast i de sektorer som har de största potentiella kvalitetsförbättringarna (t. ex. sjukvården där ökat kunnande gör det möjligt att nu behandla sjukdomar som tidigare inte kunde behandlas). Så tycks emellertid inte vara fallet.

Mycket talar därför för att en ineffektiv organisation är en bidragande faktor till den uppmätta produktivitetsförsämringen. De anställda gör mycket värdefulla insatser men hindras ofta i sitt arbete av byråkratiska regelsystem och en oengagerad personalpolitik.

En studie av vuxentandvården visar att kostnaden för samma behandling är avsevärt mycket högre inom folktandvården än inom den privata tandvården. Skillnaden är i vissa fall så hög som 90 %, dvs. samma behandling är nästan dubbelt så resurskrävande inom folktandvården som inom den privata tandvården.

En jämförelse av kostnaderna för läkarbesök, byggd på beräkningar från Spru och riksförsäkringsverket, visade att besök i privat vård kostade ungefär en tredjedel av vad besöken i offentlig vård kostade. Även för slutna vård finns undersökningar som visar liknande relationer.

En undersökning av den öppna läkarvården, som Landstingsförbundet gjort, visade att i den offentliga vården träffade patienterna läkaren under kortare tid än i privatvården. Samtidigt hade den offentliga vården mer övrig personal. Detta gjorde att den totala lönekostnaden per läkarbesök blev 20 % högre i den offentliga vården. Trots att patienterna alltså fick längre tid hos läkaren på privatmottagningen blev personalkostnaderna per besök lägre.

Beräkningarna i LU-bilagan visar att om produktivitetsutvecklingen i den

offentliga sektorn hade varit noll i stället för negativ under 1970-talet skulle skattestrycket i dag kunnat vara 6 procentenheter lägre.

Beräkningar av detta och andra slag är naturligtvis alltid hypotetiska, så till vida att tjänsternas innehåll sannolikt också skulle vara ett annat om produktiviteten hade utvecklats mindre negativt än vad som tycks vara fallet. Självfallet kan man också diskutera de exakta sifferresultatens relevans. Beräkningarna bör emellertid ses som starka signaler till behovet av fortsatta undersökningar och ytterligare utvärderingstudier inom skilda områden.

Vår slutsats av de refererade studierna är att mycket står att vinna för den svenska ekonomin genom de förändringar vi kallar den yttre resp. den inre reformationen.

Den yttre reformationen handlar om att tillåta och uppmuntra enskilda alternativ till de offentliga tjänsterna, dvs. mer konkurrens. I merparten av annan ekonomisk verksamhet är det en grundläggande förutsättning att konkurrens befrämjar effektivitet. Det finns i själva verket en omfattande konkurrenslagstiftning vars enda syfte är att förhindra att monopol eller monopolliknande produktionsformer uppstår. Enligt vår uppfattning är konkurrens av lika stor betydelse inom produktionen av sociala tjänster som inom annan produktion.

Den ovan nämnda bilagan till LU 87 pekar på sex möjliga organisationsförändringar inom den offentliga sektorn som alla kan tjäna syftet att öka produktiviteten. Man bör i ökad utsträckning skilja beställarrollen från producentrollen, t. ex. genom ökad användning av entreprenader. Man bör göra kontinuerliga utvärderingar av verksamhetens resultat. Personalen i den offentliga sektorn bör i större utsträckning bli delaktig i resultatet. Det kan finnas nackdelar med stordrift som kan dämpas om en myndighet får ta sig an uppgifter som "normalt" åligger en annan myndighet. Detaljstyrningen bör minska.

Slutligen skriver LU 87 om betydelsen av ökad konkurrens:

Konkurrensen är av mycket stor betydelse för att pressa kostnader och frammana god kvalitet. Myndigheter bör därför ges möjlighet att konkurrera med varandra. Vidare bör privata företag ges möjlighet att konkurrera med myndigheter på lika villkor, dvs. med samma subventioner och samma behandling när det gäller tillstånd och skatter. Och självfallet skall då myndigheterna ges möjligheter att söka nya marknader och konkurrera med privata företag. Konsumenternas fria valmöjligheter visar då var och under vilka organisationsformer en verksamhet bedrivs bäst i samklang med konsumenternas önskemål.

Många av de i långtidsutredningens bilagor framförda tankarna kräver omfattande organisationsförändringar. Särskilt mycket empirisk kunskap om de nya organisationsformernas effekter finns inte. Samtidigt torde det enda sättet att få denna kunskap vara att pröva och utvärdera dem.

Som framgått ovan kan vi inte dela uppfattningen att det saknas kunskap om effekterna av alternativa organisationsformer inom den sociala tjänsteproduktionen. Tvärtom anser vi att de studier som finns stärker de allmänna slutsatserna från erfarenheterna av konkurrens resp. monopol inom produktionen i allmänhet. Vi anser därför att stora effektivitets- och produktivitetsvinster står att finna om produktionen av sociala tjänster öppnas för enskilda alternativ på lika villkor.

Även efter en sådan yttre reformation kommer det att finnas stor produktion inom den offentliga sektorn av sociala tjänster och av myndighetsutövning. Därför behövs också en inre reformation med mera utrymme för enskilda anställdas initiativ, bättre belöningsystem, mindre detaljstyrning, mindre hierarkiskt uppbyggd organisation m. fl. förändringar. Även detta framgår med önskvärd tydlighet av den citerade LU-bilagan.

Vår allmänna slutsats är följande:

- Det finns inget entydigt samband mellan resursinsats och resultat. Med en given resursinsats kan resultatet bli mycket olika.
- Det som avgör resultatets kvalitet och kvantitet är kompetens, organisation, sammanhållning och motivation.
- Genom konkurrens, belöningar och ordentlig resultatbedömning ökar motivationen.

Vi konstaterar att regeringen i den nu aktuella propositionen ställer sig avvisande till de förändrade organisationsformer som redovisas i LU-bilagan och till vilka vi ovan anslutit oss. Orden "nya organisationsformer" är uppenbarligen negativa för regeringen, eftersom de förändrats till "olika styr- och beslutsformer" när man beskriver sin egen uppfattning.

Socialdemokratins negativa inställning till valfrihet och konkurrens från enskilda alternativ finns därmed dokumenterad inte bara i statsministerns anförande på t. ex. den socialdemokratiska kongressen utan också i den nu aktuella propositionen.

## Kredit- och valutapolitiken

Inom kreditpolitiken har omfattande avregleringar skett sedan år 1980, vilket är till fördel för svensk ekonomi. Samtidigt finns det tendenser till motsatt utveckling i den politik som regeringen bedriver. 1985 infördes t. ex. en ny lag om att regeringen skall godkänna ordförandena i affärsbankernas styrelser genom s. k. formlösa samråd. Folkpartiet anser att denna lag skall upphävas.

Regeringen har också tillsatt ett antal utredningar, främst den s. k. kreditmarknadskommittén, som har till uppgift att lägga fram förslag om kreditmarknadens framtida organisation. Vi anser detta vara ett bakvänt förfaringsätt – det finns knappast något skäl för statsmakterna att bestämma sig för någon "optimal" struktur på kreditmarknaden. Indikationerna på att kommittén kommer att föreslå omfattande ägarbegränsningar för banker uppfattar vi också som ett uttryck för socialdemokraternas inneboende regleringsbenägenhet. Vi avvisar för vår del sådana ägarbegränsningar, särskilt som något missbruk från starka ägare inte har kunnat påtalas. Vi avvisar också det i annat sammanhang aviserade förslaget om en ny femte AP-fond.

Den mest omfattande återstående regleringen gäller valutareglerna. Sverige framstår numera som alltmer ensamt i att en visas med en omfattande valutareglering. Nyligen genomförde även Island liberaliseringar. I samband med riksbankens remissvar på valutakommitténs betänkande våren 1986 tändes vissa förhoppningar om en inte alltför avlägsen avreglering. Denna har nu kommit på skam. De avregleringar som skett har främst avsett

kapitalrörelser ut från Sverige, medan motsvarande lättnader för kapitalflöden till Sverige inte genomförts.

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om valutaregleringens framtid. I propositionen avfärdas dessa synpunkter utan några argument. Det enda som sägs är att "Ytterligare liberaliseringar av valutaregleringen bör kunna ske framgent. Vissa centrala delar av valutaregleringen bör dock finnas kvar."

Enligt folkpartiets uppfattning bör valutaregleringen avskaffas. Genom att möjliggöra större frihet i företagens kapitalplaceringar skulle de svenska företagens kapitalkostnader sänkas, vilket skulle stimulera investeringarna. Om utlåningar fick möjlighet att köpa svenska kronobligationer skulle också efterfrågan på dessa öka vilket skulle verka nedpressande på den svenska räntenivån. Ett avskaffande av valutaregleringen skulle också underlätta Sveriges närmande till EG, vilket är av utomordentligt stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen framöver. Slutligen skulle valutaregleringens avskaffande innebära ett tydligt tecken på att den svenska ekonomiska politiken avses bedrivas på ett mera stringent sätt.

## Ytterligare avregleringar

I propositionen finns ett stort antal formuleringar om att den svenska ekonomins funktionssätt behöver förbättras. Det är lätt att instämma i dessa. Det blir då desto mera anmärkningsvärt att den ekonomiska politikens konkreta utformning inte anpassas därtill, utan tvärtom i många fall går i motsatt riktning.

Sedan regeringsskiftet 1982 har prisstopp eller annan form av prisreglering (oftast s. k. förhandsanmälan till statens pris- och kartellnämnd) varit i kraft under 23 månader, dvs. nästan två år. Prisökningarna har ändå eller kanske på grund därav varit alldeles för höga. Långvariga prisregleringar leder inte till lägre inflation utan har enbart skadliga effekter på resursallokeringen i och med att marknadens prissignaler förstörs. Enligt folkpartiets uppfattning bör tillämpningen av prisregleringslagen upphöra.

Inom vissa branscher förekommer etableringskontroll. Som vi påtalat i andra sammanhang anser vi sådana ingrepp i näringsfriheten vara skadliga och de bör alltså avskaffas. Det är bra att regeringen nu äntligen aviserar en avreglering av t. ex. taxi. En sådan avreglering bör självfallet också gälla restaurang- och åkeribranschen.

I fråga om jordbruks- och livsmedelspolitiken kan vi instämma i den beskrivning av problemen med rådande prisreglering som ges i propositionen. Folkpartiet har länge drivit kravet på dels successiva avregleringar, dels tillsättandet av en ny jordbruksutredning för att förutsättningslöst pröva möjligheterna till mera omfattande avregleringar. En omläggning av det nuvarande regleringssystemet med prisstöd till ett system med arealersättning är enligt vår mening en framkomlig väg.

Även inom bostadspolitikerna finns det starka skäl att minska regleringarna, något som illustreras inte minst av SPK:s rapport till LU 87.

## Den regionala utvecklingen

Mot. 1987/88

Fi5

Enligt folkpartiets uppfattning krävs en kraftfull omläggning av de regionalpolitiska insatserna. De generella inslagen med tonvikt på lokal och regional mobilisering måste förstärkas samtidigt som de selektiva inslag som även framgent kommer att behövas som komplettering måste decentraliseras till länen. Som vi tidigare noterat har regeringens förslag tenderat att gå i motsatt riktning.

Det mest konkreta som sägs i den nu aktuella propositionen är att regeringen arbetar med att få fram ett förslag till nytt skatteutjämningsystem. Det är angeläget att ett sådant förslag kommer inom en snar framtid. Enligt vår uppfattning måste förslaget ta hänsyn inte bara till skatteutjämningsbidragen utan också till de väsentligt större summor som i dag fördelas genom s. k. specialdestinerade bidrag till kommuner och landsting. Dessutom måste ett nytt system för statsbidrag till kommunsektorn innefatta betydande avreglering och minskad detaljstyrning från central nivå.

## Miljöpolitiken

Folkpartiet har konsekvent framhållit betydelsen av ekonomisk tillväxt, inte minst för att därigenom få resurser för miljöpolitiska insatser. Det finns på detta område en rad angelägna behov att tillgodose, bl. a. ökade insatser för att bilda naturreservat och för att förstärka tillsynen av miljöfarlig industri.

Vissa menar att miljön kan räddas genom att den ekonomiska tillväxten upphör. Sverige skall enligt ett sådant synsätt överge frihandeln och bromsa användningen av ny teknik. Men en sådan politik skulle enligt vår uppfattning få motsatt effekt.

På få områden är internationellt samarbete mer nödvändigt än inom miljöpolitiken. Inga nationsgränser kan hejda havens gifter eller luftströmarnas svaveldioxid. Vidare är det uppenbart att en god ekonomisk utveckling i världen som helhet har en positiv inverkan på miljön. Skogsskövling och ökenutbredning är ofta en direkt följd av överexploatering i fattigdomens spår. Det framgår av den s. k. Brundtland-rapporten att en högre ekonomisk tillväxt skulle underlätta insatser för en bättre miljö.

Folkpartiet har länge förespråkat en effektivisering av den svenska miljöpolitiken och insatser för att ge naturvården ökad tyngd i samhällsplaneringen. Vi har bl. a. föreslagit ekonomiska styrmedel, främst miljöavgifter, vid sidan av lagar och regleringar. Miljöavgifter bör utgå på svaveldioxid, kväveoxider, klorerade utsläpp från massaindustrin och freoner. Våra förslag har dock avvisats av riksdagen så sent som i våras. I propositionen aviseras nu en framtida användning av ekonomiska styrmedel. Det är vår förhoppning att det inte stannar vid ord utan att orden med det snaraste följs av konkreta förslag. Regeringens miljöpolitik har alltför länge byggts på allmänna uttalanden och nya utredningar, trots att det borde vara välkänt att problemen förvärras ju längre åtgärderna dröjer.

## Hemställan

Mot. 1987/88

Fi5

Med hänvisning till vad vi ovan anfört hemställs  
att riksdagen godkänner de riktlinjer för den ekonomiska politiken  
på medellång sikt som förordats i motionen.

Stockholm den 11 november 1987

*Bengt Westerberg (fp)*

*Kerstin Ekman (fp)*

*Karin Ahrland (fp)*

*Anne Wibble (fp)*

*Birgit Friggebo (fp)*

*Jan-Erik Wikström (fp)*

## Innehåll

Mot. 1987/88

Fi5

Det internationella ekonomiska läget .....	2
Den ekonomiska politikens mål .....	3
Kraven på den ekonomiska politiken .....	4
Pris- och löneutvecklingen – tidigare erfarenheter .....	4
Konkurrenskraften på längre sikt .....	6
Staten och avtalsförhandlingarna .....	8
Sparandet i den offentliga sektorn .....	10
Skattekvotens utveckling .....	11
Stoppför skattehöjningar .....	12
En rejäl skattereform .....	13
Skatter och arbetsutbud .....	15
Effektiviteten i den offentliga sektorn .....	17
Kredit- och valutapolitiken .....	20
Ytterligare avregleringar .....	21
Den regionala utvecklingen .....	21
Miljöpolitiken .....	22
Hemställen .....	23