Motion

1984/85:2295

Bengt Westerberg m. fl.

Den ekonomiska politiken

Den ekonomiska politiken och utvecklingen 1973—1984

De obalanser som finns i svensk ekonomi kan delvis föras tillbaka på förändringar i den internationella miljön, t. ex. oljechockerna 1973—1974 och 1979—1980. Ungefär samtidigt med den första oljechocken inträffade också andra förändringar i världsekonomin bl. a. i form av en i vissa branscher starkt ökad konkurrens från de nyligen industrialiserade länderna i Sydostasien. De förändrade konkurrensförhållandena på världsmarknaden medförde att en stor del av den svenska industrins kapitalstock blev föråldrad.

Men problemen i svensk ekonomi förklaras också av den inhemska utvecklingen. En viktig orsak är de kraftiga lönekostnadsökningarna under 1970-talets mitt. Näringslivets lönekostnader steg under två år med ca 40 %. Samtidigt stabiliserades kostnadsutvecklingen i de på världsmarknaden konkurrerande länderna och som en följd härav uppstod en drastisk förändring av våra relativpriser, vilket resulterade i en minskande internationell efterfrågan på svenska produkter. Vinsterna i det svenska näringslivet sjönk snabbt. Sviterna av denna kostnadskris har vi ännu inte övervunnit.

Kostnadskrisen blev en följd av den s. k. överbryggningspolitiken i mitten av 1970-talet. Syftet med den var att motverka effekterna av den internationella lågkonjunkturen. Genom olika åtgärder stimulerades den inhemska konsumtionen, både den privata och den offentliga, vilket tillsammans med en subventionerad och omfattande lagerproduktion samt investeringsstimulanser höll sysselsättningen uppe. Den starka försvagningen av den internationella konkurrenskraften fick sålunda inte något direkt genomslag i sysselsättning och konsumtion i Sverige. Därigenom uteblev också den kostnadsanpassning som eljest hade varit naturlig.

När effekterna av kostnadsökningarna så småningom slog igenom i näringslivet hamnade också delar av industrin i en krissituation. Stora offentliga utgifter krävdes då för att hålla sysselsättningen. Den offentliga sektorns finanser ansträngdes hårt och de statliga budgetunderskotten växte.

Socialdemokraterna försökte fram till 1970-talets mitt att höja skattetrycket i takt med utgiftsökningen, även om det inte lyckades helt. Skattekvoten höjdes med ca 10 procentenheter mellan 1973 och 1977. Huvudsakligen berodde det på den kraftiga höjningen under dessa år av arbetsgivaravgifterna som nära nog fördubblades.

Kostnadskrisen för svensk industri och den snabba offentliga expansionen under 1970-talet var avgörande faktorer i förklaringen av den dåliga svenska utvecklingen. Ansvaret för detta delas av alla politiska partier men det tyngsta ansvaret åvilar naturligtvis den dåvarande regeringen.

Kostnadskrisen och effekterna därav förnekades länge av socialdemokraterna. Det är därför intressant att notera att socialdemokraterna nu medger att kostnadsutvecklingen 1975—1976 innebar starkt försämrad konkurrenskraft, sjunkande världshandelsmarknadsandelar och utslagning av produktionskapacitet.

Socialdemokraterna återkommer ofta till hur litet budgetunderskottet var 1975/76, strax före regeringsskiftet. Detta var emellertid rent tillfälligt. Budgetunderskottet steg kontinuerligt under hela 1970-talet. Den tillfälliga förbättringen 1975/76 berodde helt på lönekostnadsexplosionen efter 1975 års avtal, som tillfälligt ökade statsinkomsterna, men på längre sikt hade enbart negativa effekter både på samhällsekonomin och statens finanser.

Under 1977 stod det klart att överbryggningspolitiken hade misslyckats. Det blev en uppgift för den nya trepartiregeringen att vända utvecklingen. Den ekonomisk-politiska strategi som valdes byggde på kostnadsanpassning följd av en exportledd återgång till fullt kapacitetsutnyttjande och extern balans för den svenska ekonomin.

I förening med det ansvarsfulla tvåårsavtalet för 1978 och 1979 fick devalveringen den åsyftade effekten. De svenska företagens konkurrensförmåga återhämtades påtagligt och under loppet av 1978 vände utvecklingen. Industriproduktionen ökade ånyo och så småningom började investeringarna växa. Såsom väntat ökade produktiviteten snabbt i takt med att kapacitetsgapet slöts, vilket ytterligare förstärkte konkurrenskraften.

Under loppet av 1978 och fram till händelserna på oljemarknaden under sommaren detta år utvecklades den svenska ekonomin gynnsamt i vissa hänseenden. I andra avseenden kan man emellertid i efterhand konstatera att många problem återstod. Vi kunde visserligen tack vare devalveringarna följa med i den internationella uppgången men inte återta förlorade marknadsandelar i någon större utsträckning. Budgetunderskottet fortsatte att öka trots konjunkturförbättringen.

De positiva tendenserna bröts slutligen av den andra oljekrisen 1979—1980.

Under 1979 steg importpriserna på råolja resp. på färdiga oljeprodukter med ca 60 % resp. 80 %. Även därefter skedde ytterligare prisökningar. Fördyringen på oljeimporten motsvarade ca 2,5 % av BNP. Situationen förvärrades ytterligare genom 1980 års arbetsmarknadskonflikt och de stora lönekostnadsökningar som den resulterade i. Det stod därvid klart att Sveriges problem i långt större utsträckning än de flesta dittills trott var av strukturell och långsiktig karaktär.

Efter den andra oljekrisen genomled Sverige den längsta och djupaste

internationella lågkonjunkturen efter världskriget. De borgerliga regeringarnas strategi då var dels att med olika statliga insatser hålla arbetslösheten nere och fullfölja strukturförändringarna i vissa branscher, dels att genom en rad andra åtgärder förbereda svensk ekonomi för att vi skulle kunna dra nytta av en internationell konjunkturuppgång när den kom.

Ett stort antal åtgärder under åren 1980—1982 hade denna inriktning.

— Genom nedskärningarna i de offentliga utgifternas tillväxttakt kom dessa att i varje fall närma sig takten i den ekonomiska tillväxten. Viktigt härför var såväl de statliga sparplanerna som de olika åtgärderna för att bromsa den kommunala expansionen.
— Genom uppgörelsen mellan folkpartiet, centern och socialdemokraterna i april 1981 lades grunden för en marginalskattereform.
— I uppgörelsen skrevs också in att inflationstakten fr. o. m. 1983 borde nedbringas till mellan 5 och 6 %. Finans- och skattepolitiken anpassades därtill och inflationstakten uppgick vid regeringsskiftet 1982 till under 8 % i årstakt. Det var samma inflation som i genomsnitt för OECD-länderna.
— Genom en ny anställningsskyddslag lades grunden för en ökad flexibilitet på arbetsmarknaden. Generella möjligheter till provanställning och visstidsanställning vid arbetstoppar infördes.
— Genom ett åtgärdspaket hösten 1980 fick aktiemarknaden en välbehövlig injektion. De två åren därefter tillfördes betydande mängder riskvilligt kapital, huvudsakligen från enskilda personer, och nyemissionerna nådde rekordnivå.

Till bilden hör också den devalvering som genomfördes hösten 1981. Ett viktigt mål var, som nämnts ovan, att skapa förutsättningar för en exportledd uppgång när den internationella konjunkturuppgången kom i gång. Centralt var också att genom den ekonomiska politiken ge förutsättningar för låga löneavtal. För att ge låntagarna chansen till bibehållna reallöner vid låga nominella löneökningar var politiken inriktad på att hålla nere inflationen och undvika skattehöjningar.

Vissa positiva resultat kunde avläsas trots att konjunkturuppgången dröjde. Inflationstakten sjönk kontinuerligt, från nära 14 % 1980 till 7,9 % i augusti 1982. Svensk industri hade trots den svaga internationella konjunkturen lyckats återvinna vissa marknadsandelar, och underskottet i bytesbalansen minskade från ca 4 % av BNP till en beräknad siffra på 2,3 % för 1982. Räntan kunde sänkas. Underskottet i statsbudgeten — mätt som andel av BNP — hade också stabiliserats, trots en mängd åtgärder för att hålla sysselsättningen uppe och motverka ökningen av arbetslösheten. Arbetsmarknadspolitiken inriktades på att med framför allt arbetsmarknadsutbildningens hjälp motverka flaskhalsar i svensk industri vid en internationell konjunkturförbättring.

De industripolitiska insatserna ökade mycket kraftigt under de borger-

liga regeringsåren. Avsikten var dels att motverka en kraftig ökning av arbetslösheten, dels att åstadkomma vissa nödvändiga strukturförändringar i den svenska industrin. Förmodligen var vissa av insatserna mindre väl avvägda, men en hel del visar sig nu ha varit framsynta. Subventionerna till varvsindustrin i slutet av 1970-talet fick en alltför stor omfattning, men många andra åtgärder medverkade till att svensk industri nu i mitten av 1980-talet har genomfört större strukturförändringar än många andra västeuropeiska länder, och därmed är väl rustad för framtiden.

Utvecklingen 1982—1984

Under valrörelsen 1982 förespråkade socialdemokraterna en politik med många oförenliga inslag. Reallöner och sysselsättning skulle ökas, budgetunderskott skulle minskas och besparingar behövdes inte. Folkpartiet påtalade upprepade gånger att dessa mål var oförenliga, vilket också har visat sig.

Den socialdemokratiska regeringens första åtgärd var att devalvera den svenska kronan med 16 %. Därigenom sjönk reallönerna över en natt med drygt 4 %.

Under den socialdemokratiska regeringens första år beslutades om omfattande utgiftsökningar vilket ledde till att budgetunderskottet för budgetåret 1982/83 ökade från 75 miljarder kronor i den fastställda statsbudgeten till ca 86 miljarder kronor.

I årets finansplan uppehåller regeringen sig länge vid de positiva dragen i den ekonomiska utvecklingen. Man är uppenbarligen nöjd med vad som har hänt. Många av de nyanser som tidigare funnits är nu som bortblåsta.

Visst finns det ljuspunkter. Dit hör främst de betydande framgångar som svenska företag nått både på exportmarknaden och i internationell konkurrens på den svenska marknaden. Dit hör också den ökning av industriproduktion och industriinvesteringar som skett, liksom den uppnådda balansen i våra utrikes betalningar. Den ökning som skett av den totala sysselsättningen är också glädjande.

En närmare analys ger emellertid vid handen att de förbättringar som skett i hög grad är beroende av den internationella konjunkturuppgången. Varken i förhållande till den svenska utvecklingen under tidigare högkonjunkturer eller i förhållande till nuvarande utveckling i andra OECD-länder framstår förbättringen i Sverige under de senaste åren som uppseendeväckande.

Den ekonomiska tillväxten var 1984 knappt 3 % i Sverige. Under den förra högkonjunkturen 1979 var tillväxten knappt 4 %, dvs. 1 procentenhet högre. Även i förhållande till omvärlden var tillväxten i Sverige under förra året lägre — knappt 3 % mot drygt 4,5 % i OECD-området.

Sysselsättningen ökade ca 0,7 % under 1984 — motsvarande sysselsättningsökning under 1979 var ca 1,6 %.

Industriproduktionen ökade under 1984 med knappt 8 %, vilket är något

mer än ökningen under 1979, som var ca 6 %. Industriinvesteringarna ökade ungefär lika mycket då och nu, med mellan 18 och 20 %, men då är att märka att ökningen 1984 sker från en lägre nivå. Bytesbalansen visade ungefär jämvikt under 1984, vilket den också gjorde under 1978/79 före den andra oljechocken.

Konsumentprisindex steg under 1984 med nära 8 %, vilket är obetydligt mindre än under 1978 och 1979. Den svenska inflationen har i förhållande till genomsnittet i OECD stigit. Den internationella inflationen har alltså utvecklats mer positivt än den svenska.

Arbetslösheten låg under förra högkonjunkturen på ca 2,1 % vilket motsvarade ca 88 000 personer. Genomsnittet för 1984 är 3,1 % eller 137 000 personer. I själva verket är den öppna arbetslösheten nu under högkonjunktur lika stor som under den svåra och djupa lågkonjunkturen 1982 — 137 000 vid båda tillfällena. Den som är nöjd med en sådan utveckling måste ha mycket blygsamma ambitioner!

Bilden av svensk ekonomi kan alltså inte tecknas i antingen svart eller vitt. Den är mer nyanserad, med positiva och negativa inslag.

Problem och utsikter i svensk ekonomi

Det är uppenbart att stora strukturella problem kvarstår i den svenska ekonomin. Vi skall närmare belysa några av de viktigaste.

Effekterna av den 16-procentiga devalveringen illustrerar två saker. För det första att marknadsekonomin fungerar när den ges chansen. För det andra att problem återstår i betydande omfattning vad gäller rörlighet och flexibilitet på marknaderna för de olika produktionsfaktorerna, främst arbetskraft och kapital.

Framgångarna på exportmarknaden, och framför allt i USA, är i hög grad en effekt av den betydande marknadstillväxten. Den ytterligare förbättring av exportutvecklingen som skett i förhållande till regeringens bedömning våren 1983 beror i själva verket helt på marknadstillväxten, inte på en ökning av våra marknadsandelar. Finansdepartementet trodde t. ex. våren 1983 att devalveringen skulle ge andelsvinster 1983—1985 motsvarande ca 10 % av industrivaruexporten. Det verkar nu som om bara hälften skulle realiseras. 1984 upphörde andelsvinsterna — för bearbetade varor var det t. o. m. en liten minskning — och konjunkturinstitutet räknar med fortsatta andelsförluster under 1985. Huvudorsaken är att de svenska priserna stiger snabbare än våra konkurrenters priser.

Sverige tycks inte heller ha lyckats åstadkomma någon större ökning av tjänsteexporten. Detta är speciellt allvarligt eftersom denna marknad väntas växa särskilt snabbt i framtiden. Även på importsidan finns oroande tendenser. Prognoserna våren 1983 antog att importen skulle växa dubbelt så snabbt som den totala efterfrågan inom landet. Det ser nu ut som om importen har vuxit tre gånger så snabbt.

Sammantaget tyder detta på att den ökning av investeringarna och den privata konsumtionen som antas ske under 1985 kommer att medföra att bytesbalansen åter visar underskott.

Vad gäller sysselsättningen är det uppenbart att stora problem återstår att lösa. Den totala sysselsättningen har ökat mycket mindre än vad den "borde ha gjort" i en normal konjunkturuppgång. Även jämfört med regeringens egna bedömningar måste verkligheten sägas vara en stor besvikelse. Våren 1983 trodde socialdemokraterna att sysselsättningsökningen på grund av devalveringens expansionseffekter skulle uppgå till ca 90 000 personer. Ökningen skulle fördela sig på 60 000 fler personer på den öppna arbetsmarknaden och 30 000 fler i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det preliminära utfallet har emellertid blivit en total ökning på enbart 55 000 personer och bara 30 000 fler sysselsatta på den öppna marknaden. Sysselsättningstillväxten på den öppna marknaden har således bara blivit en tredjedel av den beräknade.

Vad beträffar inflationen är misslyckandet för regeringspolitiken än mer uppenbart. Inflationsbekämpningen skulle enligt budgetpropositionen 1983 vara det andra steget i regeringens strategi för att nå samhällsekonomisk balans.

"I flertalet av de stora och tongivande länderna i världsekonomin uppgår inflationstakten nu till 3—5 %. — — — Det andra steget i regeringens ekonomisk-politiska strategi innebär sålunda att en fast och beslutsam inflationspolitik inleds." (BP 83)

Regeringen gjorde också ett stort nummer av den s. k. avindexeringen. Om detta säger man nu nästan ingenting, och det är uppenbart att resultatet nästan helt har uteblivit. Den väsentligaste orsaken till detta ligger enligt vår uppfattning i att man bara har *talat* om att bekämpa inflationen — de konkreta åtgärder och den strama finanspolitik som skulle behövas för att talet skulle bli verklighet har uteblivit.

Prisstegringarna under 1984 har i själva verket blivit högre än vad regeringen har satt upp som mål för 1984 och 1985 tillsammans.

Vid regeringsskiftet var den svenska inflationen ungefär lika hög som för OECD-området totalt. Sedan dess har den internationella inflationen sjunkit kraftigt och den svenska inflationen ligger nu mellan 2,5 och 3 procentenheter högre än inom OECD. Gentemot våra viktigaste konkurrenter, där inflationen är under 4 %, är skillnaden ännu större.

Det avgörande skälet till att regeringen under 1984 missade inflationsmålet grovt och att risken är betydande att missen upprepas under 1985 är att budgetpolitiken inte varit tillräckligt stram. Det var i och för sig bra att regeringen på våren 1983 angav ambitiösa mål för inflationen under 1984 och 1985, men i motsats till vad den själv påstår följdes inte målen upp med en politik som gjorde dem trovärdiga. Detta gäller också den aviserade politiken för 1985 och 1986. En stramare finanspolitik liksom ett antal andra strukturförändringar skulle ha krävts. Vi återkommer till detta.

Vägen till samhällsekonomisk balans

Vi tar i det följande långtidsutredningen (LU 84) som utgångspunkt för en diskussion av vad som krävs för att åstadkomma samhällsekonomisk balans. Vi ansluter oss till LU:s alternativ I vilket även regeringen har gjort. Det innebär att balans skulle kunna nås omkring 1990. Regeringen tycks emellertid sakna viljan att genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att detta skall bli realistiskt.

LU 84 framhöll betydelsen av att pressa ned pris- och löneökningstakten i ekonomin och den underströk också vikten av att minska det statliga budgetunderskottet. Det senare är betydelsefullt inte minst för att åstadkomma den lägre pris- och löneökningstakten. Vi återkommer nedan till budgetpolitiken.

Både LU och regeringen säger att det är av avgörande betydelse för en utveckling mot samhällsekonomisk balans att pris- och löneökningstakten kan dämpas kraftigt. I LU talas om en ny "lönemodell" som dock anses vara ett ansvar för arbetsmarknadens parter. Vi delar uppfattningen att det är arbetsmarknadens parter som i fria förhandlingar skall komma fram till lönenivå, lönestruktur och andra anställningsvillkor. Det är emellertid uppenbart för var och en att den ekonomiska politiken påverkar förutsättningarna för dessa förhandlingar. Det är märkligt att regeringen nästan helt förbigår statsmakternas roll i detta sammanhang. Om pris- och lönebildningen tillmäts en avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren är det av största vikt att ta ställning till vilka riktlinjer som på detta område bör gälla för statsmakternas agerande.

Följande aspekter på sambandet mellan den ekonomiska politiken och lönebildningen anser vi vara av särskilt stort intresse.

- Sambandet mellan finanspolitiken och löneökningstakten
- Ansvaret för arbetslösheten
- Skattepolitiken och lönerna
- Staten som arbetsgivare

Finanspolitiken och löneökningarna

Finanspolitiken påverkar inflationen och inflationsförväntningarna och därmed också lönebildningen. Enligt vår uppfattning är en stram finanspolitik en viktig förutsättning för att få ner inflationstakten till eller under den nivå som gäller i våra viktigaste konkurrentländer. En lägre inflationstakt är i sin tur en förutsättning för att kunna hålla de nominella löneökningarna på en låg nivå och ändå uppnå reallöneökning.

Vi redovisar senare varför en stramare finanspolitik är detsamma som utgiftsminskningar snarare än skattehöjningar.

Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslösheten

En erfarenhet som görs i ekonomisk forskning och litteratur under senare år är att om statsmakterna korrigerar alla negativa effekter av för höga avtal finns en tendens att löneökningstakten blir för hög. Denna erfarenhet har vi bl. a. i Sverige. I litteraturen kallas detta "ackommoderande politik". Om statsmakterna genom återkommande devalveringar och genom omfattande arbetsmarknads- och industripolitiska åtgärder tar ansvar för konkurrenskraft och sysselsättning och om löntagarna genom lämpliga prisklausuler kan gardera sig mot inflationens effekter reduceras incitamenten att träffa ansvarsfulla avtal. Detta gäller både arbetsgivare och arbetstagare.

Det är med andra ord en viktig uppgift för den ekonomiska politiken att skapa sådana incitament. Incitamenten kan vara antingen "morot" eller "piska" eller en kombination av dessa.

En modell med renodlad "piska" som incitament är att statsmakterna helt övervältrar ansvaret för t. ex. sysselsättningen på parterna. Tanken är att regeringen inför avtalsförhandlingarna klargör att om avtalet hamnar så högt att det driver fram en ökad arbetslöshet (genom sämre konkurrenskraft och därmed produktionsminskning), så kommer staten inte att vidta några åtgärder för att möta denna arbetslöshet. Parterna får ta det fulla ansvaret för arbetslösheten.

Vi anser inte att en sådan politik kan accepteras av följande skäl:

- För att bevisa att man menar allvar kan regeringen tvingas acceptera en period av hög arbetslöshet — annars kanske parterna tror att regeringens uttalande bara är ett tomt hot. Detta kan innebära mycket höga sociala och mänskliga kostnader för att på längre sikt nå fram till en rimligare ordning. Det finns med andra ord ett trovärdighetsproblem.
- Om den arbetslöshet som följer av för höga avtal till största delen drabbar andra än dem som är organiserade är det inte säkert att parterna känner någon stark press att ta hänsyn till dem i förhandlingarna. Kostnaderna skulle då komma att bäras av andra än dem som hade möjlighet att påverka löneökningarna. Det kan t. ex. handla om kvinnor och ungdomar som är på väg in på arbetsmarknaden. Man kan kalla detta ett precisionsproblem.
- För det tredje kan det vara ett problem om den ekonomiska kompensationen vid arbetslöshet är hög men kostnaderna härför bärs av andra än dem som kan påverka utfallet i avtalsförhandlingarna. Så är fallet i Sverige, där ca 95 % av arbetslöshetsförsäkringen finansieras med statsbidrag. Även i detta fall blir alltså konsekvenserna för dem som kan påverka löneökningarna mycket begränsade.

Vi anser att det är nödvändigt att finna ett alternativ där arbetsmarknadens parter ges incitament att sluta löneavtal som inte blir inflationsdrivande. Samtidigt måste statsmakterna stå fast vid sitt ansvar för dem som

ändå blir arbetslösa.

Systemet måste utformas så att incitamenten byggs in i systemet och inte är beroende av de beslut som efter förhandlingarna kan komma att fattas av statsmakterna.

Vi anser att en reformering av systemet för arbetslöshetsersättningen kan bidra till att lösa detta problem. Detta underlättas av att arbetslöshetskassorna är nära lierade med fackliga organisationer.

En höjning av egenavgifterna och ett ökat ansvar för arbetslöshetsförsäkringen från arbetsgivarnas sida skulle skapa ett sådant incitament.

I samband med att arbetslöshetsförsäkringen reformeras enligt dessa riktlinjer bör man också överväga möjligheten att finansiera andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder än arbetslöshetsersättningen med försäkringsmedel. Man kan betrakta arbetsmarknadsutbildning, flyttningsbidrag och arbetsförmedlingsinsatser som en integrerad del av en total arbetslöshetsförsäkring. En person som drabbas av arbetslöshet behöver inte bara försäkringsskydd mot den förlorade inkomsten utan också ett skydd som täcker kostnaderna för att skaffa ett nytt jobb.

Genom att reformera systemet för arbetslöshetsersättningen på detta sätt skapar man incitament för parterna att träffa löneavtal som inte orsakar onödiga kostnader för de egna arbetslöshetskassorna. Framför allt ger man ett incitament att sluta s. k. betingade avtal, dvs. avtal där man fastställer de slutliga löneökningarna först vid avtalsperiodens slut så att löneutrymmet säkrare kan bedömas.

Även vinstdelningssystem på företagsnivå kan vara ett inslag i sådana avtal. Statsmakterna bör på lämpligt sätt, också av andra skäl som vi redovisar i vår motion om näringspolitiken, stimulera sådana system.

Det kan inte uteslutas att höjda egenavgifter till arbetslöshetsförsäkringen kan leda till att vissa försöker dra sig ur systemet. Det kan därför övervägas om medlemskap i en arbetslöshetskassa bör vara obligatoriskt. Frågan behöver analyseras närmare innan slutlig ställning kan tas.

Regeringen bör snabbt utreda ett system för arbetslöshetsersättning m. m. utformat enligt de riktlinjer som här redovisats.

Skattepolitiken och lönerna

Skattepolitikens utformning är av största intresse för lönebildningen. Löntagarnas intresse knyts rimligen i första hand till utvecklingen av löner efter skatt. Den bestäms givetvis inte bara av bruttolönen utan också av beskattningens utformning.

Vi är övertygade om att lägre marginalskatter är ett viktigt medel för att dämpa kraven på nominella löneökningar under de kommande åren. Det är därför angeläget att gå vidare efter 1985 och fortsätta att sänka marginalskatterna. Det är också viktigt att de uppnådda sänkningarna säkerställs genom att skatteskalan ges ett fullständigt inflationsskydd.

Vi skall senare närmare utveckla vår syn på skattepolitiken.

Staten som arbetsgivare

Staten är en av de största arbetsgivarna på den svenska arbetsmarknaden. I denna skepnad har statsmakterna och närmare bestämt regeringen ett direkt ansvar i avtalsförhandlingarna.

Det är uppenbart att kraven på staten som arbetsgivare måste skärpas i olika avseenden. Statsmakterna måste t. ex. med större tydlighet och skärpa än tidigare slå fast de gränser som sätts mellan å ena sidan det faktum att det inte längre är möjligt att höja skatterna och å andra sidan det faktum att det finns en skyldighet gentemot medborgarna att upprätthålla en god service på flera områden.

De instruktioner som gavs inför 1984 års avtalsförhandlingar var uppenbarligen otillräckliga. Regeringen ingrep också med ett panikpaket mitt under pågående avtalsrörelse. Vi anser att det är viktigt att inte de offentliga avtalen blir löneledande, vilket synes ha blivit fallet under 1984. Tvärtom måste den konkurrensutsatta sektorn komma först och få avgöra löneutrymmet.

Även de förändringar som vi i annat sammanhang föreslår beträffande uppbrytningen av ett antal offentliga monopol kan väntas få vissa sidoeffekter för avtalsförhandlingarna. En ökad marknadskänslighet torde bli resultatet om den offentliga sektorn får möta konkurrens från enskilda företag och institutioner.

*

Avtalsförhandlingarna bör ske mellan fristående parter och utan statsmakternas direkta inblandning. Men regeringen kan aldrig bortse från att förhandlingsmiljön påverkas av den ekonomiska politiken. Vi anser att det är anmärkningsvärt att regeringen i finansplanen inte diskuterar dessa frågor.

Långtidsutredningen har poängterat betydelsen av att nedbringa underskottet i statsbudgeten för att åter komma i samhällsekonomisk balans. LU:s bedömning var att budgetunderskottet fram till slutet av 1980-talet måste minska till ca 40—50 miljarder kronor i den tidens penningvärde för att samhällsekonomin då skulle vara i balans. Det förutsätter budgetförstärkningar på ca 20 miljarder kronor under de närmaste åren och dessutom en hygglig ekonomisk tillväxt.

Det hade varit en klok politik, inte bara med hänsyn till de ökade möjligheterna att få ner inflationen, om en större del av budgetförstärkningarna hade tagits nu när tiderna är goda. I stället rullar regeringen problemen framför sig tills konjunkturen vänder och de nödvändiga ingreppen blir svårare att göra. Detta är illavarslande.

Regeringen tycks "i princip" godta LU:s slutsatser. Det är emellertid oklart om regeringen med budgetförstärkningar avser skattehöjningar el-

ler utgiftsnedskärningar. Hittills har dock "budgetförstärkningar" i socialdemokratisk tappning huvudsakligen inneburit skattehöjningar.

Folkpartiet har upprepade gånger krävt besparingar för att komma till rätta med budgetunderskottet. Regeringen har emellertid avvisat våra förslag: "En dylik politik är enligt min mening såväl stabiliseringspolitiskt ineffektiv som fördelningspolitiskt oacceptabel." (BP 1984)

Vi konstaterar att med den stramare budgetpolitik som vi förespråkat hade utsikterna varit betydligt större att prisstegringarna hade stannat vid 4 % under förra året. Vi kan också nu se vilka de fördelningspolitiska konsekvenserna blivit av regeringens nej till våra förslag: högre inflation, högre arbetslöshet och så småningom på hösten ett nytt panikpaket med kraftiga skattehöjningar på bl. a. bensin. Dessa konsekvenser är än mer oacceptabla från fördelningspolitisk synpunkt. Och vad värre är, nu rullar vi ändå problemen framför oss.

Ytterligare några faktorer som är både problem och utmaningar i den svenska ekonomin förtjänar att diskuteras.

Behovet av strukturella förändringar på arbetsmarknaden

Det är uppenbart att arbetsmarknaden successivt under en lång följd av år kommit att fungera allt sämre. Ekonomins förmåga att skapa nya varaktiga arbetstillfällen förefaller ha minskat. För varje ny lågkonjunktur ökar antalet öppet arbetslösa personer och minskar mängden nya arbetstillfällen. Samtidigt ökar också trendmässigt arbetslöshetstiderna, vilket innebär att det finns anledning att tro att arbetslösheten ur social synvinkel är allvarligare än tidigare. Slutligen ökar de arbetsmarknadspolitiska insatserna trendmässigt mycket kraftigt. Normalt brukar denna typ av åtgärder minska under högkonjunktur men så har inte varit fallet denna gång. Det betyder att det knappast finns någon reserv av åtgärder att sätta in under en eventuellt kommande lågkonjunktur.

Även företagens rekryteringsproblem förefaller ha ändrat karaktär. Tidigare var det bristtalen för yrkesutbildade arbetare som brukade stiga under konjunkturuppgångar och tidvis utgöra ett hinder för fortsatt expansion. Nu förefaller det i stället vara bristen på tjänstemän och i synnerhet högt kvalificerade tekniker som är besvärande. Detta tyder på att industrins arbetskraftsbehov har genomgått en snabb förändring under senare år. Det är väsentligt att dessa utvecklingstendenser beaktas vid utformningen av utbildningspolitiken. Den snabba förskjutningen av arbetskraftsefterfrågan understryker också behovet av en flexibel organisation av omskolningsverksamheten. Ett sätt kan därvid vara att låta en ökad andel av kurserna ske inom företagen.

Enligt flera studier har rörligheten på den svenska arbetsmarknaden sjunkit under de senaste 15—20 åren. LU har också påtalat detta och framfört uppfattningen att rörligheten på sikt måste öka för att den industriexpansion som krävs för en balanserad utveckling skall kunna komma

till stånd. Vi anser att rörlighetsproblemet i stor utsträckning är ett skatteproblem, framför allt ett marginalskatteproblem. De höga marginalskatterna leder till att en person som flyttar till ett mer produktivt arbete bara får tillgodogöra sig en liten del av det extra produktionsvärde som uppstår. Vi återkommer strax till denna fråga.

Vi menar också att ett utrymme måste skapas för förändringar i lönestrukturen, bl. a. genom att ökad produktivitet i den konkurrensutsatta sektorn inte automatiskt bör ge upphov till ökade lönekostnader på hela arbetsmarknaden.

De problem som hänger ihop med nytillträdandes problem på arbetsmarknaden, liksom de ovan nämnda faktorerna, diskuteras närmare i våra motioner om arbetsmarknadspolitiken resp. ungdomsarbetslösheten.

Frigör marknadskrafterna genom att bryta monopol

En av de väsentligaste uppgifterna inför framtiden är enligt vår uppfattning att stärka marknadsekonomin. Inget samhälle i historien har någonsin kunnat skapa frihet och välstånd utan en marknadshushållning. Rätten att starta företag och erbjuda marknaden varor och tjänster är för oss lika grundläggande som konsumenternas rätt att fritt välja i detta utbud. Därför måste hoten mot marknadsekonomin avvärjas.

Vi menar att utrymmet för marknadsekonomin måste utvidgas, bl. a. genom att den privata sektorn i större utsträckning får konkurrera med den offentliga.

Under lång tid har den offentliga verksamheten kunnat förnyas genom expansion. Det har funnits friska pengar att satsa på nya idéer och projekt. Allt talar för att den epoken nu är slut. Vad som hotar är stagnation och förstelning.

Det hotet måste undanröjas. Vi är övertygade om att den offentliga sektorn kan utvecklas och förnyas även i ett bistert ekonomiskt klimat. De viktigaste resurserna är det nämligen ingen brist på: intresserade, idérika och engagerade människor.

Under 1980- och 1990-talen måste vi finna nya vägar för att förbättra de tjänster som i dag utförs av stat och kommun. Det kan ske på många sätt. Byråkratiska blockeringar måste brytas upp och spelrummet för experiment och egna initiativ vidgas. Organisationer och verksamhetsformer måste utvecklas. Det behövs utrymme för mer konkurrens och variationer *inom* den offentliga sektorn, men det behövs också konkurrens *utifrån*. En del av det som nu utförs i offentlig regi bör i framtiden kunna hanteras av enskilda företag eller föreningar.

"Privatisering" uppfattas av många som ett hot, av andra som en mirakelmedicin. Vi ser det som en intressant möjlighet — men har också ögonen öppna för dess begränsningar. Bakom det offentliga engagemanget på många områden ligger jämlikhets- och solidaritetssträvanden som är

av stor vikt. Stora delar av den offentliga verksamheten bör bl. a. av det skälet förbli offentliga. Men det finns också en hel del statliga och kommunala funktioner som med fördel kunde öppnas för konkurrens. Poängen är inte enbart att det kan bli billigare i privat regi — effektiviteten är i allmänhet inte låg i den svenska offentliga sektorn. Vad som är mera väsentligt är att flexibiliteten och känsligheten för nya behov skulle kunna öka, "produktutvecklingen" stimuleras och de tendenser till överkonsumtion och överambitiösa åtaganden som lätt följer av den kollektiva beslutsformen stävjas.

En annan huvudlinje för den framtida utvecklingen bör vara att bryta monopol. Sådana har alltid en tendens att stelna. När överlevnad och kunder är garanterade minskar trycket att låta de enskilda konsumenternas behov och önskemål styra verksamheten. Impulser utifrån rår sällan på de trögheter som finns i sådana organisationer. Monopolen hämmar också de anställdas kreativitet.

I Sverige är de offentliga monopolen — faktiska eller formella — nu så dominerande att vi på åtskilliga områden bör bryta ner hindren mot alternativa produktionsformer. Våra konkreta förslag i detta avseende presenteras i en särskild partimotion om friheten.

Den ekonomiska politiken under 1985

Regeringens bedömning av 1985 är såväl vad gäller den internationella ekonomin som den svenska ekonomin försedd med många osäkerhetsfaktorer. Utvecklingen i Förenta staterna har sedan presidentvalet 1984 kännetecknats av en fortsatt hög aktivitet i ekonomin. Den avmattning som kunde utläsas för tredje kvartalet 1984 synes inte ha blivit bestående. Samtidigt kvarstår de grundläggande problemen i amerikansk ekonomi med hög dollarkurs och stora underskott i den federala budgeten och i handelsbalansen.

Utvecklingen i Förenta staterna medför fortsatt goda förutsättningar för den svenska exporten dit. Även om utvecklingen i Västeuropa alltjämt släpar efter, bör dock en exportökning under 1984—1985 på 3.5—4.0 % vara möjlig. Man bör samtidigt hålla i minnet att kostnadsutvecklingen i Sverige jämfört med andra OECD-länder är ogynnsam. Inflationen i Sverige blev 1984 något över 8 %, vilket är högre än OECD i genomsnitt och nästan fyra gånger så mycket som i Västtyskland. Den därav orsakade konkurrenskraftsförsvagningen kommer att leda till en mindre gynnsam exportutveckling och till förluster av marknadsandelar. Detta framgår också av den preliminära nationalbudgeten.

Regeringen angav 4 % som mål för prisstegringarna under loppet av 1984. Det kan nu konstateras att den faktiska inflationen blivit mer än dubbelt så hög — 8,2 % från december 1983 till december 1984. Därmed blev inflationen i Sverige under 1984 väsentligt högre än bland OECD-länderna som helhet (5,1 %) och EG som helhet (5,6). Regeringen gör i

finansplanen bedömningen att 1984 års inflation skulle stanna vid 7,5 % och att inflationen därmed skulle vara på väg nedåt. Siffrorna för december 1984 och därmed för hela 1984 visar nu att så inte är fallet.

Regeringens bedömning att inflationen under loppet av 1985 skulle kunna pressas ner till 3 % får inte stöd av några fristående bedömare. Dessa förutser en inflation under 1985 på 5—6 %. Därmed skulle den svenska prisstegringstakten även under 1985 komma att ligga långt över genomsnittet för OECD och Västeuropa. Våra förluster av marknadsandelar kan då beräknas till 2—3 %, vilket i sin tur leder till en viss försämring av bytesbalansen.

Med de bedömningar som görs i de aktuella prognoserna saknas förutsättningar för reallöneökningar under 1985. I denna bemärkelse blir även detta år ett förlorat år. Regeringen förutser emellertid en ökning av de realt disponibla inkomsterna under 1985. Detta bygger på antagna effekter av vissa skatteförändringar och ett antagande om ett förbättrat sysselsättningsläge. Det är tänkbart, att 1985 mot denna bakgrund kan komma att medföra en viss ökning av hushållens disponibla inkomster. Regeringens ekonomiska politik med det stora underskottet i statsbudgeten riskerar dock medföra att denna realinkomstökning blir en engångsföreteelse. Det är vår bestämda uppfattning att det krävs en stramare finanspolitik och en lägre årlig inflationstakt för att i längden skapa förutsättningar för en realt stigande levnadsstandard.

Skattepolitiken

Skattesystemet fyller flera viktiga uppgifter. Den viktigaste är att ge stat och kommun intäkter som finansierar offentliga utgifter. Det är också en ambition att utforma skattesystemet så att det bidrar till en rättvisare fördelning av inkomsterna. Därtill påverkar skatterna både produktion och konsumtion, ibland på ett fullt avsiktligt sätt och ibland på ett icke avsiktligt sätt.

Sverige har *västvärldens högsta skattetryck*. Vi torde vara det enda landet som tar in skatter och avgifter motsvarande mer än 50 % av BNP (bruttonationalprodukten). Vårt skattesystem är dessutom utomordentligt komplicerat. Professor Sven-Olof Lodin skriver i en träffande kommentar:

"— — — även lagstiftaren synes ha tappat överblicken över systemet och kunskapen om de sammanhållande principerna genom införandet av i och för sig utifrån sina isolerade utgångspunkter förnuftiga detaljregler vars summa emellertid tillsammans med andra i och för sig från sina utgångspunkter lika förnuftiga regler resulterar i högsta oförnuft och ett motsägelsefullt system."

Ett högre skattetryck kräver också större kontrollinsatser. Hela denna situation och den utveckling vi kunnat iaktta — och delvis medverkat till — under senare år inger oro. Det är angeläget att de åtgärder som vidtas under kommande år bidrar till ökad enkelhet och överskådlighet.

I debatten talas det ofta om nya skattesystem. Vi tror det är motiverat med en ganska dämpad optimism på detta område. Till sist är det av samma inkomster skatterna skall tas. Skattetrycket i sig skapar betydande problem och just de problem som sammanhänger med det höga skatteuttaget löser man inte genom att skapa nya skatter, typ proms, utgiftsskatt eller real inkomstskatt. Däremot kan givetvis sättet att ta ut skatten ha olika effekter på människornas beteende och på samhällsekonomin. De allvarligaste snedvridningarna i dagens skattesystem uppkommer enligt vår mening på grund av de marginaleffekter som finns i skatte- och bidragssystemet. Vi återkommer senare härtill.

Skattekvoten i Sverige, dvs. de totala skatterna och avgifterna som andel av BNP, har ökat från ca 20 % 1950 till ca 50 % i dag. Denna nivå uppnåddes 1977. Därefter har skattekvoten såsom den mäts varit i stort sett oförändrad. De omfattande skattehöjningar som regeringen initierat under senare år har emellertid lett till att skattetrycket i realiteten åter ökat.

I finansplanen uppges att skattekvoten har varit oförändrad under senare år. Normalt brukar emellertid kvoten minska när kapitalandelen av förädlingsvärdet ökar på löneandelens bekostnad. Om skattesatserna skulle ha varit desamma i dag som 1982 skulle skattekvoten ha legat kring 49 %. Nu ligger den — om man räknar in fastighetsskatten — på närmare 51 %. Skattetrycket, mätt på detta sätt, har således stigit med ett par procentenheter sedan 1982.

Det ökade skattetrycket framgår tydligt också om man studerar skattebelastningen på hushållen. Den har mellan 1982 och 1984 stigit med drygt 5 %. Till det kommer skattehöjningar som beslutades hösten 1984 och fastighetsskatten.

I debatten har på senare tid uppmärksammats vissa uppgifter som skulle tyda på att skattesystemet inte har någon utjämnande effekt och att miljonärer t. o. m. betalar lägre skatt än andra inkomsttagare. I dessa inlägg har man utgått från vad som kallas bruttoinkomst. Det är i stort sett detsamma som sammanräknad inkomst, dvs. summan av överskotten från de förvärvskällor som ger överskott. Inbetalda skatter har sedan ställts mot dessa sammanräknade inkomster varvid det visar sig att skatten varierar från 30 % upp till drygt 40 % vid inkomster mellan en halv och en miljon, för att sedan falla vid ännu högre inkomster.

Enligt vår uppfattning ger en sådan jämförelse en starkt vilseledande uppfattning om skattekraft och skattetryck. Bruttoinkomsten, eller den sammanräknade inkomsten, har inte konstruerats i syfte att mäta skattekraften. Ett enkelt exempel kan visa bristerna i detta inkomstbegrepp. Om någon (A) har en inkomst i en förvärvskälla på 100 000 kr. och ett avdrag i samma förvärvskälla på 20 000 kr. blir "bruttoinkomsten" 80 000 kr. Om en annan (B) har en inkomst i en förvärvskälla på 100 000 kr. och ett underskott i en annan förvärvskälla på 40 000 kr. blir bruttoinkomsten 100 000 kr. I det förra fallet sammanfaller bruttoinkomst och beskattnings-

bar inkomst, i det senare blir den beskattningsbara inkomsten endast 60 000 kr. Om nu den inbetalda skatten sätts i relation till bruttoinkomsten kommer den givetvis att bli högre i det förra fallet än i det senare trots att bruttoinkomsten i det senare fallet är högre.

Bruttoink.	Beskattn. bar ink.	Skatt	Skatt i % av bruttoink.	beskattn.
A 80 000	80 000	40 000	50	50
B 100 000	60 000	30 000	30	50

Självfallet kan skattereglerna diskuteras och omprövas. Men skatterna som andel av bruttoinkomsterna ger ingen bra utgångspunkt för en sådan diskussion. Det är därför förvånande när representanter för regeringskansliet hävdar att de gjorda beräkningarna skulle visa att det inte finns grund för kritiken mot skattesystemet.

I tabellen nedan redovisar vi skatten för löntagare dels som andel av bruttoinkomsten, dels som andel av den beskattningsbara inkomsten.

Tabellen visar klart att skattetrycket både är högt och stiger med inkomsten. Även om siffrorna avser den genomsnittliga skatten i resp. inkomstskikt inkomståret 1982 ger den också en klar uppfattning om progressiviteten i skattesystemet.

Skatteandelen för löntagare inkomståret 1982

Bruttoinkomst tkr.	Skatt i % av bruttoinkomsten	beskattningsbar ink.
70— 80	30	33
100— 150	34	41
150— 200	37	49
200— 500	42	59
500—1 000	43	73
1 000—	62	81

Det skall understrykas att tabellen avser inkomståret 1982, dvs. innan skattereformen genomfördes. Den avdragsbegränsning som utgör en del därav är just avsedd att minska skillnaden mellan skattekvoten vid jämförelse mellan bruttoinkomst och beskattningsbar inkomst.

Vi har i flera sammanhang framfört uppfattningen att Sverige nu har slagit huvudet i *skattetaket*. Skattetrycket kan inte ytterligare höjas utan att det leder till att de negativa samhällsekonomiska effekterna överväger de positiva. Det är sannolikt att också de statsfinansiella effekterna av höjda skatter efter en viss tid är mycket måttliga eller t. o. m. negativa. Det måste också framhållas att det kan ta en tid, ibland flera år, innan hushåll och företag hunnit fullt ut anpassa sig till de nya skattereglerna och därmed innan effekterna kan avläsas.

I SNS-ekonomernas senaste ekonomiska rapport, Vägar till ett stabilare Sverige, redovisas vissa resultat från den nationalekonomiska forskningen

om skatters effekter. Författarna avvisar påståendet att vi generellt sett skulle ha nått skattetaket. Det måste, menar de, nyanseras och är beroende av vilka skatter som ändras och till vad skatteintäkterna används. De mest negativa effekterna uppkommer emellertid om skatter höjs som skärper marginaleffekterna och som används för att finansiera ökade transfereringar till hushållen. I hög grad är det just sådana skatter och utgiftsändamål som stått i förgrunden under i varje fall de senaste 15 åren. Även om de refererade ekonomerna anser att det finns vissa skatter som borde kunna höjas utan alltför negativa samhällsekonomiska verkningar blir deras slutsats att Sverige nu kommit mycket nära en övre gräns för det totala skatteuttaget.

Forskningen ger också ett starkt stöd för uppfattningen att marginaleffekterna har starkt snedvridande effekter på samhällsekonomin. För att komma till rätta med dessa effekter kommer det enligt vår mening att bli nödvändigt att förändra skattesystemet i riktning mot större proportionalitet. Det innebär, vid i huvudsak oförändrat skattetryck, en ökad belastning på de skattekällor som fortfarande i viss utsträckning kan utnyttjas. Om man beaktar dessa önskvärda förändringar i skattesystemet står det alltså än mer klart att vi nu nått skattetaket. Detta måste vara en central utgångspunkt för planeringen av den offentliga sektorn under kommande år.

Även socialdemokraterna tycks numera ha kommit fram till uppfattningen att skatterna inte kan höjas särskilt mycket. Utgiftspolitiken måste, säger finansministern i finansplanen, "föras utifrån förutsättningen att skattetrycket skall vara i stort sett oförändrat de närmaste åren". Hans slutsats är uppenbarligen betydligt mindre definitiv än vår. För det första skall skattetrycket bara vara "i stort sett oförändrat". Det är möjligen ett sätt att hålla öppet för ytterligare skattehöjningar av det slag som vi sett så många prov på under senare år. Han tycks mena att om vi bara höjer skatterna litet i taget så skall det nog gå bra. Detta synsätt är utomordentligt farligt. Det är just genom en rad mindre beslut som skattetrycket höjs. Nästan alltid avser besluten några öre på bensinen, någon procent på arbetsgivaravgiften, någon hundralapp i uteblivet inflationsskydd osv. Det är ytterst sällsynt att statsmakterna tar ställning till stora skattehöjningar eller skatteminskningar. Man kan fråga sig:

Har skattetrycket varit "i stort sett oförändrat" mellan 1982 och 1984? Är det i stort sett oförändrat om det höjs från dagens nivå till 53 %? Till 55 %? Det är kort sagt, utomordentligt oklart vad finansministern egentligen avser med sin formulering. Folkpartiets uppfattning är att skattetrycket inte skall höjas ytterligare.

Finansministerns uttalande inger också osäkerhet därför att han endast hävdar att skattetrycket skall vara i stort sett oförändrat "de närmaste åren". Räknar han med större skattehöjningar om några år igen? Skall vi utgå ifrån att det då blir en ytterligare expansion av den skattefinansierade offentliga sektorn?

Anna Hedborg och Rudolf Meidner ger i boken Folkhemsmodellen en vision av framtida socialdemokratisk politik:

Om efterfrågan på tjänster växer i minst samma takt som efterfrågan på varor — något som i de högindustrialiserade länderna synes vara regel — kommer alltså en växande andel av sysselsatta att finnas inom tjänstesektorerna. Om därtill tjänsteproduktionen organiseras i den offentliga sektorn kommer skattekvoten att hela tiden behöva öka. Skulle efterfrågan på offentliga tjänster öka snabbare än efterfrågan på varor, vilket blir mera sannolikt ju rikare samhället blir, skärps trycket på att ständigt öka skattekvoten ytterligare. — — —

Det redan i utgångsläget höga skattetrycket kommer — — — att behöva skärpas ytterligare. — — — de tekniska och politiska problemen som onekligen finns när det gäller att höja skattetrycket bör vara överkomliga. — — —

Det gäller i ett överskådligt tidsperspektiv främst att bygga vidare på de skatter vi redan har, att röja undan en del akuta orättvisor och att skärpa den skattekontroll som naturligtvis måste hålla något så när jämna steg med skattekvoten.

Vi är naturligtvis medvetna om att Meidner/Hedborgs bok är ett debattinlägg och att regeringen inte kan lastas för dess innehåll. Det beklagliga är emellertid att det i regeringens handlande hittills, och i finansministerns uttalande i finansplanen, inte finns någonting som motsäger denna socialistiska vision.

Alla inser att den dag alla inkomster i samhället slussas genom offentliga budgeter och styrs av politiska beslut har vi ett annat samhälle än i dag. Ett problem är att det nya samhället inte uppstår den dag skattetrycket höjs från 99 till 100 % utan stegvis när skatterna höjs från dagens nivå. Vi måste därför försöka bestämma oss för hur höga skatterna kan vara i ett samhälle som grundas på marknadsekonomi och respekt för enskilda människors integritet och egna beslut. När vi hävdar att vi nu har nått skattetaket är det inte bara betingat av mer eller mindre "tekniska" skäl som att högre skatter inte längre ger det allmänna större intäkter, utan också därför att vi menar att fortsatta skattehöjningar kommer att förändra samhället på ett enligt våra socialliberala värderingar icke önskvärt sätt.

Det går självfallet inte att fastställa en viss skattekvot som utgör någon skarp gräns för den utvecklingen. Det är fråga om en långsam process av förändring. Någon gång måste man emellertid sätta stopp. Vi anser att vi nu har nått den punkten. För detta talar även, som vi redovisat, snävare ekonomiska motiv.

Ett viktigt argument för att inte ytterligare överanstränga skattesystemet är att detta skulle hota *välfärdsstaten*. Om vi glider över i en ekonomi som mer och mer präglas av byteshandel och självhushållning ("gör-det-själv") kommer grundvalen för den omfördelning och arbetsdelning (specialisering) som mycket av välfärdsstaten vilar på att så småningom rämna.

Alltjämt kommer det att finnas utrymme för välgörenhet men fördelningen av välståndet blir i ett sådant samhälle mer slumpmässig än i den välfärdsstat vi vill ha.

Vi har här angivit att en utgångspunkt måste vara att *skattetrycket* inte ytterligare kan höjas. Men frågan är *om det kan sänkas*. Enligt vår bedömning är det på sikt önskvärt, men det kan inte ske under de närmaste åren. De ytterligare intäkter som tillväxten ger liksom de nedskärningar av de offentliga utgifterna som kan göras bör under flera år framöver användas för att minska budgetunderskottet.

Inte heller i ett längre perspektiv bör man räkna med någon *drastisk* sänkning av skattetrycket. Skatterna är höga i Sverige men det är det pris vi betalar för en offentlig sektor av hög kvalitet och ett trygghetssystem som få vill avvara. Vi anser att åtskilliga förändringar i de nuvarande systemen bör komma till stånd — t. ex. med ökad konkurrens mellan privata och offentliga producenter inom det sociala serviceområdet — men vi räknar inte med att sådana systemförändringar kommer att leda till väsentliga förändringar i skattetrycket.

En möjlighet att sänka skattekvoten ganska radikalt vore att förändra socialförsäkringssystemet. "Socialförsäkringspremierna" betalas i dag huvudsakligen av arbetsgivare och har karaktären av skatt, dvs. kopplingen mellan premien och förmånerna har successivt minskat. Ett exempel på denna uppluckring var när golvet och taket för uttag av ATP-avgifter togs bort för några år sedan. Avgiften uttas nu på hela lönesumman, men bara vissa delar av lönen ger pensionsrätt (mellan 1 och 7,5 basbelopp).

I debatten kring skattesystemet och den offentliga sektorn har den tanken framförts att socialförsäkringarna skulle individualiseras, dvs. arbetsgivaren skulle betala ut en högre lön, arbetstagaren skulle sedan själv betala in försäkringspremierna vilka givetvis skulle vara avdragsgilla vid inkomstbeskattningen. En parallell kan dras till hur systemet redan i dag fungerar för egenföretagare. Det har inte ifrågasatts att försäkringarna också framdeles skulle vara i allt väsentligt obligatoriska på samma sätt som i dag.

Vi tycker detta är ett intressant uppslag för vidare överväganden, men är inte beredda att nu uttala någon bestämd mening om vilket system som är att föredra. Under alla förhållanden kan man utgå ifrån att det endast kan bli aktuellt att "individualisera" delar av socialförsäkringssystemet.

Även om vi inte anser att det under de närmaste åren finns möjlighet att nämnvärt sänka det samlade skattetrycket anser vi det angeläget att *reformera skattesystemet. De höga marginaleffekterna* skapar — som tidigare framhållits — betydande snedvridningsproblem i samhällsekonomin och det måste därför vara en förstahandsuppgift att minska dem.

Begreppet "marginaleffekt" används i flera olika meningar i debatten. Låt oss därför här nämna tre begrepp som återkommer i den följande diskussionen.

Med *marginalskatt* menar vi den inkomstskatt som man får betala på en inkomstökning eller en extrainkomst.

Med *skattekil* menar vi skillnaden mellan en arbetsgivares bruttokostnader (efter hänsyn till skatter, sociala avgifter och bidragsförändringar) för att ge en arbetstagare en viss nettoersättning efter skatt.

Med *marginaleffekt* avser vi summan av de skatter, bidragsminskningar och avgiftshöjningar som drabbar i första hand barnfamiljer vid en inkomstökning.

Marginalskatten uppgår efter skattereformen för närmare 90 % av inkomsttagarna och för nära 80 % av de heltidsarbetande till högst ca 50 % (20 % statlig skatt + kommunalskatten som i genomsnitt är drygt 30 %). För de återstående 20 procenten stiger marginalskatten upp till högst 80 %.

Skattekilen har i genomsnitt för svenska löntagare beräknats till drygt 70 % och för heltidsarbetande till 75 %. Liksom marginalskatten varierar skattekilen med inkomsten och för högre inkomster ligger den betydligt högre än 75 %. Om vi hade en helt proportionell inkomstskatt skulle skattekilen minska till mellan 55 och 60 %.

Marginaleffekterna för barnfamiljer varierar kraftigt, men för t. ex. en kvinna som går från hemarbete till förvärvsarbete på halvtid eller från halvtid till trekvartstid och som har två eller flera barn kan den uppskattas till 65 % eller mer. I vissa fall närmar den sig t. o. m. 100 %!

Dessa olika slag av "marginaleffekter" — som också kan användas som en samlingsbeteckning på marginalskatter, skattekilar och barnfamiljernas marginaleffekter — är uppenbara för var och en. De kan upplevas i många vardagssituationer.

Många slås t. ex. av dem när de överväger att anlita hantverkare för att vidta åtgärder i den egna bostaden. En löntagare med 50 % marginalskatt måste själv tjäna ihop 3 000 kr. före skatt för att kunna anlita en hantverkare som för ett visst uppdrag vill ha kvar 500 kr. efter skatt. Vid högre marginalskatter blir skillnaderna snabbt större.

Om marginalskatterna sänks kommer också skattekilen att minska. Det är enligt vår uppfattning angeläget att efter 1985 fortsätta reformeringen av inkomstskattesystemet. Det bör ske enligt en långsiktig plan som syftar till att vi på sikt skall få en mer proportionell skatteinkomst.

Redan på kort sikt bör *dels* marginalskatten sänkas till högst ca 50 % för nästan alla, *dels* skatteskalan inflationsskyddas fullt ut för att säkerställa att gjorda justeringar bli bestående.

Enligt folkpartiets mening bör marginalskatterna under perioden 1986—1988 sänkas till högst ca 50 % upp till en inkomst omkring 200 000 kr. (26 basenheter). Samtidigt bör marginalskattetaket sänkas till 70 %. Kostnaden härför kan beräknas till totalt ca 2,5 miljarder kronor.

Det är också angeläget att skatteskalan inflationsskyddas. Ett sådant inflationsskydd infördes i slutet av 1970-talet. Den lag som reglerar inflationsskyddet gäller fortfarande. I skatteuppgörelsen 1981/82 ingick emel-

lertid att särskilda övergångsregler skulle gälla för åren 1983—1985. Skatteskalan skulle då ges på förhand bestämt "inflationsskydd" på i genomsnitt 5,5 %. Då låg i uppgörelsen också ett åtagande från partiernas sida att medverka till en prisstabiliseringspolitik som höll prisstegringarna nere kring denna nivå så att inflationsskyddet blev effektivt.

Efter 1982 års devalvering stod klart att inflationen för år 1983 skulle överstiga de förutsatta 5,5 procenten. Regeringen förhandlade med centern och folkpartiet om en anpassning till detta för att säkerställa att reformen genomfördes enligt intentionerna. I slutskedet av förhandlingarna beslöt regeringen att ensidigt justera skattereformen genom att bl. a införa avdragsrätt för fackliga medlemsavgifter. I det läget föreslog folkpartiet att man omedelbart borde återgå till fullt inflationsskydd.

För 1984 och 1985 har socialdemokraterna ytterligare sänkt inflationsskyddet, till 4,1 resp. 2,8 %. Inflationen under 1984 blev över 8 % och i år kan den under alla förhållanden beräknas hamna långt över 2,8 %. Innebörden av detta, liksom av inflationen på över 9 % 1983, är att skattereformen har urholkats. För 1986 har regeringen upphävt det inflationsskydd som eljest automatiskt skulle ha gällt.

Att skatteskalan justeras långt mindre än inflationen leder successivt till automatiska skattehöjningar. På några år tas hela den inkomstskattesänkning som låg i skattereformen igen och marginalskatterna höjs för många inkomsttagare, i vissa fall med 10 procentenheter.

För att undvika automatiska skärpningar av både genomsnittskatten och marginalskatten måste skatteskalan ges ett fullt inflationsskydd. Den lag som fortfarande gäller bör alltså omedelbart träda i kraft. Riksdagen bör ändra sitt beslut att basenheten för 1986 skall vara densamma som för 1985, dvs. 7 800 kr. Den bör i stället enligt lagen fastställas på grundval av inflationen mellan augusti 1984 och augusti 1985. Även framgent bör skatteskalan ha ett sådant inflationsskydd.

I ett senare skede bör marginalskatterna sänkas till 40 % för nästan alla heltidsarbetande och marginalskattetaket till 60 %. En sådan reform bör genomföras stegvis under flera år.

Om det anses önskvärt av t. ex. konjunkturpolitiska skäl att stimulera den privata konsumtionen bör det företrädesvis ske genom sänkningar av inkomstskatten. På det sättet kan reformens genomförande påskyndas. Vi är inte beredda att nu ta ställning till om detta kan vara motiverat redan inför 1986.

En sänkning av marginalskatterna innebär med nödvändighet att skattelättnaderna blir större för personer med högre inkomster. Trots de fördelningspolitiska invändningar som kan resas bör en sådan reform ändå genomföras. Det är viktigt att även personer med kvalificerade arbeten och god lön får incitament till riskttagande, utbildning, arbetsinsatser, sparande och rörlighet. Vi tror att en marginalskattereform av det slag vi här skisserat kommer att få så gynnsamma effekter på samhällsekonomin att

den i det långa loppet gynnar alla medborgare, även dem som inte får lägre skatt omedelbart.

Vi har tidigare berört marginaleffekterna för barnfamiljer. Vi har i vår familjepolitiska motion slagit fast att det är angeläget att förbättra barnfamiljernas ekonomiska situation och att det måste ske på ett sätt som på sikt också minskar deras marginaleffekter. Ett första steg bör vara att kommunerna inför enhetstaxa i daghemmen. På sikt bör vi också växa ur bostadsbidragssystemet, som vid sidan om marginalskatten skapar den största marginaleffekten i dag.

Utöver de åtgärder vi här föreslagit för att lindra marginaleffekterna i skatte- och bidragssystemet vill vi i korthet beröra ytterligare några skattefrågor.

Vi anser det angeläget att människor får en klarare uppfattning om hur stor del av deras produktionsresultat som faktiskt går i skatt. Skatterna måste bli mer synliga. Det är därför önskvärt att arbetsgivarna på lönebeskeden också meddelar storleken på de sociala avgifterna. Staten bör som stor arbetsgivare snarast börja ge sådan information till sina anställda.

Kommunalskatten utgör en väsentlig del av inkomstskattesystemet. Kommunalskatterna varierar kraftigt mellan olika kommuner och landsting. Skillnaden mellan högsta och lägsta utdebitering uppgår till närmare 10 procentenheter. Delvis avspeglar dessa skillnader olika prioriteringar och skicklighet i förvaltningen av kommunala medel, men delvis säkert också skilda förutsättningar mellan kommunerna. Enligt mångas mening har 1979 års reform, som ändå föregicks av omfattande utredningar, inte kompenserats för dessa skillnader på ett tillfredsställande sätt. En översyn av skatteutjämningssystemet pågår f. n. Denna översyn bör avvaktas innan åtgärder vidtas för att ändra förutsättningarna.

Beskattningen av kapital och kapitalavkastning, inkl. realisationsvinstskatten, uppvisar i dag ett nästan osannolikt rörigt mönster — det är t. o. m. tveksamt om man längre kan se något mönster! Förmögenhetsvärderingen skiljer sig kraftigt mellan exempelvis aktier (tas upp till marknadsvärde utan hänsyn till latent skatteskuld), fastigheter (tas upp till taxeringsvärdet som utgör 75 % eller mindre av marknadsvärdet) och småföretag (tas upp med 30 % av ett på visst sätt beräknat förmögenhetsvärde). Även realisationsvinstreglerna varierar på liknande sätt mellan olika objekt. Sålunda gäller t. ex. olika regler vid försäljning av villor och bostadsrätter. Beskattningen av kapitalavkastning skiljer sig också kraftigt. Sparande i allemansspararandet och andra sparformer som finansierar statsupplåningen är gynnsamt behandlat, medan t. ex. avkastningen på aktier (utom i allemansfonder) är både dubbel- och trippelbeskattad.

Detta regelkomplex har starkt styrande effekter på kapitalmarknaden men det är osäkert i vilken utsträckning dessa är avsedda eller slumpmässiga. Det inledningsvis anförda citatet av professor Lodin kan i högsta grad appliceras på dessa regler. Det är enligt vår uppfattning angeläget med en

omfattande översyn i syfte att ändra reglerna så att större konsekvens skapas och överblick underlättas.

Det finns också starka skäl att ånyo se över beskattningen av företag. Företagsskatteberedningen har tagit fram ett utmärkt underlag som endast torde behöva kompletteras i vissa avseenden. Även bruttoskattekommitténs rapporter är av stort värde. Enligt massmediauppgifter planerar regeringen en översyn vilket vi välkomnar. En viktig utgångspunkt bör vara att söka främja kapitalets rörlighet. Det innebär att de "inlåsningseffekter" som f. n. finns bör minskas och utdelning av vinster underlättas. Som ett led häri bör dubbelbeskattningen på utdelningsinkomster elimineras. I avvaktan på en sådan reform bör dubbelbeskattningen lindras genom att en särskild utdelningsreduktion införs. En sådan infördes 1980 av den dåvarande borgerliga regeringen men har tagits bort av socialdemokraterna. Den bör alltså återinföras.

Beskattningen av arbetande kapital i mindre företag utgör ofta ett betydande problem för företagarna. De tvingas på grund av kombinationen av hög förmögenhetsskatt och hög marginalskatt att ta ut betydande belopp ur företaget bara för att kunna betala en till beloppet mindre omfattande förmögenhetsskatt. Dessa medel skulle i många fall göra långt större nytta om de stannade kvar i företaget. Vi föreslår därför också att beskattningen av arbetande kapital i sådana företag slopas.

Budgetutvecklingen

Regeringen redovisar en minskning av budgetunderskottet som andel av BNP från drygt 13 % 1982/83 till prognostiserade drygt 7 % 1985/86. Även om siffran för nästa budgetår givetvis är utomordentligt osäker — det gäller både budgetunderskottets storlek och BNP:s storlek — är det uppenbart att underskottet minskat kraftigt sedan 1982/83. Den ökning av underskottet som fram till dess pågått under tio år (med undantag av 1975/76) tycks ha brutits. Det är mycket glädjande.

Det bör dock noteras att jämförelsen görs med budgetåret 1982/83 då budgetunderskottet genom en rad beslut blåstes upp av den nytillträdda socialdemokratiska regeringen. Vid regeringsskiftet låg budgetprognosen för det året kring 75 miljarder kronor. En viss uppräkning av statsskuldsräntorna hade sannolikt blivit nödvändig i förhållande till denna prognos, men samtidigt blev inkomstutfallet betydligt bättre än vad som då beräknades. Ökningen av budgetunderskottet på drygt 10 miljarder kronor måste i allt väsentligt tillskrivas beslut som fattades av den nya regeringen.

Det bör dock konstateras att även vid en jämförelse med budgetåret 1981/82 är budgetunderskottet i kronor räknat ungefär oförändrat och som andel av BNP därmed lägre.

Utvecklingen under senare år har uppenbarligen överraskat även regeringen. Det kan därför finna skäl att något granska vad det är som gått annorlunda än man tidigare kunnat förutse.

En lämplig utgångspunkt för denna granskning kan vara regeringens egen långtidsbudget från 1983 (LB 83), redovisad i kompletteringspropositionen i april detta år. I denna förutsågs under vissa förutsättningar ett budgetunderskott för innevarande budgetår på drygt 100 miljarder kronor och för budgetåret 1985/86 på 110 miljarder kronor. Utfallet beräknas till ca 70 miljarder kronor för bägge åren (om man bortser från utflyttningen av bostadslånen utanför budgeten nästa budgetår).

Utgifterna beräknades i LB 83 för budgetåret 1984/85 till drygt 310 miljarder kronor. De beräknas nu till ca 320 miljarder kronor. De har alltså ökat med närmare 10 miljarder kronor. Huvudsakligen kan denna utgiftsökning förklaras av att statsskuldsräntorna ökat med 7 miljarder kronor jämfört med vad som förutsägs på våren 1983.

LB-kalkylerna görs utomordentligt snävt. De utgår ifrån att inga nya utgiftsbeslut fattas. Eftersom detta regelmässigt görs, och också gjorts inför och under detta budgetår, är det nödvändigt att genom aktiva beslut minska utgifterna för att få en utgiftsutveckling i takt med LB. Det har också skett, bl. a. genom den sparplan som lades fram hösten 1983. Vissa utgifter har också flyttats ut ur budgeten, t. ex. finansieringen av televerkets investeringar.

Den reguljära utgiftsprövningen har varit stram och vissa nedskärningar har gjorts, men det förklarar alltså ändå inte förbättringen av budgetsaldot. Den beror på att intäkterna ökat kraftigt jämfört med LB 83. De beräknades i LB till drygt 210 miljarder kronor och beräknas nu till 251 miljarder kronor en ökning på ca 40 miljarder kronor. Grovt sett kan denna ökning förklaras av tre faktorer:

- Diverse engångsåtgärder som gett drygt 10 miljarder kronor.
- BNP beräknas bli närmare 30 miljarder kronor högre än vad LB 83 utgick ifrån. Det torde ha ökat statens intäkter med drygt 10 miljarder kronor.
- Resten, 20 miljarder kronor, kan hänföras till skattehöjningar.

Dessa uppskattningar är grova men ger en ungefärlig bild av utvecklingen.

En motsvarande analys avseende budgetåret 1985/86 ger likartade resultat. Här tillkommer utflyttningen av bostadslånen som en väsentlig förklaringsfaktor på utgiftssidan.

Vi har ovan berört utgiftsutvecklingen under senare år. Låt oss något närmare kommentera den.

Från mitten av 1980-talet skedde som en följd av bl. a. kostnadskrisens effekter en mycket kraftig ökning av de arbetsmarknads- och industripolitiska insatserna. Insatserna ökade i stort sett från år till år för att kulminera budgetåret 1982/83 då utgifterna för arbetsmarknads- och industrihuvudtitlarna uppgick till närmare 40 miljarder kronor. I år förutses de nu hamna på 33 miljarder kronor och i budgetförslaget för nästa år antas de bli under 30 miljarder kronor. Erfarenhetsmässigt tillförs huvudtitlarna

emellertid ytterligare medel under budgetåret.

Denna nedgång är betydande, och räknat i fasta priser naturligtvis större än vad som här angetts. Med samma omfattning som budgetåret 1982/83 skulle dessa utgifter nästa budgetår ligga ca 20 miljarder kronor högre. Huvudsakligen är denna minskning en följd av att omstruktureringen inom de delar av svensk industri för vilka staten tagit ett huvudsakligt finansiellt ansvar nu är slutförd. Strukturomvandlingen, devalveringarna och den förbättrade internationella konjunkturen, har åter gjort dem lönsamma. I det läget är det naturligt att behovet av tillskott bortfaller.

Inom bostadshuvudtiteln har det skett betydande förändringar under 1980-talet. I början av årtiondet steg kostnaderna snabbt bl. a. till följd av ökade räntor som på grund av räntebidragssystemets konstruktion helt föll på statsbudgeten. Därefter skedde en uppbromsning dels på grund av det gynnsammare ränteläget, dels på grund av den snabbare nedtrappningen av räntebidragen som beslutades på mittenregeringens initiativ våren 1982 (och som i efterhand accepterats av socialdemokraterna). Fr. o. m. nästa budgetår flyttas bostadslånen, som tidigare nämnts, ut ur budgeten.

Vad gäller "övriga utgifter", dvs. statsbudgeten exkl. de tre nämnda huvudtitlarna och statsskuldsräntorna, har utvecklingen varit ensartad under 1980-talet. Fram till 1980 ökade utgifterna med över 10 % per år, huvudsakligen till följd av långsiktiga reformprogram beslutade tidigare under 1970-talet, t. ex. utbyggnaden av pensionstillskotten och barnomsorgen.

Fr. o. m. budgetåret 1981/82 stramades budgetbehandlingen upp. Utgifterna har sedan budgetåret 1980/81 och fram till innevarande budgetår i löpande priser ökat med i genomsnitt 6,5 % per år. Realt sett innebär det en viss minskning. Ökningen för nästa budgetår torde i löpande priser ligga i samma storleksordning (om man tar hänsyn till att posten tillkommande utgiftsbehov är nettoberäknad). Om man antar att regeringen verkligen lyckas dämpa inflationstakten så att den under budgetåret 1985/86 närmar sig de målsatta 3 procenten skulle det innebära att utgifterna åter ökar realt.

Vi konstaterar således att budgetutvecklingen har varit mer gynnsam under de senaste åren än under perioden fram till 1982/83. Orsakerna till detta är flera. Vissa har berörts i detta avsnitt, andra som sammanhänger med den ekonomiska utvecklingen i stort har behandlats tidigare i motionen.

Det är viktigt att ha en bild av de underliggande förklaringarna när framtiden skall bedömas. Viktiga faktorer bakom den gynnsamma budgetutvecklingen är av tillfällig karaktär och återkommer inte regelbundet framöver. Vi anser inte heller att det är möjligt att, såsom regeringen till stor del hittills gjort, förlita sig på skattehöjningar. Skälen härför har vi utvecklat i avsnittet om skattepolitiken.

De huvudsakliga vägar som enligt vår mening står till buds är dels

minskade utgifter, dels en aktiv finansförvaltning. Vi tar nu upp dessa frågor till diskussion.

Enligt långtidsutredningens bedömning är det nödvändigt att förstärka budgeten med ca 20 miljarder kronor under de närmaste åren för att nå balans mot slutet av 1980-talet. Dessa budgetförstärkningar måste enligt vår uppfattning komma till stånd på utgiftssidan. Till en mindre del rymmer regeringens budgetförslag för 1985/86 sådana besparingar. Vi kommer i det följande att föreslå ytterligare nedskärningar som netto summerar till drygt 6 miljarder kronor i helårseffekt. Därutöver är det enligt vår mening angeläget att avveckla räntebidragssystemet inom bostadssektorn. Dessa åtgärder torde tillsammans kunna svara för ca två tredjedelar av den nödvändiga anpassningen av statens utgifter.

Det framtida bostadsfinansieringssystemet studeras i den statliga bostadskommittén. Flera alternativ är föremål för analys. Vi kan inte i dag binda oss för något alternativ. Inom loppet av några år bör dock en minskning av räntesubventionerna på 4—6 miljarder vara möjlig.

Utgiftspolitiken måste i huvudsak föras långsiktigt. Beslut som fattas under exempelvis våren 1985 ger ofta statsfinansiella effekter först 1986, i vissa fall ännu senare. Vi har i dag inte tillgång till någon bedömning av konjunkturutvecklingen under 1986 och även om en sådan förelåg skulle den på grund av osäkerheten ha ett starkt begränsat värde. Stabiliseringspolitiken måste med nödvändighet vara mer kortsiktig än utgifts- och besparingspolitiken. I den mån utgiftsminskningarna, som långsiktigt är nödvändiga, under t. ex. 1986 eller 1987, skulle visa sig vara mer omfattande än vad som är motiverat med hänsyn till den allmänna ekonomiska situationen får detta pareras med skatte- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om å andra sidan inga besparingar görs nu och man finner att finanspolitiken senare behöver stramas åt är det för sent att minska utgifterna — då återstår bara skattehöjningar som på längre sikt skadar ekonomin. Regeringens panikpaket hösten 1984 visar hur handlingsfriheten beskärs när man väntar in i det sista med åtgärderna. Förslagen om skattehöjningar motiverades då bl. a. med att den knappa tiden inte tillät andra åtgärder.

Vi återkommer till vårt budgetalternativ, men vill först redovisa några mer principiella synpunkter på statens finansförvaltning.

Staten har under senare år börjat bedriva en mer aktiv finansförvaltning. Vi ser detta som positivt. En diskussion av de spörsmål som då aktualiseras underlättas av tankeexperimentet att ställa upp en "balansräkning" för staten. På en sådan skulle tillgångssidan omfatta ett antal reala tillgångar — kraftverk, skogar, statliga företag m. m. — samt finansiella tillgångar, dvs. fordringar av skilda slag uppkomna genom statens utlåning. Skuldsidan består av statsskulden, eventuellt uppdelad på inhemsk resp. utländsk skuld, samt "årets förlust", dvs. det löpande budgetunderskottet.

Som i alla företag eller organisationer är det väsentligt att statens förvalt-

ning sker effektivt. Särskilt viktigt är naturligtvis detta i nuvarande läge när skulderna ökar snabbare än tillgångarna, dvs. den löpande verksamheten drivs med stort underskott. Frågan uppkommer om förvaltningen av tillgångarna skulle kunna medverka till att minska den årliga skuldökningen. Vi vill i detta sammanhang framhålla några principer som vi anser bör vara vägledande.

1. Sådana aktiviteter som i någon mening är "väsensfrämmande" bör kunna rensas bort. Det gäller t. ex. ett antal reala tillgångar vars verksamhet sköts lika bra eller bättre av marknaden. Som exempel kan nämnas många av de statliga företagen.

2. Vissa reala tillgångar har en mycket låg direktavkastning (i form av t. ex. inleveranser från affärsdrivande verks överskott) men har en real värdestegring. Man bör därför överväga om några och i så fall vilka skulle kunna säljas ut — privatiseras. Staten kan då med en gång tillgodogöra sig det kapitaliserade värdet av den framtida avkastningen, varvid både tillgångs- och skuldsidan minskar och ränteutgifterna sjunker. Bland tillgångar med dessa egenskaper kan nämnas kraftverk och skogsmark.

3. Även i fråga om de finansiella tillgångarna kan liknande resonemang föras. Staten skulle med andra ord kunna sälja vissa lånefordringar till marknaden, dvs. till andra kreditinstitut. Detta har inte minst den fördelen att de subventionsinslag som finns inbakade i statens utlåningsverksamhet blir mer öppet redovisade.

En liknande åtgärd som berör den löpande verksamheten är att flytta ut affärsverkens investeringar från statsbudgeten. Detta genomfördes förra året beträffande televerkets investeringar, men vi anser att det bör kunna gälla även SJ, Vattenfall, m. fl. statliga verk.

En rensning av statens tillgångs- och skuldsida på ovan skisserade sätt — genom utförsäljningar av tillgångar — medför en kraftig minskning av statsskulden och räntebördan. Det är emellertid väsentligt att denna typ av kapitalminskning inte används för förändringar i de löpande utgifterna eller inkomsterna. En "engångsintäkt" — även om sådana uppträder under en följd av år — t. ex. genom försäljning av statliga företag eller domänverkets skog kan med andra ord inte sägas ge budgetutrymme för ökade utgiftsprogram eller permanenta skattesänkningar.

Denna typ av effektiv "företagsekonomisk" finansförvaltning är lika relevant för kommuner och landsting som för staten. T. ex bör den innebära att kommunerna säljer av eventuella markområden som de nu äger liksom även eventuella fordringar som uppstått på grund av tidigare utlåningsverksamhet.

Folkpartiets budgetalternativ

De förslag folkpartiet i denna och andra partimotioner fört fram beräknar vi ha följande ekonomiska konsekvenser. Vi redovisar först de utgiftsnedskärningar som vi föreslår dels med helårseffekt, dels effekt på budget-

året 1985/86. Därtill kommer ett antal tillfälliga budgetförstärkande åtgärder, som är en tillämpning av ovan nämnda principer för en aktiv finansförvaltning. De har således en annorlunda karaktär än begränsningar i permanenta utgiftsprogram, men har naturligtvis betydelse för statsbudgetens kassamässiga saldo under nästkommande och ett antal följande budgetår.

		Bå 85/86	
Besparingar milj. kr.	Helår	preliminära	tillfälliga
Justitiedep.	3	3	
Försvarsdep.	—	—	(100)
Socialdep.			
sjukförsäkringen	1 810	600	
avgifter	230	230	
Kommunikationsdep.	475	390	50
Finansdep.	19	19	
Utbildningsdep.	82	82	
Jordbruksdep.	11	11	450
Arbetsmarknadsdep.			
arbetslöshetsförsäkring	800	400	
övrigt	73	73	
Bostadsdep.			
hyresrabatter m. m.	792	1 072	
kompensation för fastighetsskatten	1 150	1 150	
Industridep.	338	338	3 000
Civildep.	36	36	
Kommunernas statsbidrag	4 000	2 000	
Summa	9 800	6 400	3 500

Vissa poster kan behöva närmare förklaras.

Besparingarna inom *justitiedepartementet* är nettoeffekten av en besparing på 10 milj. kr. genom att poliser ersätter ABAB-vakter i tunnelbanan samt påslag med 5 milj. kr. för en utökning av antalet nämndemän till fem och 2 milj. kr. för fler aspiranter till polishögskolan.

Besparingen inom *försvarsdepartementet* består av en minskning av ramen för skyddsrumsbyggnader som får kassamässig effekt först senare.

Besparingarna inom *socialdepartementet* består av en viss sänkning av ersättningsnivån inom sjukförsäkringen och vissa avgiftshöjningar som likaså minskar belastningen på sjukförsäkringen. Vi föreslår en till 80 % sänkt ersättningsnivå under högst 30 dagar per år. Detta medför en minskad belastning på 1 900 milj. kr. Därtill föreslår vi att den s. k. insjuknandedagen görs effektiv för alla arbetstagare, vilket innebär ett minskat anslag på 360 milj. kr. Tillsammans ger detta en bruttobesparing på 2 260 milj. kr. Från detta har vi dragit den minskning i statlig inkomstskatt som uppkommer. Däremot sker ingen särskild kompensation till kommunerna för deras skattebortfall. Nettobesparingen beräknas till 1 810 milj. kr. på helår räknat. Förändringen kan emellertid inte träda i kraft förrän den 1

januari 1986, varför besparingseffekten under budgetåret 1985/86 kan uppskattas till 600 milj. kr.

De höjda avgifterna föreslås införas från den 1 juli 1985 och får därmed full effekt för budgetåret 1985/86. Förslaget har redovisats i särskild motion.

Besparingarna inom *kommunikationsdepartementet* består av ett permanent höjt avkastningskrav på televerket med 300 milj. kr. som får full effekt redan på nästa budgetår. Därtill kommer minskning av diverse bidrag till kommunerna för trafikverksamhet med 170 milj. kr. totalt från den 1 januari 1986 samt 55 milj. kr. genom utförsäljning av SJ:s stationshus och minskning av transportrådets verksamhet.

Besparingarna inom *finansdepartementets* verksamhetsområde utgörs av uteblivna administrationskostnader för den nya fastighetsskatten som vi föreslår skall avskaffas, samt minskningar inom statens pris- och kartellnämnd och konsumentverket. De får full effekt redan på nästa budgetår.

Besparingarna inom *utbildningsdepartementets* område är nettot av ett stort antal omprioriteringar som närmare redovisas i andra partimotioner. Ökningarna gäller främst studiemedlen och vissa kultursatsningar, medan besparingarna gäller presstödet samt bidrag till kommunal vuxenutbildning, studieförbunden och viss central kursverksamhet. Effekterna inträffar med full effekt budgetåret 1985/86.

Inom *jordbruksdepartementet* föreslås ökningar av diverse anslag till natur- och miljövård som närmare presenteras i våra partimotioner i dessa ämnen. Detta uppvägs av vissa besparingar inom främst lantbruksnämndernas verksamhet och bidragen till skogsvård — nettot av dessa poster blir 11 milj. kr. Därtill kommer utförsäljning av domänskog med ca 400 milj. kr. och jordbruksjord från jordfonden med ca 50 milj. kr.

På *arbetsmarknadsdepartementets* område föreslås en besparing på 800 milj. kr. inom arbetslöshetsförsäkringen. Detta torde motsvara en höjning av egenavgiften med ca 25 kr. per månad, vilken är avdragsgill vid beskattningen. Även här har avräkning skett för minskad statlig inkomstskatt. Övrigposten består av avskaffande av ett särskilt handledarbidrag inom ungdomslagen samt justering av lönekostnadsökningen för anställda inom Samhällsföretag.

Besparingarna inom *bostadsdepartementet* består för det första av diverse slopade bidrag — framför allt slopade hyresrabatter på 500 milj. kr., slopande av anslag för åtgärder för outhyrda lägenheter och för kommunal rådgivning. Helårseffekten blir här större än effekten på budgetåret 1985/86, på faktiska utbetalningar först senare. Därtill kommer utebliven kompensation (räntebidrag) för fastighetsskatten.

Vi föreslår därtill i vår partimotion om bostadspolitiken att bostadskommittén ges i uppdrag att utarbeta ett förslag till avveckling av räntesubventionerna. Detta torde på några års sikt kunna ge en besparing på mellan 4 och 6 miljarder kronor. Det finns alternativa metoder som kan tänkas för

att uppnå denna effekt men vi har som tidigare nämnts inte ansett oss ha tillräckligt underlag för att ännu kunna bedöma konsekvenserna av de olika metoderna. Det torde knappast vara möjligt att uppnå någon budgeteffekt vare sig på helåret 1986 eller budgetåret 1985/86.

Besparingarna inom *industridepartementets* område består dels av minskningar på ett stort antal mindre poster såsom branschprogram, vissa råd och delegationer, minskning av stödet till tekoindustrin och slopande av ett nytt selektivt bidrag som kallas småföretagsutveckling, dels av uteblivet kapitaltillskott på 200 milj. kr. till Industrifonden. Merparten av dessa anslagsminskningar är uppföljning av våra tidigare ställningstaganden i samband med olika propositioner under 1983 och 1984. Alla effekter uppträder redan nästa budgetår.

Under *civildepartementets* huvudtitel utgörs besparingen av utebliven folk- och bostadsräkning.

Slutligen föreslår vi en kraftig minskning av statsbidragen till *kommunerna*, på helår räknat med 4 miljarder kronor, från den 1 januari 1986. Denna kan t. ex. ske på det sätt som vi anvisat i tidigare motioner om den ekonomiska politiken, nämligen som en avgift på kommunernas och landstingens skatteunderlag. De realekonomiska beräkningar som ligger bakom besparingens storlek redovisas nedan i avsnitt om kommunerna.

Vi föreslår också vissa skattejusteringar, som framgår av nedanstående tabell.

Milj. kr.	Helår	Budgetåret 1985/86
Slopad fastighetsskatt	3 700	1 100
Marginalskattesänkning	800	250
Slopad förmögenhetsskatt på arbetande kapital	100	0
Återinförd skattereduktion för aktieutdelningar	250	0
Slopad skattereduktion för fackliga avgifter	+ 1 400	0
Slopad avdragsrätt för avgifter till arbetsgivarorganisationer	+ 100	0
Utebliven annonsskattehöjning	50	50
Summa skattesänkningar	3 400	1 400

Beräkningarna torde inte kräva några närmare kommentarer. Som framgår är beloppet för den nya statliga fastighetsskatten redovisat brutto. Inflationsskyddet har inte redovisats särskilt eftersom det endast hindrar en automatisk skattehöjning.

För budgetåret 1985/86 innebär vårt förslag ett budgetunderskott som ligger ca 9 miljarder kronor lägre än regeringens förslag eller på 55 miljarder kronor. Av minskningen beror ca 3,5 miljarder kronor på tillfälliga åtgärder.

Helårseffekten av förslagen till permanenta utgiftsnedskärningar och skattesänkningar blir omkring 6,5 miljarder kronor. Till detta kommer

ränteeffekten på ca 500 milj. kr. Till detta skall också läggas de kommande minskningarna av bostadssubventionerna. Effekterna av våra förslag kommer därför på längre sikt att bli en permanent budgetförbättring på mer än 10 000 milj. kr.

Kommunerna

Kommunsektorns expansion har varit en starkt pådrivande faktor i den offentliga sektorns tillväxt under hela efterkrigstiden. I början av 1980-talet sjönk tillväxten huvudsakligen som en följd av de åtgärder som dåvarande regeringar vidtog. Efter regeringsskiftet 1982 bröts emellertid denna trend, vilket framgår av nedanstående tabell.

Underliggande volymökning

1979	1980	1981	1982	1983	1984
>4,5	>4,5	3,0	2,7	1,1	2,4

Källa: Preliminär nationalbudget.

För 1985 förutses nu en ökning på 1,5 %. Bedömningarna i början av året tenderar emellertid att underskatta utvecklingen. Enligt vår uppfattning tillåter regeringen snabbare kommunal expansion än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

Den kommunala expansionen måste av samhällsekonomiska skäl begränsas till vad som följer av befolkningsförändringar. Det handlar då om en eller ett par tiondels procents ökning.

Kommunernas skatteintäkter för 1986 baseras på skatteunderlaget för 1984. Det kan beräknas öka med ca 8 %. Det motsvarar en ökning av kommunernas skatteintäkter på ca 10 miljarder kronor. Med 4 % inflation och en volymökning på några tiondelar kan utgifterna för de skattefinansierade verksamheterna beräknas öka med ungefär hälften härav. Vi anser det därför rimligt att begränsa kommunernas intäkter med 4 à 5 miljarder kronor för 1986.

Vi föreslår att riksdagen hos regeringen begär förslag om hur reglerna kan ändras i syfte att för 1986 minska kommunernas inkomster på angivet sätt.

Hemställan

Med anledning av vad som ovan anförts hemställs*

1. att riksdagen med avslag på proposition 1984/85:100 bil. 1 i motsvarande del godkänner de riktlinjer för den ekonomiska politiken som redovisas i motionen,
2. att riksdagen med avslag på proposition 1984/85:100 bil. 1 i motsvarande del godkänner de riktlinjer för budgetregleringen som redovisas i motionen,

* Se även motion 1984/85:2296—2300.

3. att riksdagen godkänner vad i motionen anförs om den kommunala ekonomin,
4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till regelförändringar i fråga om statsbidragen till kommunerna enligt vad som anförs i motionen,
5. att riksdagen godkänner de riktlinjer för en aktiv finansförvaltning som redovisas i motionen,
6. att riksdagen avslår förslaget att anvisa 36 317 000 kr. till folk- och bostadsräkningar.

Stockholm den 25 januari 1985

BENGT WESTERBERG (fp)
JÖRGEN ULLENHAG (fp) KERSTIN EKMAN (fp)
INGEMAR ELIASSON (fp) BJÖRN MOLIN (fp)
JAN-ERIK WIKSTRÖM (fp)