

Motion

1984/85: 117

Bengt Westerberg m. fl.

Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m. (prop. 1984/85: 45)

I proposition 1984/85: 40 behandlas – mot bakgrund av 1984 års långtidsutredning och remissbehandlingen därav – riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt. Regeringen föreslår att riksdagen skall godkänna de i propositionen redovisade riktlinjerna för politiken. I proposition 1984/85: 45 föreslås *dels* vissa skattehöjningar i syfte att stärka statsbudgeten och motverka att bytesbalansen försämras, *dels* vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

De ekonomisk-politiska målen

Målen för den ekonomiska politiken brukar anges till full sysselsättning, stabilt penningvärde, hög ekonomisk tillväxt, jämn fördelning av levnadsstandard, regional balans och balans i utrikesbetalningarna.

Långtidsutredningen har på flera punkter sökt precisera målen kvantitativt för att kunna närmare ange förutsättningarna för att de skall kunna uppnås samtidigt. Regeringen för nu i proposition 1984/85: 40 ett ganska utförligt resonemang om målen och det inbördes sambandet mellan dem, dock utan att närmare precisera dem. I stället har man sökt verbalt ange deras betydelse.

Den fulla sysselsättningen sägs vara den ekonomiska politikens "viktigaste" mål. Men samtidigt är ekonomisk tillväxt viktigt för att kunna klara full sysselsättning och därför sägs det vara "väsentligt att prioritera den ekonomiska tillväxten". Flera andra mål är i sin tur förutsättningar för hög ekonomisk tillväxt och trygg sysselsättning, t. ex. låg inflationstakt. Dessutom sägs det att en mera balanserad statsfinansiell situation "är en nödvändig förutsättning för att uppnå full sysselsättning". Att uppnå en sådan balans är därför "en av den ekonomiska politikens viktigaste uppgifter". Dessutom är det "av yttersta vikt" att bytesbalansen förbättras. Det enda mål som ges en något lägre prioritet är en jämn fördelning av levnadsstandard som endast "är och förblir ett av de centrala målen för den ekonomiska politiken".

Vi har förståelse för att regeringen inte finner det meningsfullt att i siffror precisera de ekonomisk-politiska målen, men vi finner samtidigt den diskussion som förs om målen till stora delar i sak helt innehållslös. Det hade varit mer klagörande om man endast konstaterat att det mellan dessa mål finns mycket komplicerade samband. De flesta ekonomisk-politiska åtgärder har t. ex. effekter på flera av målen men inte alltid så att de i alla

avseenden leder till ökad måluppfyllelse. Här kan man alltså stöta på konflikter både mellan de ekonomisk-politiska målen och mellan effekter på kortare och längre sikt.

Ett exempel på en sådan målkonflikt kan hämtas ur proposition 1984/85:45. Regeringen föreslår flera punktskatt höjningar vilka driver upp inflationstakten på kort sikt. Samtidigt sägs syftet vara att åstadkomma en åtstramning av finanspolitiken som på något längre sikt förutsätts ge en lägre inflationstakt än som eljest skulle uppkomma.

Det är en svaghet att regeringen i proposition 1984/85:40 knappast alls berör förekomsten av sådana målkonflikter. Att bara konstatera att alla mål är viktigast, prioriterade eller av yttersta vikt ger ingen ledning för utformningen av den ekonomiska politiken på medellång sikt. Regeringens diskussion blir på grund av denna brist tämligen ointressant som underlag för politiska avvägningar.

Målkonflikter

Vi vill ge två exempel på målkonflikter som kommer att nödvändiggöra politiska prioriteringar när den ekonomiska politiken skall utformas för de närmaste åren.

Bägge dessa målkonflikter handlar om fördelningseffekter på kortare och längre sikt, men oavsett vilka avvägningar som görs uppkommer också spridningseffekter till andra ekonomisk-politiska mål.

Vi delar regeringens bedömning att en av de viktigaste uppgifterna för den ekonomiska politiken under de kommande åren är att uppnå en bättre balans i statsfinanserna och att detta är en förutsättning för att uppnå full sysselsättning och lägre inflationstakt. Det råder heller inga delade meningar om att en hög ekonomisk tillväxt är av stor betydelse för att budgetunderskottet skall kunna reduceras. Men därutöver krävs aktiva budgetförstärkande åtgärder. Långtidsutredningen har för sin del preciserat dem till 18 miljarder kronor under perioden 1985–1987. Utan att skriva under på LU:s siffra tycks regeringen ändå i stort sett acceptera denna ambitionsnivå.

I princip står två vägar till buds, skatthöjningar och utgiftsminskningar. Det är något oklart vilken avvägning mellan dessa medel som regeringen förordar. Det slås dock fast att man framöver måste utgå från "ett i stort sett oförändrat skattetryck". I proposition 1984/85:45 framgår också att regeringen numera anser att det i första hand är genom utgiftsnedskärningar budgetförstärkningen skall åstadkommas. Förutom de nu föreslagna punktskatt höjningarna "krävs också åtgärder på utgiftssidan för att säkerställa att budgetunderskottet utvecklas på ett tillfredsställande sätt — — — alla möjligheter att dra ned på utgifter måste tas till vara. De få särskilt angelägna utgiftsökningar som kan bli aktuella måste i sin helhet finansieras genom neddragning av andra utgifter." Folkpartiet har tidigare

i flera motioner till riksdagen slagit fast att de nödvändiga budgetförstärkningarna måste ske genom minskning av utgifterna.

Nu är det emellertid en sak att i princip förorda utgiftsminskningar och en annan att verkligen genomföra sådana. Socialdemokraterna har tidigare avvisat varje tanke på minskade offentliga utgifter med hänvisning till de fördelningspolitiska effekterna. I polemik mot förslag från oss har man lagt fram kalkyler som visat att nedskärningarna skulle leda till högre boendekostnader, högre kommunalskatter etc., och slutsatsen har varit att de inte kan accepteras av fördelningspolitiska skäl.

Ett av felen med de socialdemokratiska beräkningarna har varit att de varit helt statiska. Man har helt bortsett från besparingarnas effekter på den ekonomisk-politiska utvecklingen på någon sikt, t. ex. på sysselsättning och inflation. Dessa effekter är på någon sikt av största betydelse just för att man skall kunna nå viktiga fördelningspolitiska mål. Regeringen framhåller nu att "den viktigaste fördelningspolitiska insats som regeringen kan göra är att driva en ekonomisk politik som leder till full sysselsättning och stabila priser". Samtidigt konstaterar man att aktiva budgetförstärkande åtgärder är en nödvändig förutsättning för att nå dessa mål.

Regeringen tycks nu alltså dra samma slutsats som vi tidigare gjort, nämligen att minskade offentliga utgifter, trots vissa kortsiktigt negativa fördelningseffekter, är ett nödvändigt inslag i en ekonomisk politik som bl. a. siktar till rättvis fördelning.

Problemet för socialdemokraterna är att de så länge påstått något annat att de nu har svårt att konkretisera de åtgärder deras principiella helomvändning motiverar. De som fortfarande motsätter sig utgiftsminskningar kan alltid påminna om vad statsministern, finansministern och andra ledande företrädare för partiet tidigare uttalat om den "förtorkade" besparingspolitiken, om att besparingar inte har några som helst effekter på budgeten, om att de skulle leda till ett annat och sämre samhällssystem osv. Man har själv blivit fånge i den fälla man ursprungligen sökte gillra för andra. Sannolikt kan detta också vara en förklaring till att man så sorgfälligt undvikit en diskussion om denna målkonflikt mellan fördelningseffekter på kortare och längre sikt.

Vi skall ge ytterligare ett exempel på en liknande målkonflikt. Progressiv inkomstskatt och inkomstprövade sociala förmåner har införts i fördelningspolitiskt syfte. Vid en snabb upptrappning av skattesatser och avgifter resp. en snabb nedtrappning av bidrag uppkommer emellertid marginaleffekter som kan bli mycket besvärande och negativt påverka människors beteende.

Det råder i dag en betydande enighet om att såväl marginaleffekterna, särskilt för barnfamiljer, som marginalsatserna för många inkomsttagare är så höga att de skapar besvärande snedvridningseffekter i ekonomin. Samtidigt är det emellertid uppenbart att åtgärder för att minska marginalskatter och andra marginaleffekter kortsiktigt kan ge fördelningseffekter

som kan anses stötande. Även här möter vi alltså en målkonflikt mellan effekter på kortare och längre sikt. Inte heller denna målkonflikt har behandlats i regeringens proposition.

Det hade varit intressantare, och av större betydelse för debatten om den ekonomiska politikens utformning, om regeringen diskuterat målkonflikter av detta slag i stället för att bara räkna upp de ekonomisk-politiska målen och hävda att alla är ungefär lika viktiga.

Ekonomisk politik för samhällsekonomisk balans

Långtidsutredningen har framhållit betydelsen av att pressa ned pris- och löneökningstakten i ekonomin och den har också understrukit vikten av att minska det statliga budgetunderskottet, vilket är betydelsefullt inte minst för att åstadkomma den lägre pris- och löneökningstakten.

Den samhällsekonomiska utvecklingen bestäms inte ensidigt av statsmakterna. Sveriges internationella beroende framhålls helt riktigt i regeringens proposition, liksom bl. a. det ansvar som ligger på arbetsmarknadens parter. När man använder begreppet "ekonomisk politik" måste man emellertid rimligen avse de åtgärder som statsmakterna kan vidta för att påverka den ekonomiska utvecklingen. Man måste alltså skilja mellan en önskvärd utveckling, vars förverkligande är beroende också av beslut och händelser utanför regeringens kontroll, och den ekonomiska politiken. Proposition 1984/85: 40 utmynnar i en hemställan från regeringen att riksdagen skall godkänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Vad riksdagen egentligen skall godkänna framstår som ganska oklart. I propositionen redovisas nämligen mycket litet av sådana riktlinjer.

De riktlinjer som förekommer avser den statliga budgetpolitiken. De överensstämmer med vad riksdagen redan tidigare uttalat. Som vi tidigare noterat är regeringen oklar vad gäller avvägningen mellan utgiftsnedskärningar och inkomstförstärkningar. De under hösten framlagda förslagen har dock helt tagit sikte på inkomstförstärkningar trots att man i de aktuella propositionerna också framhåller vikten av utgiftsnedskärningar. Förklaringen till denna obalans i regeringens åtgärdsförslag har vi tidigare berört.

Enligt vår uppfattning måste utgiftspolitikens föras utifrån förutsättningarna om ett oförändrat och på sikt något minskat skattetryck. Skattetrycket i Sverige kan inte höjas utan att det får negativa effekter på samhälls ekonomin. En annan sak är att skattesystemet behöver ändras på flera punkter för att bli mer rättvist och understödja andra ekonomisk-politiska mål. Inom ramen för ett oförändrat skattetryck kan det då bli aktuellt både med höjda och sänkta skattesatser. Vi anser t. ex. att marginalsatserna bör sänkas och att skattebördan måste omfördelas så att den lättas för barnfamiljerna.

Även regeringen inser numera att det finns gränser för hur högt skatte-

trycket kan bli. Det är mot den bakgrunden man nu talar om ett "i stort sett oförändrat skattetryck". Formuleringen, liksom talet om inkomstförstärkningar i annat sammanhang, håller emellertid öppet för skattehöjningar. Hittills är det den väg man i första hand valt för att förstärka budgeten. De senaste exemplen är de i proposition 1984/85: 45 föreslagna skattehöjningarna samt den tidigare föreslagna fastighetsskatten.

Regeringen tycks fången i tanken att det går an med små skattehöjningar även om man tvekar inför stora. Problemet är att de flesta skattehöjningar är små. Det handlar nästan alltid om någon procent på arbetsgivaravgiften eller någon hundralapp på inflationsskyddet. Om man aldrig sätter ett definitivt stopp för skattehöjningar kommer skatterna att fortsätta stiga. Många små skattehöjningar blir så småningom tillsammans stora. Vill man inte ha stora skattehöjningar måste man därför säga nej även till små.

Regeringen hävdar att skattekvoten, dvs. de totala skatterna som andel av BNP, har varit i stort sett oförändrad sedan 1977. Det är grovt sett korrekt, men en höjning av kvoten har dock skett efter regeringsskiftet 1982. Man måste vid en jämförelse av skattekvoten mellan olika år beakta att kvoten varierar något med konjunkturerna. Under goda år då kapitalandelen av förädlingsvärdet i regel är större tenderar kvoten att sjunka något och vice versa. Den höjning av skatteuttaget som faktiskt har skett sedan 1982 är alltså i verkligheten större om man tar hänsyn till dessa svängningar. Detta kommer att bli uppenbart när konjunkturen åter vänder nedåt. Skattekvoten överstiger nu klart 50% av BNP. Ett annat sätt att illustrera den skatteökning som skett är att studera hushållssektorns skattebelastning. Det visar sig då att de direkta skatter och avgifter som belastar hushållen har successivt ökat i förhållande till hushållens faktorinkomster. Andelen var 39% 1982 medan prognosen för 1984 ligger på 41,2%. Totalnivån är i detta sammanhang mindre intressant eftersom mervärdesskatten inte är inräknad, men förändringen sedan socialdemokraterna övertog regeringsmakten är alldeles tydlig. Det handlar om en ökad belastning i direkta skatter och avgifter på hushållen med mer än 2 procentenheter.

Det bör i sammanhanget påpekas att skattekvoten är ett ofullständigt och många gånger missvisande mått på skattetrycket. När sociala förmåner höjts och samtidigt gjorts om till beskattningsbara inkomster har också skattekvoten höjts. Om sociala förmåner delvis ersätts med inkomstavdrag eller skattereduktioner sänks på motsvarande sätt skattekvoten. Viktigare är egentligen att analysera skatternas effekter på hushållens och företagens ekonomiska överväganden och beteende. Då är den totala skattekvoten ointressant, och beskattningen i de konkreta beslutssituationerna det relevanta.

Kortsiktigt kan sannolikt skärpta skatter ge något högre inkomster till stat och kommuner, men på längre sikt, när människor och företag anpassat sig till de högre skattesatserna, tror vi inte längre man kan räkna med det. Mycket talar för att vi i Sverige slagit huvudet i skattetaket. Det

innebär bl. a. att högre skatter med största sannolikhet inte ger högre intäkter till stat och kommun. Detta antagande stöds av flera färska studier om de svenska skatterna. Därtill kommer som tidigare antytts negativa effekter på ekonomins funktionssatt.

Av avgörande vikt för en utveckling mot samhällsekonomisk balans är enligt LU, och enligt regeringen, att pris- och löneökningstakten kan nedbringas kraftigt. I LU talas om en ny "lönemodell" vilken 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, men det är också 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 under de närmaste åren är det av allra största vikt att ta ställning till vilka riktlinjer som på detta område bör gälla för statsmakternas handlande.

Vi skall i det följande diskutera fyra aspekter på den ekonomiska politiken och lönebildningen som vi anser 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 ned 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.

Under våren 1983 formulerade regeringen ett inflationsmål för 1984 på 4%. Enligt regeringens mening åtföljdes denna målsättning med ett ambitiöst antiinflationprogram. På den punkten har vi en avvikande uppfattning. Huvudskälet till att regeringen grovt misslyckats på denna punkt är just att det ambitiösa målet inte förenats med en kraftfull antiinflationspolitik.

Det viktigaste inslaget i en sådan borde ha varit en stramare finanspolitik, vilket hade krävt större utgiftsminskningar än de regeringen hittills måktat med.

Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslösheten

I den ekonomiska forskningen och litteraturen har under senare år åtskilligt intresse ägnats frågan om ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter för uppnåendet av olika ekonomisk-

politiska mål. Flera olika "modeller" har särskilt efter första oljekrisen prövats i skilda länder. Det är knappast möjligt att av de jämförande studier som gjorts dra säkra slutsatser om hur olika modeller fungerar men de ger dock stöd för vissa bedömningar.

En är att om statsmakterna korrigerar alla negativa effekter av för höga avtal så finns en tendens att löneökningstakten blir hög. Denna erfarenhet har vi bl. a. i Sverige. 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. Det gäller både arbetsgivare och arbetstagare.

Det är en viktig uppgift för den ekonomiska politiken att skapa sådana incitament. En möjlighet som föreslagits både i litteraturen och i den politiska debatten är att statsmakterna övervältrar ansvaret för t. ex. sysselsättningen på arbetsmarknadens parter. Tanken är att regeringen inför avtalsförhandlingarna klargör att om avtalet hamnar så högt att det driver fram ökad arbetslöshet så kommer staten inte att vidta några åtgärder för att möta den. Parterna får ta det fulla ansvaret för arbetslösheten. Det bör understrykas att syftet med denna uppläggning naturligtvis inte är att driva upp arbetslösheten utan att ge parterna ett incitament att hålla löneökningarna nere. Ändå stöter denna politik enligt vår bedömning på avgörande svårigheter.

Låt oss nämna tre sådana.

- För det första finns ett trovärdighetsproblem. Om parterna tror att regeringens uttalande bara är ett tomt hot har de ingen anledning att fästa vikt vid det. För att bevisa att det är allvar kan regeringen tvingas acceptera en period av hög arbetslöshet. Det kan innebära mycket höga sociala och mänskliga kostnader för att på längre sikt nå fram till en rimligare ordning.
 - För det andra finns ett precisionsproblem. Om den arbetslöshet som kan bli en följd av för höga avtal huvudsakligen drabbar andra än dem som är organiserade är det inte säkert att parterna känner någon stark press att ta hänsyn till dem i löneförhandlingarna. Kostnaderna kan alltså komma att bäras av andra än dem som hade möjligheter att påverka löneökningen. Det kan handla t. ex. om kvinnor och ungdomar som är på väg in på arbetsmarknaden.
 - 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, t. ex. staten. 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.
- Enligt vår bedömning är det nödvändigt att finna ett alternativ där

arbetsmarknadens parter ges incitament att sluta löneavtal som inte skapar arbetslöshet. Samtidigt bör statsmakterna stå fast vid ett ansvar för dem som ändå blir arbetslösa. Det är också nödvändigt att utforma systemet så att incitamenten byggs in i systemet och inte är beroende av de beslut som efter förhandlingarna kan komma att fattas av statsmakterna. Det är med andra ord nödvändigt att klara trovärdighetsproblemet utan att behöva gå vägen över ökad öppen arbetslöshet.

Vi menar att en reformering av systemet för arbetslöshetsersättning kan bidra till att lösa detta problem. En grundläggande styrka med det svenska systemet är att arbetslöshetskassorna är knutna till de fackliga organisationerna. Man kan därför skapa "raka rör" mellan parternas förhandlingsbord och arbetslöshetens, dvs. arbetslöshetskassornas, kostnader.

Sådana "raka rör" införs om egenavgifterna till arbetslöshetsförsäkring höjs. Samtidigt bör man överväga att öka arbetsgivarnas ansvar för finansieringen av försäkringen. Även gentemot arbetsgivarna finns nämligen ett trovärdighetsproblem. Om de räknar med att statsmakterna genom successiva devalveringar tar ansvaret för konkurrenskraften minskar deras incitament att stå emot lönekostnadsökningar som skulle försvaga konkurrenskraften.

I samband med att arbetslöshetsförsäkringen reformeras enligt dessa riktlinjer bör man också överväga möjligheten att finansiera andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder än arbetslöshetsersättning med försäkringsmedel. I själva verket kan man 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 arbetslöshetsersättning 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 då 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 redovisat i andra sammanhang, stimulera sådana system.

Det kan inte uteslutas att höjda egenavgifter till arbetslöshetsförsäkring kan leda till att vissa försöker dra sig ur systemet. Det kan därför finnas skäl att överväga om medlemskap i en arbetslöshetskassa bör vara ohligatorisk. 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 självfallet 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 har tidigare berört marginalsatserna och den målkonflikt som kan ligga i att sänkta marginalsatser har olika fördelningseffekter på kortare och längre sikt. På kort sikt kan en marginalsattesänkning ge vissa mindre önskvärda fördelningseffekter, genom att skattelättnaderna i kronor blir större för personer med högre inkomster. På längre sikt kan lägre marginalsatser emellertid antas påverka den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och inflationstakten på ett sätt som mer än återtar denna effekt och därigenom ökar den fördelningspolitiska rättvisan.

Vi är övertygade om att lägre marginalsatser 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 sänka marginalsatserna. Det är också viktigt att de uppnådda sänkningarna säkerställs genom att skatteskalan ges ett fullständigt inflationskydd.

Det bör framhållas att lägre marginalsatser också har andra positiva effekter än att påverka lönebildningen. Det minskar också andra snedvridningseffekter i ekonomin.

Till sist vill vi också understryka att det inte är tillräckligt att uppmärksamma endast marginalsatserna i inkomstskattesystemet. Marginaleffekterna i olika avseenden är ofta större än vad som kan avläsas i en inkomstskattetabell. Det gäller både för t. ex. barnfamiljer som berörs av inkomstprövade bostadsbidrag och daghemsavgifter och för arbetsgivare vars kostnader också påverkas av arbetsgivaravgifterna. Den "kil" som med skattesystemets hjälp drivs in mellan t. ex. köpare och säljare av tjänster bidrar till besvärande obalanser och resursstyrningsproblem på marknaden.

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. Statsmakternas roll som arbetsgivare skapar vissa problem som också varit föremål för debatt under senare år.

Det viktigaste av dessa problem är att det för staten – och för landsting och kommuner – inte på samma sätt som för privata arbetsgivare finns någon spärr i form av en marknad som säger stopp när priserna stiger för mycket. I slutändan kan de offentliga arbetsgivarna alltid finansiera höga löneökningar med skattehöjningar. En arbetsmarknadskonflikt på den offentliga sidan drabbar i hög grad allmänheten och eftersom mycket av kritiken i en sådan situation riktas mot de politiskt ansvariga kan det också finnas en risk att dessa köper sig fria genom att acceptera högre löneökningar än vad som anses rimligt.

Ytterligare en punkt som diskuterats gäller kombinationen av anställ-

ningstrygghet för offentliganställda och fri förhandlings- och strejkrätt. För att strejkrätten skall användas på ett ansvarsfullt sätt har man menat att det måste finnas en realistisk risk att jobben försvinner. Den risken är mindre inom den offentliga sektorn än i den marknadsberoende. Detta ger enligt många de fackliga organisationerna på det offentliga området en alltför stark förhandlingsposition.

I den ekonomiska och politiska debatten har också flera förslag nämnts som syftar till att förändra rådande förhållanden. Ett är att ta bort strejkrätten för de offentliganställda, ett annat att införa "utgiftstak" (cash limits) för statliga (och andra offentliga) myndigheter. Kostnadsökningar utöver dessa tak skulle alltså leda till personalminskning.

Enligt vår bedömning överväger nackdelarna med dessa uppslag fördelarna. Det är svårt att finna någon annan form för fastställande av löner och andra anställningsvillkor än de fria förhandlingar som nu finns. Varje annan form innebär dessutom att löntagarna avbördas allt ansvar för samhällsekonomin och att statsmakterna får ta över ansvar för lönestruktur m. m. in i minsta detalj. Det är inte någon önskvärd utveckling. Utgiftstak kan synas vara ett intressant förslag, men det har den uppenbara nackdelen att besluten om verksamhetens omfattning i praktiken överläts åt de anställdas organisationer. Skulle statsmakterna verkligen kunna acceptera att för höga löneökningar för militär personal automatiskt – utan politisk prövning – leder till sänkt försvarsberedskap? Vi anser inte att det är rimligt.

Ytterligare en möjlighet som diskuterats är att ge statens arbetsgivarverk en friare position för att det skall kunna föra avtalsförhandlingarna och träffa avtal utan politisk inblandning. Vi anser inte heller detta alternativ särskilt realistiskt. Til syvende og sidst måste regering och riksdag ta ansvar för konsekvenserna av ett ingånget avtal.

Däremot måste krav på staten som arbetsgivare i olika avseenden skärpas. Statsmakterna bör sålunda tydligare än hittills klargöra vilka gränser som sätts av å ena sidan att det inte längre är möjligt att höja skatterna och å andra sidan av att det finns en skyldighet gentemot medborgarna att upprätthålla en god service på flera områden.

Det är uppenbart att de instruktioner som av regeringen getts inför årets avtalsförhandlingar i dessa avseenden var otillräckliga. Med den inriktning på industriell expansion som den ekonomiska politiken i princip har är det dessutom viktigt att inte de statliga avtalen blir löneledande. Det är nödvändigt att den konkurrensutsatta sektorn får komma först och får avgöra löneutrymmet.

Ytterligare en faktor som kan vara av viss betydelse i detta sammanhang är om den offentliga servicen får möta ökad konkurrens från enskilda företag och institutioner. Det primära syftet med att uppmuntra sådana alternativ är givetvis inte att påverka förutsättningarna för avtalsförhandlingar, men en sidoeffekt kan vara att man också i detta avseende uppnår

en ökad marknadskänslighet. Självfallet kan man inte a priori avgöra om detta i enskilda fall leder till högre eller lägre löneökningar.

Avslutning

Avtalsförhandlingarna bör ske mellan fristående parter och utan statsmakternas direkta inblandning. Men regeringen kan aldrig bortse från att förhandlingsmiljön påverkas av den ekonomiska politiken. I en proposition som behandlar riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt, och där löne- och prisbildningen utpekas som den avgörande faktorn för den ekonomiska utvecklingen, borde regeringen ha diskuterat dessa frågor. Det är uppseendeväckande att det ej skett.

Den avsaknad av en strategi för hanteringen av avtalsförhandlingar i allmänhet som avspeglas i denna tystnad från regeringens sida har också kommit till konkret uttryck i agerandet i samband med årets avtalsförhandlingar. Regeringens uttalanden om löneutrymme kom i realiteten att lägga ett golv för löneökningarna. Avtalet på den statliga sidan översteg sedan vad regeringen själv bedömt som rimligt och detta blev normerande för övriga avtalsområden. Sedan detta stod klart försökte regeringen överväldna ansvaret på de privata arbetsgivarna. Flera uttalanden från regeringshåll har innehållit förtäckta hot mot den fria förhandlingsrätten. Med sitt panikpaket i våras ingrep regeringen mitt under pågående avtalsförhandlingar och nu upprepas det misstaget igen. För att dämpa kritiken har regeringsföreträdare nu tvingats ställa ut löften om politiska åtgärder för att åstadkomma reallöneförbättringar. Denna erfarenhet illustrerar tydligt hur nödvändigt det är att regeringen har en långsiktig strategi för hur den ekonomiska politiken skall läggas upp inför avtalsförhandlingarna.

Hittills uppnådda resultat av den ekonomiska politiken

I proposition 1984/85: 45 har regeringen redovisat de resultat som den anser sig ha uppnått med den hittills förda ekonomiska politiken. Den bild som tecknas är mycket ljus. Många av de nyanser som ändå funnits i tidigare propositioner om den ekonomiska utvecklingen är nu som bortblåsta.

Visst finns det ljuspunkter i svensk ekonomi. Dit hör främst de betydande framgångar som svenska företag nått både på exportmarknaderna och i internationell konkurrens på den svenska marknaden. Till en del beror givetvis dessa framgångar på den kombinerade effekten av 1981 och 1982 års devalveringar. Men när det gäller framgångarna på exportmarknaderna, och i synnerhet i USA, är en ännu viktigare förklaring den betydande marknadstillväxt som där har skett. Den ytterligare förbättring av exportutvecklingen som skett i förhållande till regeringens bedömning våren 1983 beror helt på marknadstillväxten, inte på en ökning av våra marknadsandelar.

I den reviderade finansplanen våren 1983 bedömde regeringen att exportökningen av bearbetade varor under åren 1983–1985 till ungefär lika delar skulle bero på marknadstillväxt och andelsvinst. Enligt konjunkturinstitutets höstbedömning kommer andelsvinsten nu att bli endast två tredjedelar av den förväntade vilket dock kompenseras av en dubbelt så snabb marknadstillväxt.

Ett annat positivt drag i utvecklingen under denna konjunkturuppgång har varit att tillväxten främst berott på en uppgång i exporten och investeringarna, medan konsumtionen hållits tillbaka.

Men sedan detta konstaterats måste det också framhållas att det finns åtskilliga problem i svensk ekonomi vilka regeringen försummat att beröra. Att sysselsättningen ökat är i och för sig glädjande. Men sysselsättningsökningen har varit lägre än i högkonjunkturer på 1970-talet och arbetslösheten är högre än i någon tidigare högkonjunktur och dessutom högre än i tidigare lågkonjunkturer. Arbetslösheten är f. n. ungefär densamma som under 1982 då vi befann oss i slutfasen av den längsta och djupaste lågkonjunkturen efter kriget. Det inger allvarliga bekymmer. Utvecklingen har också varit klart sämre än vad regeringen tidigare förutsagt.

Budgetunderskottet har minskat något men mindre än vad som hade varit önskvärt. Budgetåret 1981/82, som inträffade under lågkonjunkturen och som var det sista året för vilket mittenregeringen hade fullt ansvar för budgeten, motsvarade underskottet drygt 11 % av BNP. Under innevarande budgetår uppskattas underskottet exkl. extraordinära och tillfälliga åtgärder bli ca 1 procentenhet lägre. Det är inte särskilt imponerande med hänsyn till att vi nu har ett betydligt gynnsammare konjunkturläge. Dessutom förutser finansministern en viss försvagning av budgeten.

Inflationstakten har minskat något, men skillnaden mellan inflationen i Sverige och inflationen i våra konkurrentländer är större i dag än 1982. Då låg den svenska inflationstakten i paritet med den internationella, i dag ligger den ca 3 procentenheter högre. I praktiken innebär det att den konkurrensfördel som devalveringarna gav svenska företag håller på att ätas upp i snabb takt. En viktig förklaring till den högre inflationstakten är nämligen de högre lönekostnadsökningarna i Sverige.

Inflationen under loppet av 1984 tycks nu närma sig 8 %. Det innebär att regeringens inflationsmål missats med bred marginal. Det förefaller också som om regeringen nu helt släppt greppet om inflationen. Sedan väl målet missats tycks man inte anse att det spelar någon roll vilken inflation det blir i år. Det är en orimlig hållning. För människorna är det de totala prisstegringarna under 1984 och 1985 som är av betydelse. Men regeringen tycks nu närmast vilja driva upp inflationstakten i år för att på det sättet öka möjligheterna att nå målet för 1985. I verkligheten har inflationstakten för 1984 varit så hög att den totala inflationen regeringen tidigare ansåg acceptabel för de bägge åren 1984 och 1985 redan har överträffats. Regeringen erkänner visserligen detta misslyckande, men i mycket försonande ordalag.

Det är uppenbart att den högre inflationstakten är en av förklaringarna till både det befarade ökade budgetunderskottet och till den förhållandevis svaga sysselsättningsutvecklingen. Faktum är alltså att regeringen misslyckats att uppnå de viktigaste målen för den ekonomiska politiken som man förra våren satte upp.

Vi har tidigare framhållit att den viktigaste orsaken till regeringens misslyckande är den alltför svaga budgetpolitiken. När vi förordat en stramare politik har vi just pekat på riskerna för den utveckling som nu faktiskt realiserats. Det är den i grunden felaktiga bedömning som gjorts av regeringen som framtvingat två panikpaket i tät följd, först i våras mitt under pågående avtalsförhandlingar och sedan nu i höst.

Regeringens förslag till ekonomisk-politiska åtgärder

Regeringen föreslår nu en åtstramning av finanspolitiken. Vi har inte några principiella erinringar mot åtstramningen som sådan. Tvärtom är det vad vi förordat under lång tid, senast i våra motioner om den ekonomiska politiken i januari och i maj i år.

Men regeringen föreslår enligt vår uppfattning fel åtgärder vid fel tidpunkt. Den nödvändiga åtstramningen av finanspolitiken bör, som vi tidigare framhållit, ske genom en minskning av de offentliga utgifterna och inte genom skatthöjningar som urholkar löneökningarna och försvagar företagets konkurrenskraft. Efter en följd av år med minskade reallöner efter skatt är det rimligt att dessa åter får öka.

Det är viktigt inte minst med hänsyn till den långsiktiga utvecklingen. Det har talats mycket under senare år om att vi skall arbeta oss ur krisen. Det är då också viktigt att människor känner att det lönar sig att arbeta. Regeringens förslag innebär att man omedelbart när arbetet hörjar ge resultat vill dra in frukterna av det. Samtidigt är man uppenbarligen beredd att ställa politiska åtgärder i utsikt som skall garantera reallöneökningar. Det är verkligen att ta med ena handen och ge med den andra. En riktigare politik är även i detta perspektiv att låta åtstramningen ske på utgiftssidan och inte genom skatthöjningar.

Regeringens skatteförslag läggs nu fram bl. a. med hänvisning till att det är bråttom: "Det är främst genom åtgärder på budgetens inkomstsida, som det går att snabbt åstadkomma positiva effekter på statsfinanserna."

Det är i och för sig riktigt att det tar längre tid att besluta om och genomföra utgiftsminskningar. Det var också mot den bakgrunden vi redan i januari föreslog att riksdagen skulle besluta om minskade utgifter. I ett något längre perspektiv är det emellertid skadligt för svensk ekonomi att fortsätta skatthöjningspolitiken. Även om man nu är sent ute bör därför besparingslinjen väljas. Vi får hänvisa till de konkreta förslag som vi redovisade i vårens ekonomisk-politiska motioner.

Vi avvisar således regeringens förslag till skattehöjningar, dock med undantag för de justeringar av alkohol- och tobaksskatterna som föreslås. Enligt de principer som gäller för dessa skatter bör justering ske i takt med att prisnivån i övrigt höjs för att inte relativpriserna på alkohol och tobak skall sjunka. Det är enligt vår bedömning lämpligt att göra en sådan justering av skattesatserna nu och vi kan därför i dessa hänseenden godta regeringens förslag.

I arbetsmarknadsministrarnas anförande i propositionen tecknas en mycket positiv bild av situationen på arbetsmarknaden. Det sägs också att det finns "förutsättningar för en förbättring av arbetsmarknadssituationen under det närmaste året". Att regeringen trots det tvingas föreslå ytterligare 1 750 milj. kr. till arbetsmarknadspolitiska åtgärder beror till största delen på de effekter som de föreslagna skattehöjningarna kan väntas få på arbetsmarknaden. Med hänsyn till att vi avvisar skattehöjningarna – med undantag av alkohol och tobak – och till att de besparingsinsatser vi förordar i regel inte kan sätta in så att de får effekter redan från den 1 december eller från årsskiftet blir behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i vårt alternativ mindre. Vi avvisar därför regeringens förslag till ytterligare insatser.

Om särskilda problem skulle uppstå lokalt som kan motivera större insatser än vad det finns utrymme för bör regeringen utnyttja finansfullmakten och senare återkomma till riksdagen.

Sammanfattning

Folkpartiet avvisar de (oklara) förslagen till riktlinjer för den ekonomiska politiken, skattehöjningarna och de nya utgiftsförslagen.

Regeringens inledande diskussion om de olika målen för den ekonomiska politiken i proposition 1984/85:40 karakteriseras av att alla mål är "viktigast". Diskussionen blir därför ointressant som underlag för politiska avvägningar.

Det saknas helt en diskussion av tänkbara konflikter mellan de olika målen. De flesta ekonomisk-politiska åtgärderna har t. ex. effekter på flera av målen men inte alltid så att de i alla avseenden leder till ökad måluppfyllelse.

Ett exempel på en sådan målkonflikt är de fördelningspolitiska effekterna på kortare och längre sikt som uppkommer av olika sätt att angripa budgetunderskottet. Regeringen tycks där i texten dra samma slutsats som folkpartiet sedan länge dragit, nämligen att minskade offentliga utgifter, trots vissa kortsiktiga negativa fördelningseffekter, är ett nödvändigt inslag i en ekonomisk politik som bl. a. siktar till rättvis fördelning på längre sikt. Det är emellertid en sak att i princip förorda utgiftsminskningar och en annan att verkligen genomföra sådana. Regeringen har i detta avseende blivit fånge i den fälla man försökte gillra för andra, myten om den "förtor-

kan de borgerliga besparingspolitiken. Därför är den väg som hittills valts för att förstärka budgeten skattehöjningar. Folkpartiet anser att detta är fel väg. De nödvändiga budgetförstärkningarna måste ske genom minskning av utgifterna, inte genom skattehöjningar.

Regeringen tycks vara fånge i tanken att det går an med små skattehöjningar även om man kanske tvekar inför stora. Men många små skattehöjningar blir så småningom tillsammans stora. Vill man inte ha stora skattehöjningar måste man därför säga nej även till små.

Enligt långtidsutredningen, och enligt regeringens egen bedömning, är det av avgörande vikt för en utveckling mot samhällsekonomisk balans att pris- och löneökningstakten kan nedbringas kraftigt. Regeringen saknar emellertid helt en strategi för att uppnå detta. I propositionen förbigås nästan helt statsmakternas roll i detta sammanhang, vilket är anmärkningsvärt.

Folkpartiet för i motionen en diskussion om fyra aspekter på den ekonomiska politiken och lönebildningen som vi anser vara av särskilt stort intresse: sambandet mellan finanspolitiken och löneökningstakten, statens resp. parternas ansvar för arbetslösheten, skattepolitiken och lönerna, samt statens roll som arbetsgivare.

Det finns ljuspunkter i ekonomin men ännu flera problem.

Inflationen under loppet av 1984 tycks nu närma sig 8 %. Det innebär att regeringens inflationsmål på 4 % missats med mycket bred marginal. Det förefaller också som om regeringen nu helt släppt greppet om inflationen. Man tycks vilja driva upp inflationstakten i år för att på det sättet öka möjligheterna att nå målet för 1985. I verkligheten har inflationstakten för 1984 varit så hög att den inflation regeringen tidigare ansåg acceptabel för de bägge åren 1984 och 1985 redan har överträffats. Detta måste anses vara ett mycket stort misslyckande.

Den viktigaste orsaken till regeringens misslyckande är den alltför svaga budgetpolitiken. Det är denna felaktiga bedömning som framtingat två panikpaket i tät följd, först i våras mitt under pågående avtalsförhandlingar och sedan nu i höst.

Eftersom folkpartiet avvisar skattehöjningarna vars främsta kortsiktiga effekt är att dra in köpkraft och minska antalet arbetstillfällen inom den privata sektorn behövs i vårt alternativ inte heller de föreslagna arbetsmarknadspolitiska insatserna. Den främsta effekten med regeringspolitiken blir att enskilda fasta arbetstillfällen ersätts med i bästa fall lika många jobb inom den offentliga sektorn, framför allt i kommunerna. Folkpartiet anser att detta är en felaktig politik. I stället bör ansträngningarna inriktas på att stimulera antalet arbetstillfällen inom den privata sektorn och dämpa den kommunala expansionen.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs
att riksdagen med avslag på proposition 1984/85: 45 godkänner de
riktlinjer för den ekonomiska politiken som förordats i motionen.

Stockholm den 12 november 1984

BENGT WESTERBERG (fp)

JÖRGEN ULLENHAG (fp)

INGEMAR ELIASSON (fp)

KERSTIN EKMAN (fp)

JAN-ERIK WIKSTRÖM (fp)