

NYA VILLKOR FÖR EKONOMI OCH POLITIK

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

EKONOMIKOMMISSIONENS FÖRSLAG

SOU 1993:16

NYA VILLKOR

FÖR EKONOMI
OCH POLITIK

EKONOMIKOMMISSIONENS FÖRSLAG

SOU 1993:16



Statens offentliga utredningar

1993:16

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik

Ekonomikommissionens förslag

Stockholm i mars 1993

Astor Lindbeck

Torsten Persson

Oluf Petersson

Agnar Sanden

Betänkande av Ekonomikommissionen

Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13294-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 10 december 1992 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, att tillkalla en kommission med uppdrag att komma med förslag om den ekonomiska politikens utformning i ett medellångt perspektiv.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Finansdepartementet samma dag professorn Assar Lindbeck som ordförande, som ledamöter professorn Torsten Persson, docenten Olof Petersson, ekon.dr Birgitta Swedenborg och som sakkunniga professorerna Agnar Sandmo och Niels Thygesen. Till sekreterare i kommissionen utsågs tekn.dr Per Molander och till biträdande sekreterare assistenten Siv Milton.

Kommissionen har antagit namnet Ekonomikommissionen.

Kommissionen har haft ett tiotal sammanträden och vid vissa av dessa hört experter på olika delområden.

Kommissionen har uppdragit åt ett antal experter att utreda vissa specialproblem. Dessa expertbilagor publiceras separat. Vissa av bilagorna har direkt utnyttjats i kommissionens arbete, medan andra främst bör ses som komplettering till betänkandet. För slutsatser och rekommendationer i bilagorna svarar författarna själva.

Kommissionens slutsatser och förslag redovisas i detta betänkande. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 1993

Assar Lindbeck

Torsten Persson

Olof Petersson

Agnar Sandmo

Birgitta Swedenborg

Niels Thygesen

/Per Molander

Für den Vorstand des Vereins

Der Vorstand des Vereins hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
1. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
2. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
3. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
4. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
5. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:

Der Vorstand des Vereins hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
6. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
7. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
8. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
9. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:
10. Der Verein hat die Ehre, Ihnen hiermit
zu berichten, dass der Verein in der letzten
Jahresversammlung am 1. März 1900
die folgenden Beschlüsse gefasst hat:

1 Den svenska krisen

Det kommer en tid då varje nation stannar upp och reflekterar över sin framtid. Sådana ögonblick infaller oftast i perioder av nedgång och kris. Samhällets förmåga till omprövning och förnyelse sätts därmed på ett hårt prov.

Sverige går för närvarande igenom den allvarligaste krisen sedan 1930-talet. Sättet att försöka lösa den kan komma att prägla Sverige under flera årtionden framåt. Det är ännu ovisst hur lösningen kommer att se ut.

Vissa förutsättningar är gynnsamma. Sverige är i ett globalt perspektiv fortfarande ett rikt och välmående land. Det demokratiska styrelsesättet är fast förankrat. Landets invånare har tidigare förmått att förena praktiskt förnuft med gemensamma framtidsvisioner.

Men andra förutsättningar är ogynnsamma. De grundläggande problemen har nu existerat under åtskilliga år och krisen har successivt blivit djupare. Dagens situation präglas av en komplicerad blandning av akuta och kroniska problem. Det är därför inte möjligt att lösa krisen enbart genom beslut av kortsiktig karaktär.

Kommissionen har tre övergripande uppgifter:

1. Att identifiera grundläggande svagheter och föreslå förbättringar i det svenska *ekonomiska systemets* sätt att fungera, speciellt de regelsystem och institutioner som är politiskt bestämda. Vårt syfte är att ge förslag som bidrar till ökad ekonomisk stabilitet, effektivitet och tillväxt — med respekt för allmänt accepterade mål om ekonomisk trygghet och med fördelningspolitiska hänsyn.

2. Att föreslå förändringar i det *politiska systemets* sätt att fungera för att förbättra möjligheterna att åstadkomma stabila spelregler och institutioner som kan bidra till en god ekonomisk miljö för företag och hushåll.

3. Att föreslå lämpliga vägar att gå från dagens allvarliga ekonomiska läge till en mer gynnsam ekonomisk situation, och att därvid *begränsa övergångs-problemen*.

Enligt direktiven skall kommissionens förslag ta sikte på ett medellångt perspektiv, vilket vi tolkar som tio år framåt i tiden. Men förslagen skall vara hållbara i ett ännu längre perspektiv. Kostnader får inte skjutas på framtiden så att de allvarligt inskränker kommande generationers handlingsfrihet. Vi menar att vår generation inte skall lämna efter sig till framtida generationer vare sig en besvärande statsskuld, en tyngande pensionsskuld eller en välfärdssänkande miljöskuld.

1.1 Krisens ekonomiska dimensioner

✕ Positiva omdömen om svensk ekonomi under efterkrigstiden har i regel baserats på den låga arbetslösheten, de höga och relativt jämnt fördelade inkomsterna, medborgarnas ekonomiska trygghet och det rika utbudet av offentliga tjänster till hushållen. Men redan under 1970- och 1980-talen fanns det oroande tecken i svensk ekonomi. Uppenbara exempel är den långsamma produktivitetstillväxten, tendenserna till stora offentliga budgetunderskott, den snabba inflationen med återkommande kostnadskriser och därav föranledda devalveringar.

Den hårdnande konkurrensen på världsmarknaden har dessutom skapat problem för svenska företag i den utlandskonkurrerande delen av näringslivet. På 1970-talet märktes detta särskilt för arbetsintensiva industrier och för vissa basnäringar såsom stål och varv, men också delar av verkstadsindustrin har känt av problemet. För att lindra svårigheterna gick staten under 1970-talet in med stora subventioner, delvis som ett resultat av krav från lokala opinioner att rädda jobben. Omstruktureringen av svensk industri kunde visserligen fördröjas, men inte förhindras.

Stabilitetsproblem

Man kan se de återkommande makroekonomiska krisproblemen i Sverige under 1970- och 1980-talen som en kollision mellan försöken att hålla en fast växelkurs och en stark inhemsk inflationstrend för löner och priser (se kapitel 2).

✕ Den inhemska inflationen har gång på gång gett så höga produktionskostnader och produktpriser att svenska företag förlorat marknadsandelar och att företagsvinsterna pressats samman. Sysselsättningen har därmed gång på gång hotats i den konkurrensutsatta delen av näringslivet.

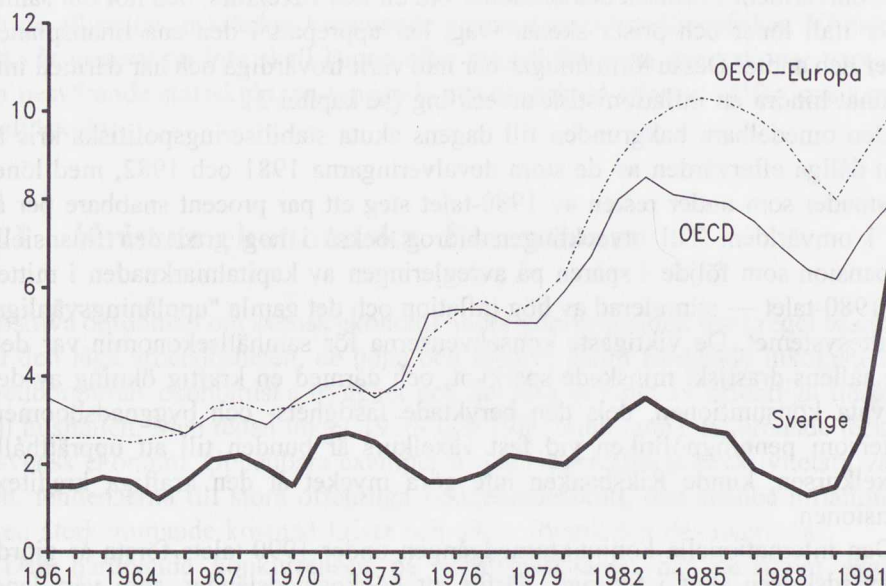
En förklaring till denna kollision mellan växelkurs och inflation är att den makroekonomiska stabiliseringspolitiken ofta gått på tvärs mot försöken att hålla en fast växelkurs. Konkret betyder det att finanspolitiken ofta varit alltför expansiv, med snabbt stigande offentliga utgifter och tendenser till strukturella

budgetunderskott. Finanspolitiken har därmed drivit fram, eller accepterat, en överhettning på arbetsmarknaden, som gjort att lönekostnaderna ökat snabbare än i omvärlden. Politiska deklarationer om en fast växelkurs, och hot om sämre tider ifall löner och priser skenar iväg, har upprepats i den ena finansplanen efter den andra. Dessa förmaningar har inte varit trovärdiga och har därmed inte kunnat hindra en inflationistisk utveckling (se kapitel 2).

Den omedelbara bakgrunden till dagens akuta stabiliseringspolitiska kris är den dåliga eftervården av de stora devalveringarna 1981 och 1982, med lönekostnader som under resten av 1980-talet steg ett par procent snabbare per år än i omvärlden. Till utvecklingen bidrog också i hög grad den finansiella expansion som följde i spåren på avregleringen av kapitalmarknaden i mitten av 1980-talet — stimulerad av hög inflation och det gamla "upplåningsvänliga" skattesystemet. De viktigaste konsekvenserna för samhällsekonomin var dels hushållens drastiskt minskade sparkvot, och därmed en kraftig ökning av den privata konsumtionen, dels den beryktade fastighets- och byggnadsboomen. Eftersom penningpolitiken vid fast växelkurs är bunden till att upprätthålla växelkursen, kunde Riksbanken inte göra mycket åt den kraftiga kreditexpansionen.

Den internationella konjunkturedgången under 1990-talets första år gjorde kostnadskrisen akut i Sverige, därför att högkostnadsländer, som vårt land, drabbades speciellt hårt. Eftersom växelkursen hölls fast och knöts till ecu:n i maj 1991, blev resultatet den i särklass kraftigaste inflationsminskningen och konjunkturedgången under efterkrigstiden. Under de två åren 1990-1991 föll industriproduktionen med ca 10 %, vilket är i samma storleksordning som 1930-talsdepressionen. Den öppna arbetslösheten har nu nått nivåer, ca 7 %, som ingen tidigare kunnat föreställa sig under efterkrigstiden (*Diagram 1.1*), trots att 5 % av arbetskraften är föremål för aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Den totala arbetslösheten ligger således runt 12 %.

Politiken under den senaste kostnadskrisen, med sikte på att upprätthålla den fasta växelkursen i det längsta (fram till november 1992), ledde till en dramatisk nedväxling av inflationen, från 8 % till 2 %. Den lägre inflationen, 1991 års skattereform och höjda internationella räntor gjorde att realräntorna efter skatt steg drastiskt. Resultatet blev den allvarligaste fastighets- och finanskrisen under detta århundrade — en spegelbild av det sena 1980-talets finans- och fastighetsboom. Vid sidan av nedväxlingen av inflationstakten och den stora ökningen i arbetslösheten är just fastighets- och finanskrisen det mest karakteristiska draget i den akuta ekonomiska krisen i Sverige.

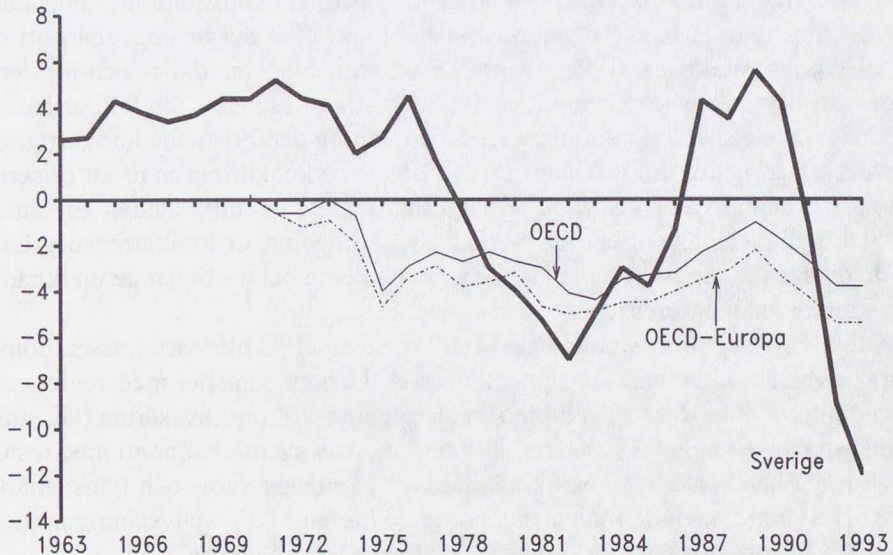
Diagram 1.1 Arbetslöshet i OECD-området och i Sverige (procent av arbetskraften)

Källa: Konjunkturinstitutet.

Men de återkommande kostnadskriserna — och de ökningar av arbetslösheten som följde i deras spår — kan inte enbart skyllas på den ekonomiska politiken under de senaste decennierna. En kompletterande förklaring ligger i institutionerna på arbetsmarknaden. Det svenska förhandlingssystemet innebär att löneförhandlingarna sker på två eller tre nivåer, och systemet har använts av löntagarorganisationerna som ett instrument för en långtgående inkomstutjämning. Detta förhandlingssystem utformades under en period med snabb tillväxt av arbetsproduktiviteten i näringslivet (ca 5 % per år). Eftersom förhandlingssystemet inte anpassades, bidrog den lägre produktivitetstillväxten sedan början av 1970-talet till de återkommande kostnadskriserna.

Också de dramatiskt stigande offentliga utgifterna — från 25 % i relation till BNP år 1950 till ca 70 % år 1992 — kan ses som ett resultat av att institutionerna inte anpassats till den lägre tillväxten. Utgifterna fortsatte länge att öka i ungefär samma takt trots att tillväxten gick ned, vilket dels bidrog till överhettningen av ekonomin under högkonjunkturerna, dels ligger bakom tendenserna till återkommande budgetunderskott (*Diagram 1.2*).

Diagram 1.2 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn (procent av BNP)



Källa: Konjunkturinstitutet.

Mycket talar för att "utgiftsbenägna" politiska attityder och beslutsprocesser byggdes upp under åren med snabb ekonomisk tillväxt, då det fanns mycket att fördela. De allt större offentliga utgifterna och de högre skatterna kan också ha lett in i en ond cirkel av ökad offentlig utgiftsandel och fallande produktivitetstillväxt.

Vi har därmed identifierat fyra allvarliga makroekonomiska problem: (1) de starka inflationstendenserna, särskilt den inflatoriska löneutvecklingen; (2) tendenserna till budgetunderskott; (3) sedan 1990-talets början också den för Sverige extremt höga arbetslösheten; (4) den svåra finanskrisen.

Enligt kommissionens uppfattning är den höga arbetslösheten den allra allvarligaste konsekvensen av den ekonomiska krisen. Under 1970- och 1980-talen blev långtidsarbetslösheten stor i flertalet västeuropeiska länder. Nu är risken överhängande att Sverige går samma väg. Sverige har nyligen fått en total arbetslöshet på europeisk nivå men ännu inte drabbats av långtidsarbetslöshet i samma omfattning. Det bör vara ett övergripande syfte för den ekonomiska politiken att förhindra uppkomsten av en stor grupp permanent arbetslösa medborgare — utan att ge avkall på målet att på lång sikt uppnå låg inflation, effektiv hushållning med resurser och god ekonomisk tillväxt.

Effektivitetsproblem

Låg effektivitet i produktionen och bristande valfrihet i konsumtionen är svårare att dokumentera än makroekonomisk instabilitet. Men det är uppenbart att ett antal viktiga marknader i den svenska ekonomin fungerar dåligt och att detta leder till betydande slöseri med resurser och stora kostnader för folkhushållet. Grundorsaken är enligt kommissionens bedömning den bristande konkurrensen i svenskt näringsliv. En indikator på den bristande konkurrensen är att priserna på ett stort antal varor i Sverige är betydligt högre än i andra länder. En annan indikator är de många offentliga marknadsregleringarna, de konkurrensbegränsande överenskommelserna mellan företag och den monopolliknande marknadsstrukturen i många branscher.

Konkurrensbegränsningarna är ett tydligt exempel på hur särintressen dominerar över det allmänna konsumentintresset. Genom samspel med reglerande myndigheter kan företag utnyttja regleringarna till att avskärma sig från konkurrens (se kapitel 3). En fortsatt integration av svensk ekonomi med resten av Europa kan visserligen öka konkurrensen på många varu- och tjänstemarknader i Sverige, men den inhemska politiken har en viktig självständig uppgift att fylla för att återställa en fungerande konkurrens i Sverige.

Bristerna när det gäller effektivitet och valfrihet är också stora i den del av samhällsekonomin där vård- och omsorgstjänster produceras av offentliga monopol: sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg osv. Denna sektor omfattar i dag ca 28 % av BNP, en ungefär lika stor andel av antalet arbetstimmar och 35 % av antalet förvärvsarbetande.

Inom stora delar av den offentliga tjänsteproduktionen är kostnaderna betydligt högre än i många andra länder, i jämförbara fall också högre än i privat tjänsteproduktion (se kapitel 3). En viktig orsak är att den offentliga tjänsteproduktionen i huvudsak ligger utanför marknadssystemet. Det saknas konkurrens på grund av att potentiell privat verksamhet diskrimineras.

Men det är inte bara på produktmarknaderna som det finns allvarliga effektivitetsproblem, utan också på marknaderna för produktionsfaktorer, dvs. arbetsmarknaden och finansmarknaden (se kapitel 3). På arbetsmarknaden är det främst lönebildning och arbetsrättsregler som är problematiska. Dagens lönebildning är inte förenlig med kraven på en flexibel arbetsmarknad. Den gällande arbetsrätten passar allt sämre ett samhälle med stigande krav på flexibilitet.

Det finns också allvarliga problem i skatte- och socialförsäkringssystemen (se kapitel 3). Efter 1991 års skattereform är det inte skattesystemets konstruktion utan de offentliga utgifterna och därmed skattetrycket som är problemet. När det gäller socialförsäkringssystemet är däremot både systemets utformning och den allmänna nivån problematiska.

Det uppkommer svåra övergångsproblem när man försöker göra något åt bristerna. Att skära ned och rationalisera den offentliga tjänsteproduktionen i

dagens djupa lågkonjunktur pressar ytterligare upp arbetslösheten. Det är därför viktigt att ta hänsyn också till de kortsiktiga makroekonomiska effekterna av sådana nedskärningar, så att lågkonjunkturer inte fördjupas ännu mer. Då offentliga monopol under lång tid gjort det svårt för privata och kooperativa initiativ att växa fram, finns det dessutom en uppenbar risk för att vissa tjänster tillfälligt försvinner om offentlig tjänsteproduktion skärs ned.

Infasningsproblemen är också stora vid en reform av socialförsäkringarna. Medborgarna har anpassat sig till gällande förmåner och därför inte själva sparar eller tecknat avtalsförsäkringar och individuella försäkringar i någon större utsträckning.

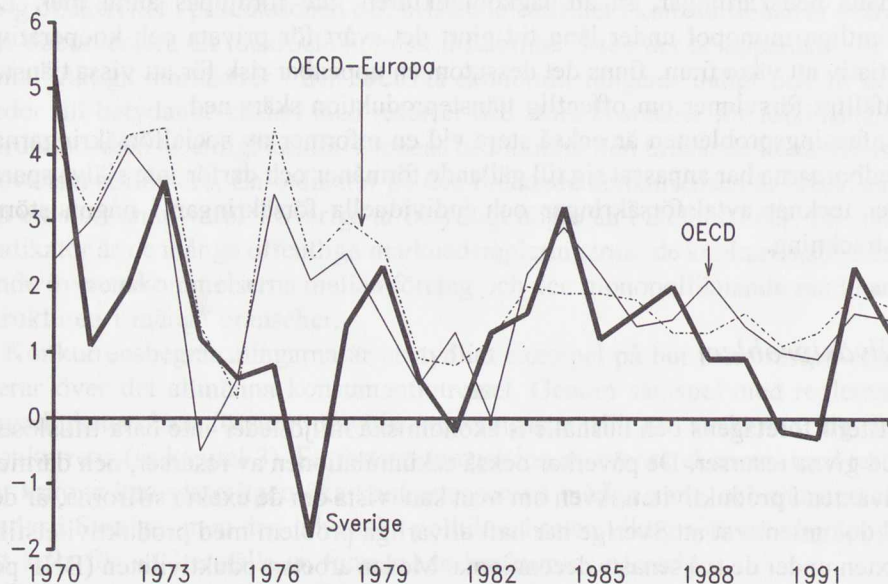
Tillväxtproblem

Brister i företagens och hushållens ekonomiska miljö leder inte bara till slöseri med givna resurser. De påverkar också ackumulationen av resurser, och därmed tillväxten i produktivitet. Även om man kan tvista om de exakta siffrorna, är det väl dokumenterat att Sverige har haft allvarliga problem med produktivitetstillväxten under de två senaste decennierna. Medan arbetsproduktiviteten (BNP per sysselsatt) växte med ungefär 4 % per år under 1950- och 1960-talen är motsvarande siffror sedan 1970 ungefär 1,5 % (Bentzel 1990). Också i förhållande till andra utvecklade länder har produktivitetstillväxten i Sverige varit svag under de två senaste decennierna, knappt 1 procentenhet per år långsammare än genomsnittet för OECD-länder (*Diagram 1.3*). Som ett resultat har Sverige förlorat sin position i ranglistan över världens rikaste länder. Medan BNP per person i Sverige låg 8 % över det vägda OECD-genomsnittet 1970, hade vi fram till 1991 glidit ned från tredje till tolfte plats, 6 % under (det vägda) genomsnittet (*Tabell 1.1*).

Vilken roll spelar den ekonomiska politiken i detta sammanhang? Vi kommer att i första hand söka förklaringar i ackumulationen av realkapital, humankapital och teknologi. Bakom dessa faktorer ligger i sin tur brister i den allmänna ekonomiska, sociala och politiska miljön.

Låt oss börja med de fysiska investeringarna. Realinvesteringarna i den privata sektorn beror, helt allmänt, på förhållandet mellan kapitalavkastning och kapitalkostnader (efter skatt), dvs. faktorer som i stor utsträckning påverkas av den ekonomiska politiken. Tillgängliga studier tyder på att kapitalavkastningen i Sverige har varit relativt låg i förhållande till andra länder under de senaste decennierna (se exempelvis olika studier av OECD). En förklaring är de återkommande kostnadskriserna, som pressat ner den utlandskonkurrerande sektorns lönsamhet. En annan tänkbar förklaring är att svensk kapitalmarknad länge "stängdes in" av valutaregleringen och att svenska investerare därför vände sig vid lägre avkastningskrav än i andra länder.

Diagram 1.3 Förändring i produktivitet — BNP per sysselsatt — i OECD-området och i Sverige (årlig procentuell förändring)



För att inte endast bruttonationalprodukten utan också nationalförmögenheten och nationalinkomsten skall öka i någorlunda snabb takt fordras också ett betydande nationellt sparande. Ju större det privata sparandet är, desto mindre behöver det offentliga sparandet vara. Privat sparande är också viktigt för att behålla och utveckla en inhemsk privat företagsamhet; inte minst småföretagandet är beroende av inhemskt privat sparande. Det betyder att staten måste ta ett ansvar inte bara för att kapitalavkastningen, efter skatt, är i paritet med omvärldens, utan också att offentliga åtgärder inte diskriminerar sparande, inklusive privat sparande.

Men studier tyder på att nedgången i produktivitetens stegringstakt i Sverige endast delvis kan förklaras med den långsammare ackumulationen av realkapital (se kapitel 4). Andra förklaringar måste till. En vanlig hypotes är att den svaga produktivitetsutvecklingen beror på låga investeringar i humankapital, dvs. uppbyggnad av kompetens genom utbildning och yrkeserfarenhet. Detta kan i sin tur kan förklaras av låg privatekonomisk avkastning på utbildning och kompetensutveckling i yrket. Staten får därmed ett viktigt ansvar, inte bara genom ansvaret för utbildningssystemets omfattning och organisation, utan också för avkastningen efter skatt på investeringar i humankapital.

Tabell 1.1 BNP per invånare som procent av OECD-genomsnittet; hänsyn är tagen till faktisk prisnivå (köpkraftsparitet)

1970			1991		
Rangordning		Index	Rangordning		Index
1	Schweiz	145	1	USA	125
2	USA	141	2	Schweiz	122
3	Luxemburg	108	3	Luxemburg	120
3	Sverige	108	4	Tyskland	110
4	Tyskland	105	5	Kanada	108
5	Kanada	102	5	Japan	108
6	Nederländerna	101	6	Frankrike	103
7	Danmark	100	7	Danmark	99
7	Frankrike	100	8	Belgien	98
8	Australien	99	9	Österrike	97
9	Nya Zeeland	98	9	Island	97
10	Storbritannien	93	10	Italien	95
11	Belgien	90	11	Norge	95
12	Österrike	86	12	Sverige	94
13	Italien	85	13	Nederländerna	93
14	Finland	82	14	Australien	91
15	Japan	80	15	Finland	90
16	Norge	77	16	Storbritannien	88
17	Island	75	17	Nya Zeeland	78
18	Spanien	64	18	Spanien	72
19	Irland	50	19	Irland	65
20	Portugal	42	20	Portugal	52
21	Grekland	41	21	Grekland	44
22	Turkiet	17	22	Turkiet	20

Källa: OECD National Accounts.

En förbättring av avkastningen på investeringar i realkapital och utbildning skulle naturligtvis få konsekvenser för inkomst- och förmögenhetsfördelningen bland hushållen. Sannolikt blir fördelningen något ojämnare. För det första skulle kapitalandelen av nationalinkomsten stiga. Men kapitalinkomsterna utgör endast några få procent av hushållens inkomster — ca 10 % om man också inräknar de kapitalinkomster som indirekt kommer hushållen till godo via kapitalförvaltande institutioner av typ försäkringsbolag och pensionsstiftelser. För det andra skulle fördelningen av arbetsinkomster bli ojämnare, eventuellt betydligt ojämnare. Å andra sidan kan högre avkastning på utbildning stimulera den sociala rörligheten (se kapitel 6).

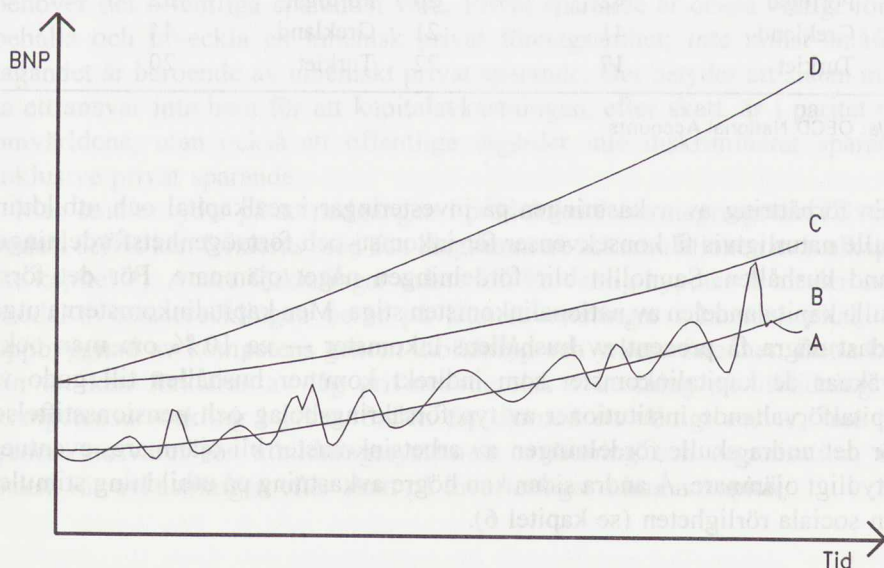
När det gäller teknikspridning och innovationer är sambanden mer komplicerade och mindre klarlagda. Det är också oklart vilken roll den offentliga politiken kan spela — vid sidan av åtgärder som underlättar nyetablering av företag och bidrar till att skapa en god miljö för investeringar i realkapital, humankapital, forskning och forskarutbildning. Vi kommer att diskutera statens roll också i detta sammanhang (se kapitel 4).

Tre ekonomiska grundproblem

Ovan delade vi upp dagens ekonomiska kris i tre grundproblem: stabilitetsproblem, effektivitetsproblem och tillväxtproblem. Denna indelning ligger också till grund för dispositionen av vår rapport. De tre aspekterna är till yttermera visso sammanflätade på ett komplicerat sätt.

De tre problemen illustreras i *Diagram 1.4*. Den ojämna kurvan, A, anger schematiskt den faktiska BNP-utvecklingen, medan den utjämnade kurvan, B, uttrycker BNP:s genomsnittliga tillväxttrend. A-kurvans avvikelser från trendkurvan B illustrerar konjunktursvängningarna, dvs. den makroekonomiska instabiliteten. Kurvan C anger den hypotetiska nivå för BNP som skulle ha kunnat uppnås vid olika tidpunkter vid en effektivare användning av tillgängliga resurser, medan kurvan D anger BNP-utvecklingen om dessutom den ekonomiska tillväxttakten skulle öka.

Diagram 1.4 Effektivitet, stabilitet och tillväxt: en principskiss



Syftet med våra förslag är att uppnå ökad stabilitet, dvs. att utjämna de kortsiktiga konjunktursvängningarna; att höja nivån på hela tillväxtkurvan genom en effektivare användning av tillgängliga resurser; och — slutligen — att öka tillväxtkurvans lutning, dvs. att förbättra tillväxttakten i samhälls-ekonomin.

BNP är inget fullständigt välfärds mått. Men BNP:s utveckling är ändå en god utgångspunkt för att identifiera samhällsekonomiska problem såsom ineffektivitet, svag tillväxt, arbetslöshet, inflation och ekonomisk otrygghet.

1.2 Krisens politiska dimensioner

Många av dagens ekonomiska problem kan föras tillbaka till politiska åtgärder och organisationsförändringar i det förflutna. Välfärdsstatens expansion under 1970- och 1980-talen har tagit sig uttryck i växande offentliga utgifter och försvagade ekonomiska incitament. Problemen är likartade när det gäller lönebildningen. Kraven på lönehöjningar stämde dåligt överens med det samhällsekonomiska utrymmet; fördelningsaspekter betonades på bekostnad av incitament och effektivitet på arbetsmarknaden. Dessutom favoriserade arbetsrätten kortsiktiga trygghetsaspekter, till förfång för den flexibilitet och dynamik som är avgörande för företagens förmåga till anpassning och förnyelse och därmed den enskildes levnadsstandard på lång sikt.

Den svenska ekonomins kris är av dessa skäl också politikens och institutionernas kris. Det är inte endast, eller ens i huvudsak, fråga om specifika misstag i den ekonomiska politiken, utan om svagheter i det politiska systemets allmänna funktionssätt. Vissa utlösande faktorer, såsom den globala energikrisen och de internationella konjunkturedgångarna 1975-1976 och 1980-1982, kan visserligen hänföras till förhållanden utanför landets gränser. Men svårigheterna att i Sverige komma till rätta med problemen har i stor utsträckning inhemsk politisk grund. De kortare valperioderna försvårar för en sittande regering att anlägga ett långsiktigt betraktelsesätt. Första kammarens avskaffande och det nya valsystemet ökade instabiliteten i det politiska systemet och gjorde det vanskeligare att bilda starka regeringar. Just under de år då kraven på politiker- nas beslutsförmåga skärptes minskade det politiska systemets handlingskraft och stabilitet.

Från ekonomisk synpunkt har det politiska systemet en speciellt allvarlig skevhet. Det är lättare att besluta om ökade utgifter än att skära ned förmåner och att öka de offentliga inkomsterna.

Den offentliga verksamheten byggdes en gång ut med syftet att öka medborgarnas ekonomiska trygghet och att utjämna den materiella levnadsstandarden mellan olika befolkningsgrupper. Metoderna innebar ofta centraliserade standardlösningar. De ursprungliga syftena har i stor utsträckning uppnåtts. Men

i dag visar sig nackdelarna i de offentliga systemen. Både omfattning och utformning av den offentliga verksamheten hämmar effektiviteten i svensk ekonomi. Därmed underminerar den offentliga sektorn sin egen grundval.

Förhandlingssystemet på arbetsmarknaden är också dåligt anpassat till dagens förhållanden. Det konstruerades en gång så att parterna utan statlig inblandning skulle kunna komma överens om lönerna. Statlig inkomstpolitik har därför ansetts strida mot svenska traditioner. I praktiken kom dock lönesättningen att få ett allt starkare samband med politiska beslut. Med den offentliga sektorns expansion fick skatter och socialförsäkringar allt större betydelse för reallönen, vilket lockade staten till inkomstpolitiska ingripanden (exempelvis de s.k. Hagarundorna). Den offentliga sektorns roll som arbetsgivare blev samtidigt allt viktigare. De offentliganställda blev en stor och mäktig påtryckningsgrupp, vars makt skärptes av en frikostig strejkrätt för offentligt anställda. Det resultatlösa sökandet efter nya former för lönebildningen demonstrerar svagheten i det gamla systemet och svårigheten att nå fram till nya spelregler.

Statens grundläggande ansvar

Ett stort problem med den hittillsvarande samhällsorganisationen är sammanblandningen av roller och den otydliga ansvarsfördelningen. Det är karaktäristiskt att man i svensk debatt ofta inte gjort distinktionen mellan "stat" (offentlig sektor) och "samhälle" (innefattande även det civila, frivilliga medborgarsamhället).

En grundläggande fråga är hur man bör se på arbetsfördelningen mellan offentlig sektor och privat verksamhet. Vår uppfattning är att statens roll är att sätta ramar för det civila samhället och att skapa allmänt goda förutsättningar för hushållens och företagens verksamhet.

Hur skall då statens ansvar preciseras? Först och främst är det viktigt att statens oersättliga, klassiska roll sköts väl. Inget annat samhällsorgan förmår att svara för kollektiva nyttigheter såsom rättsregler, inte minst garantier för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Statens roll i en marknadsekonomi är även att hantera externa effekter, i den mån detta inte kan klaras genom frivilliga kontrakt. Det gäller både positiva externa effekter av utbildning och forskning och negativa såsom miljöförstöring. Allmän enighet råder också om att staten bör ta ansvar för stora delar av infrastrukturen såsom vägar, hamnar och telenät.

Det är omöjligt att hävda att staten i dag sköter dessa uppgifter särskilt väl i Sverige. Rättsreglerna har under senare decennier varit instabila på många områden, och säkerheten till liv och egendom har knappast hållit jämna steg med den ökande inkomsttryggheten. De offentliga insatserna på utbildnings- och forskningsområdet lämnar också mycket övrigt att önska. Åtskilliga miljö-

problem återstår att lösa, trots en aktivare miljöpolitik under de senaste decennierna. Investeringar och underhåll av den traditionella tekniska infrastrukturen har tidvis försummats, liksom i ännu högre grad den immateriella infrastrukturen, inte minst vad gäller utbildning och informationssystem. Inte heller de ekonomiska spelreglerna har varit särskilt ändamålsenliga. Staten har motverkat snarare än befrämjat konkurrensen i svensk ekonomi.

Den offentliga verksamhet som dominerar i dag speglar inte dessa grundläggande funktioner för staten, utan snarare ambitionerna att, främst via socialförsäkringar, öka individernas ekonomiska trygghet; att, främst via skatter, transfereringar och offentlig konsumtion påverka inkomstfördelningen mellan olika individer och samhällsgrupper; och att påverka makroekonomiska variabler som arbetslöshet och inflation, vilket likaledes kan ses som en metod att öka individens trygghet och att påverka inkomstfördelningen i samhället.

Att vi i denna rapport koncentrerar oss på stabilitet, effektivitet och tillväxt beror på att den aktuella ekonomiska krisen främst gäller just dessa aspekter. Men trygghets- och fördelningsfrågorna måste ständigt beaktas. Det beror dels på att viljan att tillgodose sådana önskemål har bidragit till våra ekonomiska problem, dels på att reformer för att förbättra ekonomins funktionssätt och tillväxt ofrånkomligen har konsekvenser för ekonomisk trygghet och fördelning av inkomster och förmögenhet.

Det finns ytterligare en viktig aspekt på statens roll i samhällsekonomin. Traditionellt har rekommendationer om statliga åtgärder byggt på antagandet att staten vill, och kan, vara ett instrument för allmänintresset. Under senare år har detta antagande ersatts av ett mer realistiskt betraktelsesätt. Statens agerande formas av en politisk process i vilken partier konkurrerar om väljarnas röster. Vad staten faktiskt gör styrs också av en dragkamp mellan olika intressegrupper i samhället, som alla försöker utnyttja staten för sina syften. Statens beslut har kommit att avspegla inte bara allmänintresset utan också olika särintressen.

Ekonomisk-politiska rekommendationer är vanskliga under sådana förhållanden, eftersom det blir svårt att förutse vilken effekt som en viss rekommendation verkligen får på den faktiskt förda politiken. Det betyder att man måste diskutera inte endast de spelregler som gäller för privata aktörer utan i lika hög grad de spelregler som måste uppställas för politikerna själva.

Den svenska modellens kris

Många forskare och bedömare, både utländska och inhemska, är ense om att det svenska samhället sedan 1930-talet har haft vissa bestämda särdrag. Vårt lands speciella styrelsesätt gavs benämningen den svenska modellen. Den centraliserade och fredliga konfliktlösningen på arbetsmarknaden, den fulla sysselsättningen, den centraliserade samhällsorganisationen och en mängd andra aspekter

av det svenska samhället, som en gång i tiden visades upp för gästande besökare, är i dag i gungning.

Den svenska modellen speglade industrisamhällets struktur- och maktförhållanden, med en stark och välorganiserad arbetarklass företrädd av LO och en sammanhållen industriföretagargrupp företrädd av SAF. Modellen har beskrivits som ett uttryck för en historisk kompromiss mellan arbete och kapital. Modellen var under de första tjugofem åren efter andra världskriget förenlig med en god ekonomisk tillväxt samt med en stigande och allt jämnare fördelad materiell välfärd. Men den ledde också till institutioner och strukturer som på grund av sin stelhet och inriktning på trygghet och fördelning, med ett minimum av hänsyn till ekonomiska incitament och till behovet av flexibilitet, nu verkar som ett hinder för fortsatt ekonomisk utveckling.

Den svenska modellens kris är därför till stor del en *institutionernas kris*. Denna har flera orsaker. En är att organisationerna har ett intresse av att bevara sig själva även sedan medlemmarnas ursprungliga motiv för att bilda organisationen har försvunnit. En annan faktor är systemets oförmåga att uppnå den bästa lösningen för ekonomin som helhet. För enskilda aktörer eller delsystem kan ett visst handlande te sig gynnsamt, men utfallet för systemet som helhet blir dåligt om det inte finns goda samordningsmekanismer. De många enskilda särintressen som favoriseras av det nuvarande systemet verkar starkt konserverande.

Konflikten mellan särintressen och allmänintresse tar gestalt även för den enskilde medborgaren. I egenskap av förmånstagare, producent, anställd, föreningsmedlem eller i andra samhällsroller kan den enskilde dra kortsiktig nytta av det nuvarande systemet. Men den sammantagna långsiktiga effekten av ett sådant agerande blir ogynnsamt för alla individer tillsammans.

Samhället genomgår också en *legitimitetskris*. Det etablerade maktsystemet har utmanats av nya oppositionsgrupper. Den röda vågen riktade sig mot näringslivet, den blå vågen mot den offentliga sektorn och den gröna vågen mot teknologi, teknokrati och storskalighet. Medborgarnas förtroende för etablerade organisationer och institutioner har försvagats.

Legitimitetskrisen motsvaras också av en reell *styrningskris*. Det politiska systemet har successivt tagit på sig så många och svåra uppgifter att beslutens kvalitet inte kunnat upprätthållas. Klyftan mellan anspråk och resultat har vidgats. Såväl i Sverige som i övriga Västeuropa diskuterades redan under 1970- och 1980-talen begrepp som ostyrbarhet och det politiska systemets överbelastning. Gamla organisationsmodeller och styrningsmetoder har visat sig vara ineffektiva. Makthavarnas maktlöshet har blivit alltmer uppenbar. Medborgarnas ökade självständighet och stegrade förväntningar har också tagit sig uttryck i krav på valfrihet och personlig integritet. Kollektiva och enhetliga system baserade på standardlösningar har stora svårigheter att kunna tillgodose de alltmer differentierade kraven. Styrningskrisen har skärpts av konflikten

mellan ett alltmer internationaliserat ekonomiskt system och ett nationellt baserat politiskt system.

Ett nytt samhällskontrakt

Den svenska modellen kan, med en inom samhällsvetenskap vanlig liknelse, ses som ett slags samhällskontrakt, i analogi med avtal mellan individer. Sådana samhällskontrakt kan vara av längre eller kortare varaktighet, de kan omfatta större eller mindre delar av samhällslivet och de kan vara mer eller mindre unika för ett visst land. Ett samhällskontrakt behöver inte bestå av ett formellt, skriftligt dokument, utan kan också tolkas mer bildligt. Det kan då alltid diskuteras vilka det var som ingick avtalet, när det ingicks och vad det innehöll.

Många samverkande förändringar innebär att flera delar av den svenska modellens samhällskontrakt har sagts upp. Sverige befinner sig i ett slags avtalslöst tillstånd. Det gäller inte bara förhandlingssystemet på arbetsmarknaden utan även socialförsäkringssystemen och den offentliga sektorns tidigare ganska allmänt accepterade dominans i samhällslivet.

Den ekonomiska krisen visar att Sverige har ett akut behov av institutionella förändringar. Frågan är inte om, utan hur och när dessa förändringar inträffar. Historiens erfarenheter säger att ekonomins kris också kan bli demokratins kris. Det ställs i dag mycket stora krav på det politiska systemet. Den ekonomiska krisen försämrar nu, åtminstone tillfälligt, levnadsförhållandena för stora medborgargrupper. Följden kan bli missnöje, vanmakt och misstro mot demokratins samhällssystem. Krisen kan endast lösas genom en handlingskraftig politik som är inriktad på hela nationens långsiktiga intressen. Dagens politiska beslutsprocesser gynnar emellertid kortsiktiga särintressen. Det räcker därför inte med enstaka konjunkturpolitiska beslut. Det fordras väsentliga förändringar i institutioner och regelsystem.

Det blir ett mått på vitaliteten i den svenska demokratin om den klarar att nå fram till ett nytt, fungerande samhällskontrakt. Hållbara lösningar kräver konstitutionella förändringar i det politiska livet och strukturella förändringar i det ekonomiska systemet med brett stöd över partigränserna.

1.3 Framtidsperspektiv

Grundläggande principer

Ett genomgående tema i kommissionens analys och förslag är behovet av institutionella förändringar. Den stora uppgiften är att samtidigt föra Sverige ur

den ekonomiska krisen och reformera den svenska folkstyrelsen. Det råder ingen motsättning mellan dessa två mål. Tvärtom menar vi att det går att åstadkomma ökad stabilitet, effektivitet och tillväxt och samtidigt stärka demokratin. Ekonomiska och politiska reformer kan därför stödja varandra.

Den samhällsorganisation som kommissionen förespråkar vilar på tre grundläggande principer: aktivt medborgarskap, pluralism och tydlig ansvarsfördelning (se kapitel 5).

Aktivt medborgarskap betyder självbestämmande. Den representativa demokratin innebär att ett kollektiv medborgare utövar självbestämmande inom en nation eller en kommun. Men demokratin förutsätter även individuellt självbestämmande. Ett system med aktiva, fullvärdiga medborgare förutsätter en hög grad av personligt ansvarstagande. Många av våra förslag går ut på att förstärka valfriheten och det enskilda självbestämmandet.

Pluralism innebär att samhället inte baseras på en enda, utan på många olika metoder för social samordning. I ett pluralistiskt samhälle verkar exempelvis marknad, organisationsliv, rättskipning, religiösa samfund, universitet, kooperation och kommunal självstyrelse inom sina respektive sfärer utifrån egna regler. I Sverige har pluralismen hämmats genom att staten ingripit på så många samhällsområden. Att stärka pluralismen innebär därför att omdefiniera statens roll och att frigöra bland annat marknaden och det frivilliga medborgarsamhället. Därmed får även staten ett klarare definierat ansvar, nämligen att hävda hela nationens gemensamma och långsiktiga intresse.

Tydlig ansvarsfördelning betyder att samhällets olika aktörer har klart definierade uppgifter och tydliga incitament. Ansvar förutsätter ett nära samband mellan insats och resultat. Den svenska modellens rollblandningar och otydliga maktfördelning har tenderat att utsudda ansvaret. Reellt ansvarsutkrävande fordrar klara resultatkriterier och effektiva granskningsmetoder. Offentlighet och debatt är här av avgörande betydelse.

Målet och vägen dit

I den mån det går att lära av tidigare misstag är situationen ljus för Sverige. Svårigheterna ligger inte minst i att hålla en kritisk distans till relativt näralliggande skeenden. Dagens opinion är ofta färgad av ideologi och partsintressen.

En annan kunskapskälla är utländska erfarenheter. Det är sällan tillrådligt att mekaniskt kopiera lösningar från andra länder; här till är de nationella förutsättningarna alltför olika. Däremot finns det skäl att studera omvärlden för att undvika misstag. Eftersom Sverige knappast kan antas leda världsutvecklingen inom alla samhällsområden är en viss öppenhet gentemot andra länder på sin

plats. Våra nordiska grannars erfarenheter inom både ekonomi och politik är av särskilt stort intresse.

Kommissionen har i sitt arbete sökt att tillvarata de teoretiska och empiriska landvinningarna inom samhällsvetenskaperna, i synnerhet inom nationalekonomisk och statsvetenskaplig forskning. Gemensamt för dessa båda samhällsvetenskaper är ett ökat intresse för institutionernas betydelse för samhällslivet. Avsikten med denna rapport är att med utgångspunkt från både samlad erfarenhet och aktuell forskning om ekonomi och politik, inte minst om institutionernas roll, ställa en diagnos på den ekonomiska krisen i Sverige.

De följande tre kapitlen behandlar den svenska ekonomins tre grundproblem: stabilitet (kapitel 2), effektivitet (kapitel 3) och tillväxt (kapitel 4). Kapitlen beskriver problemen, diskuterar möjliga lösningar och lägger fram förslag. I varje kapitel görs ett försök att precisera de långsiktiga målen. Men det är också viktigt att diskutera vägen dit, eftersom varje långsiktigt syftande politik är förknippad med svåra infasningsproblem. Det gäller framför allt i dagens akuta ekonomiska kris, som avsevärt försvårar angelägna systemförändringar. Flera europeiska länder har inlett en liknande förändringsprocess under ekonomiskt mer gynnsamma tider. Övergångsproblemen i Sverige blir särskilt stora eftersom anpassningarna har uppskjutits så länge.

När det gäller långsiktiga system- och strukturförändringar koncentrerar vi oss på att dra upp de stora och allmänna linjerna för de förändringar som enligt vår mening är särskilt angelägna. I åtskilliga fall konkretiserar vi de allmänna riktlinjerna med förslag till åtgärder. Vad beträffar den akuta ekonomiska krisen, som manifesteras i den höga arbetslösheten, det stora budgetunderskottet och finanskrisen, är vi ännu mer konkreta.

I kapitel 5 föreslår vi förändringar i det politiska systemet för att förstärka demokratin. Utgångspunkten är principerna om aktivt medborgarskap, pluralism och tydligt ansvar. Staten får därmed en ändrad roll. Vi behandlar särskilt regering, riksdag, budgetprocess, myndigheter, kommuner, organisationer och massmedier.

I kapitel 6 sammanfattar vi våra viktigaste slutsatser och förslag.

En övergång till den ekonomiska politik och det regelsystem som vi förespråkar fordrar en öppen attityd och vilja till experiment och lärande. Endast ett kvalificerat offentligt samtal kan säkra det erfarenhetsutbyte och den debatt som är en nödvändig förutsättning för att föra Sverige ur krisen. Det är vår förhoppning att denna rapport skall bli ett bidrag till detta samtal.

2 Stabilitet

Djup lågkonjunktur och hög arbetslöshet har drabbat Sverige med en kraft som överraskat alla. Krisens djup är en konsekvens av flera decenniers underlåtenhetssynder och oförmåga att rätta till brister inom det ekonomiska och politiska systemet.

Vi börjar med att teckna konturerna av den makroekonomiska utvecklingen under de senaste decennierna. Speciellt betonar vi kostnadskriserna, den inhemska inflationsprocessen och de drastiska konsekvenserna av inflationens — åtminstone tillfälliga — nedgång. Vi skisserar också förutsättningarna för penning- och finanspolitiken med fast respektive flytande växelkurs för kronan. Mot den bakgrunden föreslår vi åtgärder för att på lång sikt uppnå en låg och jämn inflation och en hög och jämn sysselsättning. En huvudtes här, liksom i övriga kapitel, är att förändrade spelregler och institutioner är en nödvändig förutsättning för att nå dessa mål. Inflationens och arbetslöshetens skadeverkningar är välkända och utvecklas inte närmare i rapporten.

Det räcker inte att föreslå åtgärder för att undvika framtida kriser. Vi måste också ta oss ur dagens allvarliga kris. Men vi får inte heller glida tillbaka till den tidigare inflationsekonomin. Det är därför angeläget att krispolitiken ges en långsiktig inriktning.

2.1 Växelkursen, den misslyckade inflationsbekämpningen och dagens kris

Den fasta växelkursen som ankare

Med undantag för de senaste månaderna och ett par korta perioder under mellankrigstiden har Sverige haft en fast växelkurs under de senaste 120 åren. Att fixera växelkursen mot en eller flera utländska valutor är — för ett land som Sverige — liktydigt med att ställa upp ett mål för den inhemska inflationen. En liten handelsberoende nation kan nämligen inte mer än några år avvika i inflationstakt från de länder gentemot vilka den knutit sin egen valuta.

Dessa länders inflationstakt definierar därmed ett inhemskt inflationsmål. Så länge växelkursåtagandet förblir trovärdigt, kan detta mål fungera som ett riktmärke, eller ankare, för inflationsförväntningarna i ekonomin.

Inflationsförväntningarna återspeglas i miljontals ekonomiska avtal som varje år tecknas av hushåll, företag och organisationer. Avtal om t.ex. löner, priser och räntor uttrycks nämligen typiskt i nominella procenttal eller i kronor och ören, men får förutsättas syfta till ett visst realekonomiskt utfall. Ett lönekontrakt som syftar till 2 % högre köpkraft kräver en löneökning med 4 % vid en förväntad inflation om 2 %, men en löneökning med 10 % vid en förväntad inflation om 8 %. Ett väldefinierat och allmänt accepterat ankare är mycket viktigt, eftersom det koordinerar de inflationsförväntningar som återspeglas i alla dessa avtal. En sådan koordination minskar risken för en skenande inflationsprocess, där innehållet i ett visst avtal påverkar inflationsförväntningarna hos dem som förhandlar fram ett annat avtal, och där tidigare avtal omförhandlas på en högre nivå för att kompensera för felslagna förväntningar.

1950- och 1960-talens fasta växelkurs

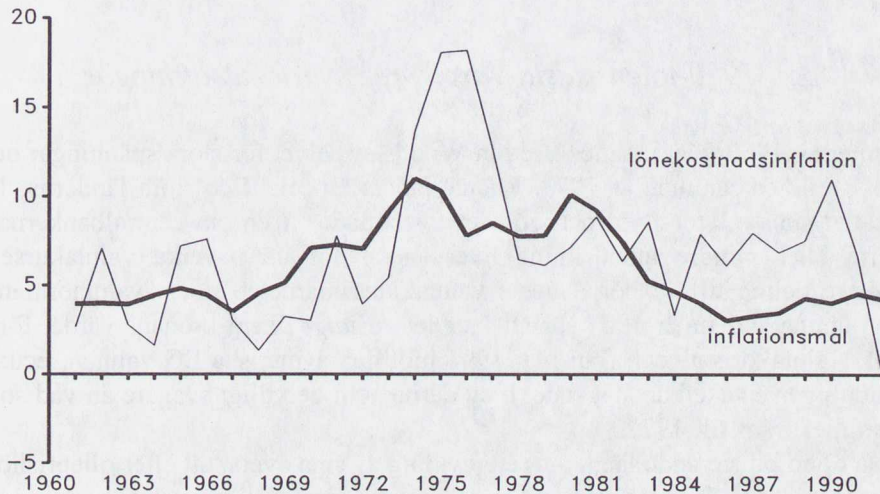
De flesta industriländerna hade efter en ömsesidig överenskommelse vid andra världskrigets slut sinsemellan fixerade växelkurser, som bara fick justeras i absoluta undantagsfall. Detta arrangemang, det s.k. Bretton-Woods systemet, hade också andra inslag. Det innefattade bl.a. arrangemang för finansiering av betalningsbalansunderskott, vilket var ett värdefullt försäkringssystem, eftersom det knappast finns någon internationell kreditmarknad under de två första decennierna efter det andra världskriget. Bretton Woods-systemet innefattade också sanktioner mot länder som bröt mot reglerna. Tillsammans innebar arrangemanget en tämligen stark bindning i det svenska växelkursåtagandet.

Lönebildningen i Sverige fungerade väl under denna period, i den meningen att de genomsnittliga nominella löneökningarna låg väl i linje med det utrymme som angavs av inflationsmålet plus ökningen i produktionen per arbetstimme. Under 1960-talet betraktades detta utrymme regelbundet som underlag för avtalsförhandlingarna: resonemanget uttrycktes formellt i den s.k. EFO-modellen. Den fasta växelkursen och den utländska inflationen kom därmed i hög grad att fungera just som ett ankare för löneavtalen.

Diagram 2.1 illustrerar denna samstämmighet. Den tjocka kurvan i det övre diagrammet visar det inflationsmål som definierades av växelkursåtagandet. Under 1960-talet låg detta alltså omkring 4 %. Den tunna kurvan visar ökningen i lönekostnad per producerad enhet i näringslivet (lönekostnadsinflationen): den procentuella ökningen av den nominella timlönen *minus* den procentuella ökningen av produktionen per arbetstimme. Detta är ett realistiskt mått på den inhemska kostnadsinflationen som kan ställas mot inflationsmålet. *Diagram 2.2*

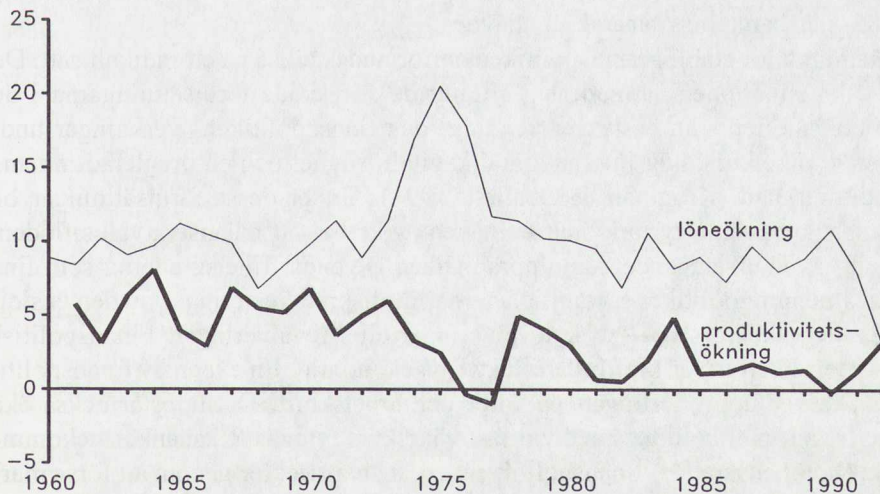
illustrerar att inflationsmålet var möjligt att förena med genomsnittliga löneökningar per timme på hela 9 %, eftersom produktiviteten i näringslivet i genomsnitt ökade med så mycket som 5 %.

Diagram 2.1 Lönekostnadsinflation och inflationsmålet sådant det definieras av växelkursen



Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån, Bergman och Hansson (1991), Riksbanken, egna beräkningar.

Diagram 2.2 Löneökning per timme och produktivitet



Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån, Bergman och Hansson (1991).

Man bör också komma ihåg att regleringar på kapitalmarknaden satte sin prägel på politiken. Penningpolitiken var uppbounden av den dubbla målsättningen att hålla en låg ränta och att slussa krediter till staten och bostadssektorn. Den låga kapitalrörligheten gjorde att bytesbalansens utfall satte påtagliga restriktioner för finanspolitiken. Stabiliteten i den politiska situationen underlättade också en långsiktigt inriktad och ansvarsfull finanspolitik.

1970- och 1980-talens fasta växelkurs: nya förutsättningar

I slutet av 1960-talet utsattes Bretton Woods-systemet för stora spänningar och bröt slutligen samman år 1973. Många länder, speciellt de stora länderna, lät i stället sina valutor flyta och gör det fortfarande, även om centralbankerna i större eller mindre utsträckning intervenerar för att påverka valutakursen. Sverige deltog till att börja med i valutakurssamarbetet inom "valutaormen", men lämnade detta år 1977 för att i stället *ensidigt* fixera kronans värde, först mot "valutakorgen" och från maj 1991 mot den syntetiska EG-valutan, ecu:n. Bindningen i växelkursåtagandet blev därigenom betydligt svagare än vad som var fallet fram till 1972.

De oljeproducerande ländernas återcyklning av sina överskott efter oljeprishöjningen vid den första oljekrisen år 1973 satte fart på Euro-valutamarknaden. Bara några år senare var den sedan andra världskriget insomnade internationella kreditmarknaden återuppväckt. De nya möjligheterna till internationell upplåning utnyttjas alltmer av svenska företag och den läckande valutaregleringen avskaffades sedermera gradvis under 1980-talet. De inhemska kreditmarknadsregleringarna avskaffades också; ett speciellt stort steg i den riktningen togs 1985, när bankernas lånetak upphävdes.

Ramarna för stabiliseringspolitiken omformades alltså på ett radikalt sätt. Den svenska situationen närmade sig alltmer de stiliserade förutsättningarna i den läroboksmodell som beskriver penning- och finanspolitikens verkningar under fixerad växelkurs, hög internationell kapitalrörlighet och en oreglerad inhemsk kreditmarknad (Krugman & Obstfeld 1991). Under dessa förutsättningar blir Riksbankens räntestyrning helt upptagen av kravet att balansera valutaflödena, så att växelkursåtagandet kan upprätthållas. De enda frihetsgraderna som finns kvar i penningpolitiken är möjligheterna till diskreta justeringar av den ensidigt fixerade växelkursen — dvs. devalveringar eller revalveringar. Finanspolitiska åtgärder däremot får kraftfulla effekter på ekonomin. En expansiv finanspolitik, t.ex., driver upp efterfrågan på varor och arbetskraft. Det uppstår också ökad efterfrågan på likviditet, men vid fast växelkurs tvingas Riksbanken ackommodera (kompensera för) finanspolitikens expansiva effekter genom att förse marknaden med den likviditet den efterfrågar vid den ränta som ger balans i valutaflödena. Därför hämmas inte den expansion av ekonomin som sker på kort sikt,

och inte heller den höjning av priser och löner som består när anpassningen till det högre efterfrågeläget är fullbordad.

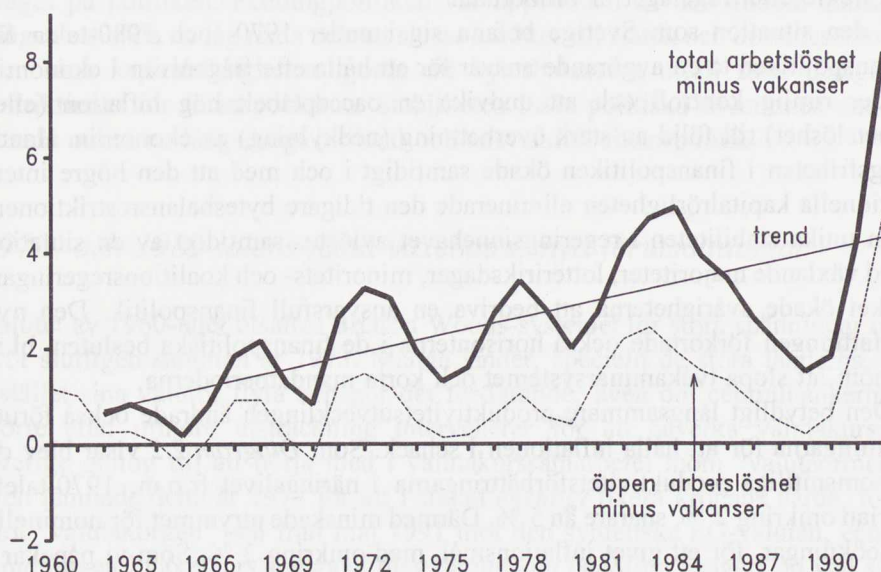
I den situation som Sverige befann sig i under 1970- och 1980-talen får finanspolitiken ta ett avgörande ansvar för att hålla efterfrågenivån i ekonomin under rimlig kontroll och att undvika en oacceptabelt hög inflation (eller arbetslöshet) till följd av stark överhettning (nedkylning) av ekonomin. Handlingsfriheten i finanspolitiken ökade samtidigt i och med att den högre internationella kapitalrörligheten eliminerade den tidigare bytesbalansrestriktionen. Den unika stabiliteten i regeringsinnehavet avlöstes samtidigt av en situation med växlande majoriteter, lotteririksdagar, minoritets- och koalitionsregeringar, vilket ökade svårigheterna att bedriva en ansvarsfull finanspolitik. Den nya författningen förkortade också horisonterna i de finanspolitiska besluten, bl.a. genom att slopa tvåkammerssystemet och korta mandatperioderna.

Den betydligt långsammare produktivitetsutvecklingen ändrade också förutsättningarna för att hålla inflationen i schack. Som *Diagram 2.2* visar blev de genomsnittliga produktivetsförbättringarna i näringslivet fr.o.m. 1970-talets början omkring 2 %, snarare än 5 %. Därmed minskade utrymmet för nominella löneökningar, för ett givet inflationsmål, med omkring 3 %. Som vi påpekar i kapitel 4 har Sverige på lång sikt också förlorat i underliggande konkurrenskraft vid oförändrade lönekostnader per producerad enhet i förhållande till omvärlden. Utrymmet för löneökningar minskade därigenom med ytterligare någon procent, eftersom den trendmässiga försämringen i underliggande konkurrenskraft krävde allt lägre relativa reallöner för att undvika förluster av marknadsandelar.

Diagram 2.1 visar också hur den internationella inflationen först ökade under 1970-talet, så att inflationsmålet via växelkursåtagandet låg runt 8 % decenniet igenom, men att omvärldsinflationen sjönk gradvis till omkring 4 % under 1980-talet, dvs. till samma nivå som på 1960-talet.

Kostnadskriserna

Alla dessa ekonomiska och politiska förändringarna daterar sig till 1970-talets början. De ställde penningpolitiken, finanspolitiken och lönebildningen inför nya och svårare utmaningar än under tidigare decennier. I historiens backspegel är det lätt att konstatera att utmaningarna blev över-mäktiga när det gällde att hålla nere inflationen. Sysselsättningen hölls dock uppe, även om en viss trendmässig ökning i den öppna såväl som den totala arbetslösheten ägde rum under perioden (se *Diagram 2.3*).

Diagram 2.3 Arbetsmarknadsläget

Källa: Statistiska centralbyrån.

Problemen kom tydligast till uttryck i tre kostnadskriser — perioder med stigande relativa lönekostnader per producerad enhet som ger fallande konkurrenskraft, aktivitetsnivå och sysselsättning i den utlandskonkurrerande delen av näringslivet. Kostnadskriserna nådde grovt sett sin kulmen 1977, 1981 och 1992. Det är lätt att peka på ett antal gemensamma drag i deras förlopp. Varje kris föregicks av ett antal år med höga löneökningar; särskilt under mitten av 1970-talet spädades lönekostnadernas ökning dessutom på av höjda arbetsgivaravgifter. De stora löneökningarna hade sin grund i en uppdriven efterfrågan på arbetskraft, återspeglad i mycket låg arbetslöshet och höga vakanstal (se Diagram 2.3).

En alltför expansiv finanspolitik bidrog aktivt till att upprätthålla en uppdriven inhemsk efterfrågan, även efter den internationella konjunkturnedgång som ackompanjerat varje kris. Kriserna påskyndades genom försöken att föra hårdvalutapolitik trots kostnadskrisen. Under mitten av 1970-talet var kronan, via valutaormen, knuten till en D-mark som steg i värde, men även ecu-anknytningen under 1991 kom att höja ambitionsnivån i växelkursåtagandet. Varje kostnadskris slutade med en ordentlig nedskrivning av kronans värde som i efterhand ackommoderade den höga svenska inflationen. Storleksordningen blev likartad: 19 % via de tre devalveringarna 1976-1977, 26 % via de två devalveringarna 1981-1982 och (till dags dato) ca 19 % via deprecieringen sedan november 1992.

Det fasta växelkursåtagandet kolliderade alltså med en stark inhemsk löneinflation och en expansiv finanspolitik. *Diagram 2.1* illustrerar tydligt denna kollision. Vi ser hur lönekostnadsinflationen under flera år vid 1970-talets mitt låg långt över inflationsmålet. Trots devalveringarna 1976-1977 och en ganska begränsad lönekostnadsinflation åren därefter vek åter sysselsättningen vid nästa internationella konjunkturedgång omkring 1980 (se *Diagram 2.3*). Vi ser också hur lönekostnadsinflationen per producerad enhet ligger 3-4 % över inflationsmålet (dvs. utlandets inflationstakt) under hela den senare hälften av 1980-talet. Under denna period blev också överhettningen på arbetsmarknaden speciellt markerad. Antalet arbetslösa minus antalet lediga platser ligger som synes långt under sin trendlinje under andra hälften av 1980-talet. Det var här som uppladdningen till 1990-1992 år kostnadskris skedde.

Genom de upprepade devalveringarna sedan mitten av 1970-talet, och genom att finanspolitiken inte respekterade kraven på återhållsamhet, förlorade den ensidigt deklarerade fasta växelkursen sin trovärdighet. Ankaret för inflationsförväntningarna och därmed för löne- och prisbildningen släppte. Liknande devalveringsspiraler har också förekommit i Norge och Finland (Honkapohja m.fl.; Steigum, bil.). Att dessa trovärdighetsproblem dröjde sig kvar under hela perioden efter devalveringen 1982 syns indirekt i *Diagram 2.1*, som visar att den inhemska lönekostnadsinflationen inte förrän år 1992 kommer ner under inflationsmålet. Senare tids forskning har också tagit fram mer direkta mått på växelkursens trovärdighet, som klart visar att det rädde devalveringsförväntningar på de finansiella marknaderna under hela perioden från 1982 och framåt (Svensson 1992).

Finanskrisen sammanhänger med felslagna förväntningar hos aktörer på fastighets- och finansmarknaderna. Både fastighetsköpare och långivare tycks ha föreställt sig att fastighetspriserna skulle fortsätta att stiga snabbt. Bakom den föreställningen låg sannolikt tron på fortsatt högkonjunktur med goda företagsvinster och stor efterfrågan på kontorslokaler, hög inflation, ett skattesystem som även i framtiden skulle gynna upplåning och placering i reala tillgångar och som ett resultat av detta en låg realränta efter skatt. Avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet gjorde det plötsligt möjligt att agera på basis av sådana förväntningar, dvs. att låna för att köpa eller bygga fastigheter.

När dessa förväntningar slogs i spillror i början av 1990-talet var fastighets- och finanskrisen ett faktum. Plötsligt visade det sig att myndigheterna tog inflationsbekämpningen på allvar, att skattesystemet lades om och att fastighetsskatterna höjdes just då fastighetsmarknaden började vända nedåt. Den extremt kraftiga konjunkturedgången gav dessutom ett drastiskt fall i efterfrågan på kontorslokaler och fastigheter.

Dagens fastighets- och finanskris beror alltså i hög grad på ekonomisk-politiska åtgärder. Men till krisen bidrog säkerligen också bristande erfarenhet bland aktörer på fastighets- och finansmarknaderna om hur man arbetar i en

oreglerad kapitalmarknad; framför allt tycks det ha brustit i riskbedömning och informationssystem.

Dagens kris

En viktig skillnad mellan de två tidigare kostnadskriserna och 1990-talets kostnadskris var att de förra möttes med avsevärt industristöd och ökad offentlig sysselsättning. När produktion och sysselsättning började falla under 1990 och 1991 skedde däremot ingen sådan anpassning. I stället ledde sysselsättningsminskningarna i industrin till minskande förvärvsverksamhet, ökande arbetslöshet och så småningom ökande AMS-åtgärder. En annan skillnad i de tidigare kostnadskriserna var att devalveringarna kom relativt snabbt, och mer eller mindre frivilligt. Under 1990-talets kostnadskris höll däremot Riksbanken fast vid växelkursåtagandet. Denna icke-ackommodationsstrategi på flera fronter bromsade till slut kraftigt upp inflationen och kapacitetsutnyttjande och sysselsättning föll drastiskt. Den svenska utvecklingen därefter har många drag gemensamt med det som hände några år tidigare i Norge och i Finland (Honkapohja m.fl.; Steigum, bil.). Den svenska krisen förstärktes av den ökning i sparkvoten som följde i skattereformens spår. Kostnadskrisen i industrin övergick till en allmän kris som visade sig överallt i ekonomin. Sysselsättningen rasade med tidigare otänkbara 8-9 % på bara två år och visar fortfarande inte några tendenser till återhämtning. Sverige har därmed för första gången sedan 1930-talet hamnat i en verkligt allvarlig arbetslöshetskris. Konkursbenägenheten steg och fastighetspriserna föll på ett sätt som inte skådats sedan mellankrigstiden, vilket är bakgrunden till den grava krisen i finanssektorn. Vi vet också att de offentliga finanserna försämrades mycket snabbt: det offentliga finansiella sparandet föll med närmast osannolika 180-200 miljarder kronor motsvarande 13-14 % av bruttonationalprodukten på bara tre år. Även detta är historiskt och internationellt unika tal (OECD 1992). Det unika med dagens kris är att alla sektorer drabbats samtidigt. Detta förklarar varför krisen blivit så djup.

Efter den europeiska valutaunionen under sensommaren och hösten, flera vågor av stora valutautflyden, hårdnackat motstånd från Riksbanken och ett par krispaket i samarbete mellan regering och opposition blev trycket till slut övermäktigt. På eftermiddagen den 19 november 1992 meddelade Riksbanken att kronan lämnats att flyta på valutamarknaden. Den inhemska kostnadskrisen vid en övervärderad valuta löstes därmed och övergick i en inhemsk efterfrågekris. Vi återkommer till denna i avsnitt 2.3.

Flytande växelkurs

Kronan kan väntas flyta ett bra tag framåt, av skäl som vi förklarar nedan. Det betyder att den kortsiktiga handlingsfriheten i penningpolitiken har återupprättats. Riksbanken har nu möjlighet att styra de korta räntorna och därigenom påverka efterfrågeläget i ekonomin. Men frågan är hur denna handlingsfrihet skall brukas. En fast växelkurs är ett klart uttalat s.k. intermediärt mål för penningpolitiken. Det bakomliggande målet är att begränsa den inhemska inflationen till den som råder i utlandet. Vid flytande växelkurs måste man på något annat sätt specificera målet för penningpolitiken för att på ett konkret sätt kunna diskutera stabiliseringspolitiken.

Ett enkelt tankeexperiment illustrerar problemet: Hur hade den makroekonomiska utvecklingen blivit om Sverige från 1970-talets början till i dag valt att låta kronan flyta? För att experimentet skall vara meningsfullt antar vi att den ekonomiska och politiska miljön i övrigt varit precis densamma. I linje därmed antar vi också att det slutliga målet för penningpolitiken skulle varit ett inflationsmål på samma ambitionsnivå som den fasta växelkursen innebar, dvs. ca 8 % under 1970-talet och ca 4 % under 1980-talet.

En första fråga är hur ett scenario där dessa mål infriats skulle sett ut. Att uppfylla ett inflationsmål över en längre period kräver definitionsmässigt en icke-ackommoderande penningpolitik, i den meningen att likviditeten i ekonomin måste utvecklas i överensstämmelse med inflationsmålet. Detta gäller i alla fall på några års sikt, även om kortsiktiga avvikelser för att motverka tillfälliga störningar av ekonomin är fullt möjliga. En sådan uppläggning av penningpolitiken förutsätts i läroboksmodellen för stabiliseringspolitik under flytande växelkurs och hög kapitalrörlighet (Krugman & Obstfeld 1991). Det har också i stort varit den tyska och schweiziska uppläggnings av penningpolitiken (Genberg, bil.).

Med en icke-ackommoderande penningpolitik får finanspolitiken betydligt svagare effekter på efterfrågan. Den högre efterfrågan på likviditet vid en expansiv finanspolitik tillgodoses då inte av Riksbanken, vilket driver upp realräntan. Detta ger i sin tur en starkare kronkurs. Räntestegringen och apprecieringen av växelkursen dämpar båda efterfrågan på svenska varor och motverkar därför expansionen på varu- och arbetsmarknaden. Om en överhettning på arbetsmarknaden uppkommer av något annat skäl, och lönerna börjar stiga snabbt, kommer det ökade inflationstrycket att försvaga kronkursen. En icke-ackommoderande penningpolitik innebär att Riksbanken då måste höja räntan för att strama åt ekonomin, motverka deprecieringen och dämpa inflationstrycket.

Konkret skulle en sådan penningpolitik ha krävt att Riksbanken mött den expansiva finanspolitiken och löneinflationen under 1974-1976 och 1980-talets senare hälft med högre räntor, som lett till en appreciering av kronan. Om

riksbankens politik varit trovärdig, borde insikten om att någon ackommodation inte skulle komma ifråga också ha gett ett ankare för inflationsförväntningarna och därmed hållit nere löneökningarna. Om den inte varit trovärdig hade resultatet blivit arbetslöshet. I det framgångsrika scenariot får vi också förutsätta att finanspolitiken skulle ha blivit annorlunda: vetskapen om att en expansiv politik skulle driva upp realräntorna borde ha dämpat utgiftsexpansionen.

Institutionernas roll

Hur troligt är detta lyckosamma scenario? Det är lätt att peka på ett antal tvivelaktiga förutsättningar. Den första gäller trovärdigheten för en anti-inflatorisk penningpolitik. Hade verkligen de sittande riksbankscheferna och riksdagsledamöterna i riksbanksfullmäktige under rådande politiska förhållanden haft kraft att föra en penningpolitik på tvärs mot en expansiv finanspolitik och en löneinflation på en överhettad arbetsmarknad? Vår bedömning är att riksbanksledningen, i en sådan kollision mellan räntepolitik och inflationstrend, hade haft utomordentligt svårt att driva igenom de nödvändiga räntehöjningarna. I så fall hade uppenbarligen inflationsmålen snabbt förlorat sin trovärdighet och kronan deprecierats till följd av det rådande inhemska inflationstrycket. Man kan rentav hävda att trovärdighetsproblemen riskerat att bli värre med flytande kurs, eftersom den kortsiktiga handlingsfriheten varit större och trycket på Riksbanken att sänka räntan på goda grunder kan förmodas ha varit starkt (se vidare avsnitt 2.2).

Anta ändå, för argumentets skull, att Riksbanken verkligen haft trovärdighet, så att inflationsförväntningarna stämt med inflationsmålet. Hade då arbetsgivare och fackliga ledare, i olika sektorer och på olika förhandlingsnivåer, haft kraft att hålla de årliga ökningarna på den nödvändiga nivån 6 % under 1980-talet, även vid normala sysselsättningsnivåer? Enligt vår mening är det långt ifrån säkert att den svenska lönebildningen med starka, konfliktberedda och inbördes konkurrerande fackliga organisationer, och förhandlingar på flera nivåer, klarar av låga nominella löneökningar ens vid låg inflation (Calmfors, bil.).

Det tredje frågetecknet gäller finanspolitiken under en annan stabiliseringspolitisk regim. Hade verkligen partier och enskilda politiker inom minoritets- och koalitionsregeringarna, och i riksdagens budgetbehandling, under de senaste två decennierna haft kraft att hålla i de offentliga utgifterna så att systematiska överhettningar av ekonomin kunnat förhindras? Även här är vi ytterst tveksamma. Som vi återkommer till i nästa avsnitt, är nämligen den svenska budgetprocessen alldeles särskilt illa lämpad för att stå emot ett politiskt tryck på utgiftsexpansion.

Försämringen av det svenska penningvärdet — och den sammanlagda försvagningen av kronan — under de senaste 20 åren hade därför knappast blivit

mindre med flytande än med fast kurs, snarare större. Givet produktivitetsutvecklingen, skulle troligen trenden i produktion och sysselsättning blivit ungefär densamma, även om kostnadskriserna antagligen blivit mindre drastiska.

Denna hypotetiska diskussion står i god överensstämmelse med den vetenskapliga litteraturen, som har haft svårt att empiriskt identifiera några systematiska skillnader i realekonomiska variabler mellan olika växelkursregimer.

Kontentan av vårt resonemang är att den svenska inflationsprocessen styrts av *vissa fundamentala institutioner* — på arbetsmarknaden och i den penningpolitiska och finanspolitiska beslutsprocessen — samt av incitamenten för de individer och organisationer som verkat inom institutionernas ramar. Som vi påpekat förändrades den ekonomiska och politiska miljön vid 1970-talets början på ett antal viktiga punkter. Detta ställde de existerande institutionerna inför nya problem som de inte förmådde hantera. Den institutionella trögheten vid ändrade förutsättningar är alltså, enligt vår mening, en viktig förklaring till de två senaste decenniernas makroekonomiska problem.

2.2 Institutioner och spelregler för ökad stabilitet

Stabiliseringspolitiken på lång sikt

Vårt resonemang mynnar ut i tesen att de svenska institutionerna inte har satt de ramar som är nödvändiga för att hålla nere inflationen till rimlig kostnad. Om man accepterar denna tes, skulle man kunna dra slutsatsen att vi får den inflation vi "förtjänar". Det skulle kanske vara frestande att säga att det då är lika bra att släppa upp inflationen och minimera dess skadeverkningar på produktion och sysselsättning genom en kontinuerlig deprecieringspolitik. Detta är ungefär vad de amerikanska ekonomerna i den s.k. Brookingsrapporten förordade för några år sedan. Men vi menar att en sådan slutsats är onödigt defaitistisk. Dessutom skulle de kostnader som varit förenade med nedväxlingen av inflationen vara bortkastade; vi skulle kanske behöva betala liknande kostnader en gång till i framtiden. Vi tror också att det finns en betydande politisk samsyn kring vikten av en låg inflation. Det var faktiskt den sittande socialdemokratiska regeringen som formulerade och inledde den icke-ackommodationspolitik som den tillträdande borgerliga regeringen sedan fullföljde. Vidare lyckades de två politiska blocken under hösten 1992 ena sig om två långtgående krispaket i syfte att försvara den fasta växelkursen. Och i januari 1993 formulerade en enig riksbanksfullmäktige ett långsiktigt inflationsmål på 2 %.

Om vi tar målsättningen om låg inflation på allvar är i stället slutsatsen från föregående avsnitt att vi behöver förändra institutionerna för att permanent

hålla kvar inflationen på en låg nivå och samtidigt upprätthålla en god sysselsättning. I nästa avsnitt diskuterar vi sådana förändringar.

I enlighet med rapportens uppläggning diskuterar vi först principerna för en gynnsam utveckling på lång sikt; de omedelbara och svåra problemen i samband med infasningen från dagens allvarliga situation sparar vi till nästa avsnitt.

Lönebildning och inflation

Vi har visat hur penningpolitik och finanspolitik spelar en viktig roll för att uppnå en stabil makroekonomisk utveckling. Slutsatsen var att det ligger ett stort ansvar på de institutioner som ytterst handhar de penning och finanspolitiska instrumenten, nämligen Riksbanken respektive regering och riksdag. Men dessa organ kan inte ta hela ansvaret, vare sig för inflationstakt eller sysselsättning. Lönebildningen är, som vi redan framhållit, strategisk både för inflationen och för arbetslösheten. Det är viktigt att komma ihåg att lönerna utgör ca 80 % av nationalinkomsten. Tillgänglig empirisk forskning tyder på att kostnadsökningar spiller över i prisökningar även i den utlandskonkurrerande sektorn. Som vi närmare utvecklar i kapitel 3 är dessutom en mycket stor del av den svenska ekonomin skyddad mot konkurrens. I denna skyddade sektor är motståndet svagt mot att höja priserna, och löneökningar slår mer eller mindre automatiskt igenom i prisökningar genom s.k. påslagsprissättning.

Som vi redan antytt kräver en lägre löneutveckling inte bara att vi får ner inflationsförväntningarna i nivå med inflationsmålet. Det ställs också stora krav på löneförhandlingarnas organisation, framför allt när det gäller det antal nivåer på vilka förhandlingar sker (central nivå, branschnivå och företagsnivå). I litteraturen är det omstritt huruvida de årliga nominella löneökningarna blir större eller mindre vid centrala eller vid lokala förhandlingar (Calmfors, Holmlund, bil.). Däremot är det sannolikt att förhandlingar på två eller tre nivåer ger större total löneökning än förhandlingar på en nivå, eftersom förhandlingar på en viss nivå lägger ett golv för uppgörelserna på lägre nivåer. Visst stöd för denna tanke finns i *Diagram 2.2*. Som framgår av diagrammet ökade lönerna med 8-9 % flertalet år under såväl 1960-talet som 1980-talet — trots den stora skillnaden i produktivitetsökning både mellan de två decennierna och mellan enskilda år. Eftersom det är svårt att avlägsna förhandlingarna på företagsnivå, får man räkna med att förhandlingar på två nivåer i praktiken innefattar företagsförhandlingar samt att förhandlingar på en enda nivå sker just i det individuella företaget. Tyskland har dock en speciell variant i och med att arbetsgivaren har huvudansvaret för lönebildningen på företagssidan, sedan förhandlingar skett på branschnivå.

Nu har staten inte — och bör inte heller ha — mer än mycket begränsade möjligheter att påverka förhandlingssystemet på den privata delen av arbets-

marknaden. Dock har ett flertal regeringar i Sverige förmått parterna att förhandla på central nivå, i samband med olika inkomstpolitiska försök.

En decentralisering av lönebildningen ligger också, som närmare utvecklas i kapitel 3, i linje med företagens förändrade organisation. Självständiga arbetsuppgifter spelar allt större roll inom företagen, som därmed blir alltmer lika marknader. Kommendering av människor ersätts med incitament, vilket förutsätter differentierade löner, som endast kan sättas inom företaget. Staten kan underlätta en decentralisering av löneförhandlingarna genom att avstå från inkomstpolitiska försök. Detta medför knappast någon påtaglig kostnad, eftersom samstämmiga svenska och internationella forskningsresultat pekar på att inkomstpolitik på lång sikt är en i stort sett verkningslös metod att bekämpa inflationen.

I någon mån kan en förändring i förhandlingssystemet på den statliga sidan bidra till att decentralisera löneförhandlingarna på den privata sidan om detta anses önskvärt. Oavsett styrkan av denna effekt, anser vi ändå att det är önskvärt att förändra det offentliga löneförhandlingssystemet i riktning mot att ge ramanslag för löner, med detaljerade förhandlingar i enskilda myndigheter. En sådan förändring är antagligen nödvändig för att bättre lyckas med de försök som skedde under 1980-talet att skapa nominella utgiftstak för lönesumman i paritet med inflationsmålet — s.k. cash limits. Tanken bakom sådana tak, både för de statsanställdas löneökningar och för statsbidragen till kommunerna, är att skapa ett slags efterfrågekurva för arbetskraft på myndighetsnivå, genom att det vid höga nominella löner eventuellt inte finns pengar för ett oförändrat antal anställda.

Lönebildning och sysselsättning

Lönebildningen är också avgörande för vad som händer med sysselsättningen, eftersom lönen är priset på arbetskraft och efterfrågan på arbetskraft faller med ökad reallön. Arbetsmarknadens parter har därför under normala förhållanden ett avgörande ansvar för sysselsättningen.

När det gäller de rättsregler (arbetsrätten) som påverkar lönebildning och arbetslöshet är statens ansvar stort. Problemet är att en i och för sig välmotiverad trygghetslagstiftning tenderar att öka förhandlingsstyrkan i löneförhandlingarna för dem som redan har jobb, s.k. insiders på arbetsmarknaden, i förhållande till dem som inte har jobb, s.k. outsiders. De förra kan pressa upp sina löner ytterligare utan att förlora sina jobb. Det gör det mindre sannolikt än eljest att outsiders får jobb.

Staten har ett stort ansvar också när det gäller vilken ersättning som utgår till individer vid arbetslöshet eller AMS-verksamhet. Ju högre ersättningsnivåerna är desto mer kan man räkna med att lönerna drivs upp, eftersom den förväntade

alternativa inkomsten då blir högre. En sänkt ersättningsnivå bidrar därför till lägre arbetslöshet.

Andra förslag för att förhindra löner som leder till stor arbetslöshet är att löntagarna och arbetsgivarna själva får bära en större del av kostnaderna än i dag för arbetslöshet via egenavgifter och arbetsgivaravgifter i arbetslöshetsförsäkringen. Vid förhandlingar på branschnivå bör man dessutom kunna öka motståndet mot arbetslöshetsskapande lönehöjningar genom att avgifterna differentieras med avseende på avtalsområde. Tanken bakom detta är att öka motståndet mot löner som leder till större arbetslöshet hos de avtalsslutande parterna genom att göra avgifterna avhängiga av risken för arbetslöshet (Calmfors, bil.). En sådan ordning utesluter naturligtvis inte en viss omfördelning mellan olika A-kassor av fördelningsskäl. Vi stöder en förändring av regelsystemet i dessa riktningar i de fall förhandlingar sker på branschnivå. Vid löneförhandlingar på företagsnivå får man däremot lita till företagets rädsla för förlorad konkurrenskraft och den anställdes rädsla att förlora jobbet som återhållande kraft i löneförhandlingar.

På längre sikt kan man också tänka sig ett helhetsgrepp på arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. I ett sådant system skulle olika konkurrerande försäkringsgivare kunna spela en viktigare roll, inte minst när det gäller att återföra arbetslösa till arbete. Tanken är att försäkringsgivarna skulle ha ett intresse av att de arbetslösa utbildas och omskolas för att öka chansen för nya jobb. Detta förutsätter dock att man avskaffar arbetslöshetskassornas nuvarande monopol (Calmfors, bil.). Vi menar att dessa förslag är värda att överväga.

Penningpolitikens långsiktiga inriktning

En helt avgörande förutsättning för att hålla nere den genomsnittliga inflationstakten är att penningpolitikens långsiktiga uppläggning är förenlig med en låg inflation. Något annat långsiktigt mål för penningpolitiken är inte heller möjligt. En icke förväntad penningpolitisk åtgärd kan få reala effekter på produktion och sysselsättning som kan ligga kvar under ett antal år, det s.k. persistensproblemet. Men verkningarna av en systematisk och förväntad expansiv politik begränsar sig till pris- och lönenivån. Konkret betyder detta att en systematisk expansion av likviditeten måste undvikas under flytande växelkurs, på samma sätt som en systematisk (och förväntad) devalveringspolitik bör undvikas vid fast växelkurs. Dock är det lättare sagt än gjort att etablera ett trovärdigt ankare för inflationsförväntningarna. Som vi visade tidigare i kapitlet, råkade försöken att bedriva låginflationspolitik i Sverige via en fast växelkurs under de senaste två decennierna ut för betydande trovärdighetsproblem. För att råda bot på sådana problem är den naturliga vägen att försöka åstadkomma en starkare *bindning* för låginflationspolitiken.

En möjlighet som diskuterades efter devalveringarna 1981-1982 var att försöka nå anslutning till EG:s valutasamarbete (EMS); möjligheten för icke EG-länder att delta i samarbetet stod i princip öppen i EMS-avtalet från 1978. Fördelen gentemot en ensidig bindning av kronan mot en valutakorg skulle vara dubbelt. För det första skulle det vara fråga om en ömsesidig förpliktelse: förändringar av valutakursen skulle diskuteras med övriga EMS-deltagare, som i gengäld skulle vara förpliktade att lämna kortsiktigt stöd till den svenska kronan. För det andra skulle en bindning till EMS' nätverk av bilaterala kurser tvinga fram en anpassning av Sveriges räntor och inflationstakt till de lägre nivåerna i EMS-länderna, speciellt Tyskland. Åren 1983-1987 närmare sig också de övriga EMS-ländernas inflationstakt och korta räntor den tyska nivån (Svensson, 1989).

Vissa skeptiker i den internationella debatten (Giavazzi & Giovannini, 1989) pekade dock på att stabiliteten inom ett valutasamarbete där kursändringar är möjliga förutsätter en fortsatt reglering av kapitalrörelserna. Utvecklingen i EMS efter de avregleringar som skedde under 1980-talet — speciellt efter 1988 — tycktes i några år ge en annan slutsats: de friare kapitalrörelserna verkade snarast ge en större bindning av valutakurserna. Då det från 1990 ställdes i utsikt att medlemmarna skulle röra sig mot en valutaunion under andra halvan av 1990-talet, minskade ränteskillnaderna ytterligare mellan EMS-länderna.

Den stora valutaoron under hösten 1992 gav till sist skeptikerna rätt. Efter fem och ett halvt år utan några kursjusteringar blev prisnivåerna i EMS-länderna så olika att det inte längre var trovärdigt att undgå justeringar av valutakurserna. Recessionen under 1991-1992 gjorde det alltmer kostsamt för en rad länder att anpassa sina räntor till tysk nivå. Samtidigt började många att tvivla på valutaunionens framtid i och med svårigheterna att ratificiera Maastricht-avtalet.

Att knyta kronan till ecu:n i maj 1991 var ännu ett försök att skapa trovärdighet för den fasta växelkurspolitiken. Men detta misslyckades, och trovärdigheten fick en definitiv knäck när valutaunionen blev allt mer osäker under sommaren 1992. Efter valutakrisen i september, när kronan försvarades med extrema räntenivåer, blev anknytningen ännu mindre förtroendeskapande, eftersom en fjärdedel av valutorna i ecu:n inte längre var bundna av några ömsesidiga kursförpliktelser. Ecu-ankaret släppte.

Mot den bakgrunden vill vi inte förorda försök att skapa en starkare bindning av den svenska penningpolitiken genom en ensidig svensk anknytning till en eller flera EMS-valutor utan några institutionella förordningar i övrigt. Visserligen har Österrike lyckats i sin politik att knyta sin valuta till D-marken. Men de institutionella förhållanden i Österrike bl.a. då det gäller centralbankens ställning och lönebildningarna är annorlunda än i Sverige (Genberg, bil.). Fördelarna med en ensidigt deklarerad fast växelkurs är i dag antagligen små eller obefintliga, då risken för återkommande valutakriser inom EMS består. Sådana kriser kan, som vi vet, föra med sig extrema räntor och stora samhällsekonomi-

ka kostnader. I och med instabiliteten i EMS-systemet, är det svårt att hävda att det i dag existerar en stabil mellanform mellan flytande växelkurs och valutaunion. Så länge det finns en viss autonomi i penning- och finanspolitiken finns det alltid en risk att politiken inte är förenig med den fasta kursen och att valutaspekulation kan uppstå. Vid reala störningar, då en växelkursjustering faktiskt är motiverad, kan det dessutom vara svårt att nå enighet om en sådan. Detta illustrerades på ett dramatiskt sätt inom EMS, när man inte kunde nå enighet om att skriva upp D-marken efter Tysklands återförening.

Det är också tvivelaktigt hurvida medlemskap i ett valutasamarbete med fasta men justerbara kurser verkligen kan ses som en lämplig förberedelse till ett eventuellt senare deltagande i en valutaunion. Detta gäller kanske speciellt ett land som ett antal gånger har tvingats ge upp sin fasta växelkurs och som ännu inte ändrat på de institutionella förhållanden som bidragit till detta.

Det är i detta perspektiv man skall se vår ståndpunkt att Sverige i framtiden bör försöka återskapa förtroendet för sin valuta och sin ekonomiska politik genom ett antal inhemska ekonomiska och politiska reformer, snarare än att försöka gå en genväg genom att återigen koppla ihop kronan med EMS-valutorna.

Valutaunion?

Möjligheten består att den valutaunion som skisseras i Maastricht-avtalet realiseras i framtiden, eventuellt bland en mindre krets EG-länder såsom Tyskland och Benelux-länderna, kanske också Frankrike, Danmark, Irland och (EFTA-landet) Österrike. De har alla redan närmat sig varandra avsevärt i inflationstakt och räntor, även om de inte i alla avseenden uppfyller Maastricht-avtalets finanspolitiska villkor. En sådan mindre union av etablerade låginflationsländer skulle kunna uppnå ett betydande förtroende för en låg och stabil inflationstakt. Å andra sidan är fördelen i form av låga valutaväxlingskostnader och låg valutarisk mindre ju färre länder som deltar i unionen. För Sverige, som bara har ca 40 % av sin handel med denna mindre krets av länder, vore det från den synpunkten fördelaktigt att valutaunionen — om den kommer — blir ganska omfattande.

Om valutaunionen realiseras och Sverige deltar — vilket kommissionens förslag på andra områden skapar förutsättningar för — blir det fråga om en mycket stark bindning av penningpolitiken. Att slutgiltigt låsa valutakurserna och en tid därefter införa en europeisk valuta, betyder att alla deltagare underordnar sig den europeiska centralbankens penningpolitik. Det innebär dels potentiella trovärdighetsvinster, dels att betydande transaktionskostnader och valutarisker försvinner. Men det innebär också en förlust av penningpolitisk handlingsfrihet vid allvarliga störningar som drabbar Sverige, men inte de

övriga länderna. Meningarna bland ekonomer är delade om vinsterna av ett medlemskap är större än förlusterna; det svar man kommer till beror i hög grad på hur man värderar risken för stora inhemska störningar. Våra reformförslag till förändrade spelregler och beslutsprocesser skulle dock reducera riskerna för allvarliga inhemska störningar.

Själva lutar vi därför åt slutsatsen att ett medlemskap i en europeisk myntunion vore positivt i förhållande till vår nuvarande situation — åtminstone ur snäv penningpolitisk synpunkt. Men sammanflätningen med andra aspekter av Sveriges relationer till EG gör en anslutning till en eventuell valutaunion på EG-nivå till mer än en penningpolitisk fråga. Den blir i stället en del av ett större paket. Med hänsyn till den stora osäkerhet som trots allt råder om valutaunionens framtid, deltagarkrets och tidtabell är det kanske ändå tillrådligt att skjuta på beslutet om att delta i valutaunionen till ett sent stadium av förhandlingarna om EG-medlemskap.

En strategi som tar sikte på att etablera trovärdighet för en anti-inflationspolitik, med hänvisning till ett framtida inträde i en valutaunion, har dock en stor svaghet. Eftersom förekomsten av en union inte är något vi kontrollerar själva, så kan förutsättningarna plötsligt ryckas bort. Den svenska ecu-kopplingen år 1991 är ett talande exempel. Den kan ses som ett försök att självantäna på en tvångströja i samband med ansökan om EG-medlemskap: inträdeskraven till den framtida ekonomiska och monetära unionen skulle få devalveringar att framstå som mycket kostsamma. Men tvångströjan blev plötsligt mycket rymligare när unionen blev mindre trolig.

Riksbanksreform

De förslag till en riksbanksreform som förekommit i debatten bygger på försök att stärka de inhemska institutionerna, snarare än att söka trovärdighet från omvärlden. Riksbanksutredningen har nyligen lagt fram ett specifikt förslag i denna riktning (SOU 1993:20). Den bärande tanken i förslaget är att delegera penningpolitiken till en centralbank, som är mer oberoende än dagens, och att formulera ett mål för centralbankens verksamhet som speciellt betonar prisstabilitet. Men centralbankens ställning är ett flerdimensionellt begrepp, som innefattar huvudmannaskap, utnämningssmakt, ansvarsförhållanden, mandatperioder, kontroll av de penningpolitiska styrmedlen, statens upplåningsmöjligheter, osv. I flera av dessa avseenden har den svenska Riksbanken, i förhållande till andra centralbanker, en oberoende ställning.

I andra avseenden är det dock tvärtom. Det gäller i synnerhet de korta mandatperioderna i riksbanksfullmäktige, vilka dessutom är helt synkroniserade med riksdagens mandatperioder. Under stora delar av efterkrigstiden fungerade fullmäktige mer eller mindre som en avdelning inom finansdepartementet, eller ett

riksdagsutskott, och enligt tillgänglig information fattades en del centrala penningpolitiska beslut på kortsiktiga grunder och som en del av en partipolitisk process. En viss avpolitisering har visserligen skett under de allra senaste åren, i och med avvecklingen av kreditmarknadsregleringarna, brottet med den tidigare traditionen att utnämna enbart riksdagsmän till fullmäktige, samt regeländringarna 1989 (riksbankschefen utses inte längre av regeringen utan av fullmäktige och för fem år i stället för tre). Vi anser, i likhet med Riksbanksutredningen, att det är önskvärt att fortsätta att skapa förutsättningar för en större kontinuitet och långsiktighet i penningpolitiken på visst avstånd från dagspolitiken. Detta kan åstadkommas genom en avsevärd förlängning av fullmäktiges mandatperioder och ett rullande tillsättningsförfarande.

Vi stöder också andra punkter i utredningens förslag. Det är betydelsefullt att sätta på pränt en politisk samsyn på vikten av låg inflation genom att lagstifta Riksbankens övergripande uppgift att värna om penningvärdet. En stor och växande statsskuld kan ge näring åt inflationsförväntningar, som bygger på misstanken att staten till slut kan komma att försöka lösa problemet med statsskulden genom att inflatera bort den (se vidare nedan). För att minska denna risk bör man eliminera statens nuvarande möjligheter att låna i Riksbanken och därmed tvinga fram en mindre inflatorisk penningpolitik. Riksbanksledningens ansvar markeras genom att den regelbundet och offentligt redogör för och motiverar sin uppläggning av penningpolitiken inför riksdagen och dess utskott.

Utredningens förslag har stöd både i nyare ekonomisk teori och i praktisk erfarenhet. Teorin betonar hur kortsiktig handlingsfrihet i penningpolitiken, tillsammans med ett tryck på att expandera ekonomin genom räntesänkningar eller devalveringar, kan generera en alltför expansiv politik — både i genomsnitt och vid fel tillfällen. Enligt teorin kan centralbankens politiska huvudman öka den långsiktiga bindningen till en anti-inflationspolitik, och därmed förbättra trovärdigheten, just genom att delegera ansvaret för penningpolitiken till en institution som står en bit ifrån politiken. Beslutsfattarna inom denna institution bör ha ett väldefinierat mål för sin verksamhet och ställas till svars för hur väl de lyckas uppfylla målet.

Erfarenheterna, speciellt under de senaste två decennierna, tyder också på att de länder som lyckats bäst med att bekämpa inflationen i allmänhet också har självständiga centralbanker som betonar pristabilitet. Dessa länder har inte lyckats sämre än andra när det gäller att klara sysselsättningen. (Riksbanksutredningens huvudtext och bilagor innehåller en utförlig redogörelse både för teori och erfarenheter.)

En delegering till en oberoende riksbank med tydlig målformulering går också utmärkt att återföra till den grundläggande principen om en tydligare ansvarsförhållande mellan staten och dess myndigheter som vi diskuterade i kapitel 1 och tar upp ytterligare i kapitel 5. Men tanken på en mer oberoende centralbank kan

realiseras på ett framgångsrikt sätt bara om den är väl förankrad i politik och allmän opinion.

Penningpolitik på kort sikt

Allt detta gäller penningpolitikens institutionella ramar. En annan viktig fråga är hur den *kortsiktiga* handlingsfriheten i penningpolitiken skall utnyttjas för att bäst befrämja en stabil makroekonomisk utveckling. Som vi påpekade i avsnitt 2.1 är frågan om kortsiktig räntestyrning egentligen aktuell bara så länge vi har en flytande växelkurs.

Mera specifikt gäller frågan i hur hög grad Riksbanken i sin kortsiktiga penningpolitik bör ta hänsyn till sysselsättning, konkurrenskraft och andra realekonomiska variabler när ekonomin drabbas av olika störningar. Ett exempel på troliga störningar är de fluktuationer i växelkursen som visat sig uppkomma i länder med flytande växelkurs — till följd av tillfälliga kapitalflöden, spekulativa bubblor eller andra skift på de finansiella marknaderna. Så kan t.ex. en kraftig appreciering av kronan försämra lönsamheten och hota sysselsättningen i den konkurrensutsatta sektorn. En sådan recessionsimpuls tenderar att minska inflationstrycket i ekonomin, en effekt som förstärks av prisfall på importerade varor. I detta fall pekar hänsynen till realekonomin åt samma håll som hänsynen till den långsiktiga prisstabiliteten, nämligen att lätta på penningpolitiken genom att sänka de korta räntorna så att apprecieringen motverkas. Men problemet kan bli besvärligt om det fordras en mycket kraftig intervention för att återställa konkurrenskraften. Schweiz har vid något tillfälle drabbats av detta dilemma (Genberg, bil.).

Vid andra störningar kan konflikten mellan de olika målen bli värre. Låt oss tänka oss att konkurrenskraften försämras av samma skäl som under 1970-talet, nämligen att lönerna ökar avsevärt snabbare än vad den relativa produktiviteten och den utländska inflationen egentligen legitimerar. I detta läge kräver inflationsmålet att Riksbanken går emot kraven på att ackommodera via lägre räntor och depreciering, och i stället höjer räntorna för att få stopp på den begynnande inflationen. Annars riskerar Riksbanken att inflationsmålet förlorar sin trovärdighet, vilket i sin tur skulle öka sannolikheten för att nya lönestörningar skall inträffa, vilket skapar nya krav på expansiv politik, osv. Detta exempel understryker ytterligare hur viktigt det är att lönebildningen fungerar. Dessutom visar det på vikten av ett stabilt ankare för de medelfristiga inflationsförväntningarna. Erfarenheten visar att länder som Tyskland och Schweiz, med starka inhemska institutioner och ett grundmurat "track record" för sin låginflationspolitik, kortsiktigt kunnat ta realekonomiska hänsyn för politiken utan att för den skull äventyra sitt långsiktiga förtroende. Så t.ex. har Bundesbank i varje lågkonjunktur sedan mitten av 1960-talet ganska snabbt sänkt den korta räntan med 4-5

procentenheter. Länder som England, utan stark centralbank, och med varierande inflationshistoria, har däremot sämre klarat av sådana manövrer (Bernanke & Mishkin 1993; Genberg, bil.).

Statsskuld och inflation

Det är viktigt att långsiktig finans- och penningpolitik harmonierar. För en stabil makroekonomisk utveckling i framtiden är det nödvändigt att bromsa den snabba försämring som under senare år inträffat i de offentliga finanserna. En växande skuldsättning för staten och den offentliga sektorn som helhet minskar nämligen handlingsfriheten i finanspolitiken — och har redan gjort det på ett destruktivt sätt. Men en sådan utveckling ökar också risken för att framtida regeringar skall välja den politiskt enklaste lösningen på statsskuldproblemet, nämligen att försöka urholka skuldens realvärde med hjälp av hög inflation. Det räcker med att inhemska och utländska iakttagare börjar misstänka att en sådan utveckling hotar i framtiden för att de långsiktiga inflationsförväntningarna skall skjuta i höjden, vilket snart visar sig i en höjning av de långa obligationsräntorna. Den italienska situationen under de senaste åren visar vilken bekymmersam situation ett land med hög offentlig skuldsättning kan hamna i.

Det skall genast tilläggas att Sverige i nuläget befinner sig långt ifrån en skuldkris. Speciellt om man ser till den samlade offentliga sektorn så befinner vi oss fortfarande bland de OECD-länder som har lägst skuldsättning. I själva verket är det först under 1991-1992 som den samlade offentliga sektorn fått en finansiell nettoskuld (OECD 1992). Men med ett offentligt finansiellt underskott, som motsvarar 10-15 % av BNP går situationen snabbt utför. Det är därför ett absolut krav att i god tid före sekelskiftet stabilisera den offentliga skulden så att den inte växer snabbare än BNP. En sådan stabilisering av skuldkvoten kräver ett överskott i den samlade offentliga budgeten *exklusive* räntor — det s.k. primära budgetsaldot — som balanserar räntebetalningarna på den utstående skulden, korrigerade för tillväxt. Antag att vi önskar stabilisera skuldkvoten på 45 % av BNP. Då krävs vid 5 % realränta och 2 % tillväxttakt i BNP att de offentliga inkomsterna *överstiger* utgifterna *exklusive* räntor med ungefär 20 miljarder kronor i dagens penningvärde. För innevarande år beräknas inkomsterna *understiga* utgifterna *exklusive* räntor med ungefär 160 miljarder kronor. Hela balansen på 180 miljarder kronor kräver naturligtvis inte besparingar eftersom budgetsaldot kommer att förbättras avsevärt, uppskattningsvis 75-100 miljarder kronor, när konjunkturläget väl blir mer normalt.

Vid vilken *nivå* man skall sikta på att stabilisera skuldsättningen är egentligen en fråga om inkomstfördelningen mellan nuvarande och framtida generationer. Vi tar upp denna fråga i kapitel 4. Vilket *innehåll* man vill ge besparingarna är en politisk fråga, men ett sådant ställningstagande borde vila på en ordentlig

analys av olika offentliga utgifter och inkomster. Vi tar upp dessa frågor i kapitel 3. I vilken *takt* man skall sikta på att avveckla de offentliga underskotten är en av de viktigaste stabiliseringspolitiska frågorna i dagsläget. Vi diskuterar den frågan i avsnitt 2.3.

Vi föreslår också en omläggning av statsskulden, på två sätt. Avsikten är att minska de framtida incitamenten att inflatera bort statsskulden, och därmed hålla tillbaka de långsiktiga inflationsförväntningarna redan i dag. För det första bör den redan inledda upplåningen i utländsk valuta fortsätta; det är nämligen bara realvärdet av statsskulden i *kronor* som beror på den svenska inflationen. Vi delar inte den uppfattning som framförts att svenska staten under den närmaste tiden skulle ha några svårigheter att låna upp betydande belopp på den internationella kapitalmarknaden. Visserligen har ett av de s.k. "credit rating"-instituten nyligen graderat ned svenska staten, men detta innebär på sin höjd en marginell höjning av lånekostnaden i utländsk valuta.

För det andra föreslår vi att Riksgäldskontoret ges i uppdrag att finansiera en del av sin nyupplåning i kronor med långa reallån, s.k. indexlån. Sådana indexerade statsobligationer skyddar placerarna från en real urgröpning via inflation. För ett antal aktörer på den svenska marknaden med långsiktiga placeringsbehov vore indexobligationer antagligen ett mycket intressant placeringsalternativ. Avsevärda volymer kan därför antagligen emitteras på sikt. Det finns vissa skattetekniska problem med indexlån, men inte värre än att de kan hanteras (Lindgren 1992).

Båda dessa låneformer minskar statens nominella räntebetalningar under de närmaste åren. Lånen skulle också bli tämligen billiga för staten — och därmed för skattebetalarna — om marknaden är överdrivet pessimistisk om regeringens och Riksbankens förmåga att hålla nere inflationen i framtiden. Genom att låna i utländsk valuta eller med indexerade instrument, och genom att verkligen hålla nere inflationen, slipper staten då längre fram betala hela den deprecierings- respektive inflationspremie som återspeglas i de höga svenska nominalräntorna.

Finanspolitiken

Det är också viktigt att finanspolitiken inte överhettar samhällsekonomin, såsom skedde flera gånger under 1970- och 1980-talen, eller driver fram stor arbetslöshet.

Enligt vår mening är det också viktigt att finanspolitiken, speciellt vid fast växelkurs, parerar stora förändringar i den allmänna efterfrågenivån, oavsett om dessa förändringar beror på åtgärder som vidtagits av statmakterna, eller om de orsakas av störningar från utlandet eller från inhemsk sparbenägenhet. Ett intressant exempel är de drastiska variationerna i hushållens sparkvot (hushålls-sparandets andel av hushållens disponibla inkomster) sedan mitten av 1980-talet:

först minskade hushållens sparkvot, med knappt 6 %, sedan ökade den igen med ca 10 %. Denna cykel i sparkvoten bidrog både till överhettningen av den svenska ekonomin under senare delen av 1980-talet och till den kraftiga konjunkturedgången under 1992 och 1993. Orsaken till den minskade sparkvoten var en kombination av statliga åtgärder — avregleringen av kreditmarknaden utan en samtidigt tillräcklig stor ändring av skattereglerna — och andra förändringar såsom ökade kapitalvärden på ett antal viktiga tillgångar (vilket i sin tur sammanhängde med avregleringen av kreditmarknaden). Likaså låg statliga åtgärder, främst 1991 års skattereform, bakom den ökade sparkvoten i början av 1990-talet.

Vi vill samtidigt framhålla att sannolikheten för en framgångsrik finjustering ("fine tuning") av den totala efterfråganivån i samhällsekonomin med finanspolitiska medel är liten. Det beror bl.a. på att möjligheterna att göra goda prognoser för den period under vilken vidtagna åtgärder kommer att verka är mycket små. Möjligheterna är betydligt större att identifiera och rätta till en extrem överhettning (som under senare delen av 1980-talet) eller en extrem efterfrågedgång (som under perioden 1992-1993). I sådana situationer är risken betydligt mindre att åtgärderna hamnar i fel konjunkturläge. Svårigheterna att finjustera efterfrågan är alltså inte något starkt argument mot att försöka sig på att grovjustera den någorlunda snabbt — om man nu kan skapa en majoritet i riksdagen för sådana finanspolitiska åtgärder.

Reform av budgetprocessen

En långsiktig sanering av de offentliga finanserna eller en ansvarsfull finanspolitik under mer normala förhållanden kommer emellertid inte av sig själv.

Finanspolitiken bidrog exempelvis till överhettningen av ekonomin i förspelet till de tre kostnadskriser som tidigare omnämnts. Det fanns under 1980-talet viss insikt om problemen, men däremot saknades de politiska förutsättningarna för att skrida till handling. Minoritetsregeringar och korta valperioder försvagade den verkställande makten. Ju längre tiden gick, desto klarare framstod klyftan mellan författningens bokstav och dess realitet; regeringen skall enligt grundlagen ansvara för att styra riket, men har i praktiken ofta saknat makt att genomföra de nödvändiga åtgärderna.

Internationella erfarenheter visar att det finns ett nära samband mellan finanspolitikens resultat och budgetprocessens utformning. Länder med en stram budgetprocess har vanligen även sunda statsfinanser. Allt pekar på att institutionella regler har stor betydelse för finanspolitiken. Vi föreslår ett antal förändringar i riksdagens och regeringens arbetsformer. Syftet är att förbättra parlamentarismens funktionssätt och att förstärka det politiska ansvaret för statens finanser.

Vi föreslår att regeringens ställning stärks i förhållande till riksdagen, så att regeringen ges ökade möjligheter att uppfylla sin roll som styrande organ. Riksdagens främsta uppgift är att ange de allmänna riktlinjerna och, inte minst, att aktivt och kritiskt granska regeringens arbete.

Dagens problem förvärras av att regeringskansliet har en otidsenlig organisation. Vi föreslår därför att departementsorganisation och interna samordningsmetoder anpassas till dagens krav på politisk handlingskraft. Regeringen måste på ett tidigt stadium ange fasta ramar för budgetarbetet. Statsrådsberedningen och Finansdepartementet måste bli starkare i förhållande till fackdepartementen. Budgetdokumentet måste ändras så att faktiska inkomster och utgifter framträder tydligare.

Vi föreslår också att riksdagens arbete förskjuts från detaljfrågor till övergripande principer. Utskottens indelning vidgas från snäva sektorsintressen till bredare ansvarsområden. Finansutskottets ställning stärks. Riksdagen har att antingen anta eller förkasta budgeten i sin helhet.

Dessa förslag utvecklas närmare i kapitel 5.

Förslag

Långsiktig stabiliseringspolitik

1. Låt kronan flyta i väntan på anpassning till en valutaunion inom EG:s ram. Vi anser inte att en ensidig fast växelkurspolitik är tillrådlig.
2. Ge Riksbanken ett långsiktigt prisstabiliseringsmål, ett större oberoende, men också större ansvar inför riksdagen.
3. Stabilisera den offentliga sektorns skuldsättning i förhållande till BNP; lägg också om statsskulden mot långa indexlån och upplåning i utländsk valuta. För att detta program skall bli trovärdigt krävs institutionella förändringar av det slag som beskrivs närmare i kapitel 5.
4. Finanspolitiken bör utnyttjas för att undvika grova avvikelser från normalt kapacitetsutnyttjande och arbetsmarknadsläge.
5. Liberalisera arbetsmarknadslagsstiftningen och sänk ersättningsnivåerna i arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att skapa en mer flexibel arbetsmarknad som klarar omställningen mellan branscher eller regioner och en snabb sysselsättningsexpansion i konjunkturuppgångar.

6. Staten bör avstå från inkomstpolitik på central nivå och decentralisera de statliga löneförhandlingarna.
7. För att förbättra förutsättningarna för låg inflation råder vi arbetsmarknadens parter att begränsa förhandlingarna om utgående löner till *en* förhandlingsnivå, även om andra anställningsvillkor givetvis kan förhandlas på högre nivå.

2.3 Hur komma helskinnade ur dagens kris?

Stabiliseringspolitiken på kort sikt

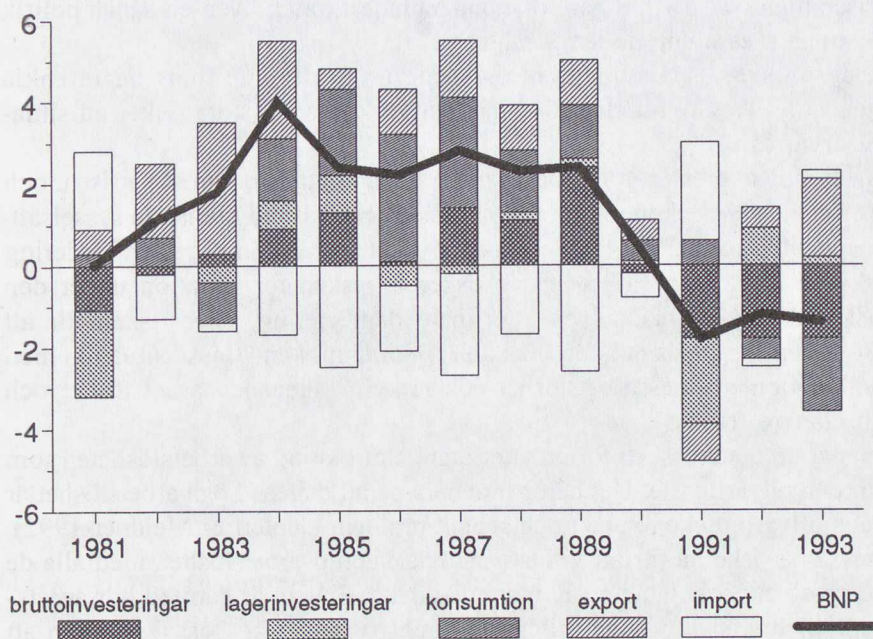
Målkonflikter

I avsnitt 2.1 beskrev vi hur en inhemsk kostnadskris som förstärktes av en internationell konjunkturavmattning snabbt utvecklades till en inhemsk efterfrågekris i samband med fallande investeringar och konsumtion. *Diagram 2.4* visar de olika efterfrågekomponenternas bidrag till tillväxten. Som vi ser mattades exporten under 1990, medan den rent av minskade under 1991. Den kraftigaste effekten av kostnadskrisen var att investeringarna föll mycket kraftigt under 1991 och 1992 och förväntas falla ytterligare under 1993; 1991 bidrog också fallande lagerinvesteringar till den negativa BNP-utvecklingen. Konsumtionen föll 1992 och kan väntas falla ännu mer under 1993 enligt samstämmiga prognoser.

Deprecieringen av kronan sedan november 1992 får den positiva effekten på svensk ekonomi att exporten ökar kraftigt under de närmaste åren och att den importkonkurrerande delen av svenskt näringsliv stimuleras kraftigt. Sverige kommer därmed att bli en tudelad ekonomi, där den fjärdedel av ekonomin som verkar under internationell konkurrens expanderar kraftigt, men de återstående tre fjärdedelarna, produktion för hemmamarknaden, särskilt byggnadssektorn, går kraftigt tillbaka.

Denna situation kan tyckas skapa ett idealiskt läge för en mer expansiv penning- eller finanspolitik för att stimulera den nedpressade inhemska efterfrågan. Eftersom det finns gott om lediga resurser, skulle en expansion av investeringar och konsumtion inom landet inte nämnvärt hämma den utlandskonkurrerande sektorn. Men det finns två närbesläktade skäl varför en inhemsk efterfrågestimulans är långt ifrån oproblematisk: budgetunderskottet och risken för ett återfall i hög inflation.

Diagram 2.4 Bidrag till BNP-tillväxten



Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

En finanspolitisk expansion, som spädde på budgetunderskottet ytterligare, skulle kunna ge ytterligare näring åt de långsiktiga inflationsförväntningarna. Slutsatsen är att eventuella kortsiktiga finanspolitiska stimulanser bör utformas med så små negativa effekter som möjligt på budgetunderskottet. Detta är en utgångspunkt för våra förslag.

Även när det gäller penningpolitiken existerar svåra målkonflikter. Om Riksbanken fortsätter att sänka räntan i förhållande till omvärlden kan kronan falla ytterligare, vilket förstärker den inflationsimpuls som träffar den svenska ekonomin. Dessutom förstärks tudelningen av ekonomin: konkurrenskraften förstärks ytterligare för den utlandskonkurrerande sektorn, samtidigt som den inhemska efterfrågan går ner än mer. Detta vore olyckligt eftersom huvudproblemet i dag är den låga inhemska efterfrågan. En snabb sänkning av de korta räntorna kan t.o.m. dra upp de långa räntorna om det uppstår förväntningar om ökad inflation i framtiden. Det betyder inte att de långa *realräntorna* skulle stiga. Men högre långa nominalräntor kan skapa likviditetsproblem hos vissa företag och hushåll; ett uppenbart exempel är bostadslån som har rörlig ränta eller när gamla långa lån måste omsättas. Detta skulle motverka den efterfrågestimulans som man tänkte sig. Mot dessa risker skall man väga risken att en fortsatt hög räntenivå ytterligare pressar ned den svenska konjunkturen och att

fastighets- och finanskrisen förvärras. Detta skulle inte bara skärpa arbetslöshetskrisen utan också ytterligare öka budgetunderskottet; även en sådan politik skulle kunna pressa upp de långa räntorna.

Den dystra slutsatsen av detta resonemang är att det inte finns några enkla lösningar i det läge som råder. Vad man än gör finns det stora risker att situationen förvärras.

Vilka åtgärder föreslår vi då för att mildra den akuta ekonomiska krisen, och för att fasa in svensk ekonomi mot låg inflation och tillfredsställande sysselsättning? Uppenbarligen är det frågan om en mycket svår bedömning och värdering av vad som i dag är de allvarligaste riskerna: risken för inflation under den närmaste tiden, på grund av en ytterligare depreciering, eller risken för att arbetslösheten fördjupas och förlängs i en riktning mot en "finsk" situation med en kombination av massarbetslöshet och risk för skenande arbetslöshet och inflation längre fram.

Vi menar att det är risken för en ytterligare stor ökning av arbetslösheten som i dag är den allvarligaste. Det beror inte bara på att dagens höga arbetslöshet är ett ytterst allvarligt ekonomiskt och socialt problem (Janlert & Meidner 1992), utan också på riskerna för att vi fastnar i hög långtidsarbetslöshet, med alla de samhällsproblem som hänger samman med detta. Frågan är därmed hur arbetslöshetsproblemet skall kunna mildras — och på lång sikt "lösas" — utan att äventyra de viktiga målen att få stopp på statsskuldens ökning och att undvika en återgång till hög inflation i intervallet 5-10 % eller ännu mer.

Åtgärder för ökad handlingsfrihet

De åtgärder vi föreslog i avsnitt 2.2 framstår i detta ljus som speciellt viktiga. Eventuella finanspolitiska stimulanser i dag blir nämligen lättare att vidta om man kan öka trovärdigheten för att budgetunderskotten verkligen kommer att avlägsnas under de närmast kommande åren. Det finns flera olika sätt att bidra till sådan trovärdighet: att genomföra de reformer av regelsystemen och beslutsformerna i den offentliga budgetprocessen som beskrivs i avsnitt 2.2 och i kapitel 5. En annan viktig åtgärd är dessutom att redan nu besluta om framtida nedskärningar av offentliga utgifter; vi återkommer till frågan om avvecklingen av budgetunderskottet nedan. Våra förslag till förändring av statsskuldens sammansättning i avsnitt 2.2 kan på samma sätt bidra till en ökad handlingsfrihet i nuläget.

Också för penningpolitiken blir handlingsutrymmet i dag större om förtroendet för den långsiktiga politiken kan stärkas; som vi påpekade i föregående avsnitt kan Bundesbank genomföra kraftiga räntesänkningar under lågkonjunkturer utan att för den skull misstänkas ha gett upp kampen mot inflationen. Det betyder att ett klart uttalat och brett politiskt stöd för en reform som ökar Riksbankens

självständighet inte bara bidrar till långsiktig stabilitet utan också blir en viktig förtroendeskapande åtgärd på kort sikt. Sådana trovärdighetsskapande åtgärder ökar möjligheterna att sänka räntorna utan att kronan deprecieras ytterligare. De kan, särskilt i kombination med en europeisk räntesänkning, göra det lättare för Riksbanken att hjälpa Sverige ur den djupa lågkonjunkturen.

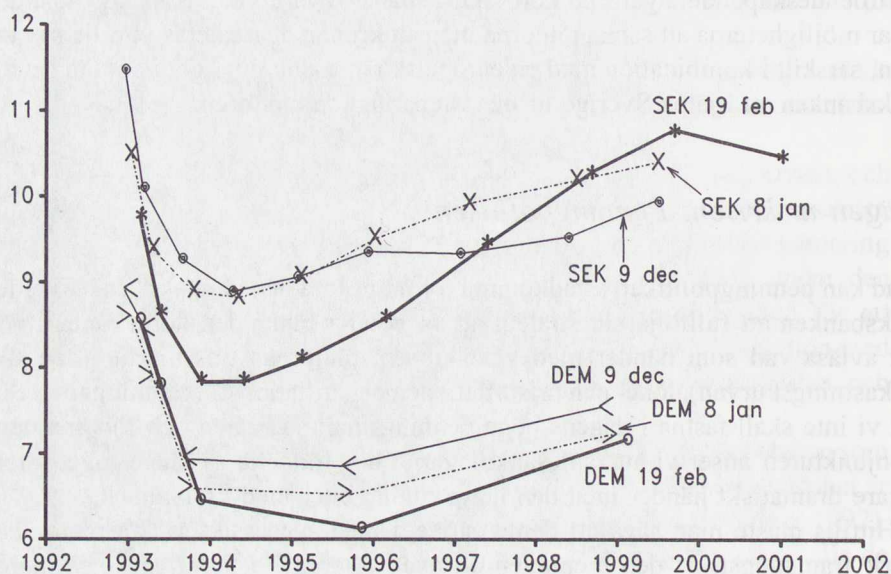
Vägen ur krisen: Penningpolitiken

Vad kan penningpolitiken åstadkomma för att mildra den akuta krisen? Vi råder Riksbanken att fullfölja sin strategi att successivt sänka den korta räntan, och att avläsa vad som händer med växelkursen, räntornas tidsstruktur (den s.k. avkastningskurvan), löne- och prisinflationen och inflationsförväntningarna. För att vi inte skall fastna i dagens höga penningmarknadsränta och förvärpa lågkonjunkturen anser vi att räntesänkningarna bör fortsätta så länge inget ytterligare dramatiskt händer med den långa räntan eller med kronkursen.

Hittills måste man säga att denna strategi med successivt sänkta räntor har varit framgångsrik i den meningen att även förväntade framtida korta räntor flera år framåt verkar ha gått ner. Det illustreras av *Diagram 2.5* vilket visar ett antal s.k. terminsräntekurvor. Terminsräntorna kan tolkas som förväntade framtida korta räntor vid olika tidpunkter. Det är tydligt att marknaden under de senaste månaderna väntat sig sänkta korta räntor under det närmaste året; detta illustreras av att terminsräntekurvan varit — och fortfarande är — fallande under det närmaste året. I den vänstra delen av diagrammet ser vi att kurvorna från senare datum systematiskt ligger under kurvorna av tidigare datum. Detta visar att Riksbanken faktiskt gått snabbare fram i sin räntesänkning än vad marknaden väntade sig i december 1992 respektive januari 1993. Men kurvorna anger också högre förväntade korta räntor om några år, vilket framgår av att de förväntade korta räntorna från 1988 krupit upp strax över 10 %. Det tyder på att marknaden väntar sig en anpassning av räntan till högre inflation om några år.

De lägre terminsräntorna i Tyskland anges i nedre delen av diagrammet. Här sammanfaller terminsräntekurvorna från olika datum. De mindre räntesänkningar som Bundesbank genomfört under de senaste månaderna har alltså skett i den takt marknaden väntade sig. Skillnaden mellan de svenska och tyska kurvorna kan tolkas som förväntad framtida depreciering av den svenska kronan — och därmed också som en skillnad i inflationsförväntningar mellan Sverige och Tyskland. Som framgår av diagrammet förväntar sig aktörer på penningmarknaden en årlig depreciering av kronan mot D-marken med mellan 2,5 och 3,5 % per år fr.o.m. 1994.

Diagram 2.5 Terminsräntekurvor 9 december-22 februari



Källa: Beräkningar av Lars Svensson.

Man kan ha delade meningar om vilken strategi som är bäst: den svenska och tyska med successivt sänkt penningmarknadsränta, eller den engelska med en aggressiv räntesänkning (först från 10 till 7 % och senare ännu lägre). När Riksbanken nu valt en experimentell strategi med successivt sänkt penningmarknadsränta, vore det oklokt att plötsligt skifta till en engelsk strategi med en plötslig sänkning av korträntan till exempelvis 6 % nivå (som den engelska när detta skrivs). Ett sådant plötsligt byte av strategi skulle för det första komma att uppfattas som att Riksbanken under påtryckningar givit upp den långsiktiga kampen mot inflationen. För det andra skulle det kunna vara svårt att vända tillbaka om kronan föll kraftigt vid en stor räntesänkning. Vi anser därför att Riksbanken bör fullfölja sin experimentella strategi.

Eftersom de mest besvärande räntorna i dag är bankernas låneräntor, snarare än penningmarknadsräntorna, är det också nödvändigt — och kanske viktigast av allt när det gäller ränteläget — att lösa finanskrisen med metoder som tar ner bankernas låneräntor. Vi återkommer till detta senare i kapitlet.

Vägen ur krisen: Finanspolitiken

Flera av våra förslag till framtida finanspolitik går ut på idén att öka *utväxlingen* på de stora utgifterna i samband med den höga arbetslösheten — för innevarande år ca 90 miljarder kronor — så att fler öppet arbetslösa personer kan få del i produktiv och meningsfull verksamhet. Ökad utväxling kan åstadkommas på två olika sätt. Det ena är att förskjuta insatserna från dyra områden till billiga. Det betyder att utgifterna skulle förskjutas från, i tur och ordning, arbetsmarknadsutbildning, byggberedskapsarbeten, andra slag av beredskapsarbeten, och högskoleutbildning som finansieras via A-kassa till, i tur och ordning, ungdomspraktik, normal högskoleutbildning, vuxenutbildning och gymnasieutbildning. Komvux och ett tredje gymnasieår är t.ex. tämligen billiga aktiviteter som bör kunna expandera.

Det andra sättet att öka utväxlingen är att dra ned kostnaderna per person i de dyra verksamheterna. I klartext betyder detta att man sänker ersättningsnivåerna, förslagsvis med 20 %. Staten måste då genom lagstiftning fastställa att lönerna skall ligga 20 procentenheter under gällande kollektivavtal. För att det skall löna sig att ta sådant arbete, snarare än att leva på arbetslöshetsunderstöd, måste de senare läggas lägre, förslagsvis på 70 % nivå, dock inte lägre än socialbidragsnormen. En sådan sänkning av arbetslöshetsunderstöden är också nödvändig för att arbetstagare som förlorat jobb i höglöneyrken skall vara villiga att ta arbeten med klart lägre lön än tidigare.

Mot dessa förslag kan invändas — och kommer säkert att invändas — att det är orättfärdigt att låta åtgärder för att hjälpa arbetslösa betalas av andra arbetslösa. Vi har stor förståelse för en sådan invändning. Det är rimligt att de som har arbete tar en större del av bördan för dagens stora arbetslöshet. Men enligt vår mening är den naturliga metoden att göra detta inte att öka skatterna för hushållen, som en del föreslagit, utan i stället att låta dem som har arbete hjälpa till att täcka underskotten i arbetslöshetsförsäkringen genom höjda egenavgifter. Detta ger alltså ytterligare stöd för vårt förslag i avsnitt 2.2. I kapitel 3 föreslår vi också som ett led i saneringen av statsfinanserna en höjning av företagets egenavgift, arbetsgivaravgiften, med drygt 1,5 % och av arbetstagarnas egenavgift med 2 500 kronor per sysselsatt.

I samma anda föreslår vi också att en del av de pengar som i dag används till arbetslöshetsunderstöd och speciellt dyr AMS-verksamhet i ökad utsträckning utnyttjas till att reparera och underhålla offentliga byggnader, t.ex. skolor. Detta kan man göra genom att inrätta kommunala beredskapsarbeten med statliga bidrag för lönekostnader — ej för kapitalkostnader — återigen med löner under dagens kollektivavtal för att få ut så mycket sysselsättning som möjligt med givna medel.

Men det finns egentligen inte någon anledning att begränsa utväxlingen till den offentliga sektorn. Det borde vara möjligt att mobilisera också det stora

finansiella sparandeöverskottet i den privata sektorn (ca 170 miljarder kronor) till en avsevärd medfinansiering av arbetsintensiva aktiviteter. Poängen skulle vara att försöka få ut en större sysselsättningseffekt per statlig krona än i dagens arbetslöshetsrelaterade utgifter och därmed hålla nere statens budgetkostnader.

För att stimulera ökad sysselsättning på denna väg bör man välja generella åtgärder med ett minimum av ansökningsförfarande och administrativ prövning. Åtgärderna bör också vara lätta att starta, enkla att administrera och möjliga att avbryta. Dessa argument talar alla för att utnyttja skattesystemet, exempelvis genom att ge skatteavdrag för vissa investeringar. Skattesystemet får dock inte drabbas av nya permanenta avdragssystem som urholkar principen i 1991 års skattereform om stor skattebas och likformighet i beskattningen. Det är därför viktigt att åtgärderna blir klart avgränsade i tiden.

Att tidsbegränsa åtgärderna är viktigt även för att effekten skall bli så stor som möjligt; endast då kan man få fram en tidigareläggning av investeringar som skulle göras under alla omständigheter.

Stimulanserna bör rikta sig mot områden där det används mycket arbetskraft i förhållande till kapital och där arbetslösheten är hög och stigande. Byggnadssektorn, särskilt när det gäller reparation och ombyggnad, är det bästa exemplet på ett sådant område. När det gäller hushållssektorn borde man därför i första hand inrikta sig på reparationer och underhåll av privatbostäder. När det gäller bostadssektorn har man tidigare försökt stimulera ombyggnader och reparationer genom subventioner inom de s.k. ROT-programmen. Man har också använt räntebidragssystemet i liknade syfte. Vi tror vägen via skattesystemet är enklare och effektivare, även om vi inte har haft möjlighet att utforma några detaljer. När det gäller näringslivet bör det också där finnas potential för att skattevägen få till stånd en viss tidigareläggning av underhåll.

Vi föreslår också att man forcerar de ökade investeringar i infrastruktur som redan beslutats. För att minska kapitalintensiteten i arbetet och därmed få ut mera sysselsättning, bör arbetena utföras i två- eller treskift i stället för det enskift som är vanligt i dag. Vidare bör man planera arbetena så att man startar ett begränsat antal projekt, men forcerar byggandet. Detta bör sänka kostnaderna, eftersom det i dag finns gott om arbetskraft och maskiner och eftersom kortare byggtider ger lägre räntekostnader för varor i arbete.

Vi kan också tänka oss att tidigarelägga en del infrastrukturinvesteringar. Genom att bygga nu, när det är billigt, kan man göra vissa besparingar (jämfört med att bygga sedan), även om budgetunderskottet i dag ökar. Vi vill dock poängtera att ett absolut villkor är att man väljer projekten med den högsta samhällsekonomiska avkastningen, så att det verkligen blir fråga om en tidigareläggning av de lönsammaste projekten. Som vi utvecklar närmare i kapitel 4, negligeras ofta resultaten av samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar — åtminstone på vägområdet. I dagens svåra arbetsmarknadssituation finns det en klar risk att påtryckningar från regionala och branschvisa särintressen driver

fram projekt med negativ avkastning. Beslutsprocessen för tunga infrastrukturinvesteringar behöver därför ses över enligt vår diskussion i kapitel 4.

Som vi tidigare diskuterat, sjunker den inhemska efterfrågan kraftigt i år till följd av fallande privat konsumtion och fallande privata investeringar (se *Diagram 2.4*). Om dessa efterfrågekomponenter, som tillsammans utgör ca 70 % av BNP, faller påtagligt mer under våren än vad som förutses i de flesta prognoser blir det angeläget att generellt stimulera dem, så att man undviker ett fritt fall av den inhemska efterfrågan, liknande den som inträffat i Finland (Honkapohja m.fl., bil.).

Den effektivaste metoden att hålla uppe konsumtionen är att tillfälligt sänka momsen under något år, så att det blir fördelaktigt för hushållen att under denna period med relativt låga priser köpa mer varor och tjänster, särskilt varaktiga konsumtionsvaror. En momssänkning skulle förstås öka budgetunderskottet tillfälligt; varje procentenhets sänkning av momsen kostar i storleksordningen 5 miljarder kronor. Den oro man måste känna inför detta skall ställas mot oron över att den privata konsumtionen och sysselsättningsläget ytterligare försämraras. Om man inte anser sig kunna acceptera en kortsiktig ökning i det cykliska budgetunderskottet skulle man kunna ta tillbaka den "interna devalvering" som genomfördes i höstens andra krispaket: tillfälligt sänkt moms skulle därmed finansieras med en tillfälligt höjd arbetsgivaravgift. Som vi påpekat, är det i dag den inhemska efterfrågesituationen som är hotet.

Den metod vi förordar i en situation med kraftigt fallande investeringar påminner om våra tidigare rekommendationer. Genom ett ordentligt men tidsbegränsat skatteavdrag för alla investeringar, utom bostadsinvesteringar, bör det gå att skapa starka incitament för företagen att tidigarelägga investeringar.

Man kan i så fall tänka sig metoder som påminner om det gamla investeringsfondssystemet, dvs. någon form av direktavskrivning för investeringar. En möjlighet är att företagen får rätt att använda kvarvarande reserver från det gamla skattesystemet som skall återföras till beskattning under 1993-1994. Man tillåter då direktavskrivning mot dessa. En annan möjlighet är att utnyttja avskrivningar mot skatteutjämningsreserven, den s.k. SURVEN.

Vi tar inte ställning till exakt vilken teknik man skall använda. Det väsentliga är att det finns en beredskap för att omvandla en del av det stora finansiella sparandet i den privata sektorn (ca 170 miljarder kronor, dvs. 12 % av BNP) till realt sparande, dvs. investeringar av olika slag, och på detta sätt undvika en katastrofal utveckling liknande den i Finland, och i stället få en återhämtning av den svenska ekonomin.

Vägen ur krisen: Hur sanera de offentliga finanserna?

Även om man oroar sig för den inhemska efterfrågesituationen under det närmaste året är det oerhört viktigt att redan nu formulera en saneringsplan för de sargade offentliga finanserna. För att återskapa förtroendet för svensk ekonomi på medellång sikt och därmed skapa större handlingsfrihet på kort sikt är det nödvändigt att detta inte bara stannar vid en till intet förpliktigande plan om ospecificerade offentliga budgetförbättringar vid en senare tidpunkt. Riksdagen måste fatta de nödvändiga besluten om framtida budgetförstärkningar omedelbart. I praktiken betyder detta uppgörelser över blockgränserna för att besluten skall bli trovärdiga. Även om vissa förstärkningar på budgetens inkomstsida kan komma ifråga, är det klart att huvuddelen måste ske på utgiftssidan. En utgiftsreform liknande 1991 års skattereform kommer därmed att bli nödvändig för att balansera olika särintressen (se vidare kapitel 3).

I detta avsnitt diskuterar vi den makroekonomiska sidan av saken: vilken är storleksordningen av de nödvändiga besparingarna och hur skall de fördelas över tiden om man satsar på att stabilisera den offentliga sektorns nettoskuld på någon viss nivå? Vi presenterar scenarier för att belysa denna problematik. Eftersom vi talar om en utveckling på medellång sikt, är det nödvändigt att se våra exempel i ett tillväxtperspektiv. Vi beskriver utvecklingen ungefär fram till sekelskiftet, under olika antaganden både om makroekonomiska storheter och om offentliga finanser. I våra beräkningar låter vi förstås den antagna makroekonomiska utvecklingen påverka den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Det hade varit önskvärt att tillåta en återkoppling åt andra hållet. Men på den korta tid vi haft till vårt förfogande har det inte varit möjligt att klara den komplicerade uppgiften att göra några övertygande "interaktiva" scenarier på medellång sikt. Våra kalkyler skall därför ses just som räkneexempel, inte som detaljerade prognoser.

Våra kalkyler utgår från ett referensalternativ. Vad gäller BNP-utvecklingen antar vi, som de flesta tillgängliga prognoser, att BNP i fasta priser faller med 1,5 % under detta år för att sedan stiga med samma procentsats under 1994. Under perioden 1995 till 1998 antar vi att BNP växer med i genomsnitt 3 % per år. Detta är visserligen högt i de senaste decenniernas perspektiv. Men på grund av den djupa krisen finns det stort utrymme för att expandera produktionen vid existerande kapacitet genom att höja kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Dessutom ser vi faktiskt ett antal ljuspunkter i den svenska ekonomin, som bör höja dess tillväxtförmåga ordentligt (se kapitel 6). Därför betraktar vi inte en BNP-tillväxt på 3 % under några år som en speciellt optimistisk prognos — 3 % är en tämligen normal tillväxtsiffra för länderna i OECD-kretsen.

När det gäller arbetslösheten utgår vi ifrån att totalt 12 % av arbetskraften saknar reguljärt arbete under året och befinner sig antingen i öppen arbetslöshet eller olika AMS-åtgärder (om de förslag vi lagt i föregående avsnitt snabbt kan

realiseras borde dock mindre än hälften behöva vara öppet arbetslösa). Den totala arbetslösheten hamnar marginellt högre under 1994. Sedan vänder utvecklingen så att en del av BNP-tillväxten under 1995-1998 tar formen av ökad sysselsättning. Vi antar att totalsiffran när det gäller öppen arbetslöshet och AMS-verksamhet för 1998 ligger kring 5 %. I detta ligger ett optimistiskt antagande, dvs. att vi slipper en hög långtidsarbetslöshet. Som vi utvecklar senare i detta kapitel, kommer detta att kräva en flexibel arbetsmarknad. Vi föreslår också en, åtminstone temporär, förändring i arbetsmarknadslagstiftningen just för att minska risken för en utveckling av europeiskt slag.

En sådan sysselsättningsutveckling tillsammans med en BNP-ökning på 3 % innebär att arbetsproduktiviteten för hela ekonomin — och reallönerna före skatt — stiger med ungefär 2 % per år under 1995-1998.

Det visar sig att beräkningarna inte är alltför känsliga för realräntan eller inflationstakten, så länge de varierar i rimliga intervall. I våra scenarier antar vi genomgående att inflationen är 5 % under 1993, 3,5 % under 1994 och 2 % under åren därefter samt att realräntan ligger på 5 % under perioden; det senare är kanske något pessimistiskt.

Utgångspunkten i vårt referensalternativ är 1993 års utgifter och inkomster för den samlade offentliga sektorn, som de redovisas i årets preliminära nationalbudget. Fr.o.m. 1994 antar vi sedan att de offentliga inkomsterna växer i samma takt som BNP. Detta är rimligt eftersom det svenska skattesystemet efter skattereformen (och med realvärdeskydd för den s.k. brytpunkten) är i stort sett proportionellt. Det bör dock understrykas att en oförändrad skattekvot inte upprätthålls med automatik utan kan kräva nya beslut, t.ex. vad avser punktskatterna.

Vad gäller den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna antar vi att även de följer BNP. Som framgår av *Diagram 3.4* (i kapitel 3) ligger detta antagande väl i linje med den faktiska utvecklingen: sedan början av 1980-talet har BNP-andelarna för offentlig konsumtion och investeringar legat i stort sett still vid 28 % respektive 3 %. Vad gäller transfereringarna antar vi att de växer i en konstant takt av 2 % i fasta (1993 års) priser. Även detta stämmer väl med det senaste decenniet. ATP-pensionerna växer erfarenhetsmässigt och enligt framtida prognoser med strax över 2 %. De flesta andra transfereringssystem, dock ej barnbidragen, är knutna till reallönerna, som ju också stiger med 2 % under den senare delen av perioden. Genom att transfereringarnas reala utveckling ligger fast i vårt referensalternativ, kommer varje extra procents BNP-tillväxt att innebära att det offentliga underskottet blir mindre som andel av BNP. Översatt till 1993 års nivå, reducerar en tillväxt på 3 %, snarare än 2 %, underskottet med ca 6 miljarder kronor.

Dagens dystra sysselsättningssituation har starkt dragit upp den offentliga konsumtionen och transfereringarna. Omkring 90 miljarder kronor av de offentliga utgifterna beräknas vara arbetsmarknadsrelaterade under 1993. Varje

procentenhets sänkning av arbetslösheten förbättrar därför de offentliga finanserna med strax över 7 miljarder kronor. Detta är dock en bruttosiffra. Om man tar hänsyn till att löner och transfereringar är skattebelagda blir nettosiffran mindre, ungefär 5 miljarder kronor enligt vår bedömning.

En stor men högst osäker post i budgeten för år 1993 är bankstödet, som dock är en tillfällig utgift. Här har vi antagit att påfrestningen netto på statens finanser blir omkring 30 miljarder kronor 1993, omkring 15 miljarder kronor 1994 och ingenting därefter. Detta innebär förstås en minskning av underskottet, allt annat lika, fram till 1995. En annan osäker post är kostnaderna för en eventuell EG-anslutning. Denna diskuteras i avsnitt 3.9.

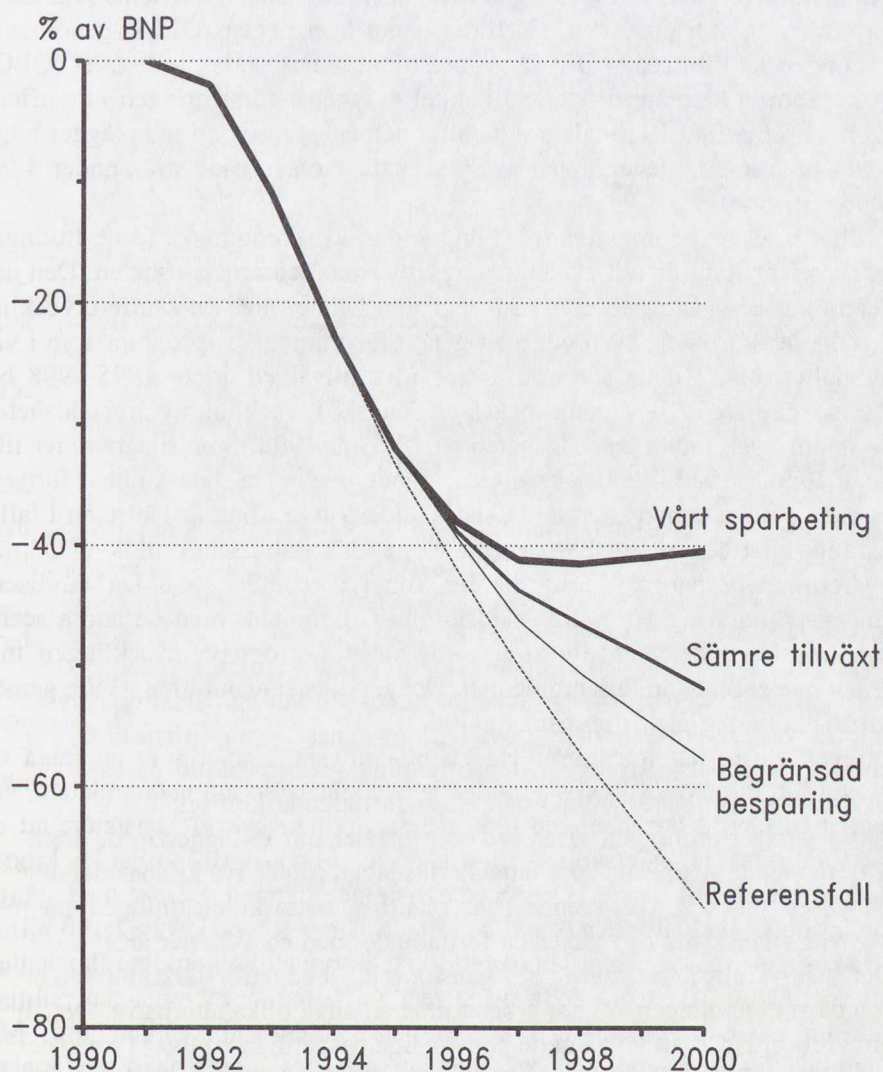
Den högre sysselsättningen och snabbare tillväxten som vi lagt in för 1995-1998 förbättrar också de offentliga finanserna under dessa år. Det har i diskussioner om budgetunderskottet blivit vanligt att dela upp underskottet i två delar: en del som minskar, eller försvinner, när konjunkturen blir bättre och en del som ligger kvar. Enligt vår mening reser en sådan uppdelning i ett "cykliskt" och ett "strukturellt" underskott ofta en mängd ovidkommande frågor. Dessutom har vi betonat att det är den offentliga sektorns skuldsättningsgrad och inte dess underskott ett visst år som måste stabiliseras. Snarare än att gå omvägen via ett strukturellt budgetunderskott, finner vi det enklare och mera rättframt att direkt spåra den offentliga sektorns skuldsättning över tiden.

Diagram 2.6 visar hur den samlade offentliga skuldsättningsgraden växer över tiden i ett antal scenarier. Den nedersta streckade kurvan illustrerar vad som händer i vårt referensalternativ ovan. Som synes skenar finanserna i detta scenario: vid sekelskiftet ligger den offentliga sektorns skuld på ca 70 % av BNP (statsskulden nära 100 %) och växer fortfarande kraftigt.

Nästa kurva i ordningen visar vad som händer om vi lägger in de framtida effekterna av de sparbeslut som fattats i riksdagen och de två krispaketen hösten 1992. Som synes är även denna bana ohållbar, nettoskuldsättningen går mot 60 % vid sekelskiftet och växer då fortfarande med ca 4 % per år.

Det behövs alltså en ytterligare, ganska rejäl, budgetförstärkning för att få stopp på skuldökningen. Vi har arbetat med ett antal olika alternativ. Det alternativ vi förordar är att lägga ut de nödvändiga besparingarna över fyraårsperioden 1994-1997. Det finns flera skäl för att välja just denna period: (1) För att beslut om framtida besparingar skall vara någorlunda trovärdiga måste de beslutade åtgärderna komma relativt snabbt. (2) Perioden ligger inom den nuvarande mandatperioden och nästa, vilket är viktigt av liknande skäl. (3) De europeiska länder som genomfört sparprogram av motsvarande storlek under senare år har alla gjort det på fyra år. Det gäller Danmark (1982-1986), Belgien (1981-1985) och Irland (1985-1989). I Belgien och Irland väntade man dock så länge att räntebetalningarna på en stor ackumulerad skuld gjorde det ytterligt svårt att stabilisera finanserna trots drakoniska sparåtgärder.

Diagram 2.6 Den offentliga sektorns skuldsättning



Källa: Egna beräkningar.

Det alternativ vi förordar innebär ett sparbeting där den slutliga minskningen av underskottet i förhållande till referensbanan motsvarar 100 miljarder kronor (i 1993 års priser). I förhållande till besparingarna i krispaketen och 1993 års budget motsvarar sparkravet ytterligare 60-70 miljarder kronor. Med hänsyn till den djupa krisen förordar vi att endast en tiondedel av besparingen läggs under 1994. Resten av besparingarna har i kalkylen fördelats jämnt över 1995-1997,

men resultatet är inte speciellt känsligt för den precisa tidsförläggningen. Den översta kurvan i diagrammet speglar detta alternativ. Här stabiliseras skulden på strax över 40 % fr.o.m. 1997. Detta är något över dagens OECD-genomsnitt, men under det förutsedda OECD-genomsnittet senare under 1990-talet (OECD 1992). Som vi närmare förklarar i kapitel 4, innebär försämringen i de offentliga finanserna från 1980-talets slut enligt detta alternativ, att man lägger högre skatter på framtida generationer av sysselsatta, motsvarande strax under 4 000 kronor per år.

Vi har också experimenterat med ändrade makroekonomiska förutsättningar. Resultaten är framför allt avhängiga av tillväxten och arbetslösheten. Den näst översta kurvan i *Diagram 2.6* visar vad som händer med en sämre utveckling på båda dessa fronter, även om man genomför samma sparprogram som i vårt huvudalternativ. I detta scenario antar vi att tillväxten under 1995-1998 blir 2 %, snarare än 3 %. Vi antar också en "dansk" utveckling av arbetslösheten: här stannar den totala arbetslösheten på 10 % år 1998. Som diagrammet illustrerar förmår 100 miljarder kronors sparande inte hejda statsskuldens fortsatta tillväxt i detta alternativ, även om statsskuldens utveckling är bättre än i fallen med inga eller begränsade besparingar. För att här stabilisera skuldkvoten krävs en ytterligare besparing på 30 miljarder kronor även under 1998. Då stabiliseras skulden på omkring 50 % till sekelskiftet. Tillsammans med de andra scenarierna illustrerar detta att tillväxt är viktig för att få stopp på utvecklingen, men att den inte ensam kan lösa problemen. Det går alltså inte att hitta någon genväg runt rejäla besparingar i en nära framtid.

Vi valde ovan att inte formulera stabiliseringsproblemet som en fråga om strukturellt respektive cykliskt budgetunderskott. För att ändå relatera vårt resultat till den diskussion som förts i dessa termer, kan vi konstatera att det strukturella budgetunderskottet enligt kalkylen blir just 100 miljarder kronor, eller kanske något större. Det överensstämmer därmed *i stort* med gängse bedömningar, inklusive den som görs i finansplanen (prop. 1992/93:100 bil. 1).

Diskussionen så här långt lämnar fortfarande öppet det konkreta innehållet i vårt sparbeting. Även om detta till syvende och sist är en fråga om politiska prioriteringar, vill vi med konkreta exempel illustrera vad som kan göras. Men så radikala budgetförändringar kan man inte fatta beslut om enbart med makroekonomiska hänsyn för ögonen. Frågan belyses i nästa kapitel i samband med genomgången av den offentliga verksamhetens utgifts- och inkomstsida utifrån mer principiella utgångspunkter. I slutet av kapitel 3 föreslår vi ett antal konkreta budgetförstärkningar som lever upp till det sparbeting vi föreslagit här.

Vägen ur krisen: Hur sanera finanssektorn?

Nu räcker det inte att vidta åtgärder på efterfrågesidan för att ta Sverige ur dagens djupa lågkonjunktur. Det är också nödvändigt att avlägsna flaskhalsar på faktormarknaderna. Det aktualiserar åtgärder på både finansmarknaden och arbetsmarknaden. Låt oss först ta upp finansmarknaden.

Under slutet av 1980-talet gick en stor del av bankernas låneexpansion till fastighetsrelaterade krediter. De stora prisfallen på fastigheter under de senaste åren, och konkurser hos ett antal fastighets- och finansbolag, har satt synliga spår i bankernas balansräkningar. *Tabell 2.1* visar resultat och kapitalbas i hela banksystemet under 1991 samt en prognos för de kommande åren.

Tabell 2.1 Resultat och kapitalbas i bankerna

	1991	1992	1993	1994
Resultat före uteblivna kreditförluster	32	33	30	30
Uteblivna räntor	-5	-14	-20	-15
Resultat före kreditförluster	27	19	10	15
Kreditförluster	-36	-60	-50	-40
Rörelseresultat	-9	-41	-40	-25
Kapitalbas vid årets slut	117	87	14	—

Källa: Beräkningar och prognoser av Gabriel Urwitz.

Tabellen visar att bankerna fortfarande tjänar pengar på sin löpande verksamhet; resultatet före kreditförluster naggas visserligen ordentligt i kanten av uteblivna räntor på dåliga lån, men det är ändå positivt. Det är de stora kreditförlusterna, konstaterade och befarade, som har drivit ner det samlade resultatet under noll. Den helt dominerande delen av kreditförlusterna har direkt, eller indirekt, att göra med fastighetskrisen.

Tabellen visar också hur det negativa resultatet, undan för undan, urholkar bankernas kapitalbas. Under 1993 klarar därför de flesta banker inte längre de lagstadgade kraven på 8 % kapitaltäckning. Ett par banker är de facto likviditetsmässiga. Det är därför som bankerna står i kö hos regeringen och den nya myndigheten, Bankstödsnämnden. Innan vi går in på hur situationen kan och bör hanteras, vill vi peka på de viktiga makroekonomiska riskerna med den situation som uppkommit.

En allvarlig makroekonomisk risk är att banker, som inte klarar kapitaltäckningskraven, måste krympa sin utlåning och att utbudet på lån blir helt oelastisk med avseende på räntan. De tidigare kreditförlusterna kan också göra bankerna

överdrivet obenägna att ta risker. Efterfrågan på lån är visserligen låg i rådande läge. Men dålig kapitaltäckning och den eventuella oviljan att ta risker framöver kan dämpa eller knäcka ett eljest möjligt ekonomiskt uppsving. Det kan bli svårt att finansiera nya investeringar, nya företag, eller återupprättandet av driften i tidigare konkursföretag.

En annan allvarlig risk är att bankerna försöker återställa sin kapitalbas genom att öka marginalen mellan in- och utlåningsräntor — som redan i dag är historiskt och internationellt mycket stor (i skrivande stund 8-12 %).

Nu kan de stora marginalerna och de höga låneräntorna delvis ses som naturliga riskpremier i rådande djupa kris, då utlåning är mer riskfylld än normalt. Men de höga låneräntorna är också en konsekvens av den svaga konkurrensen bland svenska banker, som gör det möjligt att utnyttja den kartellartade marknadsstrukturen i det svenska banksystemet. (På inlåningssidan är konkurrensen hårdare då hushållen har tillgång till goda substitut — t.ex. riksgäldskonto och placeringar hos bostadsinstituten — utom när det gäller checkräkning).

En sådan kartellsituation i kombination med bindande kapitaltäckningskrav kan ge extremt höga låneräntor. Om flera banker ligger vid sitt kapitaltäckningskrav så kan de inte expandera sin utlåning. Det blir då frestande att ta ut högsta möjliga ränta av lånekunderna, oavsett bankens marginella finansieringskostnad. Detta betyder att en sänkning av penningmarknadsräntan inte behöver leda till lägre låneräntor utan bara till vidgade marginaler. De samhällsekonomiska konsekvenserna av sådana räntemarginaler kan bli förödande. Hushåll och företag med existerande lån kan få svåra likviditetsproblem och det blir svårt att hitta projekt som klarar ett avkastningskrav på 16-18 %, vid 5 % inflation. Detta hotar, återigen, en kommande återhämtning ur krisen.

Det är viktigt att ha denna makroekonomiska hotbild i bakgrunden när man överväger hur bankstödet bör utformas. Den specifika utformningen i varje enskilt fall kräver detaljerade kunskaper om bankernas låneportföljer och organisation, som vi inte har, men som den nya Bankstödsnämnden måste skaffa sig. Vi har emellertid ett antal konkreta — om än principiella — synpunkter.

Vissa banker har staten redan tagit över — Nordbanken och Gotabanken. Här måste den första åtgärden, som för övrigt redan påbörjats, bli att stycka banken i en bra och en dålig del. Den goda bör snarast säljas ut till inhemska eller utländska intressenter. Det är nämligen viktigt att få in nya aktörer och ägargrupper i den svenska banksektorn för att öka konkurrensen och därmed få ner räntemarginalerna.

När det gäller en kooperativ bank i behov av stöd, är en statlig garanti den naturliga metoden att klara bankernas kapitaltäckningskrav. Garantin kan antingen knytas till specifika tillgångar — fastigheter, panter eller lån — eller vara generell. En specifik garanti kan knytas antingen till "goda" eller till "dåliga"

lån (Johansson, bil.). Statens säkerhet är givetvis mycket bättre i det förra fallet. Även en sådan bank bör styckas i en god och en dålig del.

Denna metod, garantimetoden, kan man också använda för att klara kapitaltäckningskravet i en privatägd bank, i behov av stöd. Garantier av dåliga lån kan innebära att förluster redovisas först när de realiseras. Effekten blir då i stort sett densamma som vid en s.k. försäkringslösning: förluster "smetas ut" över tiden. S.k. villkorslån innebär i stället att intäkter tidigareläggs.

Men en ytterligare metod att återställa bankens kapitalbas är att tillföra nytt kapital - emissionsmetoden. Den traditionella vägen går via nyemissioner på aktiemarknaden. I dagens krissituation skulle det innebära att en bank som vänder sig till staten för hjälp tvingas göra en statsgaranterad nyemission i banken. Om de gamla aktieägarna, och andra i den privata sektorn, är villiga att köpa de emitterade aktierna klaras bankens kapitalbas den vägen. Men det troliga i dagens situation är att den privata sektorn inte är beredd att sätta in så mycket kapital i bankerna. I så fall köper staten i praktiken större delen av de emitterade aktierna. Därmed späds de gamla aktieägarnas röster ut kraftigt och staten blir i praktiken bankens ägare.

Staten delar nu upp banken i en god och en dålig del. Den goda delen säljs på marknaden, varvid staten får tillbaka en större eller mindre del av vad man tidigare betalt i samband med aktieteckningen. Det blir naturligtvis mycket svårt att veta i vilken utsträckning staten i framtiden får tillbaka av vad som satts in i den dåliga delen.

Vad är då fördelar och nackdelar med garantimetoden respektive emissionsmetoden? En styrka med garantimetoden är att staten inte behöver göra några omedelbara utbetalningar. Kassautbetalningar från statens sida kommer till stånd bara i den utsträckning som bankerna realiserar förluster eller har ett negativt resultat. Som framgår av *Tabell 2.1* har genomsnittsbanken fortfarande ett positivt resultat.

Men denna metod har också uppenbara nackdelar. Bankerna måste nämligen, för att så småningom komma ur garantin, ge mycket goda vinster under de kommande åren, om inte fastighetspriserna stiger snabbt och kraftigt. Den enda vägen är i praktiken att hålla upp räntemarginalerna, vilket betyder mycket höga låneräntor. Risken är uppenbar att detta stryper den ekonomiska återhämtningen. Den svaga räntekonkurrensen i det svenska banksystemet möjliggör dessa höga låneräntor.

Emissionsmetoden innebär att de gamla bankerna får nya friska pengar. Genom nytt aktiekapital kan långsiktigt syftande ägare klara sig med lägre räntemarginaler. Genom ökad konkurrens från nya, inhemska och utländska banker skulle alla banker tvingas att acceptera detta.

Den stora fördelen med emissionsmetoden är att den är förenlig med ökad konkurrens. En rekonstruerad bank är inte piskad att hålla höga räntemarginaler för att återvinna sin kapitalbas. Det blir möjligt att få en mer normal relation

mellan inlånings- och utlåningsräntor och därmed mindre risk för negativa makroekonomiska konsekvenser. Det finns också nackdelar — och risker. De banker som vid höga räntemarginaler inte behöver vända sig till Bankstödsnämnden, skulle eventuellt kunna tvingas att göra det, om nya friska banker kommer ut på marknaden och då konkurrerar ner räntemarginalerna. Vidare är den *omedelbara* budgetbelastningen för staten större under det år emissionen realiserar. Men jämfört med garantimetoden, är det långt ifrån säkert att de långsiktiga kostnaderna blir högre. Det beror i stor utsträckning på hur snabbt och kraftigt fastighetsmarknaden återhämtar sig.

En annan skillnad mellan de två metoderna är hur de gamla aktieägarna i bankerna behandlas. Garantimetoden lägger i princip riskerna för framtida förluster på skattebetalarna, medan aktieägarna i bankerna behåller möjligheten till framtida vinster. Emissionsmetoden däremot ger bara blygsamma vinstmöjligheter till de gamla aktieägarna i och med att deras aktier kan förväntas bli nästan värdelösa på grund av den stora utspridningen av aktiekapital. Medan emissionsmetoden är en renodlat "kapitalistisk" lösning, fungerar garantimetoden för de svaga bankerna som ett säkerhetsnät för aktieägare. Emissionsmetoden är därför mer förenlig med vår allmänna princip om klara och tydliga spelregler.

Vår viktigaste synpunkt är *dels* att det är viktigt att finanskrisen löses snabbt, *dels* att det sker med metoder som möjliggör ökad kreditgivning och sänkta låneräntor. Det betyder att emissionsmetoden, där den kan användas, är den mest tilltalande metoden. Men även om vi sympatiserar med emissionsmetoden ställer vi upp ett bestämt villkor för att använda den. Staten bör utföra sin "operation" med styckning och utförsäljning *snabbt*, exempelvis inom ett halvt år, för att undvika att hamna i en norsk situation med ett statligt banksystem (Steigum, bil.). I ett sådant läge kan svenska storföretag komma att förlora sin lojalitet till den tidigare privatägda banken och flytta över en allt större del av sin verksamhet till utländska banker. En snabb operation är möjlig, eftersom huvuddelen av de dåliga lånen i varje bank gäller ett par dussin stora fastighetsbolag. Vid en utförsäljning av den friska banken finns naturligtvis möjligheten att i första hand vända sig till svenska placerare, och i en senare omgång till utländska ägare.

En speciell fördel med att få in nya ägargrupper i den svenska banksektorn är att det då blir fler motintressen, som är angelägna om att stödet till de krisdrabbade bankerna ges på marknadsmässiga villkor. Detta kan vara viktigt för att spara pengar åt skattebetalarna: förhandlingarna mellan Bankstödsnämnden och krisbankerna blir med säkerhet en tuff process, där en bank som väl tagit det svåra steget att gå till Bankstödsnämnden försöker få så bra villkor som möjligt. Betydelsen av en mångfald aktörer för finansmarknadens *effektivitet* är något vi diskuterar mera i detalj i kapitel 3.

Vägen ur krisen: Hur undvika långtidsarbetslöshet?

Det kanske viktigaste orosmolnet över vägen ur krisen är risken för att den höga arbetslösheten utvecklas till hög *långtidsarbetslöshet*. Forskningen har på senare tid identifierat en rad mekanismer som kan leda till bestående arbetslöshet. Det är därför viktigt att undvika *uppkomsten* av hög arbetslöshet.

Men vad bör göras när vi nu redan hamnat i hög arbetslöshet på grund av mångåriga försyndelser inom den ekonomiska politiken och en sedan länge illa fungerande lönebildning? Det beror på vilka mekanismer som ligger bakom den långvariga arbetslösheten. En mekanism kan vara att tillgången på realkapital, dvs. byggnader och maskiner, är för liten för att sysselsätta hela arbetskraften, s.k. realkapitalbrist. En annan förklaring kan vara att det saknas lämpligt utbildad arbetskraft, dvs. att det råder s.k. humankapitalbrist. I båda dessa fall fordras sänkta reallöner, åtminstone för en del av arbetskraften, för att åter kraftigt öka sysselsättningen vid den existerande tillgången på realkapital och humankapital. Investeringar i nytt realkapital och humankapital kan naturligtvis efter en tid hjälpa upp situationen.

Arbetslagstiftningen är en annan faktor av betydelse för sysselsättningens utveckling. När det gäller anställning är det speciellt restriktionerna för möjligheterna till *tidsbegränsad anställning*, inklusive provanställning, som uppmärksammas. Teoretisk och empirisk analys tyder på att denna lagstiftning minskar svängningarna i sysselsättningen. En sådan effekt av reglerna kan kanske betraktas som en fördel vid vanliga konjunktursvängningar, eftersom sysselsättningen därmed blir mer stabil. Men efter en djup lågkonjunktur blir reglerna i stället ett hinder för ökad sysselsättning, eftersom företagen inte vet hur länge de behöver en utökad arbetsstyrka (Holmlund bil.; Lindbeck & Snower 1988).

Också lagregler om *uppsägning* av arbetskraft, som normalt innefattar bestämmelser om varsel och avgångsvederlag, kan göra det svårare att komma ur en arbetslöshetskris. Eftersom sådana regler ökar företagets kostnader att göra sig av med arbetskraft, blir det mer lönsamt att behålla arbetskraft, vid tillfälliga svackor i produktionen. Men ökade kostnader att göra sig av med personal betyder också ökade kostnader för att anställa arbetskraft, eftersom ett företag måste räkna med möjligheten att i framtiden inte behöva dem som anställs. Både teori och erfarenheter tyder på att svängningarna i sysselsättningsnivån reduceras även av sådana regler. Men också i detta fall försvåras sysselsättningsökningar efter djupa lågkonjunkturer. I Sverige begränsas dock denna effekt av att ett företag som säger upp personal ofta inte själv behöver betala avgångsvederlag, eftersom finansieringen sker genom ett av arbetsmanadsparterna organiserat kollektivt försäkringssystem (Holmlund, bil.).

De lagstadgade reglerna om anställning och uppsägning kan också väntas påverka möjligheterna att återgå till en normal sysselsättningsnivå på andra sätt.

Kostnader att anställa och avskeda arbetskraft ger insiders möjlighet att i samband med en konjunkturuppgång driva upp lönerna utan att riskera sina jobb, vilket minskar möjligheterna för outsiders att få jobb.

Lagregler om anställning och uppsägning kan väntas vara speciellt besvärande för småföretag, som ofta har låg personalomsättning och ojämn åldersfördelning. Sådana småföretag kan inte räkna med att problemet försvinner genom naturlig avgång, med mindre än att de råkar ha anställda som närmar sig pensionsåldern. De kan därför vara tveksamma att anställa arbetskraft i begynnande konjunkturuppgångar om de inte dels är mycket starkt övertygade om att de behöver mer arbetskraft även i framtiden, dels anser att vederbörande person verkligen passar för jobbet.

Det förefaller som om gällande regelsystem beträffande anställning och uppsägning av arbetskraft var bättre anpassade till de starkt begränsade konjunkturriktningarna under de första efterkrigsdecennierna, än till dagens situation med en djup och långvarig sysselsättningskris. Trots att det definitivt inte är arbetsrättsreglerna som orsakat dagens allvarliga arbetslöshetssituation, så bidrar de till svårigheterna att komma ur den. Vi menar därför att det finns sysselsättnings-skäl att — åtminstone tillfälligt — modifiera eller avveckla lagstiftningen. Detta gäller speciellt reglerna om tidsbegränsad anställning.

Slutsats

I kapitlet har vi visat att institutionerna i politik och på arbetsmarknad inte förmådde anpassa sig till de nya förhållanden som uppkom vid 1970-talets början. I stället för att lösa problemen sköt man på dem genom inflation, ökad offentlig sysselsättning och återkommande devalveringar. När man sent omsider försökte få ner inflationen genom att hålla fast växelkursen — trots tidigare kostnadsinflation, en begynnande bankkras och växande budgetunderskott — dök ekonomin ner i efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur.

Vi har försökt visa att det enda sättet att undvika en liknande utveckling i framtiden är att *nu* ändra institutionerna inom politik och på arbetsmarknad. Det ger oss också större handlingskraft att angripa den akuta arbetslöshet som drabbat ekonomin. Det finns inga snabba lösningar på dagens allvarliga problem. Men vi har försökt skissera ett program som kan hjälpa oss att komma ur krisen utan att öka budgetunderskottet och hamna i en ny inflationsekonomi.

*Förslag****Kortsiktig stabiliseringspolitik***

8. Öka handlingsfriheten i både penning- och finanspolitiken på kort sikt genom att skapa trovärdighet för den ekonomiska politiken på lång sikt. Riksdagen bör snarast genomföra de institutionella förändringar (Riksbankens ställning, budgetprocessen) som beskrivits i avsnitt 2.2.
9. Fatta beslut *nu* om ett konkret program för att stabilisera den offentliga sektorns finanser på fem år med vissa besparingar 1994 och större besparingar 1995-1997. Under gynnsamma förutsättningar leder successiva budgetförstärkningar på 60-70 miljarder kronor *utöver* fattade och aviserade beslut till en stabilisering av nettoskulden på nivån 40-45 % av BNP före sekelskiftet. Med mindre gynnsamma förutsättningar krävs ytterligare ca 30 miljarder kronors budgetförstärkning, och stabiliseringen sker i stället på nivån 50 % av BNP. En EG-anslutning kräver en ytterligare budgetförstärkning.
10. Riksbanken bör fortsätta sin successiva sänkning av de korta räntorna, så länge inget ytterligare dramatiskt händer med kronkursen eller de långa räntorna.
11. Eftersom de höga låneräntorna i bankerna i dag är ett större problem än penningmarknadsräntorna måste finanskrisen lösas *snabbt* och på ett sådant sätt att bankerna kan tillgodose ökad efterfrågan på lån och förmås ta ner sina räntemarginaler. Nyemissioner är den bästa metoden att åstadkomma detta när det gäller privata banker.
12. Om staten tillfälligt blir huvudägare i en privat bank, bör denna snabbt delas upp i en god och en dålig del, och den goda delen snabbt (helst inom ett halvt till ett år) säljas ut på marknaden. De tidigare ägarna får i så fall finna sig i att de gamla aktierna blir i stort sett värdelösa.
13. Försök så snabbt som möjligt få in nya aktörer, gärna utländska, i banksektorn för att öka konkurrensen och få ner räntorna.
14. Liberalisera lagarna om tidsbegränsad anställning, åtminstone tillfälligt, för att underlätta en expansion av sysselsättningen när konjunkturen vänder.
15. Öka utväxlingen på de arbetslöshetsrelaterade utgifterna genom att sänka nivåerna i programmen och ändra tyngdpunkten från dyra till billiga program, så att fler kan komma ur öppen arbetslöshet.
16. Företagen och de som har arbete bör bära ökade kostnader för den höga arbetslösheten genom högre egenavgifter och arbetsgivaravgifter.

17. Ge *tidsbegränsade* skatteavdrag för privata, arbetskraftsintensiva investeringar som reparation, om- och tillbyggnad (ROT) av privata fastigheter. Påskynda offentliga ROT-projekt.
18. Utnyttja två- eller treskift, i stället för enskift, vid investeringar i infrastruktur för att öka sysselsättningseffekten och dra ner projektens kapitalkostnad.
19. Om den privata konsumtionen eller investeringarna skulle falla kraftigt i förhållande till rådande prognoser, bör riksdagen sänka momsen eller ge ett tillfälligt generellt skatteavdrag för investeringar.

3 Effektivitet

Levnadsstandarden i Sverige hålls nere av höga kostnader i produktionen och bristande valfrihet i konsumtionen. Det speglar att Sverige har effektivitetsproblem. Många av dessa kan och bör lösas genom politiska beslut. Problemen är visserligen av långsiktig natur, men åtgärder behöver vidtas nu för att förbättra ekonomins funktionssätt och därmed bidra till en högre levnadsstandard i framtiden.

Till att börja med behandlar vi problemen inom marknadssektorn, speciellt dem som sammanhänger med regleringar och bristande konkurrens på varumarknaderna, arbetsmarknaden och finansmarknaden. I kapitlets andra del tar vi upp problem i den offentliga sektorn och diskuterar skatter, transfereringar och offentlig konsumtion från effektivitetssynpunkt.

En huvudtes i kapitlet är att Sveriges effektivitetsproblem i stor utsträckning beror på att marknadsmekanismerna på centrala områden har satts ur spel. På andra områden, främst i den offentliga sektorn, används sådana mekanismer inte alls. Även i detta kapitel pekar vi på att det fordras nya spelregler och institutionella reformer. Vi avslutar kapitlet med ett antal alternativ till besparingar i statsbudgeten för att ge ett konkret innehåll åt det sparbeting som angavs i kapitel 2.

Marknadssektorn

3.1 Sveriges effektivitetsproblem

Många effektivitetsproblem, och därmed sammanhängande kostnader för samhällsekonomin, kan förklaras med politiska åtgärder som försvagat marknadsmekanismerna. Kostnaderna kan inte alltid motiveras med att andra, allmänt önskade välfärds mål uppnåtts i stället, eftersom sådana mål ofta skulle kunnat uppnås till lägre kostnader.

Problemen finns både i marknadssektorn och i den offentliga sektorn. I marknadssektorn är orsaken ofta offentliga regleringar, som leder till höga kostnader och omfördelar inkomster på ett sätt som i många fall strider mot gängse fördelningspolitiska värderingar. Vanligtvis sker omfördelningar från konsumenter till olika producentgrupper.

Andra gånger är orsaken privata karteller eller avtal om privata konkurrensbegränsningar mellan företag i en bransch. Här har staten inte i tillräcklig grad skött sina uppgifter vad gäller konkurrenslagstiftning och konkurrensövervakning. Trots betydande reformer i den offentliga sektorn under senare år är konsumenternas valfrihet fortfarande starkt kringskuren, eftersom huvuddelen av produktionen sker i monopolform. Prismekanismen utnyttjas inte och framgång belönas inte med högre inkomster. Bristande konkurrens är därmed ett huvudproblem i större delen av den svenska ekonomin.

Effektivitetsproblemen i Sverige beror således ibland på politiska ingrepp, ibland på bristen på ingrepp. Uppenbarligen fungerar inte den politiska processen så väl som många gärna föreställer sig. Ett ideal är att staten är garant för ändamålsenliga rätts- och spelregler, vilka upprätthåller en fungerande konkurrens, korrigerar eventuella marknadsmisslyckanden och utformar skatter och transfereringar på ett sådant sätt att konflikten mellan effektivitet och fördelningspolitiska mål blir så liten som möjligt. Så tycks det inte förhålla sig.

För att förklara de existerande problemen måste man därför — som vi antytt i kapitel 1 — utgå från en mera realistisk bild av den politiska processen. Ett viktigt skäl till att politiska åtgärder ofta i praktiken kommer i konflikt med allmänintresset är att intressegrupper får ett stort inflytande på varje enskilt politiskt beslut. Medborgare som söker tillgodose sina intressen genom den politiska processen finner att en röst på ett visst politiskt parti inte alltid är ett särskilt effektivt sätt att uttrycka önskemål i enskilda frågor. Man röstar vanligtvis på ett helt politiskt paket, där intensiteten i enskilda önskemål går förlorad. Lösningen från väljarnas sida är att bilda intressegrupper för att påverka speciella frågor. Intressegrupperna tenderar att representera koncen-

trerade särintressen, vanligtvis producentintressen. Genom intressegruppernas inflytande får särintressena ett oproportionerligt inflytande på politiska beslut. Allmänintresset är något annat än summan av alla särintressen. Snarare föreligger normalt en konflikt mellan särintresset och allmänintresset.

Förhållandet mellan särintressen och allmänintresset kan jämföras med förhållandet mellan konkurrens och monopol. Vid monopol leder inte producenternas egenintresse till samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Det är därför statens uppgift att skapa effektivitetsfrämjande regler för konkurrensen. På samma sätt är det statens uppgift att skapa institutionella ramar för den politiska processen som stärker allmänintresset gentemot särintressena. I praktiken är det svårt att förmå staten att fullgöra den uppgiften.

Med en realistisk syn på den politiska processen går det alltså att förklara både varför det finns effektivitetsproblem i ekonomin och — framför allt — varför det kan vara svårt att lösa dem. De krafter som en gång drev fram en viss politisk åtgärd hindrar ofta en omläggning av politiken.

3.2 Återställ konkurrensen!

Konkurrensbilden

Ett slitet uttryck när man beskriver den svenska ekonomin är att "Sverige är en liten öppen ekonomi". Uttrycket frammanar bilden att Sverige genom sitt stora utlandsberoende utsätts för en disciplinerande konkurrens, så att priserna på varor och tjänster inte kan avvika särskilt mycket från utlandets. Denna bild har motiverat att man har tagit lätt på konkurrenssituationen inom landet i förhoppning om att den internationella konkurrensen är tillräcklig. Men bilden av en konkurrensutsatt ekonomi behöver i hög grad modifieras.

Det är sant att Sverige är en liten och förhållandevis öppen ekonomi, men det räcker inte för att garantera en fungerande konkurrens inom landet. Det viktigaste skälet är att den konkurrensutsatta sektorn är en mycket liten del av ekonomin. Den omfattar främst delar av varuproduktionen och utgör, högt räknat, omkring 20 % av BNP. Resten av ekonomin är i stort skyddad från internationell konkurrens. I denna sektor bestäms priserna av inhemska kostnader, och den *inhemska* konkurrensen är följaktligen helt avgörande för effektivitet och prisbildning. Här utgör den svenska marknadens litenhet en hämsko på konkurrensen, eftersom antalet aktörer oftast är mindre på en liten marknad än på en större.

Små länder har därför anledning att noggrant övervaka det inhemska konkurrensläget, men i Sverige har staten snarast fört en motsatt politik. Den svenska

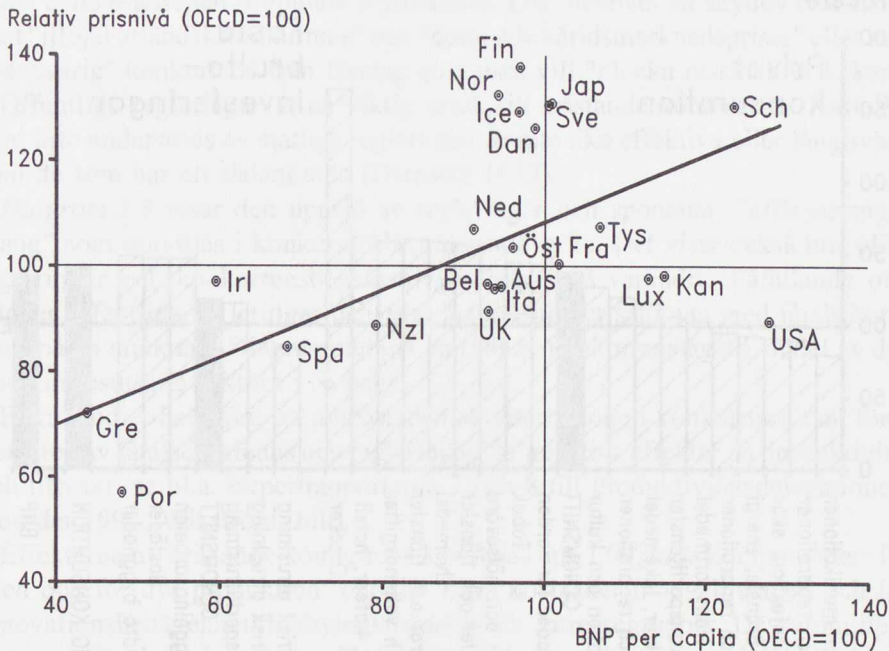
konkurrenslagstiftningen har varit mindre strikt än i många andra länder; detta ändras dock fr.o.m. i år då lagstiftningen EG-anpassas.

Konkurrenshämmande regleringar

Hur vet vi att konkurrensproblemen i svensk ekonomi är stora? Konkurrenstrycket är omöjligt att mäta direkt, och man tvingas förlita sig på indirekta indikatorer (Flam m.fl., bil.). Internationella handelshinder, konkurrenshämmande regleringar, etablerings- och priskontroll, privata avtal om konkurrensbegränsning och en koncentrerad företagsstruktur är alla signaler om att konkurrensen kan vara svag, men de avslöjar inte *hur* svag den är eller hur mycket det betyder i försämrad effektivitet. Eftersom bristande konkurrens yttrar sig i höga priser är en högre prisnivå i Sverige än i jämförbara länder en indikation på hur svagt konkurrensstrycket är i Sverige.

Sverige har en extremt hög prisnivå i internationell jämförelse. Detta har förbryllat många, eftersom det finns skäl att förvänta sig att priser — åtminstone över längre perioder — skall utjämnas mellan länder. Kortsiktiga prisavvikelser vid gällande växelkurser kan bero på makroekonomiska störningar. Men bestående skillnader måste förklaras med strukturella skillnader mellan länder. Viktiga förklaringar är skillnader i realinkomst per capita (som påverkar lönenivån i den skyddade sektorn); moms (som skapar ett gap mellan priser i olika länder) och kanske skillnader i lönestruktur (som kan leda till relativt högre löner i den mindre kvalificerade tjänsteproduktionen). Men även skillnader i graden av konkurrens i den inhemska produktionen kan vara en viktig förklaring. Konkurrensens betydelse kan därför mätas med den restpost som återstår när man tagit hänsyn till de andra skillnaderna.

Tillgängliga data visar att den höga svenska prisnivån är ett långsiktssfenomen. Enligt OECD:s undersökningar av s.k. köpkraftsparitet, som mäter priset för samma varukorg i gemensam valuta i olika länder, har prisnivån i Sverige under nästan hela perioden 1970-1990 legat 20-40 % över den genomsnittliga prisnivån i OECD. Prisskillnaden kan bara delvis förklaras av strukturella faktorer såsom en högre per capita-inkomst och högre moms i Sverige (Bolin & Swedenborg 1992). Som framgår av *Diagram 3.1* hade Sverige 1990 en medelmåttig realinkomst per capita jämfört med OECD-länderna — sedan 1990 har den fallit ytterligare (kapitel 1) — men en av de högsta prisnivåerna. Förutom Sverige har de övriga nordiska länderna och Schweiz extremt höga priser.

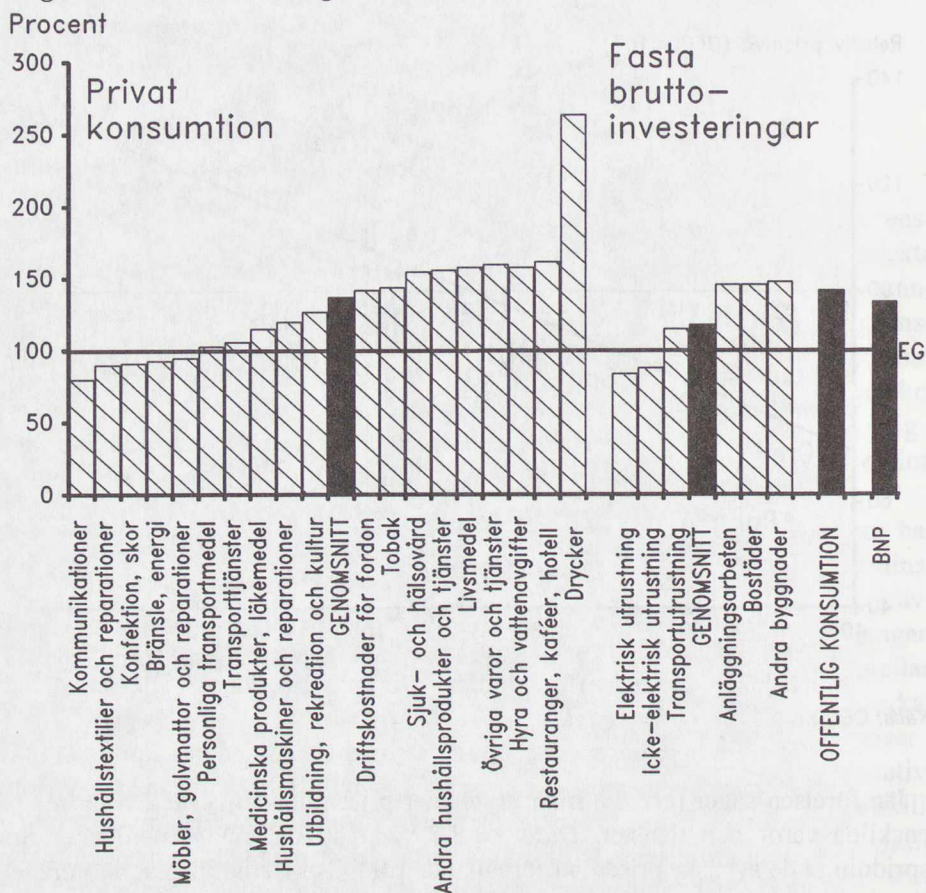
Diagram 3.1 Realinkomst och prisnivåer i OECD-länderna 1990

Källa: OECD.

Jämförelsen säger mer om man bryter ner prisskillnaderna mellan länder på enskilda varor och tjänster. *Diagram 3.2* visar att det finns en mycket stor spridning i de svenska priserna i förhållande till EG-priserna: på några områden ligger de svenska priserna under EG:s, men på flera ligger de upp till 60 % över. Priserna ligger under EG:s för bl.a. textil, konfektion och möbler. Priserna ligger över bl.a. för livsmedel, boende samt hotell- och restaurangtjänster. (Vi bortser från drycker, som är extremt hårt beskattade i Sverige.)

Det är rimligt att se åtminstone de större prisskillnaderna i *Diagram 3.2* som ett grovt mått på effektivitetsproblem i Sverige. De kan inte förklaras med generella olikheter mellan länder utan visar att kostnaderna på många områden är högre i Sverige än i övrigt jämförbara länder. I själva verket underskattar dessa siffror Sveriges effektivitetsproblem i *absolut* mening, eftersom även EG har effektivitetsproblem. Reformprogrammet för EG:s inre marknad har ju det uttryckliga syftet att öka konkurrensen, och därmed effektiviteten, inom EG.

Diagram 3.2 Priser i Sverige relativt till EG 1990



Källa: OECD.

Prisjämförelserna ger en viss uppfattning om kostnaderna för bristande konkurrens i den svenska ekonomin. Trots att Sverige hade en lägre realinkomst än t.ex. Västtyskland och framför allt USA var den svenska prisnivån (1990) nästan 30 % högre än den tyska och nästan 60 % högre än den amerikanska. Om den svenska prisnivån till att börja med kunde nedbringas till åtminstone tysk eller amerikansk nivå genom ökad konkurrens, skulle det uppenbarligen innebära en anseelig ökning av den reala disponibla inkomsten i Sverige.

Orsaker till bristande konkurrens

Det är ett välkänt faktum att företagare är för fri konkurrens på alla marknader utom sin egen. Företag vill gärna erhålla monopolvinster ("rents"). De söker

därför ofta statens hjälp att införa konkurrenshämmande offentliga regleringar i den egna branschen. Populära argument är t.ex. behovet att skydda branschen mot "illojal utländsk konkurrens" och "dumpade världsmarknadspriser" eller mot "oansvarig" konkurrens från företag som bara vill "plocka russin ur kakan".

Offentliga regleringar är en viktig orsak till bristande konkurrens. Karteller som inte understöds av statliga regleringar är inte lika effektiva eller långlivade som de som har ett sådant stöd (Demsetz 1989).

Diagram 3.3 visar den uppsjö av regleringar och spontana "affärsarrangemang" som utnyttjas i konkurrensbegränsande syfte. Det visar också hur olika regleringar och konkurrensbegränsningar byggs på varandra. Påfallande ofta hänger offentliga regleringar och/eller handelshinder samman med fåtalsdominans på en marknad. Diagrammet ger en bild av konkurrensläget i en del av den konkurrensutsatta sektorn i Sverige.

Flera studier bekräftar att avsaknaden av internationell konkurrens, och förekomsten av fåtalsdominans och regleringar har negativa effekter på produktivitet och tillväxt (se bl.a. Expertrapporterna 7 och 8 till Produktivitetsdelegationen; Bourdet 1992; Wikström, bil.).

Effekterna av bristande konkurrens kan delas upp i följande komponenter: för liten och för dyr produktion; onödigt höga kostnader inom företagen och låg innovationsbenägenhet; lobbyingkostnader för intressegrupper. Dessutom uppkommer oönskade inkomstomfördelningar i form av övervinster i den skyddade verksamheten.

Vi kan illustrera betydelsen av regleringar med förhållandena på de två områden som framstår som mest extrema i *Diagram 3.3*, dvs. livsmedelssektorn och byggsektorn. I båda fallen är prisnivån i konsumentledet mycket hög i internationell jämförelse, och tillsammans står de för nära hälften av den privata konsumtionen. I båda fallen finns en statlig reglering i botten med det ursprungliga syftet att gynna vissa speciella grupper. I båda fallen har regleringen fått oanade spridningseffekter.

På livsmedelsområdet lades grunden på 1930-talet av jordbruksprisregleringen och gränsskyddet i syfte att skydda jordbrukarnas inkomster. Regleringen kom i praktiken att skydda såväl leverantörer av insatsvaror (handelsgödsel, jordbruksmaskiner) som livsmedelsindustrin, där producentkooperationen fick en dominerande position. Den integrerade parti- och detaljhandeln påverkades också genom att dess inköpspriser fastställdes i förhandlingar och lagfästes i riksdagsbeslut. Resultatet blev en stark företagskoncentration och dålig konkurrens. Etableringshinder för nya livsmedelsbutiker med hjälp av det kommunala planmonopolet har varit en viktig förstärkande faktor (Bolin & Swedenborg 1992).

Diagram 3.3 Branschernas konkurrensprofil

	Fåtalsdominans	Liten importkonkurrens	Offentliga regleringar	Vertikal integration	Vertikala cirkaprislistor	Horisontell integration	Horisontella cirkaprislistor	Etableringshinder	Stordriftsfördelar	Övriga
Livsmedelssektorn										
Mejeriprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Matfett	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Köttvaror	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bröd och spannmålsprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bryggerivaror	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Konserver och djupfrysta produkter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Dagligvaruhandel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Handelsgödsel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Jordbruksmaskiner	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggsektorn										
Byggentreprenörer	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggkonsulter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggmaterialhandel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Cement	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Armeringsstål	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mineralull	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggskivor	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Planglas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Dörrar	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Fönster	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Inredningssnickerier	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Golv	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Färger och lacker	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS-produkter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS- och VA-grossister	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS-installation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
El-grossister	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
El-installation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Energi										
Oljeprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Naturgas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Elkraft	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Källa: Konkurrensverket.

Förpackningar

	Färd	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad
Glasförpackningar	•	•	•								•	•	
Plastförpackningar													
Aluminiumburkar	•	•	•								•	•	
Träförpackningar													
Wellpapp	•	•		•						•			
Kartongförpackningar	•	•		•		•	•				•		

Massa- och pappersindustri

	Färd	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad
Pappersmassa	•	•		•							•		
Tidnings- och journalpapper	•	•				•					•	•	

Konsumentvaror

	Färd	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad
Kläder													
Glasögon				•									
Läkemedel	•		•			•	•				•		
Dagstidningar	•	•	•	•									
Mjukpapper	•	•									•		
Tryckta läromedel	•	•	•							•			
Elektriska hushållsapparater													
Personbilar och reservdelar				•	•	•	•					•	
Bilreparationer	—				•				•				

Privata tjänster

	Färd	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad	Land	Region	Stad
Industriell tvätteriverksamhet	—	•					•						
Hotell	—												
Begravningar	•	—								•			
Reparationer av vita varor	—												
Reparationer/service av hemelektronik	—												
Underhåll av datorutrustning	—		•		•				•				

— = ej relevant

På bostadsområdet lades grunden på 1940-talet genom hyresregleringen, vars ursprungliga syfte var att förhindra att förhållandena under 2:a världskriget skulle driva hyrorna i höjden. När det visade sig politiskt svårt att avveckla hyresregleringen följde ytterligare regleringar och subventioner för att hålla uppe bostadsproduktionen. Reglerade hyror ledde till "bostadsbrist", vilket gjorde det nödvändigt att subventionera nybyggandet. Ett subventionerat byggande gjorde att det i sin tur blev nödvändigt att i detalj reglera *hur* det skulle byggas osv. (Meyerson m.fl. 1990).

Regleringssystemets inre logik har i båda fallen resulterat i en genomreglerad och detaljplanerad marknad med ett eget statsråd och ett departement i toppen (Bostadsdepartementet har dock nyligen avskaffats), en ineffektiv produktion i botten och en omfattande regleringsbyråkrati på alla nivåer. För att hålla systemet på plats finns intresseorganisationer (med ett slags beskattningsrätt) som lägger ned stora kostnader på politisk påverkan. Sådan jakt på privilegier är, från samhällsekonomisk synpunkt, ett slöseri med resurser och skadar ofta också samhällsekonomin på sätt att fungera.

I en sådan miljö kommer konsumentintresset på sista plats. Ett talande exempel på detta ges av ledningen i lantbrukskooperativa företag, som i en studie ombads rangordna vilka intressen de hade anledning att beakta. Konsumenterna kom sist — efter ägarna, myndigheter och politiska organ, återförsäljare och leverantörer, konkurrenter och opinionsbildare (Wikström, bil.).

Kostnaderna för regleringar bärs av ett brett kollektiv av konsumenter och skattebetalare. På livsmedelsområdet har OECD beräknat kostnaderna för jordbruksstödet i prisregleringsledet till omkring 18 miljarder kronor år 1990. Det motsvarar 8 500 kronor per familj. Den totala merkostnaden per heltidssysselsatt jordbrukare blir då 300 000 kronor. Dessa stora belopp innebär ändå en underskattning, eftersom de inte inkluderar direkta och indirekta effekter i senare produktions- och distributionsled. Enligt en färsk analys av jordbruksstödet effekter på konsumentpriserna i OECD-länderna uppgick de totala kostnaderna för jordbruksstöd och gränsskydd i Sverige till ca 18 000 kronor per hushåll (Bolin & Swedenborg 1992).

Det är knappast troligt att den sortens inkomstöverföringar hade godkänts av riksdagen, om de redovisats öppet och skett i form av skattefinansierade bidrag. Än mindre hade de accepterats om det hade varit känt att huvuddelen av överföringarna inte har kommit jordbrukarna till del utan ätits upp av högre kostnader i olika delar av produktionssystemet. Jordbruksregleringen är ett exempel på ett — från samhällsekonomisk synpunkt — mycket ineffektivt system för inkomstomfördelning.

På bostadsområdet härrör kostnaderna dels från bostadssubventionerna — för närvarande ca 35 miljarder kronor — dels från hyresregleringen. Några aktuella kalkyler av den totala samhällsekonomiska kostnaden finns inte. När det gäller hyresregleringen är det värt att notera att den reglerade hyran (i form av

bruksvärdeshyror) numera har hunnit ifatt marknadshyrorna på nästan alla orter. Regleringen håller hyrorna under marknadshyran främst i Stockholms innerstad. Det betyder att hela regleringssystemet troligen skulle kunna avvecklas utan att få någon höjande effekt på den genomsnittliga hyresnivån, utom i Stockholm (Ståhl & Wickman 1992).

Dessa exempel illustrerar att regleringar kan leda till stora kostnader för folkhushållet. En reglering skapar andra regleringar och bristande konkurrens, vilket driver upp kostnaderna, vilket i sin tur skadar samhällsekonomin som helhet. Till slut kan nästan alla grupper skadas. Regleringar leder ofta också till förmögenhetsökningar för de gynnade grupperna, exempelvis höga priser på jordbruksfastigheter och höga svarta överlåtelsepriser för hyreskontrakt. Därmed kan regleringarna inte avvecklas utan att skapa nya problem, exempelvis kapitalförluster i den reglerade sektorn — antingen för producenten eller konsumenten. Särintressena för en bevarad subventionspolitik blir därmed mycket omfattande. Också andra problem och kostnader uppkommer den dag regleringar och sub-ventioner avvecklas. Dagens kris i byggbranschen är ett exempel på vad som händer när en sektor skall anpassa sig till en mer realistisk subventionsnivå och marknadsform.

Slutsatser

Kommissionen anser att en av de mest angelägna uppgifterna för den ekonomiska politiken är att återställa en fungerande marknadsekonomi på de svenska varu- och tjänstemarknaderna. Välfärdsvinsterna kommer att vara betydande. Den europeiska integrationen kommer att bidra till en ökad konkurrens. Men det mesta kan och måste vi åstadkomma på egen hand genom avreglering och skärpt konkurrenspolitik. För att bedriva politiken med kraft bör riksdagen ge Konkurrensverket ett utvidgat mandat med tydliga instruktioner och även förstärka verkets kompetens.

Två redan beslutade förändringar kommer att ha stor betydelse för konkurrensen i Sverige (Flam m.fl., bil.). Den ena är den nya konkurrenslagen, som träder i kraft i juli 1993. Den andra är EES-avtalet, som gör Sverige delaktigt i reformerna för EG:s inre marknad. På många områden kan dessa reformer — beroende på tillämpningen — bli tillräckliga för att återställa en fungerande konkurrens i den svenska ekonomin. EES-avtalet undanröjer vissa handels- och etableringshinder gentemot utlandet, vilket ger vinster i form av både bättre arbetsfördelning och ökad konkurrens. Viktiga element är att tekniska handels- hinder för varor tas bort, att fri konkurrens på tjänsteområdet inom den utvidgade inre marknaden blir möjlig samt att en ny och skärpt lag om offentlig upphandling införs. Den nya konkurrenslagen innebär en betydande skärpning av konkurrenspolitiken genom att den inför direkta förbud mot konkurrens-

hämmande åtgärder. Enligt den gamla lagen var sådana åtgärder förbjudna enbart om konkurrensmyndigheterna kunde bevisa att de var skadliga.

Med dessa förändringar kommer Sverige att ha lagt grunden för en bättre fungerande marknadsekonomi. Men det är också angeläget att redan nu avreglera marknaden och påskynda internationaliseringens positiva effekter. Ett svenskt EG-medlemskap kan dra ut på tiden. Det finns därför anledning att se över regleringssystemen och i vissa fall ensidigt avreglera i förtid. Så t.ex. finns det skäl att tidigarelägga den nya lagen för offentlig upphandling. Också på transportområdet kan man överväga att tidigarelägga avreglering genom att redan nu tillåta utländska lastbilar att bedriva inrikestrafik i Sverige (s.k. cabotage). En sådan avreglering förbereds inom EG.

Jordbruket är ett exempel på ett område där ett framtida EG-medlemskap innebär en sämre politik ur konsumentens synvinkel än den vi skulle kunna föra på egen hand. I dag befinner vi oss, bl.a. på grund av kronans depreciering, i den historiskt unika situationen att vi skulle kunna införa frihandel på flera produkter utan att det skulle drabba svenskt jordbruk.

Såväl effektivitetsskäl som fördelningsskäl talar för att också hyresregleringen och delar av byggregleringen avskaffas. Man bör självfallet ta hänsyn till fördelningseffekterna av en sådan förändring; olika lösningar diskuteras av Ståhl & Wickman (1992). Säkerhetsbetonade regleringar (brandskydd etc.) är naturligtvis välmotiverade, även om utformningen kan göras mer eller mindre hinderande för den tekniska utvecklingen. Alltför långt drivna specifikationer av hur bostaden skall se ut driver dock ofta upp kostnaden mer än vad som är försvarligt. Vissa regleringar på byggområdet kan möjligen ersättas av civilrättsligt skadeståndsansvar.

Man kan kanske tycka att det är en allvarlig komplikation i dagens samhälls-ekonomiska situation att avreglering och ökad konkurrens inom ett antal områden leder till strukturförändringar, som läggs ovanpå lågkonjunktur och sektorskriser. I vissa fall kan detta motivera att förändringarna genomförs *gradvis*. Men många förändringar tar tid att besluta och genomföra och får effekter först om ett par år. Avregleringen bör därför beslutas och förberedas redan nu för att kunna drivas kraftfullt i nästa konjunkturuppgång.

Vad gäller den nya konkurrenslagen finns det också goda skäl att precisera hur den skall tillämpas, och även att utvidga dess tillämpningsområde. Lagen är potentiellt ett verkningsfullt instrument. Den gör det möjligt för myndigheterna att ta hänsyn till speciella förutsättningar i det enskilda fallet, vilket är en fördel, eftersom det inte går att på förhand fastställa generella regler för vilka aktiviteter som är skadliga från effektivitetssynpunkt. Men detta innebär samtidigt en fara för att särintressen kommer att styra tillämpningen ("regulatory capture"). För att minska detta problem och även skapa ökad förutsebarhet föreslår vi att konkurrenspolitiken preciseras i form av en uppsättning "riktlinjer" eller regler, som visserligen inte är bindande men ändå anger under vilka

förutsättningar en viss typ av förfarande är tillåtet och hur lagen kommer att användas. En förebild är USA:s "Merger Guidelines" (Flam m.fl., bil.).

Vissa regleringar behövs naturligtvis. Konkurrenslagen själv är ett exempel. Reglering av naturliga monopol är ett annat. Offentliga naturliga monopol bör därför inte privatiseras utan att man har utrett möjligheterna att reglera dem på ett tillfredsställande sätt.

Vi vill särskilt understryka vikten av etablerings- och näringsfrihet. Faktisk eller potentiell etablering av nya konkurrenter på en marknad är kanske den viktigaste disciplinerande konkurrensfaktorn. Utslagning och nyetablering är dessutom oundgängliga inslag i en marknadsekonomi. Därför är det viktigt att se över offentligt sanktionerade etableringshinder såsom licensieringskrav, etableringstillstånd osv.

Flera politiska reformer bör kunna bidra till att stärka allmänintresset. En vore att riksdagen omprövar regleringar med jämna mellanrum och då gör fördelningseffekterna tydliga. Om riksdagen fattade sina beslut på grundval av en öppen redovisning av regleringars faktiska kostnader för skattebetalare och konsumenter, borde den bli mindre benägen att gynna särintressen på allmänintressets bekostnad.

Normer för fördelningspolitik bör, för det andra, vara klart redovisade. Vidare bör samma normer tillämpas på omfördelningar via regleringar (och offentlig konsumtion) som på omfördelningar via skatter och transfereringar ("lika skall behandlas lika", skatt efter förmåga, etc). På skatteområdet är det svårt att få gehör för principen att låginkomsttagare skall beskattas hårdare än höginkomsttagare, att en yrkesgrupp skall beskattas annorlunda än en annan oavsett inkomst, att en kategori boende skall beskattas annorlunda än en annan osv. Men just den typen av diskriminering mellan grupper sker på regleringsområdet.

En tredje reform som skulle verka i samma riktning är att minska specifika särintressens inflytande i olika beredande och beslutande organ (riksdagsutskott, myndighetsstyrelser, etc.). Ett sätt är att införa strängare regler om intressejäv eller begränsningar i hur länge man får sitta i ett visst utskott för att undvika identifiering med partsintressen. Än bättre vore det att neutralisera särintressena genom att riksdagsutskotten får ansvar för bredare områden, t.ex. ett allmänt näringsutskott som innefattar såväl bostads- som jordbruksområdet (jfr kapitel 5).

Förslag

Konkurrenspolitiken

20. Garantera etablerings- och näringsfrihet genom att undanröja återstående offentligt sanktionerade hinder mot denna.

21. Tidigarelägg åtgärder i EES-avtalet som främjar konkurrensen, t.ex. den nya och skärpta lagen för offentlig upphandling.
22. Genomför inte åtgärder i EG-anpassningssyfte som hämmar konkurrensen eller åsamkar samhället andra kostnader, exempelvis genom att återinföra exportsubventioner till jordbruk och livsmedelsindustri.
23. Avreglera bostads- och byggmarknaderna genom att avveckla hyresregleringen och delar av byggregleringen.
24. Precisera i form av offentliga "riktlinjer" hur den nya konkurrenslagen skall tillämpas för att skapa förutsägbarhet och att undvika att partsintressen styr tillämpningen.
25. Anpassa takten i avregleringen så att lågkonjunkturen inte förvärras, men besluta redan nu om att genomföra strukturreformer några år framåt.
26. Ge Konkurrensverket vidgade befogenheter och ökad kompetens för att bevaka konkurrensläget i hela ekonomin.
27. Låt riksdagen ompröva regleringar med jämna mellanrum och kräv då att regleringarnas effekter på såväl effektivitet som inkomstfördelning redovisas klart och tydligt, så att den *verkliga* kostnaden framgår för konsumenter och skattebetalare.

3.3 Regleringarna på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden är en av de mest reglerade marknaderna i Sverige, liksom i många andra länder. Reglerna anges i ett nittiotal olika lagar eller förordningar; dessutom finns ett stort antal kollektivavtal ovanför företagsnivån. Syftet med den omfattande regleringen är mångfaldigt: att öka individens arbetstrygghet och hälsa; att ge den som sägs upp från sitt jobb tid att söka ny anställning; att öka den anställdes inflytande på arbetsplatsen; att tillfredsställa människors behov av rekreation och utbildning; att göra det lättare för förvärvsarbetande att ta hand om egna småbarn och att vårda sjuka familjemedlemmar, osv.

Trots sina goda syften medför regleringarna på arbetsmarknaden — liksom regleringarna på varumarknaderna — stora kostnader. Arbetsmarknadens stora betydelse medför i själva verket att regleringarna påverkar hela samhällsekonomin sått att fungera. Både svensk debatt och internationell forskning betonar särskilt fem olika regelsystem: tidsbegränsad anställning (exempelvis i samband med provanställning eller tillfällig arbetsbelastning), uppsägning, turordningsregler, restriktioner för entreprenadarbete och konfliktåtgärder. De två förstnämnda har redan behandlats i kapitel 2, eftersom de påverkar arbetslöshetens utveckling och därmed också möjligheterna att ta sig ur den akuta

arbetslöshetskrisen. Vi kommer här att diskutera de tre övriga regelsystemen, eftersom de kan väntas påverka arbetsmarknadens *effektivitet* (Sigeman 1991).

Turordningsreglerna i LAS omfattar bestämmelser om anställningsskydd, turordning vid uppsägning ("sist in först ut") och rätt till förtur för tidigare friställda vid nyanställning. Tyvärr finns det mycket lite empirisk forskning om de ekonomiska effekterna av dessa bestämmelser (Holmlund, bil.). Men man kan vänta sig att reglerna ökar de anställdas trygghet i jobben, eftersom regelsystemet preciserar vilka som i första hand riskerar att förlora anställningen vid en neddragning av arbetsstyrkan; detta är naturligtvis också tanken bakom reglerna. Men det blir också lättare för dem som varit anställda länge (dvs. arbetstagare med hög senioritet) att pressa upp lönerna utan att förlora sina jobb. Detta påminner om de mekanismer som uppkommer i samband med avgångsvederlag (jfr kapitel 2).

Lagstiftningen kan också förhindra företag att behålla den arbetskraft som de anser mest betydelsefull om de tvingas dra ned sysselsättningen. Reglerna tillåter visserligen att de lagstadgade principerna för turordning sätts ur spel, men bara om arbetsgivare och fackliga organisationer via kollektivavtal kommer överens härom. Det innebär ovillkorligen besvär och kostnader för företagen. Dessutom saknar många små företag kollektivavtal. Därför kan det bli komplicerat, eller rent av omöjligt, för ett företag som drar ned arbetsstyrkan att behålla unga medarbetare med färsk kompetens och vitalitet. Tvånget för företag att (inom viss tid) i första hand anställa tidigare friställda kan ge likartade problem.

Trygghetslagstiftningen har också gjort det svårare, eller dyrare, att säga upp anställda som missköter arbetet. Bestämmelserna om uppsägning på grund av arbetsbrist skapar dock knappast några större problem för företagen, eftersom det är de själva som avgör vad som är arbetsbrist. Regler om samrådsskyldighet i företags- och arbetsledningsfrågor (inom ramen för MBL) tycks också i stort sätt fungera väl; arrangemangen betraktas ofta som en tillgång också för företagen.

Entreprenadarbete är också statligt reglerat, i detta fall genom MBL-regler som ger de fackliga organisationerna vissa möjligheter att genom vetorätt förhindra entreprenad — även om entreprenad tillåts i det vagt definierade fall då erforderlig kompetens saknas i företaget. Sådana regler kan också öka arbetstryggheten för de redan anställda ("insiders"). Baksidan är återigen att dessa då får större möjligheter att pressa upp sina löner och att arbetslösa förhindras från att få jobb. Man får också räkna med att effektiviteten i vissa företag, och därmed också i samhällsekonomin som helhet, minskar. Det gäller också i de fall då reglerna modifieras genom att kollektivavtal upprättas med en lista på acceptabla entreprenörer; en sådan lista minskar nämligen konkurrensen på produktmarknaden.

Lagstiftningen om arbetsrätt tycks mer ta sikte på ett statiskt samhälle med homogen arbetskraft och en tayloristisk arbetsorganisation (dvs. uppstyckade och rutinartade arbetsmoment) än på dagens dynamiska — för att inte säga turbulenta — samhälle med alltmer heterogen arbetskraft och allt större krav på omställning och omorganisation.

Modern företagsteori ser företaget som ett knippe kontrakt, med ett nätverk av relationer till andra företag. Det är därför svårt att definiera gränserna mellan företaget och den omgivande marknaden; entreprenadarbete ligger ofta just i detta gränsområde. Statliga regler som försvårar entreprenad begränsar företagets möjligheter att anpassa sig till nya förhållanden.

Huvudskälet för den nuvarande vetorätten är att man velat försvåra oseriösa entreprenörers verksamhet. Bedömningen är att de lokala fackliga organisationerna skulle ha god information om vilka företagare som utnyttjar svart arbetskraft, etc. Detta är emellertid en polisiär funktion, som enligt de principer kommissionen förfäktar inte skall utövas av en intresseorganisation. Om man väljer att avveckla vetorätten, bör samtidigt de offentliga resurserna för att bekämpa ekonomisk brottslighet förstärkas — något som vi föreslår också av andra skäl i avsnitt 3.9.

Möjligheterna till *stridsåtgärder* är mycket frikostiga i Sverige, exempelvis när det gäller sympatistrejck. Ett annat exempel är konflikträtten i den offentliga sektorn, även när det gäller myndighetsutövande uppgifter. Genom möjligheten att ta ut nyckelpersoner i strejk har de offentliganställda fått stridsmedel till sitt förfogande som är förbjudna i många andra länder. Ytterligare ett exempel är möjligheter att blockera företag med oorganiserad arbetskraft som över huvud taget inte är inblandade i någon facklig konflikt.

Det är också anmärkningsvärt hur lätt lagstiftning och domstolar länge tagit på vissa typer av *kontraktsbrott* på arbetsmarknaden, framför allt när det gäller vild strejk. Påföljden har nyligen skärpts, men den är fortfarande liten jämfört med andra typer av kontraktsbrott.

Inom en del av arbetslagstiftningen finns uppenbarligen en konflikt mellan, å ena sidan, den enskildes arbetstrygghet och, å andra sidan, kravet på en effektivt fungerande arbetsmarknad och flexibla företag. Det är sannolikt att de samhällsekonomiska nackdelarna av lagstiftningen undan för undan har ökat på grund av företagets större behov av flexibilitet. Om gällande lagstiftning innebär en rimlig avvägning mellan den enskildes trygghetsbehov och kraven på samhällsekonomisk effektivitet när den infördes, finns nu goda skäl att ändra den till förmån för kraven på flexibilitet och dynamik.

Trygghetslagstiftningen innebär också en konflikt mellan tryggheten för dem som har arbete och som arbetat länge (insiders), å ena sidan, och dem som söker arbete (outsiders), å den andra. En hög lönenivå och omfattande lagstadgad trygghet för de förra uppnås delvis på bekostnad av de senares trygghet. Det drabbar särskilt de svaga på arbetsmarknaden, främst ungdomar och lågut-

bildade såsom t.ex. invandrare. Många av dessa är inte tillräckligt produktiva för att arbetsgivaren skall vara villig att betala avtalsmässig lön, inklusive arbetsgivaravgifter, när de inträder på arbetsmarknaden. De har därmed hamnat i en ond cirkel: om de aldrig kommer in på arbetsmarknaden, så kommer de aldrig att få den arbetslivserfarenhet som kan motivera en högre marknadslön längre fram (Ståhl, bil.). Detta är ett ytterst allvarligt problem för många ungdomar, som kanske aldrig kommer in ordentligt på arbetsmarknaden. Många invandrare, och deras barn, hotas av samma problem.

Vi avstår här från *detaljerade* förslag, eftersom en särskild kommitté, 1992 års arbetsrättskommitté, just behandlar dessa frågor. Men vi menar att det är viktigt att inte bara modifiera reglerna för att anställa och säga upp arbetskraft, som föreslogs i kapitel 2, utan att också göra andra reformer av arbetsrätten, framför allt att liberalisera turordningsreglerna och ta bort regler som i dag försvårar entreprenadarbete. Dessa reformer är mindre knutna till den aktuella lågkonjunkturen än de nyssnämnda och bör ses på längre sikt.

Det finns en risk att lättnader i turordningsreglerna, som en *isolerad åtgärd*, leder till en kraftig ökning av förtidspensioneringen, eftersom det företag som säger upp arbetskraft inte har några kostnader för pensionen. Detta stärker skälen att förändra reglerna i samband med att detta system slås samman med sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna (se avsnitt 3.7). Det är då viktigt att företaget bär en väsentlig del av kostnaden. En sådan åtgärd är angelägen, eftersom det redan nu finns tecken på en kraftig ökning av förtidspensionerna.

Reformer på detta område ger naturligtvis fördelningseffekter. Storleken på dessa är dock svår att kvantitativt precisera. Om reglerna ändras i den riktning vi föreslår skulle onekligen "insiders" förlora på kort sikt, medan en del av de arbetslösa, "outsiders", skulle vinna genom ökade möjligheter att få jobb. Ytterst måste man väga dessa motstridiga fördelningseffekter också mot effektivitetsvinsterna för samhällsekonomin, som på lång sikt kan väntas tillfalla stora medborgargrupper.

Förslag

Arbetsmarknaden

28. Liberalisera eller avskaffa turordningsreglerna, så att en effektiv användning av arbetskraft underlättas. Om man väljer att modifiera snarare än att avskaffa reglerna kan företag ges en viss kvot av neddragningen inom vilka de slipper turordningsreglerna.

29. Företagen bör bära en betydande del av kostnaderna för förtidspensioneringen för att frestelsen att vältra över kostnaden för lågproduktiv arbetskraft på skattebetalarna ska minskas.
30. Avskaffa de fackliga organisationernas vetorätt mot entreprenadavtal.
31. Avskaffa rätten att blockera företag med oorganiserad arbetskraft som inte är inblandade i någon facklig konflikt, såvida inte de anställda begär en sådan åtgärd.
32. Kontraktsbrott på arbetsmarknaden bör beivras med samma skärpa som andra kontraktsbrott.

3.4 Finansmarknaden efter finanskrisen

Vi diskuterade i kapitel 2 olika metoder att *snabbt* återställa och säkerställa bankernas kapitalbas, dvs. att återkapitalisera bankerna, och därmed möjliggöra en kreditexpansion och minskade räntemarginaler i bankerna.

Det är naturligtvis också viktigt att undvika finansiella katastrofer i framtiden. Tre synpunkter är i det sammanhanget särskilt viktiga: att penning- och finanspolitiken i framtiden inte på nytt bidrar till en överhettning av ekonomin; att stora ändringar i regelsystem som berör finansmarknaderna i fortsättningen görs med större omsorg och försiktighet än under 1980-talet; och att individer och institutioner ökar sin kompetens att arbeta i relativt oreglerade finansmarknader.

Men det är också viktigt att dagens finanskris hanteras på ett sätt som är förenligt med kraven på en väl fungerande finansmarknad *på lång sikt*. Flera komplikationer kan följa i finanskrisens kölvatten.

1. Bankerna bör inte lockas att återigen ta alltför stora risker, denna gång i tron att skattebetalarna tar hand om förlusterna om det går illa (det s.k. "moral hazard"-problemet). Men detta kan knappast bli ett dominerande problem under de allra närmaste åren efter de dystra erfarenheterna under senare år. Sannolikheten är större att bankerna blir överdrivet försiktiga.

2. Det är oundvikligt att konkurrensförhållandena i banksystemet förrycks av de statliga stödinsatserna, eftersom dessa av naturliga skäl koncentreras till de banker som har störst svårigheter. Men det är viktigt att dessa snedvridningar blir så små som möjligt, vilket vi eftersträvar i de förslag som framförs i kapitel 2.

3. Det är viktigt att det uppstår goda förutsättningar för en flexibel och konkurrensorienterad finansmarknad med en *mångfald* av aktörer och finansiella instrument. Det är en första rangens uppgift för den statliga politiken att underlätta framväxten av nya huvudmän och nya finansiella institut. Eljest är

det svårt att skapa en tillfredsställande konkurrens och sänkta räntemarginaler i dagens starkt kartelliserade banksystem.

Det är också viktigt att så snabbt som möjligt komma ur inte bara det statliga ägandet utan också de omfattande statliga garantierna av ett antal finansiella institutioner. Sådana garantier är svåra att på lång sikt förena med ett konkurrensinriktat finansiellt system, präglad av mångfald. Nya inhemska och utländska aktörer utanför banksystemet blir lätt diskriminerade så länge garantierna finns kvar.

En möjlighet att komma ur dagens breda statsgarantier är kanske att staten i framtiden begränsar dessa till *betalningssystemet* och inte till kreditsystemet. En teknik som kan vara värd att fundera på är att begränsa garantierna till s.k. *smala banker* ("narrow banks"), som enbart håller tillgångar med låg risk (Urwitz & Viotti, bil.). Sådana banker skulle erbjuda allmänheten inlåningsräkningar av olika slag, inklusive checkräkning, och därmed garantera ett fungerande betalningssystem. Som motprestation för garantin skulle dessa banker endast hålla statspapper. Banker som önskade syssla med privat utlåning skulle tvingas att skaffa sig medel för utlåning från aktörer som inte kräver statliga garantier. Man kan mycket väl låta en sådan "smal bank" ingå i ett finansiellt konglomerat. För att undvika smittoeffekter av den statliga garantin är det i så fall nödvändigt att inlåningsbankens verksamhet inte bara formellt, utan också reellt, skiljs ut resultatmässigt från övriga delar av koncernen.

Men en ökad pluralism och konkurrens behövs inte bara i banksystemet, utan också på obligations- och penningmarknaden. En uppdelning av AP-fonden i ett antal oberoende institutioner, med professionella styrelser, är en viktig förutsättning för en sådan pluralism. Dominansen av en enda aktör, som håller ca 35 % av obligationsstocken, skapar problem på marknaden. När en aktör har en så dominerande ställning kan den inte agera med normala kommersiella hänsyn. Andra aktörer tvingas också att gissa sig till AP-fondens framtida uppträdande.

Också på valutamarknaden saknas den mångfald av aktörer som är en nödvändig förutsättning för att valutakurserna verkligen skall återspegla allmänt förekommande bedömningar. Att valutamarknaden alltsedan kronan börjat flyta har varit tunn framgår inte minst av de stora marginalerna mellan köp- och säljkurser. Sedan Riksbanken inte längre "är marknaden" tycks någon form av inlärld hjälplöshet ha dominerat bland valutahandlarna. Det behövs nya "market makers" på valutamarknaden vid sidan av de tre största bankerna.

Det är också angeläget med en bättre riskkapitalförsörjning för näringslivet. Bankerna kan, efter de senaste årens avskräckande upplevelser, komma att dra ned sin riskexponering. Därför är det viktigt att det växer fram fler privata aktieägare, även sådana som önskar hålla stora innehav i enskilda företag och därmed ta ett långsiktigt ansvar som *aktiva* ägare.

En dynamisk kapitalistisk ekonomi kan inte fungera utan kapitalister. Därför är det viktigt att undvika den diskriminering av privat sparande, som rådde under flera decennier i Sverige, särskilt före 1991 års skattereform. Från den synpunkten är ökningen i det privata sparandet en fördel. Sverige har närmast sig andra utvecklade länder i detta hänseende.

Det är också angeläget att det växer fram fler aktieägende institutioner och att åtminstone en del av dem är beredda att ställa upp som *aktiva* ägare. Tillkomsten av de två portföljförvaltningsbolagen Atle och Bure och de sex riskkapitalbolagen kan möjligen visa sig vara ett viktigt steg i den riktningen. Men långt mer behövs. Av skäl som vi återkommer till, föreslår vi att socialförsäkringssystemen läggs om så att det blir större utrymme för privata försäkringslösningar. Det skulle också öka förutsättningarna för en kraftig ökning av riskkapitalmarknaden i Sverige, inte minst när det gäller aktier. Målet måste vara en riskkapitalmarknad med en mångfald aktörer och ett stort antal olika finansiella instrument.

Förslag

Finansmarknaden

33. Iakttä större försiktighet med stora ändringar i regelsystemen på kredit- och kapitalmarknaderna än under 1980-talets avreglering.
34. Dela upp AP-fonden i flera självständiga enheter för att förbättra obligationsmarknadens funktionssätt.
35. Det kan vara värt att överväga idén att garantera betalningssystemet utan att garantera långivningen. En tänkbar metod är s.k. *smala banker*, som har garanterad inlåning, som endast placerar i statspapper, men har en full uppsättning av inlåningsräkningar, inklusive checkräkning.
36. Underlätta på olika sätt framväxten av ökad mångfald på finansmarknaden, t.ex. genom att sälja (delar av) de banker som staten tagit över till nya, svenska eller utländska ägare; undvik dessutom att behandla privata aktieägare sämre än institutionella ägare.
37. Ge ett större utrymme för privata trygghetsförsäkringar, vilket skulle kunna bredda aktiemarknaden.

Den offentliga sektorn

3.5 Välfärdsstatens kris

Välfärdsstatens kris är en *effektivitetskris* och en *förtroendekris*. Monopol gör kostnaderna i den offentliga tjänsteproduktionen onödigt höga. Skattefinansiering gör att det är svårt att veta om tjänsterna levereras i den mängd och på det sätt som enskilda skulle önska sig. Men effektivitetsproblemen är större än så. Utgiftsprogrammen, och deras skattefinansiering, skapar även incitamentsproblem i marknadssektorn.

Många tvivlar på att välfärdsstatens stora åtaganden kommer att klaras i framtiden. Tvivlen förstärks av dagens stora budgetunderskott och av den annalkande krisen i många kommuner, med nedskärningar i kommunernas produktion av vård- och omsorgstjänster som troligt resultat.

Bakom dessa problem ligger svårigheten att i den politiska processen sätta gränser för välfärdsstatens verksamhet och generositet. *Diagram 3.4* illustrerar de offentliga utgifternas expansion. Utgifterna har ökat från ungefär 25 % av BNP i början av 1950-talet till drygt 70 % i dag. Som man kan utläsa har både transfereringar och konsumtion bidragit till expansionen. Antalet offentligt anställda har ökat från knappt 500 000 år 1960 till ungefär 1 600 000 i dag.

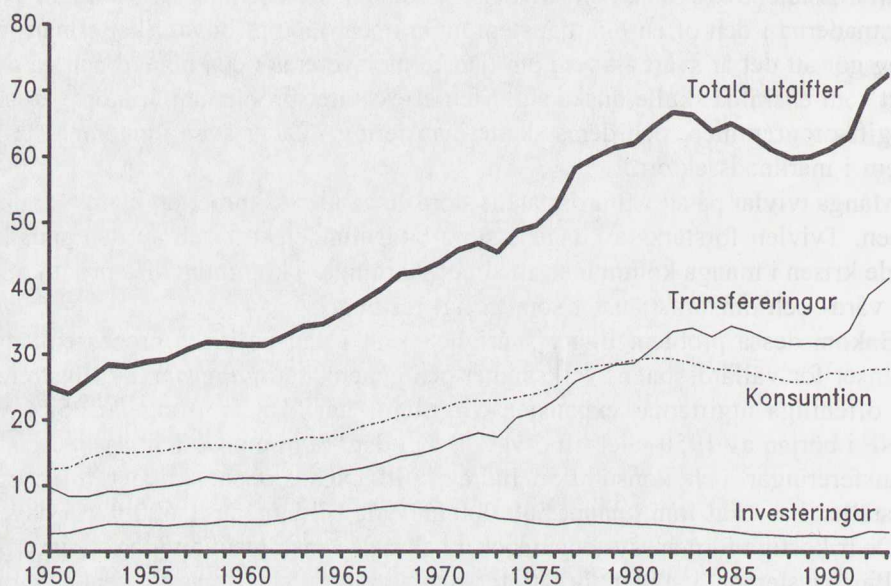
De frikostiga förmånssystemen lockar också den enskilde individen att utnyttja välfärdssystemen i stället för att försöka förbättra sin situation genom egna produktiva insatser. Höga marginalskatter ökar denna lockelse eftersom de gör det svårare för individen att förbättra sin situation genom egna insatser i produktionslivet.

En huvuduppgift i svensk ekonomi är att genom strukturella reformer angripa dessa problem. Under den ekonomiska krisen i början av 1980-talet väcktes medvetandet om dessa problem, i samband med växande offentliga budgetunderskott, låg ekonomisk tillväxt och ökad arbetslöshet. Med det ökade kapacitetsutnyttjandet och det minskade underskottet försvann insikterna om behovet av strukturella reformer i den offentliga verksamheten. I dag tvingas vi lösa samma problem i ett mycket svårare läge, då den privata sektorn har svag växtkraft och både de offentliga utgifterna och skatterna är ännu högre.

Den offentliga sektorns storlek borde, idealiskt sett, bestämmas med utgångspunkt från en avvägning av de offentliga förmånernas värde mot de *totala* samhällskostnaderna av ökade skatter (i dag eller i morgon). Fördelen av ökade offentliga utgifter bör därför vägas inte endast mot den *direkta* kostnaden i form av högre skattebetalningar; till denna kostnad skall läggas de *indirekta* samhälls-ekonomiska kostnader som uppkommer på grund av skattekilarnas snedvridande

effekter på ekonomiska beslut i företag och hushåll. Antag exempelvis, fullt realistiskt, att en skattehöjning med en krona orsakar indirekta kostnader, via olika snedvridningseffekter, på ytterligare 50 öre. Det betyder att ökade offentliga utgifter med en krona bör beslutas endast om dessa utgifter värderas 1,5 gånger så högt som ökad privat konsumtion.

Diagram 3.4 Den offentliga sektorns utgifter 1950-1993 (i förhållande till BNP, procent)



Det är därför viktigt att ha konstitutionella regler som, vid varje politiskt beslut, tvingar fram en realistisk avvägning mellan förmåner och kostnader. De förändringar i budgetprocessen som vi föreslår i kapitel 5 (och även i kapitel 2) siktar just på detta. Utan sådana regler kan den sociala rättighets-katalogen göras hur omfattande som helst, eftersom man då inte i den andra vågskålen lägger in en realistisk kalkyl av alla kostnader.

Det är svårt — för att inte säga omöjligt — att göra en utvärdering av välfärdsstatens åtaganden utan att ta ställning till vad som skall betraktas som statens respektive individens ansvar. Som framgår av vår diskussion i kapitel 1 förordar vi ett samhälle där den enskilde individen tar ett större eget ansvar än i dag när det gäller att fördela sin konsumtion över tiden, skapa ekonomisk trygghet för sig och sin familj, och utnyttja olika typer av vårdnads- och omsorgstjänster.

I det följande diskuterar vi först kortfattat inkomstsidan i välfärdsstaten, närmare bestämt skattesystemet (avsnitt 3.6). Därefter tar vi upp två viktiga områden på utgiftssidan: socialförsäkringarna (avsnitt 3.7) och den offentliga tjänsteproduktionen (avsnitt 3.8). Vi avslutar (avsnitt 3.9) med att ge exempel på hur det sparbeting vi beräknade i kapitel 2 skulle kunna ges ett konkret innehåll.

3.6 Fortsatta skattereformer

En vanlig bedömning, som vi delar, är att det svenska skattesystemet under de två senaste decennierna har snedvridit de ekonomiska incitamenten och därmed bidragit till slöseri med resurser i svensk ekonomi. 1991 års skattereform har i stor utsträckning rättat till dessa systemfel genom att ersätta det tidigare lapptäcket av snedvridande skatter med ett enhetligt och bredbasigt skattesystem med måttliga marginalskatter i inkomstskattesystemet. Man kan se skattereformen som en triumf för den ekonomiska politiken genom att den satte det långsiktiga allmänintresset före alla kortsiktiga och snäva särintressen. Vi ser det som mycket angeläget att slå vakt om 1991 års skattereform.

Vi tycker också att det är viktigt att inte höja skatterna ytterligare utan i stället ha ett program för successivt lägre skatter på längre sikt. De medborgare som i samband med 1991 års skattereform fick hopp om stabila spelregler och en rimlig avkastning på utbildning, arbete och sparande, skulle annars kunna förlora detta hopp för lång tid framåt. I den mån staten på kort sikt behöver öka sina inkomster för att reducera dagens stora budgetunderskott förordar vi att det sker genom att man höjer försäkringsmässiga avgifter i socialförsäkringssystemet.

Även om skattereformen lindrat skattesystemets snedvridande effekter på samhällsekonomin är fortfarande skattekilarna breda för flertalet hushåll eftersom de offentliga utgifterna är 60-70 % av BNP. Höginkomsttagare, dvs. de med 50 % marginalskatt i inkomstskattesystemet, har en total (marginell) skattekil på ca 70 %, medan skattekilens för flertalet andra inkomsttagare är ca 60 %. I denna kalkyl räknar vi inte bara med inkomstskatten utan också med momsens, "skatteelementet" i arbetsgivaravgifterna och avtrappningen av inkomstprövade bidrag (typ hyresbidrag och subventioner till barnomsorg) när den enskildes inkomst stiger.

Vid nuvarande offentliga utgifter är det inte mycket att göra åt de breda skattekilarna. Men det finns en del återstående svagheter i skattesystemet som går att rätta till vid i stort sett oförändrat totalt skattetryck.

En sådan återstående svaghet är att beskattningen av kapital och kapitalinkomster är *nominell*, vilket betyder att den reala skattebelastningen varierar med inflationstakten. Det är svårt att försvara ett skattesystem där den reala margi-

nalskatten bestäms av inflationstakten. Medan den reala marginals-katten på kapitalinkomster är 30 % utan inflation, kan den mycket väl hamna i närheten av 100 % vid 10 % inflation (beroende på hur mycket de nominella räntorna anpassas till inflationstakten). En övergång till real beskattning, där högre inflation inte betyder ökad skattebelastning, skulle därför vara till stor fördel. Därmed skulle också det system med indexobligationer, som vi föreslog i kapitel 2, fungera bättre. En real beskattning skulle visserligen betyda att skatteinkomsternas andel av nationalinkomsten inte längre skulle stiga med ökad inflation. Men detta är bara andra sidan av kravet på att skattebelastningen för medborgarna inte bör påverkas av inflationstakten.

Dubbelbeskattningen av aktiebolagsvinster är en annan svaghet. Aktiebolags-skatten, sedd som helhet, är i dag inte mycket att klaga på; den är fördelaktig jämfört med andra länder. Men dubbelbeskattningen leder till problem när det gäller kostnaderna för ägarkapital. Den slår olika mot små och stora företag bl.a. på grund av att stora företag har lättare än små att skaffa ägarkapital i utlandet. Eftersom många andra länder numera har enkelbeskattning av bolagsvinster blir det mer lönande för utlänningar än för svenskar att äga aktier i svenska företag.

När det gäller storföretag är problemet med dubbelbeskattning därför inte att realkapitalbildningen i Sverige skulle drabbas av höga kapitalkostnader. Problemet är snarare att vårt land kan hamna i en situation där en stor del av de bolag som arbetar här skulle komma att ägas av utlänningar bara på grund av skattelagstiftningen. Eftersom det knappast finns något generellt skäl att stimulera utlänningar att köpa upp existerande svenska företag, finns det anledning att avveckla dubbelbeskattningen av bolag. Om man vill underlätta utländska företags realinvesteringar i Sverige kan det göras med andra metoder än att locka utländska privatpersoner att köpa aktier i svenska företag på bättre villkor än svenskar.

Vad beträffar mindre och medelstora företag, med begränsad tillgång till internationellt ägarkapital, kommer däremot dubbelbeskattning att leda till högre kostnader för ägarkapital än vid enkelbeskattning — och till högre kapitalkostnader än för stora företag som kan skaffa ägarkapital i utlandet. Även detta talar för att avveckla dubbelbeskattningen.

Det finns i princip två metoder att lösa problemet. Antingen tar man bort skatten på bolagsvinster i företagen, eller också avskaffar man skatten på utdelning hos aktieägaren. Med hänsyn till det utländska ägandet i svenska företag finns det goda skäl att välja den senare metoden. Bolagsbeskattning är den enda tillgängliga metoden att beskatta utländska inkomster från innehav av aktier i svenska bolag.

En sådan reform skulle kosta staten pengar; intäktsbortfallet är kanske av storleksordningen 5 miljarder kronor. Det skulle också uppkomma en omfördelning av inkomster till förmån för aktieägare. Ett sätt att motverka båda dessa

problem vore att i samband med avvecklingen av dubbelbeskattningen avstå från att sänka bolagsskatten från 30 till 25 %.

Den övriga *beskattningen av småföretag* har länge varit ett allvarligt problem, men det har lösts under senare år, eller håller på att lösas. Vid sidan av dubbelbeskattningen är arvsskatten fortfarande ett problem, eftersom den försvårar en övergång av företaget till nästa generation.

Det är också viktigt att skatterna är *synliga*. På samma sätt som butiker enligt lag måste prismärka varor, är det naturligtvis rimligt att skattebetalarna får god information om alla skatter som de betalar. Eljest är det inte möjligt för väljarna att göra rationella kalkyler. Det betyder inte bara att momsen bör anges på alla kvitton, utan också att inkomstuppgifter från arbetsgivare bör innehålla information om betalda arbetsgivaravgifter. Det är också viktigt att kommunalskatterna blir så synliga som möjligt för kommunens invånare, särskilt sedan skattestoppet hävts.

Vi återkommer (särskilt i kapitel 5) till förslag om institutionella förändringar för att på ett bättre sätt väga utgifter mot kostnader när utgiftsbeslut fattas i den politiska processen.

Staten måste också med kraft se till att skatter som beslutats i demokratisk ordning också betalas. Åtskilliga tiotals miljarder kronor per år undandras varje år beskattning. Genom förstärkta resurser och bättre samordning mellan polis, åklagare och skattemyndigheter kan åtminstone en del av detta belopp dras in (BRÅ 1991). Avkastningen på sådana resursförstärkningar är av allt att döma mycket stora.

Förslag

Skatter

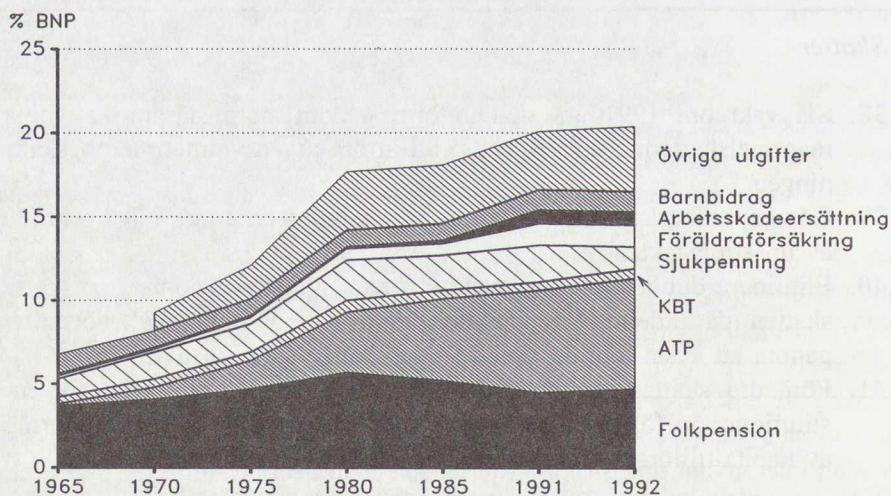
38. Slå vakt om 1991 års skattereform genom att avstå från att höja marginalskatteerna; undvik också att införa nya asymmetrier i beskattningen.
39. Gör kapitalbeskattningen real, så att skattesatserna inte blir beroende av inflationstakten.
40. Eliminera dubbelbeskattningen av företagsvinster genom att avskaffa skatten på utdelning hos aktieägaren. Kompensera skattebortfallet genom att avstå från att sänka bolagsskatten från 30 till 25 %.
41. Förändra skattesystemet så att det inte är mer fördelaktigt för institutioner än för privatpersoner att äga aktier; dagens diskriminering av kapitaltillförsel till småföretagen skulle därmed minska.

42. Skatterna bör göras så synliga som möjligt; de bör kallas just skatter och inte avgifter; bruttolönen, inklusive arbetsgivaravgifter, skall alltid redovisas i samband med löneutbetalningen.
43. Effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten, så att beslutade skatter i ökad utsträckning faktiskt betalas in.

3.7 Reformer av socialförsäkringarna

Socialförsäkringarna är den samlande beteckningen för ett flertal statliga inkomstförsäkringar och vissa kontantbidrag. *Diagram 3.5* visar vad som omfattas och hur olika socialförsäkringar har utvecklats över tiden. Sammantaget har bruttoutgifterna för socialförsäkringarna (exklusive arbetslöshetsförsäkringarna) ökat från knappt 7 % av BNP år 1965 till drygt 20 % av BNP i dag. Av diagrammet framgår att ökningen främst förklaras av ATP-systemets utbyggnad och ökningen av posten övriga utgifter, som inbegriper bl.a. tandvård och läkemedel. Ändrade regler och medborgarnas anpassning till dessa förklarar en del av utgiftsutvecklingen. Frikostigare regler i arbetsskadeförsäkringen (införda 1977) bidrog till ökade utgifter. Strängare regler för sjukförsäkringen bidrog däremot till minskade utgifter 1991 och 1992.

Diagram 3.5 Utbetalningar från socialförsäkringen (i relation till BNP, procent) 1965-1992



Källa: Riksförsäkringsverket.

I den vetenskapliga litteraturen har man särskilt uppmärksammat två motiv för *obligatoriska* socialförsäkringssystem som syftar till att skapa ekonomisk trygghet och fördela om inkomster över individens liv:

1. I avsaknad av obligatoriska socialförsäkringar skulle en del medborgare avstå från att själva spara och försäkra sig; anledningen skulle vara att de räknar med att andra, dvs. skattebetalarna, hjälper dem om de skulle råka illa ut (fripassagerarmotivet).

2. Vissa individer skulle, i avsaknad av obligatoriska system, underskatta sina behov av sparande och försäkringar (det paternalistiska motivet).

När det gäller sjukvårdsförsäkring och livförsäkring får man också räkna med:

3. Individer med särskilt hög risk får svårt att erhålla frivilliga försäkringar, om deras risk är känd av försäkringsbolagen. Om deras risk inte kan fastställas av försäkringsbolagen kan i stället kostnaderna för övriga medborgare gå upp så mycket att de senare avstår från att försäkra sig (*adverse selection*-motivet).

När man diskuterar socialförsäkringssystemens framtid är det viktigt att hålla isär dessa olika motiv.

Problem

I dag vet vi att socialförsäkringssystemen också är förknippade med allvarliga problem:

1. Eftersom finansieringen i huvudsak sker genom skatter, bidrar socialförsäkringssystemen till marginalskattekilarna.

2. Svårigheterna att helt finansiera systemen med skatter och avgifter har under vissa perioder medverkat till den offentliga sektorns underskott.

3. Variationer i demografi och BNP-tillväxt skapar instabilitet i fördelningen av inkomster mellan olika samhällsgrupper, såsom mellan pensionärer och förvärvsarbetande, vilket är en av svagheter i dagens ATP-system. Särskilt när BNP minskar, såsom under perioden 1991-1993, uppkommer en kraftig omfördelning av inkomst till de förvärvsarbetandes nackdel.

4. Enskilda individer, som inte var tänkta som förmånstagare när systemen konstruerades, har anpassat sitt beteende för att bli just förmånstagare (*moral hazard*). Medborgarnas, inklusive administratörernas, syn på vad som exempelvis är sjukdom påverkas av förmånssystemet, särskilt vid diffusa symptom.

5. Vissa medborgare frestas att missbruka förmåner som egentligen inte är avsedda för dem. Myndigheterna tvingas därför att genom ingående kontroller försöka stävja detta missbruk; eljest undermineras systemets legitimitet.

6. I vissa system — särskilt arbetsskadeförsäkringar och förtidspensioner — har man inte använt nog strikta kriterier när man bedömt huruvida skada eller sjukdom inträffat. Striktare kontroll är här ett komplement till högre självrisk.

Sverige är långtifrån det enda land som har allvarliga problem med socialförsäkringarna och andra system för inkomstöverföringar (Scherman, bil.; Söderström, bil.; Korpi & Palme, bil.). Men eftersom våra system länge varit relativt frikostiga har problemen fått större dimensioner hos oss än i flertalet europeiska länder.

Reparationer på gång

Det är uppenbart att det reparationsarbete som nyligen inletts av socialförsäkringssystemen kommer att mildra många av dessa problem. Ordentliga självrisiker har nyligen införts, vilket är viktigt i alla slags försäkringssystem för att minska problemen med *moral hazard* och missbruk. I sjukförsäkringen bär löntagarna numera en viss självrisk i form av en egenavgift, en karensdag och lägre ersättningsnivå än tidigare. Företagarna bär en självrisk genom att betala sjuklön under 14 dagar. Den tidigare mycket höga ersättningsnivån i arbetsskadeförsäkringen (100 %) har för icke-permanenta arbetsskador nyligen sänkts genom samordning med sjukförsäkringen; dessutom har bevisbördan flyttats tillbaka till den som gör anspråk på ersättning. Framlagda förslag om en något höjd egenavgift för löntagarna i arbetsskadeförsäkringen, och något mindre förmånliga villkor för deltidspensionen, är andra exempel på steg i riktning mot ett bättre fungerande socialförsäkringssystem.

Vilket system på lång sikt?

I linje med rapportens övriga uppläggning, vill vi först diskutera önskvärda långsiktigare reformer av socialförsäkringssystemen. Argumenten för *obligatorium* är, enligt vår mening, svagare ju högre — absolut och relativ — inkomst en individ har. I ett rikt samhälle bör man kunna ställa större krav än i ett fattigt på individens förmåga att skaffa sig ett eget inkomstskydd utöver det som beslutats i den politiska processen. Fripassagerarmotivet kan i allt mindre utsträckning åberopas när realinkomsten stiger — absolut eller relativt till andra.

Om man eftersträvar ett samhälle med mer individuellt ansvar, finns det därför goda skäl att begränsa ersättningarna i de *obligatoriska* trygghetssystemen till ett slags *basskydd*, oavsett om detta är ett fixerat belopp i kronor, lika för alla, eller om det är inkomstberoende upp till en viss nivå.

Med "basskydd" menar vi att det sätts ett tak på de obligatoriska förmånerna, och att detta tak inte är högre än att stora medborgargrupper finner det önskvärt att själva skaffa sig ett betydande inkomstskydd ovanför detta tak. Individens behov av inkomstkompensation utöver ett sådant basskydd skulle därmed i stör-

re utsträckning än i dag överlämnas åt avtalsförsäkringar, andra slag av grupplivförsäkringar och individuella försäkringar.

När man överväger det obligatoriska basskyddets utformning på lång sikt finns det tre alternativ:

Alt. 1: basskydd som är oberoende av inkomsten (lika för alla).

Alt. 2: basskydd som stiger med inkomsten.

Alt. 3: basskydd som faller med inkomsten.

Alternativ 1 är fördelaktigare än dagens system för låginkomsttagare, eftersom finansieringen med stor sannolikhet är inkomstberoende, oavsett om avgifterna (skatterna) är proportionella eller progressiva.

I alternativ 2 kan man tänka sig olika grader av kompensation för inkomstbortfall, där rent försäkringsmässiga (aktuariska) system ger det starkaste beroendet mellan individens avgifter och förmåner, eftersom värdet av förväntade förmåner är detsamma som värdet av förväntade avgifter. För att man skall kunna tala om ett basskydd i detta fall fordras naturligtvis att taket för förmåner (och avgifter) inte sätts så högt att nästan inga anser sig behöva ytterligare kompensation för inkomstbortfall.

I alternativ 3 skulle förmånerna falla snarare än stiga med ökade inkomster. Man kan tänka sig antingen en *regelstyrd* (mekanisk) följsamhet mellan inkomster och förmåner, som i olika varianter av "negativ inkomstskatt", eller (diskretionär) *prövning* av varje enskild individs behov av stöd, som när det gäller socialbidrag. I sistnämnda fall övergår man från vad som brukar kallas "generell" till en mer "selektiv" socialpolitik. Från ren fördelningssynpunkt kan inkomstprövade förmåner kanske framstå som särskilt fördelaktiga för lägre inkomsttagare. Men ett välkänt och allvarligt problem med sådana system är att låginkomsttagare skulle drabbas av höga marginaleffekter, s.k. fattigdomsfällor. Vi menar därför att man bör vara återhållsam med sådana konstruktioner, med undantag för socialbidragen, som kommer att förbli trygghetssystemets basnivå. Att fattigdomsfällor så ofta uppstår beror på att olika system utformats oberoende av varandra, utan hänsyn till den samlade marginaleffekten av samtliga system. Statligt garanterad grundtrygghet med ett fast belopp som är lika för alla, av typ folkpension, kan ses som ett sätt att hålla nere antalet socialbidragstagare. Ett sådant grundskydd innebär visserligen något högre utgifter än med socialbidrag, men lägre administrationskostnader och mindre myndighetskontroll av den enskildes liv.

Fyra viktiga principer bör, enligt vår mening, ligga till grund för ett obligatoriskt basskydd:

1. Systemet bör inte allvarligt *skada* samhällsekonomin, exempelvis genom att skapa dåliga ekonomiska incitament.

2. Systemet skall vara långsiktigt *ekonomiskt robust*; förmånerna skall vara följsamma mot den samhällsekonomiska utvecklingen, så att variationer i befolkningsutveckling och BNP-tillväxt inte leder till orimliga förskjutningar i inkomstfördelningen mellan förmånstagare och förvärvsarbete.

3. Systemet skall vara *politiskt robust*; det skall vara överblickbart och ha bred politisk förankring, vilket förutsätter att det av medborgarna uppfattas som rimligt och rättvist.

4. Systemet skall vara *skyddat från dagspolitik*; förmåner skall vara svåra att ändra genom politiska ingripanden, exempelvis av stabiliseringspolitiska skäl eller som ett resultat av svängningar i fördelningspolitiska ambitioner. Medborgarna måste kunna planera sina liv efter någorlunda stabila spelregler.

Det finns starka skäl att flytta ut hanteringen av socialförsäkringarna *utanför statsbudgeten*. Det viktigaste skälet är att man därmed bör kunna öka möjligheterna att åstadkomma långsiktiga och stabila kontrakt mellan individen och vederbörande försäkringsinstitution. Ett närbesläktat skäl att hålla socialförsäkringssystemen utanför den offentliga budgetprocessen är att det då förmodligen föreligger mindre risk för "överexpansion". Enligt mångas bedömning förklaras de svenska systemens utveckling av att de varit en central del av den politiska processen (Scherman, bil.).

En principiellt viktig fråga är om basskyddet över huvud taget skall *administreras* inom den offentliga sektorn. Ett argument för att offentligt administrera systemet, och alltså inte bara göra det obligatoriskt, är att det då går att hålla administrationskostnaderna låga; det finns också uppenbara stordriftsfördelar vid uppbörd av avgifter och utbetalningar av förmåner.

Om i stället basskyddet administreras inom den privata sektorn blir statens ansvar att *dels*, genom lagstiftning, ställa krav på ett obligatoriskt basskydd för alla (ungefär som kravet på trafikförsäkringen, utan några andra paralleller), *dels* reglera och övervaka de försäkringsinstitutioner som administrerar de icke-offentliga (liksom de offentliga) systemen. Men ju fler restriktioner man lägger på systemen, desto mindre blir naturligtvis möjligheterna att uppnå den eftersträlvade valfriheten och konkurrensen.

Tanken att flytta bort socialförsäkringssystemen från statsbudgeten, och hålla systemen självständiga och självfinansierade, är ytterligare en tillämpning av vår tes att det bör råda en klar ansvarsfördelning i samhället, och att det politiska systemet bör delegera vissa uppgifter till institutioner som inte utsätts för kortsiktiga politiska ingripanden. Det finns här en uppenbar parallell till förslaget att centralbanken bör åtnjuta betydande självständighet.

Om systemen flyttas ut, bör de göras självfinansierade (vare sig de är fonderade system eller ej). Men man bör inte gå från ett system med *statlig* kontroll till ett *korporativt* system, såsom föreslagits beträffande arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen; återigen en tillämpning av vår allmänna tes att minska sammanblandningen mellan stat och organisationer. Det är viktigt att enskilda lön-

tagare och enskilda företagare har realistiska möjligheter att när det gäller försäkringar stå fria från arbetsmarknadens organisationer. Organisationer med stort inflytande på arbetsmarknaden bör inte heller ges en stark maktställning på kapitalmarknaden — vilket de skulle få med stora fonderade system av korporativ typ. Individen bör ha rätt att själv välja försäkringsföretag.

Taket i de obligatoriska systemen bör inte sättas så högt att själva idén om basskydd förfuskas. I dag ligger taket på 7,5 basbelopp.

Om man följer inkomstbortfallsprincipen, anser vi att nivån bör läggas på 70-80 %. Vi tar inte ställning till valet mellan ett basskydd i form av ett fixerat belopp, lika för alla, och ett system där basskyddet stiger med inkomsten. I realiteten blir det alltid en kombination av dessa alternativ, eftersom det behövs inte bara ett tak för förmånerna utan också ett golv. Golvets kan för övrigt inte bli lägre än socialbidragsnormen.

Om man väljer ett basskydd som stiger med inkomsten bör systemet, där så är möjligt, göras *aktuariskt* (försäkringsmässigt), så att värdet av förväntade avgifter och förmåner på marginalen i princip sammanfaller. Detta är enklast att åstadkomma vad gäller sjukpenningförsäkring och ålderspension. (Det är en öppen fråga i vilken utsträckning avgifterna skall differentieras mellan grupper av individer.)

Vad arbetslöshetsförsäkringen beträffar har vi redan i kapitel 2 föreslagit höjda egenavgifter. Man kan förslagsvis låta löntagare, företag och stat betala en tredjedel var av avgifterna, eftersom alla dessa i viss mening är ansvariga för arbetslöshet. Även här förordar vi ett obligatoriskt system, men med basförsäkring i valfritt försäkringsföretag. Dessa får då starka incitament att hålla nere arbetslöshetskostnaderna, exempelvis genom att finansiera och ta initiativ till just den utbildning av de arbetslösa som ger den maximala chansen att få ett nytt jobb (Calmfors, bil.). Men försäkringsföretagen bör inte ha rätt att vägra ge försäkring till enskilda individer i den försäkrade gruppen.

När det gäller sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen föreslår vi att de slås ihop till ett system med liknande ersättningsnivåer. På samma sätt som i sjukförsäkringen bör arbetsskadeförsäkringen innefatta en självrisk, både för den anställde och företaget. Premierna bör alltså differentieras efter företagets skadefrekvens; avsikten är att undvika att subventionera sektorer och företag med speciellt stora risker för arbetsskada. Arbetsskadeförsäkringen utformas lämpligen som en obligatorisk ansvarsförsäkring för väl specificerade skador och inte diffusa symptom.

Till detta utvidgade sjukförsäkringssystem vill vi också föra den tidigare sjukpensionen, numera förtidspensionen. Man bör här ställa strikta krav på läkarintyg. Förtidspensionering av "arbetsmarknadsskäl", vilket i dag inte får förekomma, bör också förhindras i praktiken genom att existerande regler tillämpas striktare. Även här bör företagen, till en del, bära kostnaderna för förtidspensionerade medarbetare.

Eftersom vi inte tagit ställning till frågan om man bör eftersträva ett i kronor fixerat eller inkomstrelaterat basskydd, vill vi inte heller uttrycka någon bestämd mening om huruvida taket skall ligga kvar eller höjas i samband med realinkomststillväxt i samhället. Om man låser nuvarande tak på 7,5 basbelopp i köpkraftstermer kommer det, i takt med stigande realinkomster, så småningom att bli ett basskydd lika för nästan alla i kronor. Ju mer man betonar basskyddstanken, och ju mindre vikt man ger det paternalistiska motivet, desto mindre skäl finns det att höja taket i samband med realinkomststillväxt i samhället.

Förekomsten av frivilliga försäkringar och avtalsförsäkringar komplicerar de obligatoriska försäkringssystemen. Skälet är att missbruk vid höga totala ersättningsnivåer inte bara drabbar de frivilliga påbyggnadssystemen utan också leder till ökade kostnader i de obligatoriska systemen. Detta problem kan enklast klaras genom att frivilliga försäkringsutfall, över en viss nivå, dras av förmånerna i de obligatoriska försäkringarna, på samma sätt som privata försäkringsbolag i dag hanterar "överförsäkring" (Wadensjö, bil.; Scherman, bil.).

Samma förmånsnivåer bör om möjligt skapas i alla system mellan vilka individen kan väntas förflytta sig för att få bästa möjliga villkor (såsom mellan arbetsskadeförsäkring, sjukförsäkring, och ersättning för att vårda sjuka barn). Principen är densamma som när man i 1991 års skattereform eftersträfvade likformighet för att undvika skattearbitrage.

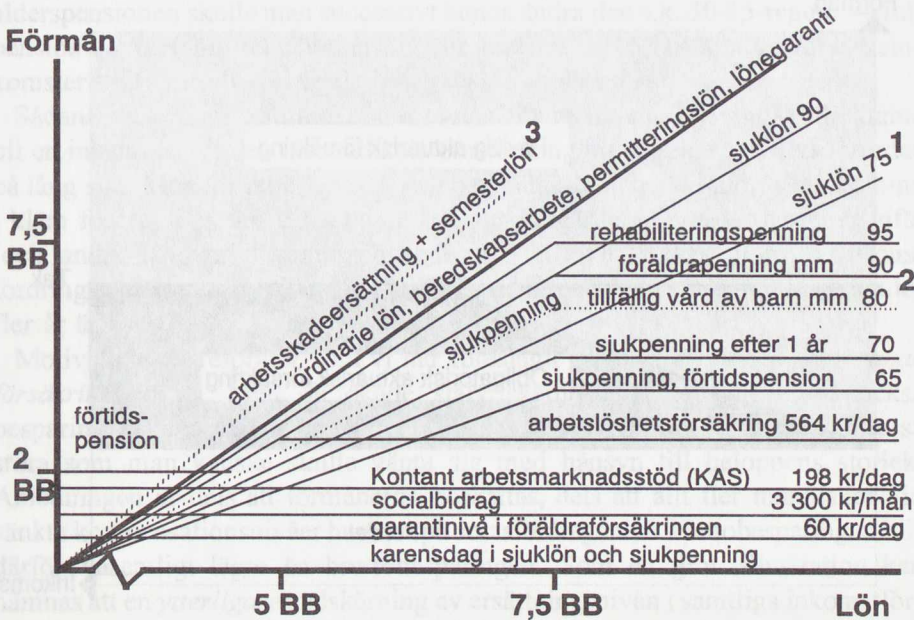
Ett skäl som ofta anförs till förmån för fonderade system, är att de skulle ge högre totalt sparande än icke-fonderade (men aktuariska) system. Orsaken är att individen endast har begränsade möjligheter att belåna sina fonderade pensionsförsäkringar.

Vårt förslag att de försäkrade själva får välja fondförvaltare befrämjar den kapitalmarknad med en mångfald av aktörer som vi pläderade för tidigare i detta kapitel.

De transfereringssystem som inte är försäkringar i egentlig mening bör flyttas ut ur socialförsäkringssektorn. Hit hör föräldraförsäkringen, som visserligen ger kompensation enligt en inkomstbortfallsprincip men inte är en försäkring, eftersom barnafödande och vård av barn inte är en försäkringsbar risk. Inte heller regelbunden tandvård kräver en försäkring; däremot är ett högkostnadsskydd motiverat. Tandvårdsförsäkringen bör liksom föräldraförsäkringen döpas om till bidrag och tillsammans med övriga rena skattefinansierade bidragssystem (barnbidraget, deltidspensionen etc.) ligga kvar i statsbudgeten.

Ett flertal reformer har nyligen genomförts, vilket gjort att villkoren i socialförsäkringssystemen blivit mer enhetliga. En del av de arbitragemöjligheter — eller "dribblingar" — som funnits mellan de olika delsystemen har därmed eliminerats, men *Diagram 3.6* visar hur snårigt socialförsäkrings- och bidragssystemet fortfarande är.

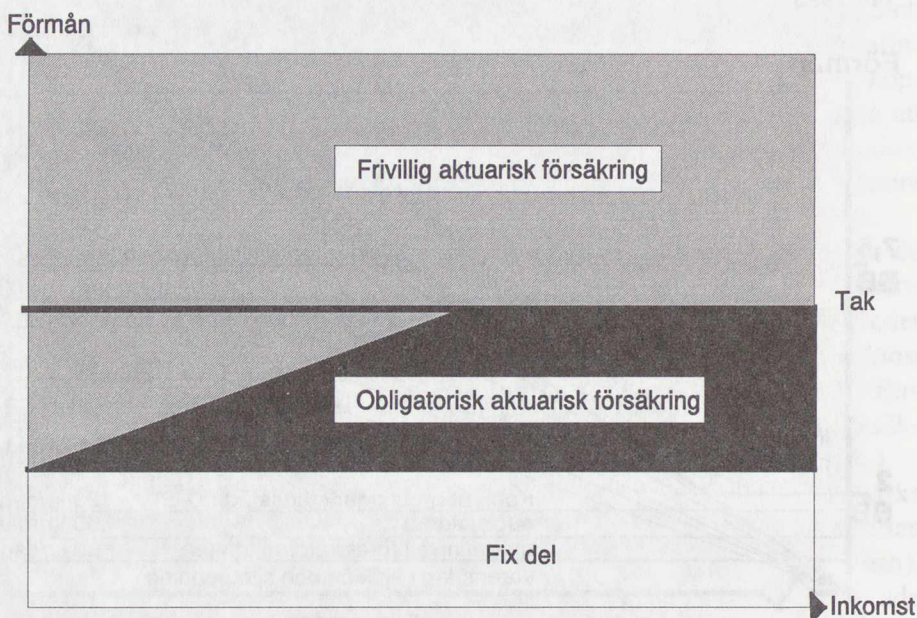
Diagram 3.6 Socialförsäkringssystemet enligt regler som förutses gälla per den 1 juli 1993



Källa: Egna beräkningar med assistans från Riksförsäkringsverket.

Den principskiss som finns i *Diagram 3.7* illustrerar den typ av system som vi föreslår med ett golv, ett tak och däremellan en inkomstberoende del ("rulltrappa"). I vissa fall kan man som nämnts tänka sig att det inte finns någon obligatorisk aktuariell del alls, dvs. att det obligatoriska systemet endast innehåller ett fixerat belopp, lika för alla; golvet och taket i *Diagram 3.7* sammanfaller då. Om golv, tak och den inkomstberoende förmånsdelen görs olika i olika delsystem, blir bilden naturligtvis för socialförsäkringssystemet som helhet mer komplex än diagrammet anger.

Diagram 3.7 De tre delarna i ett nytt socialförsäkringssystem



Infasningsproblem

Nästa fråga är hur ett nytt trygghetssystem skall kunna fasas in när vi redan i utgångsläget har ett starkt utbyggt offentligt socialförsäkringssystem. Det är lämpligt att systemen reformeras *innan* de flyttas ut från statsbudgeten och eventuellt också från den offentliga sektorn. Reformeringen bör dessutom ske successivt, så att medborgarna får tid att anpassa sig. Man bör dessutom öka självrisken i alla system innan de flyttas ut från den offentliga sektorn. Vid förmånsnivåer av storleksordningen 70-80 % bör man kunna räkna med att självrisken blir tillräckligt stor för att allvarliga incitamentsproblem skall undvikas.

När det gäller system såsom arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning och ersättning för tillfällig arbetsskada förefaller de genomförda och föreslagna reformerna rationella: att öka självrisken genom att dels dra ned förmånsnivåerna, dels öka antalet karensdagar.

Den subventionerade delpensionen bör kunna avskaffas snabbt, eftersom den är relativt ny och därför knappast har påverkat människors sparvanor under någon längre tid. Sjukpensionen/förtidspensionen vill vi, som ovan föreslagits, renodla och göra till en del av sjukförsäkringssystemet med strikta krav på läkarintyg. Behovet av flexibilitet klaras genom förtida (eller sent) uttag av pension, dvs. med variabel pensionsålder med aktuariskt bestämda förmåner.

Vad beträffar ålderspensionen är det nödvändigt att gå varsamt fram, eftersom det här är fråga om mycket långsiktiga kontrakt mellan stat och individ. I ålderspensionen skulle man successivt kunna ändra den s.k. 30-15-regeln — full pension efter 30 år, och förmånsnivå baserad på de 15 bästa årens förvärvsinkomster — till en 40-40-regel.

Sådana successiva reformer inom ramen för nuvarande system skulle kunna bli en inledning till den mer radikala omstöpning av systemen som vi förordar på lång sikt. Men för att inte vissa grupper, särskilt bland kvinnor, skall komma i kläm fordras i så fall vissa kompletterande åtgärder. En sådan vore att gifta (och andra långvarigt sammanboende) får giftorätt i den andres pensionsfordringar. En annan reform är att vård av barn blir pensionsgrundande under fler år än i dag.

Motivet för de reformer som vi har föreslagit är att få *ett bättre fungerande försäkringssystem*. Men de ökade självriskerna innebär naturligtvis också besparingar för den offentliga sektorn. Besparingarna blir emellertid inte så stora som man kanske skulle vänta sig med hänsyn till beloppens storlek. Anledningen är dels att förmånerna beskattas, dels att allt fler människor vid sänkta kompensationsnivåer hamnar på socialbidragsnivå. Nettobesparingen blir därför väsentligt lägre än bruttobesparingen. Som en grov illustration kan nämnas att en *ytterligare* nedskärning av ersättningsnivån i samtliga inkomstförsäkringar (exklusive arbetslöshetsförsäkringen) till 70 % på sikt skulle betyda minskade offentliga utgifter med blott 5 miljarder kronor netto.

Vi vill understryka ytterligare en synpunkt. När enskilda socialförsäkringssystem reformeras är det viktigt att se till att kostnaderna inte vältras över från ett system till ett annat. Det enklaste sättet att undvika detta är i regel att eftersträva enhetliga nivåer.

Komplikationer

Reformer av socialförsäkringssystemen får ofta fördelningseffekter, främst när det gäller årsinkomsterna, men i viss mån också livsinkomsterna och fördelningen mellan olika generationer (vi diskuterar detta i kapitel 4). Även en övergång till aktuariska system får fördelningseffekter. Men kanske många medborgare skulle betrakta försäkringsmässiga system som mer rättvisa än dagens system, med dess många gånger godtyckliga omfördelningar mellan medborgare med samma livsinkomster.

Vi är naturligtvis helt medvetna om de politiska svårigheterna att genomföra våra förslag, inte minst på grund av de fördelningsmässiga konsekvenserna. Man kan också räkna med motstånd från flera intressegrupper. Men reformer kan kanske underlättas om de, som vid 1990-1991 års skattereform, görs *övergripande*, så att olika intressegrupper balanserar varandra — i stället för att

reformera ett system i sänder, eller en detalj i ett visst system åt gången. Genom en sådan övergripande strategi blir det förhoppningsvis möjligt att klargöra för väljarna att de på lång sikt faktiskt kan vinna på en allomfattande omläggning av systemen, eftersom förmåner och avgifter tillfaller, respektive drabbar, *samtliga* medborgare. Vi blir alla — med viss sannolikhet — sjuka, arbetslösa och gamla. För var och en av oss finns det därför både plusposter och minusposter i en reformering av socialförsäkringssystemen. Genom att reformerna bör kunna förbättra effektiviteten i samhällsekonomin kan stora delar av befolkningen, troligen de allra flesta, bli vinnare på lång sikt.

Förslag

Socialförsäkringarna

44. Flytta bort socialförsäkringarna från statsbudgeten och eventuellt också från den offentliga sektorn, men först sedan systemen reformerats.
45. Vi förordar en kombination av ett obligatoriskt basskydd som består av ett fixerat belopp, lika för alla, och ett inkomstberoende basskydd. Proportionerna kan variera mellan försäkringsområdena.
46. Om man väljer ett basskydd som stiger med inkomsten, bör det göras aktuariskt, åtminstone för sjukpenningen och ålderspensionen. När det gäller arbetslöshetsförsäkringen kan det vara lämpligt att staten, företagen och löntagarna betalar en tredjedel vardera.
47. Differentiera premierna bättre i arbetsskadeförsäkringen efter företagens skadefrekvens.
48. Sätt inte taket för de obligatoriska förmånerna och avgifterna högre än att stora medborgargrupper finner det önskvärt att själva skaffa sig ett betydande inkomstskydd ovanför dessa system. Ofta kommer detta att resultera i premiereservsystem med ett betydande privat sparande.
49. Sätt en lagstadgad gräns också för summan av obligatoriska och frivilliga försäkringar, inklusive avtalsförsäkringar, för att förhindra att de statliga systemen subventionerar "överförsäkring" och missbruk.
50. Skapa i möjligaste mån samma förmånsnivåer i alla system mellan vilka individen kan tänkas flytta sig.
51. Se till att försäkringshuvudmännen inte förorsakar andra, exempelvis skattebetalare, kostnader genom att göra sig av med kostsamma försäkringstagare; låt dem därför bära en del av kostnaderna.

52. För ihop sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och förtidspensionen till *ett* system, med kostnadsansvar för hushåll och företag.
53. Gå inte från ett statligt system till ett obligatoriskt system som sköts av arbetsmarknadens parter, dvs. ett korporativt system.
54. Vid fonderade system bör pensionstagarnas fondmedel hållas utanför både den offentliga sektorns domäner och utanför företagens finanser. En statlig kontrollmyndighet fordras.
55. Vid övergången till ett reformerat system måste man beakta att många socialförsäkringar, främst ålders- och förtidspension, bygger på långsiktiga kontrakt som inte plötsligt kan ändras.
56. Gör om de delar av systemet som inte är egentliga riskförsäkringar (såsom föräldraförsäkring) till rena bidragssystem och behåll dem i statsbudgeten.

3.8 Offentlig konsumtion

Effektivitetsproblem i offentlig verksamhet

Den offentliga konsumtionen svarar i dag för ca 28 % av BNP och en tredjedel av den totala sysselsättningen. Huvuddelen är sociala tjänster (barnomsorg, skola, sjukvård, äldreomsorg) som ligger på kommunal nivå, produceras i monopolform och finansieras över skattsedeln. Även om det inte finns förbud mot konkurrerande privat produktion är det i praktiken svårt att konkurrera med den subventionerade offentliga verksamheten.

Motiven för offentlig konsumtion är ofta fördelningspolitiska. Alla skall ha tillgång till skola, sjukvård eller äldreomsorg av en viss minimikvalitet och på någorlunda lika villkor. Men i den svenska välfärdsstaten har individen ofta haft små möjligheter att välja andra alternativ, eller att genom tilläggsbetalningar konsumera mer. Principen om lika villkor har nämligen ofta ersatts av en annan princip: att alla — både när det gäller kvantitet och kvalitet — helst skall konsumera likartade tjänster.

Problemen med den offentliga verksamheten är i dag välkända:

1. Produktion i offentlig regi och i monopolform leder lätt till höga produktionskostnader.
2. Kravet på likartad utformning av tjänsteutbudet tillfredsställer ofta dåligt individuella önskemål.
3. Subventionerade priser leder ibland till överkonsumtion, ibland till över-skottsefterfrågan och köer.

4. Vid ransonering av tjänster har högutbildade ofta ett försprång framför lågutbildade vid fördelningen av tjänster.

Lösningarna på problemen är långt ifrån enkla och framför allt inte okontroversiella. Ett omfattande reformarbete har börjat på såväl statlig som kommunal nivå. Det bygger på att man accepterar ökad valfrihet och mångfald samt konkurrens på (mera) lika villkor från privata producenter. Men verksamheten är fortfarande trevande och bygger inte på någon gemensam syn på vad som är, och rimligen bör vara, det offentligas ansvar och vad som "kan överlåtas åt individen".

Höga kostnader i produktionen

Trots att det är väl belagt inom marknadssektorn att konkurrens stimulerar effektiviteten i produktionen, har bevisbördan när det gäller den offentliga sektorns monopol fallit på dem som hävdar just detta. Numera finns det dock också empiriska belägg för att det finns betydande effektivitetsproblem också i den offentliga produktionen (SOU 1991:82; LU 87 bil. 21; LU 90 bil. 26).

Ett flertal studier gjorda på uppdrag av ESO tyder på att produktiviteten i olika delar av den offentliga sektorn i genomsnitt *minskade* med 2-3 % per år under 1960- och 1970-talen, dvs. med ca 25 % under en tioårsperiod. Innebörden är att det gick åt mer resurser varje år för att producera en given tjänst av en given kvalitet — med reservation för svårigheten att ta hänsyn just till kvalitetsförändringar.

Studier av kostnadsskillnader för samma verksamhet mellan de nordiska länderna (KRON-projektet) visar att de svenska kostnaderna i vissa fall var uppmot dubbelt så höga som i grannländerna. Bara en del av kostnadsgapet kan förklaras av mätbara skillnader såsom mer personal och större yta per barn i barnomsorgen. Mer svåråtkomliga aspekter på kvalitet kan slå i båda riktningarna.

När det gäller grundskolan har Sverige den högsta kostnaden per elev i OECD-området, samtidigt som svenska grundskoleelever uppvisar medelmåttiga resultat. En viktig orsak till ökade kostnader har varit en stark ökning av antalet administratörer. En annan har varit den ökade lärartätheten, särskilt i hemspråksundervisningen (Fägerlind, Flam m.fl., bil.).

Helst skall analyser av effektivitetsskillnader baseras på jämförelser av *samma* produktion utförd i offentlig respektive privat regi, och i monopolform respektive under konkurrens. I Sverige försvåras sådana analyser av att det sällan existerar alternativ att jämföra den offentliga sektorn med — i sig ett argument för att tillåta en större mångfald. Tandvården är ett undantag, och studier av denna har visat att privat tandvård har väsentligt lägre kostnader för en given

prestation än folktandvården, bl.a. beroende på mindre lokaler och andra kringkostnader (Ds Fi 1983:27).

Internationell erfarenhet tyder på att det avgörande för effektiviteten inte är om produktionen sker i offentlig eller privat regi, utan om den äger rum under *konkurrens på lika villkor* mellan många oberoende och olika producenter (Bishop & Kay 1988; Borcharding m.fl. 1982). Det är svårt att finna något argument för varför detta inte skulle kunna ske, genom fri etableringsrätt, inom större delen av det område där i dag de offentliga monopolen dominerar. De andra motiv man kan ha för ett offentligt engagemang kan lösas på andra sätt, t.ex. genom offentlig insyn och kontroll, offentlig finansiering och kvalitetskrav i samband med offentlig upphandling.

Uppenbarligen finns en betydande effektivitetspotential att realisera genom ökad konkurrens. Olika studier visar att den kan ligga inom ett intervall på 10-50 %. Den är sannolikt större inom utbildnings-, vård- och omsorgsområdet än för tekniska tjänster, som i högre grad har varit konkurrensutsatta. Samtidigt har effektiviseringsarbetet nu pågått under några år. På vissa områden — t.ex. inom sjukvården — borde därför utrymmet för ytterligare kostnadssänkningar ha krympt. En kostnadssänkning på 25 % beräknad på den kommunala konsumtionen inom utbildnings- och omsorgssektorerna skulle uppgå till 35-40 miljarder kronor, vilket motsvarar 2-3 % av BNP. Självfallet kan en sådan effektivitetsförbättring inte uppnås på kort sikt.

Framför allt kommer det att ta tid innan ett konkurrerande privat utbud växer fram. Under mellantiden kan man uppnå betydande kostnadsförbättringar inom den offentliga sektorn genom ett ökat lokalt kostnadsansvar och prestationsbaserad ersättning. De danska erfarenheterna av s.k. "taxameter-bevilling", visar att man kan komma ganska långt med sådana metoder (Schauman, bil.). I Sverige är sjukvården ett område där nya metoder prövas med viss framgång just nu. Man försöker särskilja landstingens finansierings- och producentroller, införa resultatenheter och internprissättning inom sjukhusen och utsätta olika arbeten för konkurrens antingen från andra offentliga producenter eller från privata.

En viktig, men försummad, fråga i detta sammanhang är hur uppkomna produktivitetsvinster fördelas (Flam m.fl., bil). För att producenterna skall ha incitament till fortsatta produktivitetsförbättringar måste de få behålla en del av besparingen. För att systemet skall fungera måste man även acceptera konsekvenserna av konkurrensen. I klartext betyder det att man låter den framgångsrika verksamheten expandera och tvingar den mindre framgångsrika att krympa eller t.o.m. att lägga ned. Politiskt tycks det dessvärre vara lättare att dra ned verksamheten över hela linjen än att lägga ned mindre framgångsrika enheter.

Bristande konsumentstyrning

Effektivitet handlar inte bara om att producera saker på rätt sätt utan också att producera rätt saker. I marknadssektorn åstadkoms det genom att den enskilda konsumenten väljer fritt utifrån sina önskemål. I den offentliga sektorn är utbudet politiskt bestämt och standardiserat. Detta har inte nödvändigtvis med skattefinansieringen att göra. Skattefinansiering är i princip förenligt med valfrihet och konsumentstyrning. Ett exempel är att statliga subventioner kan betalas till den enskilde i form av s.k. servicecheckar ("vouchers") som kan användas för att betala för en viss typ av tjänst. Ett system med servicecheckar tillåter såväl konkurrens och mångfald i produktionen som valfrihet i konsumtionen. Ett praktiskt exempel på detta i Sverige är finansieringen av färdtjänsten. På den allra senaste tiden har många kommuner börjat experimentera med liknande system på andra områden, t.ex. skola, daghem och sjukvård.

Argument anförs ofta *mot* valfrihet. De pekar på risken för social segregering. Människor med god utbildning och höga inkomster ser till att de får god vård och att deras barn får god omsorg och utbildning, medan andra kanske inte kommer gör det. Det kan finnas en sådan risk, men det kan också vara tvärtom. I dag finns en betydande segregering genom att endast högre inkomsttagare har råd att betala två gånger för de tjänster de önskar — först via skatten och sedan genom privata osubventionerade alternativ. Vi har i dag också en betydande segregation mellan olika bostadsområden. Fritt val av skola för alla kan hjälpa till att bryta denna segregering.

De välfärdsförluster som är förknippade med bristande valfrihet är svåra att mäta och inte särskilt utforskade, men vi kan göra några observationer. För det första går det inte att tillgodose *olika* önskemål med ett enhetligt utbud. Individer är olika och efterfrågar följaktligen varierande saker, inte bara i sin privata konsumtion (vilket är allmänt accepterat) utan även inom det sociala området. Det finns ingen anledning att anta att valfrihet och variationsrikedom är mindre viktigt för omsorgs- och utbildningstjänster än de är för andra varor och tjänster. "God kvalitet" betyder olika för olika människor. Om varje daghem, skola, vårdcentral och ålderdomshem skall vara allt för alla, blir det antingen mycket dyrt eller också blir många otillfredsställda.

För det andra är det särskilt svårt att på byråkratisk väg specificera och detaljkontrollera kvalitetsinnehållet i just omsorgs- och utbildningstjänster. Kvalitet kan ofta inte mätas i enbart objektiva termer utan beror också på enskilda individers (lärares, vårdpersonals) mycket personliga kvalifikationer, liksom de berördas personliga upplevelser.

För det tredje tenderar avsaknaden av priser att leda till överefterfrågan. Man behöver inte väga fördelar mot kostnader och tvingas inte välja. Ett exempel på vad som kan hända när man tvingas göra detta ges av det daghem som kunde sänka kostnaderna så mycket som med 38 % bara genom att dela in barnen i

olika avdelningar beroende på vistelsetid, och genom att anpassa barnomsorgstaxorna därefter (Socialdepartementet 1993).

Sammantaget betyder detta att servicenivån skulle kunna höjas betydligt vid en given kostnadsnivå för de offentligt finansierade tjänsterna genom att valfrihet tillåts mellan skilda alternativ. Alternativt skulle kostnaderna kunna sänkas utan att servicen minskar.

Genom att individen, eller familjen, själv väljer och betalar tvingas individerna prioritera mellan sina önskemål. Om producentens resurstilldelning kopplas till konsumenternas val ges producenterna ett incitament att producera rätt saker på rätt sätt. Hur stora kostnadssänkningar (eller välfärdshöjningar) som då kan uppnås är svårt att säga. Men vinsten av ökad valfrihet skall läggas ovanpå den höjda produktionseffektiviteten. Om social segregering skulle visa sig bli ett problem, får man komplettera med stödjande insatser till svagare grupper. Det är orimligt att förhindra valfrihet för (nästan) alla barn för att myndigheterna inte kunnat utveckla metoder för att stödja de allra svagaste grupperna.

Olika lösningar på olika områden

Den kommunala konsumtionen består av sinsemellan mycket olika verksamheter. Självfallet skiljer sig lösningarna för att uppnå höjd effektivitet och ökad valfrihet högst väsentligt mellan dessa. Konkurrens genom entreprenad är en rättfram och redan ofta utnyttjad form när det gäller tekniska tjänster. Både konkurrens och valfrihet kan relativt enkelt uppnås på områden som barnomsorg, skola och äldreomsorg. Dessa områden kännetecknas av småskalig verksamhet och tjänsternas kvalitet är relativt lätt att värdera för användarna (föräldrar, anhöriga).

Verklig valfrihet förutsätter ett differentierat utbud utan långtgående och detaljerad politisk styrning. På t.ex. skolans område bör det även kunna innebära frihet att välja en skola med fler skoltimmar, mer läxläsning och större tonvikt på andra kunskapsämnen än statliga minimikrav föreskriver (jfr avsnitt 4.3). Även i fortsättningen bör naturligtvis offentlig inspektion ske för att garantera att minimikraven uppfylls.

Sjukvården är troligen det mest komplicerade av samtliga områden. Den kännetecknas av asymmetrisk information hos vårdgivare och patient och incitamentsproblem som beror på att en tredje part (försäkringsgivaren) betalar. Produktionssystemet inom sjukhusvården kännetecknas dessutom av specialisering och av att de olika deltjänsterna är svåra att prissätta. Efterfrågan på viss öppen vård är också mycket priskänslig. Inom sjukvården kan man konstatera att varje modell (olika kombinationer av privat, offentligt, obligatorium, försäkring) har sina speciella för- och nackdelar och att inget land är nöjt med sitt eget system (Arvidsson & Jönsson 1991; Culyer m.fl. 1992). Det enda

rimliga här är att man prövar sig fram genom att tillåta experiment i liten skala, vilket i dag också sker i Sverige. (Frågorna behandlas inom den statliga hälso- och sjukvårdsutredningen.)

Svag fördelningspolitisk träffsäkerhet

Den offentliga konsumtionen motiveras ofta av fördelningsskäl. Men skattefinansierad konsumtion är inte alltid ett effektivt (träffsäkert) sätt att uppnå fördelningspolitiska mål. Offentlig konsumtion erbjuder väl så goda möjligheter till dolda inkomstöverföringar som regleringar, varför det också på det här området finns särintressen. Det är väl känt att vissa offentliga tjänster utnyttjas mer av högutbildade, och deras barn, än av andra grupper.

Framför allt kan inte dagens subventioner av barnomsorg utanför hemmet motiveras från fördelningssynpunkt. Subventionerna till de kommunala barn-daghemmen innebär en inkomstöverföring till de ca 40 % av småbarnsfamiljerna som utnyttjar just denna omsorgsform. Subventionerna till de 20-30 % av småbarnsfamiljerna som utnyttjar andra former av kommunalt understödda omsorgsformer är mindre, medan de 30 % av småbarnsfamiljerna som inte utnyttjar någon kommunal barnomsorg alls inte får någon som helst subvention. Från fördelningssynpunkt vore ett kontantstöd eller en servicecheck, lika för alla, mer motiverad. En annan möjlighet är skatteavdrag för barnomsorgskostnader.

Slutsatser

Flera betydelsefulla åtgärder har under senare år genomförts för att höja effektiviteten i den offentliga sektorn. Det kommunala skattestoppet har åtminstone tillfälligt tvingat kommunerna att söka effektivare lösningar. Övergången till generella i stället för selektiva och styrande statsbidrag har gjort det möjligt för kommunerna att pröva sig fram till varierade och lokalt anpassade lösningar. Genom ändrade bidragsregler har privata producenter fått möjlighet att konkurrera med offentliga och kooperativa på mer likvärdiga villkor. Konkurrens och valfrihet har blivit viktiga inslag i det kommunala effektiviseringsarbetet.

Det är viktigt att reformarbetet fortsätter och att varje område provas noggrant på sina egna meriter.

Men rationaliseringseffekten i kommunerna kan också skapa svåra infasningsproblem. Det allvarligaste är kanske att vissa tjänster tillfälligt kan försvinna. Det beror på att det kan ta tid innan privata och kooperativa verksamheter hinner ersätta den kommunala verksamhet som dras ned. Det kan finnas olika förklaringar till detta: brist på lokaler, finansiering eller kompetens för före-

tagsledning. Kommunerna kan underlätta anpassningen, exempelvis genom att erbjuda utbildning för blivande småföretagare på tjänsteområdet.

System med betalning efter prestation ("taxameter-bevilling") kan i vissa situationer fungera som ett första steg i riktning mot en friare produktionsstruktur. Beställaren — kommunen eller landstinget — kan då under en övergångsperiod lära sig hantera de problem som uppstår när produktions- och finansieringsansvar separeras: hur kontrakt skall formuleras, hur utvärdering skall ske, etc. Samtidigt förbereds de verksamhetsansvariga för nya villkor och kan själva ta steget att bli fria företagare; denna typ av avknoppning har redan förekommit och kan minska risken för att tjänsteproduktion försvinner.

Ett problem med den prestationsbaserade ersättningen är emellertid att den i avsaknad av budgetrestriktioner kan leda till ökade *totala* utgifter, trots att kostnaderna *per prestation* går ner. Någon form av kostnadskontroll, exempelvis genom reglering av avgiftsandelen eller ett tak på de totala utgifterna, måste därför till.

Den kommunala konsumtionen regleras av staten genom beskattningsrätten, statligt ålagda uppgifter samt genom statsbidrag till kommunerna. Frågan är hur långt denna begränsning av det kommunala självstyret skall drivas. Relationen mellan stat och kommun diskuteras i detalj i avsnitt 5.8. Vi vill här helt kort ta upp några aspekter av dessa komplicerade frågor.

Man bör ändra dagens skatteutjämningsbidrag till kommunerna, eftersom detta kraftigt reducerar kommunernas incitament att förbättra kommuninvånarnas skattekraft. Förbättrad skattekraft kompenseras nämligen nästan helt av minskade statliga utjämningsbidrag.

Det är också viktigt att staten inte mer än nödvändigt försöker styra tjänsteutbudet i kommunerna. De sociala rättigheter som staten ålägger kommunerna att uppfylla (socialtjänstlagen) bör begränsas till *allmänt* omfattade och grundläggande behov. Allmän skola är allmänt omfattad. Barnomsorg är det inte, så länge inte alla kan eller vill utnyttja barnomsorg utanför hemmet.

Experimenterande och mångfald är oundgängliga ingredienser i förnyelseprocessen. Vi vet inte ännu exakt hur de slutliga strukturerna kan eller bör se ut. Statliga riktlinjer eller nationellt enhetliga system kan betyda att misstagen blir stora och nationella i stället för små och lokala. Den statliga styrningen begränsar också vår kunskap om möjliga alternativ. Nya, och potentiellt kostsamma, reformer bör därför först prövas i liten skala innan de genomförs i hela riket.

All offentlig produktion som inte är myndighetsutövning bör konkurrensutsättas. Det förslag till anbudskonkurrens vid produktion som nyligen presenterats (Ds 1992:121) bör utvidgas till att gälla även omsorgssektorn. Vidare bör konsumenterna själva i möjligaste mån få uttrycka sin efterfrågan direkt till producenterna, exempelvis genom servicecheckar. Konsumenternas önskemål

blir därigenom direkt styrande för tjänsteutbudet utan en mellanliggande uttolkare av dessa önskemål.

Etableringshinder bör undanröjas. Det som hindrar framväxten av nya och alternativa verksamhetsformer i kommunerna är delvis samma slag av hinder som försvårar nyföretagande över huvud taget (Ds 1992:108). Konkurrensbegränsningar när det gäller de tjänster som den offentliga sektorn i dag producerar (vid sidan av myndighetsutövning) bör kunna anmälas till Konkurrensverket.

Ett antal *institutionella förändringar* skulle kunna bidra till ökad effektivitet och bättre kontroll när det gäller den kommunala verksamheten. Först och främst skulle man genomdriva enhetliga och mer ändamålsenliga redovisningsprinciper i alla landets kommuner, bl.a. därför att detta skulle underlätta jämförelser och utvärdering.

För det andra är det viktigt att förbättra den *kommunala revisionen*. Man behöver en motsvarighet till Riksrevisionsverket för kommunerna. Ett sådant organ bör också ha möjlighet till sanktioner vid uppdagade brister.

Kommunala folkomröstningar inför nya utgiftsåtaganden och/eller skattehöjningar skulle både vitalisera den kommunala demokratin och möjliggöra en ökad rationalitet i kommunala beslut.

Förslag

Offentlig verksamhet

57. Staten bör inte mer än absolut nödvändigt styra tjänsteutbudet i kommunerna.
58. Statligt definierade sociala rättigheter som åläggs kommunerna att uppfylla bör begränsas till allmänt omfattade och grundläggande behov.
59. Reformera statens utjämningsbidrag till kommunerna för att skapa incitament hos dessa att höja skattekraften.
60. Reformverksamhet i den offentliga sektorn bör baseras på experiment i liten skala (på lokal nivå).
61. All offentlig produktion som inte är myndighetsutövning bör på sikt konkurrensutsättas och underkastas sedvanlig granskning av den konkurrensvårdande myndigheten, Konkurrensverket. Etableringshinder bör undanröjas och konkurrens bör ske på lika villkor mellan olika producenter.

62. Ställ krav på effektiv uppföljning och kontroll av den kommunala verksamheten, och inrätta en motsvarighet till Riksrevisionsverket för kommunerna, Kommunrevisionsverket. Ställ krav på enhetlig och ändamålsenlig redovisning i alla kommuner för att det skall vara möjligt att kontrollera kostnaderna och att undersöka i vilken utsträckning uppställda mål uppfylls.
63. Naturliga monopol bör inte privatiseras utan att man har utrett möjligheterna att reglera dem (gäller fr.a. infrastruktur; se kap. 4).
64. Överväg att införa obligatorisk folkomröstning i samband med beslut om skattehöjningar i kommunerna.

3.9 Mot balans i de offentliga finanserna

I kapitel 2 diskuterade vi behovet av att skära ned offentliga utgifter för att få kontroll över den offentliga skuldens utveckling. Vi skall nu konkret diskutera hur detta kan gå till.

Några av de viktiga förutsättningarna för vår kalkyl i kapitel 2 är:

- BNP krymper med 1,5 % år 1993, växer med 1,5 % år 1994 och med 3 % per år 1995-1998.
- Realräntan är 5 %.
- Den totala arbetslösheten (summan av öppen arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder) sjunker successivt från 12 % år 1994 till 5 % år 1998.
- Den konsoliderade offentliga sektorns skuld uppgår till 11 % av BNP startåret 1993.
- Den offentliga konsumtionen växer proportionellt med BNP.
- Transfereringarna växer reallt med 2 % per år.
- De offentliga intäkterna växer proportionellt mot BNP.

Med dessa förutsättningar krävs en budgetförstärkning av storleksordningen 100 miljarder kronor för att stabilisera statsskulden (konsoliderat) på strax över nivån 40 % av BNP till 1998. Trots att vi inte utgått från någon kalkyl på hur stor del av dagens budgetunderskott som bör betecknas som "strukturellt" kommer vi alltså fram till ett besparingsbehov av samma storleksordning som flera färsk kalkyler av det strukturella budgetunderskottet. Beloppet beror på hur sparbetinget fördelas över tiden. Vårt förslag till sparbeting fördelar sig över de fyra åren 1994-1997, där 10 miljarder kronor sparas 1994 och ytterligare 30 miljarder kronor per år under de tre följande åren. I sammanställningen nedan ges den besparing som planeras vara uppnådd det fjärde året; den exakta vägen dit är av underordnad betydelse, så länge de totala besparingarna följer den angivna utvecklingen.

Några stora poster påverkar sparbetinget starkt. I 1993 års budget finns utgifter för bankstöd motsvarande ungefär 2 % av BNP; de förutsätts bli successivt avvecklade under perioden. Värdet av de fordringar som staten får i utbyte är svåra att uppskatta men påverkar naturligtvis den finansiella ställningen.

En annan osäker faktor är den eventuella EG-anslutningen. Vi återkommer till denna i slutet av avsnittet.

Principiella överväganden

Som vi diskuterade i avsnitt 3.7 bör man skilja mellan sådana utgifter som bygger på långa kontrakt mellan staten och förmånstagare och sådana som bygger på relativt kortsiktiga kontrakt. Pensioner och återbetalning av studiemedel hör till den förra kategorin, medan många andra kontrakt är kortsiktiga i den meningen att individen kan kompensera ett bortfall med sparande eller olika typer av försäkringar.

Det är å andra sidan svårt att motivera att någon grupp helt skulle undantas från besparingar i en situation där de förutsättningar som rådde när systemen byggdes upp har förändrats radikalt. Det kan då tyckas vara naturligast att i första hand ändra sent tillkomna förmåner, såsom delpensionen eller den tidigare sänkta pensionåldern, vilka nu delvis återtogs. Men även förmånstagarens förmåga att bära neddragningar måste vägas in vid ett beslut.

Man bör också enligt vår mening vid en neddragning av den offentliga konsumtionen prioritera den offentliga sektorns kärnverksamheter, och överlåta mer perifera verksamheter till privata eller kooperativa initiativ.

Slutsatsen är att en neddragning av de offentliga utgifterna inte bör ske med en och samma procentsats över hela fältet. Både när det gäller konsumtionen och transfereringarna bör en prioritering av verksamhetsområdena ske på basis av en principiell diskussion om statens roll i samhället.

De exempel på utgiftsneddragningar som ges i det följande syftar bara till att konkretisera vad kravet på kontroll över skuldutvecklingen innebär. De är inte att betrakta som förslag. Att en viss utgift inte tas upp bland exemplen hindrar inte att den, enligt vår mening, kan ifrågasättas. I det budgetläge som råder måste alla utgifter prövas förutsättningslöst.

Besparingseffekter

När man drar ned de offentliga utgifterna, konsumtion såväl som transfereringar, är det väsentligt att skilja på brutto- och nettoeffekter. Eftersom de flesta transfereringar är beskattade, kommer skatteunderlaget att reduceras. Det finns

dessutom ofta kopplingar mellan olika system. Den miniminivå som definieras av socialbidragsnormen sätter också en gräns för nettobesparingen från en viss sänkning av ersättningsnivåerna. Vad den faktiska konsekvensen blir av en sänkt bidragsnivå är därför komplicerat att beräkna. Det krävs kännedom om antalet förmånstagare, deras inkomst, familjeförhållanden etc. Vår uppskattning baseras på beräkningar gjorda av den fördelningspolitiska gruppen vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning. De tar inte hänsyn till dynamiska effekter som beror på förändringar i beteendet.

Sparbetinget: överslagskalkyler

Kommissionen binder sig inte vid något specifikt förslag på hur besparingarna skall fördelas över olika ändamål. Vår uppgift är att peka på några alternativ. Beloppen är ungefärliga, och de olika alternativen bör ses som överslagskalkyler, snarare än som fullt genomarbetade alternativ.

I kalkylen utgår vi från att redan beslutade besparingar och sådana som föreslås i 1993 års budgetproposition verkligen genomförs. Däremot tar vi inte med besparingsambitioner som regeringen deklarerat i finansplanen utan att närmare precisera förslagen.

Beslutade besparingar och förslag enligt 1993 års budgetproposition

Enligt finansplanen i 1993 års budgetförslag uppgår effekten av beslutade och aviserade statliga besparingar fr.o.m. 1994 till drygt 10 miljarder kronor (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 26). Dessutom kommer tidigareläggningen av statliga investeringar att minska utgifterna för investeringar år 1997 i förhållande till 1993 med kanske 5-10 miljarder kronor — under förutsättning att det rör sig om en tidigareläggning och inte en expansion. Beslutet att avveckla räntesubventioner till bostäder sänker varje år utgifterna med ytterligare 4-5 miljarder kronor årligen, vilket ger en besparing på 15-20 miljarder vid periodens slut. Totalt beräknas därför fattade eller aviserade beslut leda till 30-40 miljarder kronor lägre utgifter år 1997 än år 1993.

Offentlig konsumtion

I referenskalkylen i kapitel 2 antas den offentliga konsumtionen i förhållande till BNP vara konstant. Detta överensstämmer med utvecklingen från 1980-talets början. En reall oförändrad konsumtion — vilket regeringen anger som en ambition i finansplanen — skulle göra att underskottets andel av BNP faller, vilket bidrar till en stabilisering av statsskulden. *I förhållande till vårt referensalternativ* kan detta uttryckas som en besparing på sammanlagt 10,5 % av den offentliga konsumtionen (1,5 % för år 1994 och 3 % vardera för åren 1995-1997).

Kostnaderna för den statliga konsumtionen väntas 1993 uppgå till 114 miljarder kronor. En reall oförändrad konsumtion innebär alltså att den ligger knappt 12 miljarder under referensbanan vid periodens slut. Ställs motsvarande krav på kommunerna, blir besparingen knappt 30 miljarder kronor räknat på en konsumtion av omkring 280 miljarder år 1993. För att de statliga utgifterna skall reduceras krävs då att statsbidragen till kommunerna — i utgångsläget drygt 80 miljarder kronor — minskas med 30 miljarder.

Det måste understrykas att besparingsproblemet inte är löst i och med att man har deklarerat att den offentliga konsumtionen skall ligga kvar på samma reala nivå som 1993. För att detta verkligen ska inträffa krävs konkreta beslut beträffande verksamheten på lokal nivå. Skulle man inte lyckas med denna ambition växer sparkravet i motsvarande grad på annat håll. Blir tillväxten i den offentliga konsumtionen i stället exempelvis 2 % per år, ökar sparbetinget med omkring 30 miljarder kronor på andra områden.

Socialförsäkringar inklusive pensioner

Huvudkomponenterna i socialförsäkringssystemet är sjuk- och föräldraförsäkring, arbetsskadeförsäkring, pensionsförsäkring och särskilda bidrag (barnbidrag, barnbidragsförskott). I sjukförsäkringen ingår dagersättningar (sjukpenning, föräldrapenning m.m.) och sjukvårdsförmåner (läkarvård, läkemedel m.m.). Besparingar har redan skett genom sänkta förmånsnivåer. Pensionsförsäkringen omfattar folkpension med tilläggsförmåner, ATP och delpension.

Av tabellen nedan framgår potentialen för brutto- och nettobesparingar i dessa system om man, rent hypotetiskt, skulle dra ned förmånerna till en nivå som motsvarar socialbidragsnormen för år 1993. Den totala nettobesparingen vid en samtidig neddragning till socialbidragsnivå i alla systemen uppgår enligt kalkylen till 134 miljarder kronor, dvs. hälften av bruttobeloppet. Observera att siffrorna för *enskilda* system inte kan adderas, eftersom systemen hänger ihop.

Tabell 3.1 Den totala besparingspotentialen för några större inkomstöverföringar (1993) Miljarder kronor.

Överföring	Brutto- utgift	Därav			
		Skatte- bortfall	Ökade inkomst prövade bidrag ^{a)}	Minimi- garanti- belopp	Netto- utgift
<i>Skattepliktiga överföringar:</i>					
Sjukpenning och sjuklön	32,0	10,9	4,0	1,7	15,4
därav sjukpenning	17,3	5,7	3,6	0,9	7,1
Föräldrapenning	18,8	5,7	4,2	1,0	7,9
A-kassa	14,0 ^{b)}	4,8	3,6	-0,1	5,7
Folkpension, pensions- tillskott och ATP	165,7	45,0	25,6	32,1	63,0
därav ATP	99,2 ^{c)}	28,3	44,1	-0,3	27,1
<i>Skattefria överföringar:</i>					
Barnbidrag	18,5	—	—	4,2	14,3
Bostadsbidrag	5,5	—	—	3,2	2,3
KBT och SKBT	11,1	—	—	6,2	4,9
<i>Samtliga överföringar:</i>	265,6	66,0	—	65,4	134,2

a) Bostadsbidrag, KBT, SKBT och pensionstillskott.

b) Detta belopp är en kraftig underskattning av de väntade utbetalningarna på 35-40 mdkr detta år.

c) De pensionärer som har låg ATP — eller som helt saknar en sådan tilläggs pension — är garanterade ett pensionstillskott som fyller på folkpensionen upp till en viss nivå. Då ATP tas bort helt och hållet ökar utbetalningarna av pensionstillskott med 30,8 mdkr.

Källa: Finansdepartementet, fördelningspolitiska gruppen.

I Tabell 3.2 åskådliggörs ett antal sparpaket i transfereringssystemen, på olika nivåer och med olika profiler. Alternativ 1 sparar 10 miljarder kronor netto genom en reduktion av framför allt familjestödet, medan alternativ 2 uppnår samma nettobesparing genom sänkta ersättningsnivåer i inkomstförsäkringarna och en mindre reduktion av kompensationsnivån i ATP. För att nå de högre besparingsnivåerna i alternativen 3 och 4 krävs kombinationer och utvidgningar av neddragningarna i alternativ 1 och 2.

Tabell 3.2 Räkneexempel på besparingar inom inkomstöverföringarna

Åtgärd	Besparing, Mdkr
<i>Alt 1: Minskat familjestöd: ca 10 mdkr.</i>	
Sänkt komp. till 80 % i föräldrapenning + max 4 basbelopp + två karens sjukt barn	4,4
Flerbarnstillägget slopas + första och andra barnbidraget inkomstprövas genom bostadsbidragen	7,9
Två karensdagar vid sjukdom	0,6
Skattebortfall	-1,8
Ökade inkomstprövade bidrag	-0,4
Minimigaranti	-1,1
Totalt	9,6
<i>Alt 2: Sänkt standardtrygghet: ca 10 mdkr.</i>	
Sänkt komp. till 70 % vid sjukdom, föräldrapenning, a-kassa + två karensdagar vid sjukdom och sjukt barn	13,5
Slopade flerbarnstillägg	1,3
Sänkt kompensation i ATP till 58 %	3,3
Skattebortfall	-5,9
Ökade inkomstprövade bidrag	-0,7
Minimigaranti	-1,0
Totalt	10,5
<i>Alt 3: Kombinationsåtgärder: ca 20 mdkr.</i>	
Sänkt komp. till 70 % vid sjukdom, föräldrapenning, a-kassa + maximering till 4 basbelopp + två karensdagar vid sjukdom och sjukt barn	18,5
Flerbarnstillägget slopas + barnbidragen inkomstprövas genom bostadsbidragen	8,3
Allmänna pensioner sänks 3 %	4,8
Skattebortfall	-9,3
Ökade inkomstprövade bidrag	-0,9
Minimigaranti	-1,2
Totalt	20,2
<i>Alt 4: Minimerad standardtrygghet: ca 30 mdkr.</i>	
Sänkt komp. till 70 % vid sjukdom, föräldrapenning, a-kassa + maximering till 4 basbelopp + två karensdagar vid sjukdom och sjukt barn	18,5
Barnbidraget och flerbarnstillägget slopas	18,5
Alla allmänna pensioner sänks 5 %	8,3
Skattebortfall	-10,5
Ökade inkomstprövade bidrag	-0,7
Minimigaranti	-4,5
Totalt	29,6

Beträffande övriga komponenter i socialförsäkringssystemet kan nämnas att kostnaden för tandvårdsförsäkringen 1993 är omkring 4 miljarder kronor. En möjlighet är att reducera försäkringen till ett högkostnadsskydd. Man kan välja samma lösning för läkemedelsförmånen. Den totala besparingspotentialen för dessa båda system torde uppgå till 5 miljarder.

Andra transfereringar

Transfereringar sker också till företag, organisationer, studiecirkelverksamhet, pressen, politiska partier, vissa kulturinstitutioner m.m. Om man menar att medlemmar i organisationer och nyttjare av offentliga tjänster skall bära en större del av den finansiella bördan av verksamheten, kan besparingar göras också här. Vi ger endast några exempel; poster som inte tagits med bör naturligtvis inte undantas från prövning.

Det statliga stödet till föreningsrörelserna uppgick 1989/90 till 7,5 miljarder kronor (Statskontoret 1991). Det offentliga stödet till idrotten uppgår till ca 8 miljarder per år. Huvuddelen av detta utgår på kommunal nivå i form subventioner till idrottsanläggningar.

Det statliga kulturanslaget uppgår till 4 miljarder kronor. Här ingår bl.a. det direkta presstödet på 0,5 miljarder kronor. Huvuddelen av presstödet utgår dock i form av nedsatt annons- och mervärdesskatt, motsvarande en skattereduktion på 2 miljarder kronor.

Höjda intäkter

Vårt räkneexempel har utarbetats med förutsättningen att balans skall nås i första hand genom utgiftsnedskärningar, och att skattetrycket inte bör öka. Att de skatter som beslutats faktiskt drivs in är dock av betydelse för systemets legitimitet. De totala skatteintäkter som staten förlorar genom olika former av ekonomisk brottslighet är av naturliga skäl svåra att uppskatta. Inte bara staten utan även det övriga näringslivet drabbas. Vad som kan drivas in genom en effektivare organisation kan vara av storleksordningen 10 miljarder kronor per år (Magnusson 1993).

I kapitel 3 (avsnitt 3.3) argumenterar vi för att en stor del av bördan för åtgärder mot arbetslösheten bör bäras direkt av företag och sysselsatta. En förstärkning av arbetsmarknadsfonden ligger alltså i linje med det långsiktiga målet i detta avseende. Om bördan skall fördelas lika mellan staten, arbetsgivarna och arbetstagarna, krävs en ökning av egenavgifterna för företag och anställda. Fondens utgifter 1993/94 beräknas uppgå till 42 miljarder. Den föreslagna fördelningen av avgifterna med en tredjedel på vardera grupp innebär

att arbetsgivaravgiften höjs med 2,2 % på lönesumman, medan egenavgiften höjs med omkring 3 200 kronor per sysselsatt. Om avgifterna i stället anpassas till mindre extrema arbetslöshetsnivåer, kan sammanlagt 20 miljarder kronor från företag och anställda vara rimligt.

Budgetförstärkningar — fyra alternativ

Vi sammanfattar i *Tabell 3.3* några olika alternativ för att stabilisera statskulden på den angivna nivån. I de tre första alternativen förutsätts att spar-effekten av redan fattade eller aviserade beslut är 40 miljarder kronor, medan spareffekten i det fjärde antas bli endast 30 miljarder. I alternativen antas vidare att intäkterna förstärks med 20, 20, 0 respektive 30 miljarder som resultat av höjda avgifter till arbetsmarknadsfonden, åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten och eventuellt andra inkomstförstärkningar.

Skillnaden mellan alternativ 1 och 2 är att besparingarna i det förra alternativet inriktas mot konsumtionen, i det senare mot transfereringarna. Några olika sätt att uppnå respektive besparingsnivå i socialförsäkringssystemet framgår av *Tabell 3.2* ovan.

I alternativ 3 ställs så höga krav på neddragningar i de offentliga utgifterna att såväl offentlig konsumtion som transfereringar påverkas kännbart.

Alternativ 4 liknar alternativ 3, men högre intäkter kompenserar för förväntade lägre besparingar enligt krispaketen. Dessutom är det inkomstförsäkringarna, snarare än de övriga transfereringarna, som dras ned.

Tabell 3.3 Sammanfattning av besparingsalternativen

	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4
Redan fattade och aviserade beslut	40	40	40	30
Offentlig konsumtion	40 (realt oförändrat)	0 (konstant andel av BNP)	40	20
Transfereringar varav	0	40	20	20
- Inkomstbortfall, pensioner m.m (enligt tabell 3.3).		(30)	(10)	(20)
- Tandvård, läkemedel		(5)	(5)	(0)
- Organisationer		(5)	(5)	(0)
Inkomstförstärkningar	20	20	0	30

Med dessa besparingar och ökade intäkter uppnås det mål som angavs i kapitel 2. Om förutsättningarna för beräkningarna förändras i ogynnsam riktning, krävs ytterligare besparingar. Med en BNP-tillväxt på 2 % per år och fortsatt hög arbetslöshet (10 %) krävs ytterligare 30 miljarder kronor år 1998.

EG-anslutning

I referenskalkylen finns inga kostnader för EG-medlemskap inkluderade. Enligt kommissionens direktiv skall arbetet utgå från att regeringens långsiktiga program är att föra in Sverige i det europeiska samarbetet. Vi vet dock inte när en eventuell anslutning blir av. Även budgetutgiften för medlemskapet är svår att uppskatta. Medlemsavgiften är för närvarande föremål för förhandling. Ett visst återflöde till Sverige från EG:s fonder kan förväntas, men skatteintäkterna från dessa är osäkra. Vissa bidrag från EG förutsätter dessutom motsvarande bidrag från svenska staten, vilket alltså ökar statsutgifterna.

Medlemskapet innebär också ett visst skattebortfall, vilket måste kompenseras med budgetförstärkningar på annat håll.

Enligt vad kommissionen erfarit skulle nettoutgiften för medlemskapet komma att ligga i intervallet 10-20 miljarder kronor årligen och skattebortfallet bli 5-10 miljarder. Medlemskapet skulle därmed kräva en budgetförstärkning på 10-20 miljarder kronor och ytterligare skattehöjningar på 5-10 miljarder för att kompensera för skattebortfall. Övergångsbestämmelser kan komma att påverka utgifterna de första åren.

Sysselsättningseffekter

Rationaliseringskravet på den offentliga sektorn har i räkneexemplet formulerats som en oförändrad real nivå för utgifterna. Vad effekten på sysselsättningen blir av detta beror på reallöneutvecklingen. Med oförändrad reallön kan sysselsättningen inom sektorn upprätthållas. Stiger reallönen, sjunker sysselsättningen i motsvarande grad. I den mån produktiviteten ökar, givet sysselsättningen, kan antingen kvantiteten eller kvaliteten hos tjänsterna öka.

Slutsatser

Besparingskrav av den storlek som vi här har diskuterat kommer att bli kännbara för nästan alla människor på ett eller annat sätt. En förutsättning för att besparingar av denna storleksordning skall vara politiskt möjliga är att de upp-

levs som rättvisa. Fördelningen av bördan kan naturligtvis påverkas genom sammansättningen av besparingarna. Vi återkommer med en principiell diskussion av fördelningseffekter i kapitel 6.

Det är viktigt att valet av åtgärder så långt möjligt harmonierar med de mål som ställs upp för den offentliga sektorn på medellång och lång sikt. Om de politiskt ansvariga inte anser att besparingar av denna omfattning är möjliga finns bara två alternativ. Antingen får man skjuta på saneringen av de offentliga finanserna, med en ytterligare ökning av statsskulden utöver den som följer av vårt räkneexempel, eller också måste man höja skatter eller avgifter.

Som framgått ställer läget krav på utomordentligt hög disciplin beträffande utgifterna och skatterna. De förslag till nya utgifter eller skattesänkningar som nyligen lagts eller diskuteras — lagstiftad rätt till barnomsorg, handikappreform, exportsubventioner till livsmedel — ter sig mycket svåra att försvara. I enlighet med vad kommissionen föreslår i kapitel 5 bör den som förordar sådana förändringar redogöra för vilka andra anslag som skall reduceras eller vilka andra skatter han/hon avser att höja för att det skall bli möjligt att stabilisera den offentliga skulden.

Förslag

Balans i de offentliga finanserna

65. Det i kapitel 2 framräknade behovet av budgetförstärkningar för att stabilisera statsskulden inom 4-5 år bör i huvudsak tillgodoses genom nedskärning av de offentliga utgifterna.
66. Besparingarna bör inte fördelas jämnt över de offentliga utgifterna utan baseras på en prioritering av statens uppgifter.
67. Med realt oförändrad offentlig konsumtion och höjda intäkter på 20 miljarder kronor från egenavgifter eller effektiviserad skatteuppbörd blir det inte nödvändigt att reducera transfereringarna. Skulle den offentliga konsumtionen hålla en konstant andel av BNP måste transfereringarna däremot dras ned med 40 miljarder kronor utöver vad som beslutats eller aviserats. Tillåts intäkterna inte öka, krävs både realt oförändrad offentlig konsumtion och kraftiga sänkningar av transfere-ringarna. Vid svagare tillväxt och fortsatt hög arbetslöshet krävs ytterligare ca 30 miljarders budgetförstärkning.
68. Genomförs inte de beskrivna besparingarna kommer statsskulden inte att stabiliseras före sekelskiftet utan betydande skattehöjningar.
69. Den som i dagsläget förespråkar ökade utgifter på något område bör åläggas att precisera utgiftsminskningar på andra områden.

4 Tillväxt

Den starka nedgången i ekonomisk tillväxt sedan 1970-talets början är en viktig del i den svenska krisen. Lönebildningen och den offentliga utgiftsexpansionen fortsatte under de senaste decennierna som om inget hade hänt med tillväxttakten i ekonomin. Som vi såg i föregående kapitel anpassade sig inte existerande institutioner och beslutsfattare till de nya förutsättningarna, utan tycktes närmast utgå från att en fortsatt hög tillväxttakt var något av en naturlag.

Men en låg tillväxt är också ett problem i sig. Även små skillnader i tillväxttakt över längre tidsperioder får stor effekt på levnadsnivån. Mellan 1870 och 1970 ökade t.ex. BNP per arbetad timme i Sverige mer än 17 gånger — en av de största ökningarna som över huvud taget förekom under denna period (Maddison 1982). I Australien var ökningen blott 4 gånger under samma tidsperiod. Till de allra rikaste länderna 1930 hörde Argentina, Australien, Storbritannien, Tjeckoslovakien och Uruguay. Inget av dessa återfinns i dag bland de rikaste länderna. Genom långsam ekonomisk tillväxt kan ett rikt land glida ned till en mycket låg relativ nivå inom loppet av ett halvt århundrade.

I det vardagliga livet tar det ofta tid innan förändringen i den offentliga BNP-statistiken upplevs som ett problem. Det beror på att levnadsstandarden för ett enskilt hushåll, liksom för ett helt land, inte bara beror på flödet av inkomst under ett givet år. Landet, liksom hushållet, har till sitt förfogande en stor tillgång på olika slag av kapitalföremål som ackumulerats under tidigare år och avkastar tjänster vilka inte registreras vare sig i BNP eller hushållsinkomster. Viktiga exempel är hushållens bilar, fritidsbåtar och möbler, liksom gemensam stadsmiljö och infrastruktur. Besökare i 1950-talets Buenos Aires, 1970-talets London, och 1990-talets Stockholm har därför svårt att se den pågående ekonomiska nedgången.

Man kan ge begreppet levnadsstandard — och därmed även ekonomisk tillväxt — antingen en snäv eller en vid tolkning. Med en snäv tolkning koncentrerar man intresset till det som omfattas av traditionella nationalräkenskaper, dvs. bruttonationalprodukt eller bruttonationalinkomst. Med en vidare tolkning inkluderar man också andra faktorer som har betydelse för välfärden: fysisk och psykisk hälsa hos befolkningen och det allmänna kulturella klimatet i samhället. Medan det konventionella BNP-begreppet tillåter en någorlunda precis beskriv-

ning av utvecklingen över tiden, blir det svårare att definiera och mäta det vidare tillväxtbegreppet.

Detta kapitel behandlar förutsättningarna för tillväxt av produktiviteten och hur vi kan påverka dessa förutsättningar. I huvudsak begränsar vi oss till tillväxt uttryckt som ökning i BNP. I kapitlets sista avsnitt vidgar vi dock perspektivet. Då diskuterar vi också den viktiga frågan om inkomstfördelning mellan olika generationer och hur dessa påverkas av statsskulden, pensionsskulder och miljöskulder.

4.1 Utgångspunkter

I kapitel 1 pekade vi på ett välkänt förhållande, nämligen att produktiviteten i Sverige växt långsamt sedan ungefär 1970 — i förhållande både till närmast tidigare decennier och till genomsnittet av OECD-länderna. Det är detta som ligger bakom eftersläpningen av vår *relativa* reallön (Jakobson & Jagrén, bil.).

Men problemet är, som antydde i kapitel 2, värre än så. Endast med långsiktigt fallande lönekostnader per producerad enhet, i förhållande till andra länder, tycks industrin kunna behålla sin internationella konkurrenskraft och därmed försvara marknadsandelar i de rika ländernas export. På kort sikt innebär sänkta lönekostnader per producerad enhet en möjlighet att öka marknadsandelarna, men på längre sikt finns inte något sådant enkelt samband. Medan vissa länder — såsom Danmark, Japan och Tyskland — under 1980-talet lyckats kombinera höjd relativ lönekostnad per producerad enhet med ökande marknadsandelar, har Sverige i stället tvingats se både sänkta relativa lönekostnader (per producerad enhet) och fallande marknadsandelar (Jakobsson & Jagrén, bil.). Detta belyser på ett mycket konkret sätt att orsakerna till dagens kris måste sökas djupare än i den relativa lönekostnadsutvecklingen. Sveriges fallande marknadsandelar, även sedan lönekostnaderna anpassats, tyder på att vi antingen hållit fast vid sektorer med en ogynnsam produktprisutveckling på internationella marknader, eller att vi undan för undan förlorat ett tidigare försprång när det gäller produktkvalitet. I litteraturen om ekonomisk utveckling, brukar detta anses karaktäristiskt för u-länder — fallande terms of trade.

Till bilden hör också att stora svenska företag ökat sina investeringar i utlandet långt snabbare än i Sverige. Ökningen av svenska direktinvesteringar i utlandet under 1980-talet är visserligen inte unik. En liknande utveckling ägde rum i de flesta OECD-länder; utgående direktinvesteringar växte snabbare än både de inhemska investeringarna och världshandeln. Men Sveriges andel av de totala utlandsinvesteringarna har ökat mer än proportionellt. De svenska direktinvesteringarna inom OECD-området mer än trefaldigades under det gångna decenniet. De utländska direktinvesteringarna i Sverige var något mindre än vad som motsvarar den svenska ekonomins storlek, men huvudskälet till obalansen

i investeringsflödena är alltså en stor utgående ström (Isaksson, bil.). Tyngdpunkten i de svenska storföretagens forskning och kvalificerade produktion har också i viss mån förskjutits utomlands.

Att företag i Sverige förlorat internationell konkurrenskraft betyder inte att svenska företag förlorat konkurrenskraft. Vad man förlorat i Sverige har man kompenserat i sina utländska dotterföretag. Det har alltså gått bättre för svenska företag än för Sverige. Det tyder på att företagens problem hänger samman med förhållanden inom Sverige.

Det är också väl känt att effekten av 1980-talets devalveringar bara blev kortvarig då det gällde att få till stånd en resursöverföring till den konkurrensutsatta sektorn. Devalveringarna ledde dessutom främst till att de traditionella svenska basnäringarna expanderade. De internationella marknaderna för dessa näringar växer relativt långsamt. Balansen mellan export och import av varor med högt kunskapsinnehåll försämrades under 1980-talet (Ohlsson 1992).

Ofta sägs att industrin blivit "för liten". Industrin svarar i dag endast för en femtedel av den totala sysselsättningen, medan tjänstesektorn sysselsätter ca 70 %. Den förskjutning i riktning mot tjänste- och servicesektorn som faktiskt inträffat är dock gemensam för alla utvecklade industriländer och ger i sig inte nödvändigtvis anledning till oro. Problemet är snarare att Sverige saknar en kvalificerad och konkurrenskraftig tjänstesektor. Den svenska tjänstesektorn är extremt hemmamarknadsinriktad och produktionen sker ofta, i synnerhet inom den offentliga sektorn, som monopol. Den internationella integrationen sätter tjänstesektorns omställningsförmåga på särskilt hårda prov.

I kapitel 3 diskuterade vi förutsättningarna för att utnyttja tillgängliga resurser på ett effektivt sätt, dvs. villkoren för en hög produktivitet. Vi betonade vikten av väl fungerande marknader, goda ekonomiska incitament, flexibilitet i resursanvändningen och fri etableringsrätt. Men för att befolkningens levnadsstandard skall stiga krävs också en ständig *tillväxt* i produktiviteten. Både teori och erfarenhet visar att detta fordrar en kontinuerlig *ackumulation* av *realkapital* genom investeringar i byggnader och maskiner; av *humankapital* genom utbildning och kompetensutveckling; samt bättre totalproduktivitet genom *teknologisk utveckling*. Såväl studier av enskilda länder, s.k. tillväxtbokföring, som systematiska statistiska jämförelser mellan länder bekräftar att dessa faktorer har avgörande betydelse för en fortgående tillväxt av produktiviteten. Vi återkommer i avsnitt 4.5 till frågan vilken allmän samhällsmiljö som befrämjar en sådan ackumulation av tillväxtfaktorer.

Vi disponerar analysen enligt denna klassificering av produktionsfaktorerna.

4.2 Realkapital

Näringslivets investeringar

Investeringarnas andel av BNP har i Sverige legat lägre än OECD-genomsnittet under de senaste två decennierna. Gapet har varit ett par procentenheter och var som störst mellan 1978 och 1985. Under senare halvan av 1980-talet närmade sig Sverige åter genomsnittet. Samtidigt expanderade sysselsättningen i Sverige, medan den fortsatte att falla i andra OECD-länder. Resultatet är att kapitalstocken under de två senaste decennierna inte ökat lika snabbt som tidigare i förhållande till sysselsättningen. Det kan förklara en del av den långsammare svenska tillväxten i produktivitet. En annan konsekvens är att de sysselsatta arbetar med ett kapital som i genomsnitt blir allt äldre.

Koncentrerar vi intresset till *industrins* investeringar, finner vi att bruttoinvesteringarna någorlunda har hållit jämna steg med de viktigare konkurrentländernas under 1970- och 1980-talen (Diagram 13 i Jakobsson & Jagrén, bil.). Då vi även haft en jämförelsevis snabb utveckling av antalet arbetade timmar, har även inom industrin kapitalstocken per arbetstimme utvecklats långsamt. Kritiken att investeringarna i alltför hög utsträckning gått till byggnader på maskininvesteringarnas bekostnad har däremot inte stöd i statistiken; maskininvesteringarna i förhållande till BNP har i stort hållit jämna steg med övriga OECD-länders. Maskininvesteringarnas andel av de totala investeringarna steg från drygt 70 % på 1970-talet till drygt 80 % under 1980-talet (Diagram 14 i samma bil.). Detta resonemang stöder den allmänna bedömningen att utvecklingen av den privata realkapitalbildningen endast bidragit till en begränsad del av nedgången i den svenska tillväxttakten (SOU 1991:82).

I en mot utlandet öppen ekonomi är det främst avkastningen på realkapital i förhållande till utlandet som bestämmer volymen av de reala investeringarna. Som vi påpekade i kapitel 2 är det i hög grad förhållandet mellan lönekostnader, växelkurs och kapitalkostnader som i sin tur bestämmer denna avkastning. Stabiliseringspolitiken får därför ett avgörande inflytande på realinvesteringarna. Vi har också i kapitel 3 betonat vikten av inhemskt privat sparande för investeringar i mindre och medelstora företag, eftersom dessa har begränsade möjligheter att skaffa ägarkapital på internationella marknader.

Men inte bara volymen av investeringarna utan också deras fördelning mellan företag och branscher påverkar tillväxten. Det tidigare skattesystemet gjorde utdelning på aktier mycket ofördelaktig, vilket fick till följd att vinsterna under lång tid plöjdes ner i de branscher där vinsterna gjordes, även när vinsterna var måttliga och tillväxtförutsättningarna svaga.

Dessa snedvridande effekter är nu i stort sett undanröjda genom reformer av skattelagstiftningen (OECD 1993). Gamla skevheter kan emellertid finnas kvar i kapitalstocken under lång tid och påverkar tillväxttakten.

Infrastrukturen

En viktig del av realinvesteringarna avser infrastrukturen, exempelvis transporter, energi och telekommunikationer. Här spelar offentliga beslut en viktig roll. Sådana system har karaktär av kollektiva nyttigheter och karakteriseras dessutom av uttalade storskalefördelar, vilket innebär att det är svårt att få tillräckliga privata investeringar, och att privat drift leder till samhällsekonomiskt underutnyttjande. Det offentliga engagemanget i utbyggnad och drift har därför varit starkt.

Eftersom producenter, underleverantörer och nyttjare inte själva behöver stå för kostnaderna för offentliga investeringar, formar de ofta intressegrupper för att driva fram investeringsbeslut utöver vad som är samhällsekonomiskt försvarbart. Det är väsentligt att allmänintresset förmår att göra sig gällande över lokala och regionala särintressen och andra påtryckargrupper för investeringar i infrastruktur. Karaktären på infrastrukturen gör alltså att privat infrastruktur tenderar att bli underdimensionerad, medan särintressenas makt i den politiska processen kan leda till en överdimensionering av viss offentlig infrastruktur.

De senaste åren har en intensiv debatt förts kring infrastrukturen både som tillväxtbefrämjande faktor och som stabiliseringspolitiskt instrument. Framför allt transportsektorn, och då speciellt vägsektorn, har framhävts som viktig i båda dessa avseenden. Det är nödvändigt att söka precisera om transportsystemet har några unika egenskaper, som samhällets beslut om investeringar i infrastrukturen inte beaktar.

Vägar och järnvägar spelade en viktig roll som katalysatorer för utvecklingen i industrialismens barndom, men tillväxtkraften är nu svagare. Vagnätet växer knappast längre i Sverige. Nya investeringar ger förbättringar främst på kvalitetssidan. Någon ny trafik genereras mycket sällan, och detta är heller inte avsikten. Utanför tätorterna är de huvudsakliga vinsterna tidsvinster (42 %), sänkt olycksrisk (26 %) och minskat fordonsslitage (12 %) (Jansson 1993a). Inom tätorterna handlar det framför allt om att avleda trafik och därigenom minska bullerproblem och olycksrisker.

En granskning av Vägverkets egen investeringsplan antyder storleksordningen av effektivitetsvinster (Carlén, bil.). Den totala framtida tidsvinsten för godstransport av ett program på 50 miljarder kronor värderas till 11,4 miljarder. Näringslivets årliga transportkostnader minskas med 600–700 miljoner kronor, att jämföra med de totala transportkostnaderna på omkring 40 miljarder kronor. Genomsnittligt över näringslivet står transportkostnaderna för 4 % av de totala

kostnaderna. Detta omfattande program sänker alltså kostnaderna för näringslivet med sammanlagt endast 0,06 %.

Transportkostnader beror inte bara på infrastrukturen, utan även på transportföretagens prissättning. Vid en internationell jämförelse framstår svenska lastbilstransporter som dyra. Karteller inom åkerinäringen förklarar en del av de höga kostnaderna, och att öppna den svenska marknaden för utländska transportföretag är därför sannolikt en effektivare metod att sänka näringslivets transportkostnader än massiva investeringsprogram för vägnätet (Flam m.fl., bil.).

Inom *järnvägssektorn* finns ännu inte samma erfarenhet av samhällsekonomiska analyser som inom vägsektorn. Järnvägens karaktär ställer krav på stora och stabila flöden av gods eller personer. Dessa förutsättningar är sällan uppfyllda i ett land som Sverige. Att stimulera nya eller bättre förbindelser blir dyrt, eftersom järnvägen på stora delar av nätet är beroende av subventioner även för driften. Detta gäller även om man värderar miljöfördelarna högt (Jansson 1993b). Att bygga ut järnvägsnätet för att förkorta restiderna till kontinenten ger inte önskat resultat, om inte de nordligaste EG-länderna gör motsvarande investeringar.

Det svenska *telenätet* har goda prestanda jämfört med andra länder. Det går lätt att komma fram och priserna för både hushåll och företag är bland de lägsta inom OECD-området; Sverige ligger här jämsides med länder som Nederländerna och de övriga nordiska länderna. Spridningen av en ny teknik som mobiltelefoni är i de nordiska länderna den högsta i världen. Att modernisera nätet, så att det medger datakommunikation och kvalificerade tjänster, tar dock lång tid; hela landet får inte ett nytt nät förrän vid sekelskiftet.

En mycket stor del av infrastrukturen ligger inom den *kommunaltekniska sektorn*: vatten och avlopp, kommunala gator och vägar, energi och lokaler. Att dessa system skulle ha någon nyckelroll i den ekonomiska tillväxten torde ingen hävda, men de kommunaltekniska systemen representerar dock ett mycket stort kapital. Enligt Kommunförbundet (1991) är det bara för det kommunala gatu- och vägnätet som det är befogat att tala om eftersatt underhåll. För att få bukt med problemen behöver man öka de årliga underhållsutgifterna med drygt 1 miljard kronor. Vad vatten- och avloppssystemen beträffar finns inga indikationer på vare sig akuta eller kroniska problem. På energisidan är det svårare att bedöma behovet. Ny- och återinvesteringar beror här inte bara på förslitningen utan också på förändringar i efterfrågan, miljö- och säkerhetskraven och energipriserna. Fastigheterna står för en mycket stor post i kommunernas kapital- och underhållsbudget. Med bibehållet bestånd kan man här förutse ett stort återinvesterings- eller nybyggnadsbehov. Huvudproblemet är emellertid att lokalerna utnyttjas dåligt. Mycket stora vinster finns att hämta genom att avyttra fastigheter och nyttja beståndet på ett effektivare sätt.

Enkäter till industriledare rörande Sveriges allmänna förutsättningar och klimat som investeringsland bekräftar bilden av att infrastrukturen fungerar väl (NUTEK, underlag för 1992 års LU; IVA 1993). Framför allt gäller detta den internationella enkäten; här får Sverige en sjätteplacering bland 22 undersökta industriländer. Sämst resultat får järnvägarna, som bara 56 % av de tillfrågade är nöjda med.

Sammanfattningsvis verkar föreställningen om infrastrukturen som någon form av nyckel till ekonomisk tillväxt svår att försvara. Enstaka flaskhalsar kan naturligtvis existera, men man måste i så fall belägga dem med en sedvanlig samhällsekonomisk analys av det enskilda projektet. Under de kommande åren kan man dessutom räkna med att investeringar i infrastruktur faktiskt kommer att hamna på en god nivå, efter den kraftiga nedgången under 1970- och 1980-talen.

I den mån man letar efter långsiktiga effekter som inte fångas upp av den samhällsekonomiska analysen, torde man finna dem framför allt på framväxande områden där osäkerheten om konsekvenser och utvecklingsmöjligheter är stor. Sådana långsiktiga investeringar saknar ofta stöd av de starka särintressen som är knutna till dagens och gårdagens system.

Informationsteknologin är ett sådant område. Många anser att den har central strategisk betydelse för samhällets framtida utvecklingsvägar i stort och för näringslivets tillväxtkraft. Informationsteknologi kan ha stor betydelse särskilt för den expanderande tjänstesektorn. På kortare sikt bör man inte förvänta sig några stora sysselsättningseffekter av satsningar på detta område; effekterna är företrädesvis indirekta och hänger samman med att andra företag och institutioner kan utveckla nya tjänster eller produktionsformer. På längre sikt kan man dock vänta sig även direkta sysselsättningseffekter. Sveriges geografiska läge och låga befolkningstäthet, liksom vår relativt starka industriella tradition inom telekommunikationsområdet, gör det också naturligt att söka utvecklingsprojekt med långsiktig potential inom detta område.

Kommissionen ser det inte som sin uppgift att peka ut enskilda projekt, men vi vill ändå illustrera vårt resonemang med ett konkret förslag som för närvarande diskuteras.

Det gäller ett nät för kvalificerade kommunikationstillämpningar liknande dem som just utvecklats i USA, Japan och EG. Programmen spänner över forskning, pilotanvändning och teknikspridning inom informationsteknologiområdet. En svensk motsvarighet, SiREN, diskuteras i samverkan mellan forsknings- och utbildningsorganisationer och tilltänkta användare inom näringsliv och offentlig sektor. Tekniken ger möjligheter att flexibelt organisera olika samhällsaktiviteter oberoende av deras avstånd i tid och rum. Exempel på tillämpningsområden är: utbildning, informationsöverföring, konstruktion och annan problemlösning inom industrin, räddningsverksamhet och konstnärlig produktion.

Ett sådant system är ett gott exempel på kollektiv infrastruktur. Finansieringen bör ske på samrisk-basis för att garantera engagemang från alla inblandade. Det projekt som diskuterats har en totalram på 500-600 miljoner kronor över en sexårsperiod. Detta motsvarar kostnaden för omkring 20 km motorväg. Den dynamiska effekten av det informationsteknologiska initiativet torde vara större.

Beslutsunderlag för infrastrukturen

Studier av *beslutsprocessen* kring infrastrukturen, framför allt väginvesteringar, har visat att den faktiska prioriteringen av vägprojekt har mycket lite att göra med den prioritering som gjorts på basis av samhällsekonomisk analys (Jansson & Nilsson 1989; RRV 1990). Lokala eller regionala särintressen och andra påtryckargrupper snedvrider besluten, så att den faktiska nyttan av skattemedlen blir mindre än den skulle kunna vara. För att upprätthålla respekten för den vedertagna beslutsordningen krävs rätt incitament hos den myndighet som förvaltar de anvisade medlen. Sådana incitament kan skapas på följande sätt. När riksdagen beslutar om en viss investeringsbudget för Vägverket, har den också definierat den lägsta acceptabla avkastningsnivån för investeringsprojekt. Om myndigheten gör avsteg från den bästa prioriteringen och genomför projekt med lägre avkastning, bör den totala budgeten reduceras, så att samma genomsnittliga avkastning som tidigare kan upprätthållas.

Ett vidare steg är att inte bara prioritera inom en och samma sektor utan även mellan olika sektorer på basis av likartade samhällsekonomiska överväganden. Detta ger potentiellt ännu större vinster.

Det är också viktigt att upprätthålla höga krav på *beslutsunderlaget för större investeringar* i infrastrukturen. Föreställningarna om betydande dynamiska effekter, som spelat stor roll i debatten om de större projekten, är troligen överdrivna. Störst förutsättningar för sådana effekter finns sannolikt inom informationsteknologin, och vi har också givit en konkret illustration till detta.

Förslag

Infrastrukturen

70. Situationen på arbetsmarknaden motiverar, som vi sett i kapitel 2, att man tidigare lägger och forcerar investeringar i infrastrukturen. Sett över en längre period finns dock inga skäl att höja investeringsnivån utöver den redan beslutade; vi har inte funnit några indikationer på allvarliga brister i den *traditionella* infrastrukturen (vägar, järnvägar, hamnar, telenät etc.).
71. Det är viktigt att bevaka att *nya typer av infrastruktur* byggs ut, speciellt inom informationsteknologins område.
72. Genom lämpliga incitament kan beslutsprocessen för investeringar i infrastruktur i högre utsträckning än i dag fås att respektera kravet på högsta möjliga samhällsekonomiska avkastning.

4.3 Humankapital

Humankapitalet — ett mått på individernas kunskaper och yrkesskicklighet — ackumuleras både genom yrkesverksamhet och utbildningsinsatser. Kostnaderna för ackumulationen är både de direkta utgifterna för utbildningen och de utblivna inkomsterna under den tid man utbildar sig. Intäkterna får formen av högre inkomster, ett annat och rikare arbetsliv och högre social status. Det är främst penninginkomster och utgifter man kan analysera med någon precision. Denna begränsning bör man hålla i minnet när man lägger analysen till grund för politiska beslut.

Den privatekonomiska avkastningen av investeringar i humankapital brukar kallas för *utbildningspremien*. Den anger hur mycket utbildningsinsatsen höjer lönen, vanligen i procent. Vid jämförelser mellan olika inkomstgrupper blir det missvisande att jämföra *årsvisa* inkomster, eftersom man då inte beaktar de kostnader, i vid mening, individen kan ha haft för att förvärva sin nuvarande förmåga och inte heller tidsprofilen för inkomsterna. *Livslönen* blir därmed ett centralt begrepp.

Humankapitalets betydelse för ekonomisk tillväxt är flerfaldig. Man kan se humankapital som en produktionsfaktor, vilken jämsides med kapital, arbetskraft och insatsvaror utnyttjas i produktionen av varor och tjänster. Det kan också ses som en kvalitetsdimension hos arbetskraften, som bättre uttrycker arbetsinsatsen än det trubbiga måttet arbetstimmar. Det är vidare en källa till innovationer,

vilkas roll för tillväxten är oomtvistlig. Ett land med stort humankapital har också lättare att importera teknologi från andra länder.

Ny empirisk forskning ger stöd för hypotesen att humankapitalet är en viktig faktor bakom ekonomisk tillväxt. Analyser av tillväxtdata för ett stort antal länder bekräftar detta (Barro 1991; Mankiw m.fl. 1992). Det blir också möjligt att förklara varför många fattiga länder haft en låg tillväxttakt, trots att den låga fysiska kapitalstocken per sysselsatt borde ge en högre avkastning på investeringarna än i rikare länder. Arbetskraften har helt enkelt inte kunskaper nog för att kunna utnyttja modern teknik. Liknande svårigheter upplevde Sverige när man i det förindustriella stadiet försökte introducera modern teknik som ångkraften.

Om humankapitalet vore en fråga som enskilda individer avgjorde med full information om olika utbildningsalternativ och fullständig hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna, finnes ingen självklar anledning för det offentliga att påverka deras beslut. Bilden är emellertid mer komplicerad än så. Kunskap skiljer sig från andra nyttigheter, eftersom man inte fullt ut känner dess värde förrän man har den. Man kan inte heller utgå från att mycket unga människor har förmåga att fatta beslut med konsekvenser för hela livet. Detta är huvudmotivet för obligatorier på utbildningsområdet.

Dessutom kommer inte vinsterna med utbildning enbart den enskilde till del. Det föreligger *externa effekter* av flera slag. Sådana effekter uppstår bl.a. för nära medarbetare i yrkeslivet; om utbildningsnivån hos en enskild individs medarbetare höjs med 10 % ökar dennes egen produktivitet enligt vissa studier med 3-4 % (Lucas 1990). Denna effekt kan i vissa fall korrigeras inom företaget via lönesättningen.

Men det finns också belägg för betydande externa effekter på företags- och branschnivå. Nyttan av en forsknings- och utvecklingsinsats faller till väsentlig del på andra företag i samma eller angränsande branscher. Uppskattningar av denna effekt ligger i intervallet 20 till 100 % med ett medelvärde kring 50 % (Nadiri 1991). En viss spridning av externa effekter förefaller också ske mellan olika branscher, särskilt inom ett och samma geografiska område. Kunskapen har alltså i viss utsträckning karaktären av en kollektiv nyttighet som kommer andra till del.

Det finns en mer diffus, men inte mindre viktig extern effekt av utbildning. De färdigheter man tillägnar sig utnyttjas inte bara i yrkeslivet. Utbildning ökar den enskildes politiska resurser liksom förmågan att överblicka konsekvenserna av sina egna beslut. En hög utbildningsnivå underlättar det politiska samtalet och är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Insatser på utbildningsområdet är, med andra ord, viktiga också för ett lands kulturella och politiska liv.

Utbildningsnivån i Sverige

Hur är då utbildningsnivån i Sverige i förhållande till omvärlden? När det gäller utbildningstidens *längd* utmärker sig inte Sverige jämfört med de 10-12 mest utvecklade industriländer som utgör våra huvudkonkurrenter på världsmarknaden. Andelen av en årskull svenska ungdomar som går vidare till utbildning efter gymnasiet är inte särskilt hög internationellt sett, i synnerhet som en stor andel av den svenska eftergymnasiala utbildningen är icke-akademisk. En mycket låg andel av en årskull går vidare till forskarutbildning. Som Sohlman (1992) konstaterar förändras bilden inte om man inkluderar vuxenutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller företagen.

Sverige är alltså ett genomsnittligt land vad beträffar utbildningens längd. Detta gäller dock inte de ekonomiska resurser som tillförs utbildningssystemet. Sveriges utgifter för utbildning i relation till BNP hör till de högsta i världen, som framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.1 Utgifter för utbildning i procent av BNP inom OECD-området

Land	1980	1986	Land	1980	1986
Australien	5,4	5,3	Japan	5,7	5,0
Belgien	5,8	5,4	Kanada	6,8	6,7
Danmark	6,6	7,1	Norge	6,9	6,6
Finland	5,2	5,3	Nya Zeeland	5,7	4,9
Frankrike	5,1	5,6	Storbritannien	—	5,0
Grekland	2,3	2,7	<i>Sverige</i>	9,0	7,3
Holland	7,7	6,6	Tyska förbunds	5,0	4,3
Irland	6,4	5,8	USA	4,8	4,8
Italien	4,4	—	Österrike	5,4	5,3

Källa: OECD, 1990.

Mer detaljerade jämförelser av kostnader, till exempel mellan grundskolan i de nordiska länderna, bekräftar bilden av en dyr skola. Kostnadsgapet gentemot de övriga nordiska länderna är dock mindre än inom barnomsorgen.

Vad *utbildningsresultaten* beträffar skiljer sig Sverige inte positivt från genomsnittet i de andra länderna. Bäst är läget i muntlig framställning och engelska, medan kunskaperna i matematik och skriftlig framställning förefaller sämre och dessutom ojämnare (Fägerlind, bil.). Examinationsfrekvensen på högskolorna har gått ner under 1980-talet. Bilden bekräftas av de tidigare refererade industrienkäterna (IVA). Framför allt är företagsledningarna otillfredsställda med kunskapsnivån hos dem som lämnar gymnasiet.

Av svenska industriföretags anställda hade 5 % högskoleutbildning år 1987, vilket är betydligt färre än i Japan, Storbritannien och USA. Tysklands siffror är lägre, men det beror på att kortare tekniska högskoleutbildningar inte räknas i statistiken. Bristen på bredd i utbildningen påverkar framför allt den låg- och medelteknologiska industrins konkurrenskraft. Men näringslivet förfaller ha svårigheter att ta till sig och utnyttja också högre utbildad arbetskraft. Endast ett fåtal branscher - läkemedel, datorindustri, teleproduktindustri och ytterligare några - har en hög andel högskole- och forskarutbildad personal. För dessa sektorer finner man med svenska data ett statistiskt säkerställt samband mellan andelen högskoleutbildade och produktivitetens utvecklingen, precis som teorin förutsäger; för övriga branscher får man inget klart utslag (SCB 1991). Den kunskapsintensiva sektorn är emellertid fortfarande för liten för att dess tillväxtkraft ska få någon särskilt betydande effekt på sysselsättningen i näringslivet som helhet. Detta stämmer med vår tidigare observation (avsnitt 4.2) att svensk industri inte är speciellt teknologiintensiv.

Incitamenten för utbildning

En bred översikt av studier rörande incitamenten till utbildning återfinns i Henrekson (bil.). Jämförande studier mellan länder på olika utvecklingsnivå visar att utbildningspremien (avkastningen på utbildning) genomgående är högre i mindre utvecklade länder. I industriländerna låg den under 1960- och 1970-talen på 12 % i genomsnitt, både för gymnasieutbildning och högskoleutbildning (Psacharopoulos 1985). I samma studie varierar avkastningen på enskilda utbildningar i Sverige mellan 7,5 % (civilingenjörer) och 13,0 % (läkare). En svensk studie (Björklund 1986) anger siffran 7,8 % 1968, varefter den successivt sjönk till 3,5 % 1981. För individer födda efter 1950 har ännu lägre siffror beräknats. Nya skattningar för år 1991 (Edin & Holmlund 1992, 1993) tyder på att utbildningspremien stigit de allra senaste åren. Både skattereformen och det nya studiemedelssystemet har påverkat utfallet. Det tar dock lång tid innan förändringarna får effekter på sammansättningen av den aktiva arbetskraften.

Den slutsats man kan dra av materialet är att avkastningen på utbildning i Sverige länge legat under genomsnittet bland jämförbara länder; variationen mellan olika utbildningslinjer har dock varit stor. Den viktigaste förklaringen är sannolikt en generellt sett mindre inkomstspridning, som i sin tur sammanhänger med både lönepolitik och skattesystem.

Det är också möjligt att utbildningssystemet har försämrats. Det skulle i så fall innebära att det humankapital som individen för med sig är mindre än vad antalet studieår indikerar. De finns indikationer på att en sådan försämring ägt rum (Fägerlind, bil.). Mekanismen kan vara att en låg förväntad avkastning sänker studiemotivationen och därmed resultaten, eller helt enkelt att den snabba

utbyggnaden av högskolan gjorde det svårt att upprätthålla standarden hos lärarkåren.

Också fortbildningen i arbetslivet är av stor betydelse för kunskapsnivåns utveckling. I Sverige satsar både privat och offentlig sektor årligen stora summor på personalutbildning. Utgifterna för personal- och vuxenutbildning uppskattades i slutet av 1980-talet till hälften av utgifterna för den formella utbildningen. Frågan är dock här — liksom inför den formella utbildningen — om incitamenten är de rätta att utnyttja denna resurs på bästa sätt.

Incitamenten handlar väsentligen om individens löneprofil över tiden. Om man antar att individens totala livslön är given, ger en hög ingångslön en flack utvecklingskurva. En lägre ingångslön innebär att lönen stiger brantare över tiden, vilket ger utrymme för att premiera dem som kontinuerligt ökar sin kompetens. Den anställda har då också ett intresse av arbetsplatsens långsiktiga livskraft. En nackdel kan vara en förlust av flexibilitet, om bindningen till det enskilda företaget blir mycket stark. Enligt Mincer & Higuchi (1988) har branscherna i Japan med den brantaste livslöneprofilen också den snabbaste produktivitetens utvecklingen och den lägsta personalomsättningen. Jämfört med USA under perioden 1960-1980 var livslöneprofilen tre gånger brantare, samtidigt som arbetsproduktiviteten ökade fyra gånger snabbare i Japan och personalomsättningen var en tredjedel så stor.

Löneprofilen i Sverige har blivit avsevärt flackare under de två senaste decennierna; arbetslivserfarenheten har därmed fått allt mindre effekt på lönen. Ungdomars relativa lön har stigit mycket kraftigt. Enligt Edin & Holmlund (1992) steg 18-19-åringars lön från 55 % av 35-44-åringarnas 1968 till 80 % 1986. Detta är en utveckling som är unik för Sverige. I andra länder har i stället de yngres relativa lön fallit under de senaste decennierna (Davis 1993). Industriarbetarlönernas löneprofil har blivit extremt flack; på tjänstemannasidan är den brantare. En metod att uppnå en brantare löneprofil och dessutom kombinera teoretisk och praktisk utbildning är att återgå till inbyggda verkstadsskolor eller att övergå till ett lärlingssystem av tysk modell.

Ett problem är att den offentliga sektorn även för tjänstemän har en förhållandevis flack profil, vilket skapar obalanser gentemot den privata (Zetterberg 1989). Den offentliga sektorn har jämförelsevis lätt att locka till sig nyutexaminerade men i gengäld svårt att behålla mer erfarna och kvalificerade medarbetare.

Den solidariska lönepolitiken, som satt sin prägel på efterkrigstidens lönepolitik i Sverige, har inte bara haft till syfte att förverkliga principen "lika lön för lika arbete" utan också att genom en stark press uppåt på lönerna tvinga fram en snabb strukturuomvandling. En svaghet med denna lönepolitik är att den skapar problem inte bara för realinvesteringar och investeringar i humankapital och teknikutvecklingen. Det underförstådda antagandet om den tekniska utvecklingen är att den fortskrider i en förutbestämd takt — helt oberoende av incita-

menten — och tar sig uttryck i en fortlöpande modernisering av kapitalstocken. Men som framgått av den tidigare beskrivningen beror produktivitetsutvecklingen i hög utsträckning på real- och humankapitalbildningen och samspelet mellan dessa. Den solidariska lönepolitiken skadar därmed de incitament som är en viktig aspekt på förnyelseprocessen.

En flack och stel löneprofil var sannolikt mindre hämmande för förnyelsen när de flesta industriföretag var organiserade efter principer som lämnade minimal rörelsefrihet för den enskilde. När fortgående kompetensutveckling och hög flexibilitet blir allt viktigare, förstärks emellertid nackdelarna med den flacka löneprofilen.

Reformmöjligheter

Den centrala uppgiften för utbildningspolitiken är att understödja den enskildes intresse av att utvecklas på alla nivåer i yrkeslivet. Det är inte en politik som kan leda till snabba vinster; utbildningspolitik måste vara långsiktig. Men en höjd kunskapsnivå är nödvändig om Sverige skall kunna försvara och förbättra sin internationella position.

Det är slående att diskussionen kring läroplanernas innehåll förts under den underförstådda förutsättningen att det totala timantalet i skolan är givet, trots att den svenska skolan vid internationell jämförelse har mycket få timmar totalt. Hemarbetet framstår också som otillräckligt. Det har visserligen ökat under 1980-talet, men då från extremt låg nivå. Dessa två faktorer — antalet lektionstimmar per år och mängden hemarbete — är de som ger påvisbara utslag på elevernas kunskapsnivåer i internationella jämförelser. De borde därför stå mer i centrum för diskussionen av skolans utformning än lärartätheten, skolornas storlek och andra faktorer som inte har någon klar effekt på kunskapsnivån (Fägerlind, bil.).

Kommissionen har inte haft möjligheter att i detalj beräkna konsekvenserna av en ökning av antalet timmar i skolan. Eftersom barnkullarna växer, ökar lärarbehovet vid oförändrat antal elever per lärare. Eftersom detta antal är lågt, både i internationellt och i historiskt perspektiv, bör en lägre lärartäthet vara motiverad. Antalet skoldagar per läsår bör också öka, vilket kan motivera högre lärarlöner.

Betygssystemet är för närvarande under omstöpning. Diskussionen har varit förhållandevis teknisk och centrerad kring betygsskalornas utformning. Av större betydelse är emellertid hur lärandet styrs av betygens roll som urvalsinstrument i utbildningssystemet. För att betygen skall fungera bra som urvalsinstrument krävs inte bara en tillräckligt fingeraderad skala. Det krävs också att de elever som har intresse och fallenhet för viss ämnesinriktning stimuleras att utveckla just denna. Därför är det viktigt att betygen viktas vid inträde till högre

utbildning. En återgång till den tidigare ordningen där matematik och naturvetenskaper viktades högre vid intagningen till ingenjörsutbildningen, läkarutbildningen etc. är därför en angelägen förändring. En av de tekniska högskolorna har redan beslutat återinföra detta system.

Anslagsfördelningen till den högre utbildningen står också inför en förändring. Avsikten är att i viss utsträckning göra anslagen beroende av institutionernas resultat, vilket får ses som positivt. Det krävs dock stor omsorg när man utformar reglerna för anslagsfördelningen, så att de ansvariga inte ges felaktiga incitament.

Institutionerna är universitetens grundläggande enhet. Regelsystemet måste utformas så att det understödjer vetenskapssamhällets förmåga att upprätthålla vetenskaplig och pedagogisk kvalitet. Vetenskapliga institutioner måste ha en kritisk massa. Risken är att forskningsresurserna sprids till för många institutioner och därmed förfelar sin verkan.

Ambitionen att öka antalet forskarexamina under 1990-talet är god mot bakgrund av att våra siffror ligger lågt framför allt i förhållande till USA och Japan. Såväl för grundutbildningen som för forskarutbildningen gäller dock att expansionen inte får gå snabbare än att lärarkårens kompetens kan garanteras.

Ett centralt mål för alla nivåer är att öka den andel studerande som faktiskt fullföljer sin utbildning. Ett annat mål är att hejda och vända utvecklingen mot allt längre genomsnittliga studietider. Kan det nya systemet för att fördela anslagen bidra till att lösa detta problem — eventuellt i kombination med det av Bröms (1992) föreslagna studiemedelssystemet — är mycket vunnet.

Vi har tidigare understrukt behovet av återkommande utbildning. Att bygga på och förnya den egna kunskapen måste ingå som en naturlig del av att utöva sitt yrke. Vi vill särskilt peka på vinsten av en fungerande vidareutbildning för lärarkåren. Vuxenutbildningen inom Komvux-systemet samt inom företagen och myndigheterna spelar viktiga roller. Att dra ner ramarna för Komvux förefaller mindre välbetänkt. Större besparingar kan göras inom studiecirkelverksamheten, där både aktiviteterna i sig och motiven för offentligt stöd är mer diffusa; verksamheten har ibland mer karaktär av konsumtion än produktiva investeringar, eller ens kunskapsupbyggnad.

Undersökningarna om humankapitalets roll för den ekonomiska utvecklingen visar att incitamenten i kunskapsprocessen måste förändras. Detta handlar, som vi framhållit, både om omfördelning över en och samma individs livscykel och om omfördelning mellan olika aktiviteter och grupper. Den förra kategorin åtgärder framstår som förhållandevis oproblematisk ur fördelningspolitisk synvinkel. Lägre ingångslöner i utbyte mot en högre värdering av arbetslivserfarenhet och fortbildning bör inte vålla alltför stora konflikter.

Ett problem är naturligtvis att statsmakterna inte direkt kan påverka livslöneprofilerna annat än i den offentliga sektorn. Här kan däremot mycket göras. I första hand bör man rätta till obalansen gentemot den privata sektorns löne-

profiler. Med en mer decentraliserad lönebildning även inom den statliga sektorn minskar visserligen de direkta möjligheterna att centralt påverka löneprofilen, men man kan vänta sig att en friare lönesättning spontant leder i samma riktning.

En allmän stimulans till utbildning kan ske på två sätt. Ett är att sänka kostnaderna för utbildning genom ökad tillgänglighet och subventioner, ett annat att låta utbildningsinsatser före och under den yrkesverksamma tiden slå igenom på lönen i större utsträckning. Sannolikt måste båda komponenterna spela en roll. Hög tillgänglighet och måttliga kostnader för utbildningen har stor betydelse för en bred social rekrytering och därmed för fördelningen av kunskaper och inkomster. Men en ensidig satsning på subventioner förstärker inte incitamenten att fortsätta att utvecklas efter avslutad grundläggande yrkesutbildning, vilket är önskvärt. Dessutom riskerar utbildningen att få ett större inslag av konsumtion.

Det måste också kraftigt understrykas att diskussionen om humankapitalets roll inte får tas till intäkt för allmänna och villkorslösa lönehöjningar till högskoleutbildade. Sådana lönehöjningar leder inte automatiskt till högre effektivitet; i sämsta fall stiger endast kostnaderna. Den offentliga sektorn har en hög andel akademiskt utbildade utan att för den skull utmärka sig genom en särskilt hög produktivitetsutveckling. Lönesättningen måste självfallet ta hänsyn till en rad andra faktorer än grundutbildningens längd, t.ex. det faktiska intresset för utbildningen och det faktum att det finns andra aspekter än lön som kan attrahera i ett viss yrke. Ett krav på förändrade löneincitament är också att de är kopplade till prestationer från den anställdes sida.

Det är väsentligt att klargöra hur en uppvärdering av utbildningens roll påverkar inkomstfördelningen i samhället. Som redan påpekats handlar det i vissa avseenden om omfördelning över livscykeln, vilket inte är ett stort problem — man är inte 20 år hela livet. Men att höja utbildningspremien innebär att omfördela mellan kategorier, varför det är väsentligt att en sådan åtgärd åtföljs av insatser för att öka tillgänglighet och rörlighet. På så sätt bidrar utbildningssystemet till ökad jämlikhet. Ungdomar från familjer med svag studietradition är mer känsliga för den ekonomiska avkastningen av utbildning än andra ungdomar (Nilsson 1991). Av efterkrigstidens politiska reformer är sannolikt utbildningsexpansionen under 1960- och 1970-talen den enskilda förändring som mest bidragit till en jämn fördelning av inkomster före skatter och transfereeringar.

Ny forskning kring samspelet mellan fördelning och tillväxt tyder på att en jämn fördelning av samhällets resurser *före* skatter och offentliga transfereringar i själva verket påverkar tillväxten positivt (Persson & Tabellini 1992). En hög allmän utbildningsnivå med stor bredd har förutsättningar att bidra till en jämn fördelning *före* transfereringar. Då krävs mindre av omfördelningar via skatter

och transfereringar, och man undviker breda skatteklilar som går ut över tillväxten.

Nu räcker det naturligtvis inte med utbildad arbetskraft för att ett land skall uppnå god ekonomisk tillväxt. Det fordras också att företagen på ett flexibelt sätt kan utnyttja den kompetens som står till förfogande. Företagen måste snabbt kunna byta ut sin arbetskraft när nya kompetenser fordras. Förnyelse kräver ofta unga och nyutbildade medarbetare. Det är därför nödvändigt att regleringar, exempelvis på arbetsmarknaden, inte lägger hinder i vägen för en sådan förnyelse av företagens kompetens. Detta är särskilt viktigt för ett litet land i Europas utkant, i vilket produktionen av varaktiga konsumtionsvaror tenderar att flyttas ut till länder med större befolkningsunderlag. Sveriges chans är att underlätta för företag som bygger på flexibilitet, förnyelse, differentierade varor och tjänster samt hög individuell kundanpassning (Wikström, bil.). Detta kräver en väl utbildad arbetskraft.

Förslag

Investeringar i utbildning

73. Lönedifferenser är ett viktigt incitament till produktiva investeringar i humankapital.
74. Skickliga yrkesarbetare bör premieras vid lönesättningen.
75. Det finns goda samhällsekonomiska skäl att subventionera utbildning. Men det är också viktigt att staten dimensionerar utbildningen så att dessa subventioner inte bara hamnar hos dem som blir antagna vid spärrad utbildning.
76. Skärp kraven i skolan på färdigheter i kärnämnen såsom svenska, utländska språk och matematik — dvs. färdigheter som är viktiga nästan oavsett vad en elev senare i livet vill ägna sig åt.
77. Sänk kostnadsnivån i utbildningsväsendet bl.a genom att återgå till en tidigare lägre lärartäthet.
78. Öka samtidigt antalet dagar och timmar i skolan per år, så att traditionella färdighetsämnen kan prioriteras utan att minska humanistisk, estetisk och fysisk fostran. Ställ ökade krav på hemarbete.
79. Om skolan måste tillföras mer resurser, bör dessa i första hand tas från barnomsorgen eller barnbidraget, vilket innebär en förskjutning i tiden av stödet till barn.

80. Satsa på ökad lärarkompetens genom vidareutbildning. Använd även en brantare löneprofil som stimulans.
81. Vikta betygen vid intagning till högre utbildning.
82. Återinför det gamla systemet med "inbyggda verkstadsskolor" i företagen, gärna i form av lärlingssystem med varvad teoretisk utbildning i skolan och praktik i företag.

4.4 Teknologi

Internationella jämförande studier pekar på att forskning och utveckling är en betydelsefull förklaring till hög produktivitetstillväxt. De totala utgifterna för forskning och utveckling (FoU) anses allmänt ligga relativt högt i Sverige: 2,85 % av BNP (1989). Men den industribaserade FoU-verksamheten finns i huvudsak inom en handfull mycket stora transnationella koncerner och är därmed dimensionerad för en ekonomi med en väsentligt större produktionsbas än den svenska. Justerar man för detta, blir siffran 2,2 % (Ohlsson 1992), vilket är mindre imponerande vid en internationell jämförelse. Dessutom har FoU-utgifterna under senare år stagnerat inom de flesta branscher; mellan 1985 och 1991 ökade de realt bara inom läkemedels- och telekommunikationsindustrierna.

Ca 40 % av all FoU i Sverige finansieras med offentliga medel. Kännetecknande för den offentligt finansierade forskningen i Sverige är att den är koncentrerad till högskolesystemet. Omkring 85 % av de offentliga medlen till civil FoU förbrukas här. Offentligt finansierad FoU inom den privata sektorn domineras helt av försvarsbeställningar, vilket är ogynnsamt i ett industriellt utvecklingsperspektiv, eftersom exporten från denna sektor — på goda grunder — är omgärdad med restriktioner.

Mycket lite offentliga medel, ca 100 miljoner kronor, kommer små och medelstora företag till del, vilket är en nackdel. Ny teknologi förmedlas till denna företagskategori i huvudsak av deras leverantörer av insatsvaror och tjänster.

Farhågor har framförts på senare år att Sverige håller på att förlora strategiska, forskningsrelaterade delar av storföretagens verksamhet till utlandet. De svenska transnationella företagen har faktiskt också lagt över en del av sina FoU-utgifter utomlands. Bilden är emellertid splittrad. Vissa koncerner har hela sin FoU-verksamhet i Sverige, medan andra har allt förlagt till utlandet; mellanformer är också vanliga. En del förändringar beror på karaktären hos de senare årens utlandsexpansion. Utlandsinvesteringarna har nämligen förskjutits från nyinvesteringar till företagsförvärv, och med sådana köp följer ofta FoU-enheter.

Kunskap som kollektiv nytthet

När man diskuterar förutsättningarna för och behoven av offentliga insatser på FoU-området kan det vara praktiskt att dela in kunskap i tre kategorier: generell grundforskningsrelaterad kunskap, basteknologier och företagsspecifikt kunnande. Kunskap produceras under olika förutsättningar inom var och en av dessa kategorier. Kunskaper från grundforskningen är i hög grad en kollektiv nytthet, dvs. de kan lätt användas av andra än dem som tagit fram dem och anses därför ofta vara en angelägenhet för staten. Kvalitetskriterierna inom denna forskning bestäms på inomvetenskapliga grunder, och incitamenten handlar om vetenskaplig utveckling och karriär inom forskarsamhället.

De kunskaper som skapas i det företagsspecifika forsknings- och utvecklingsarbetet kan däremot i högre grad reserveras för den som byggt upp dem, exempelvis genom patent. Kvalitetskriterierna är här helt enkelt vad som är kommersiellt gångbart, och incitamenten ges av företagets strävan efter vinst och de anställdas förtjänst — i vid mening.

Mellankategorin — basteknologierna — riskerar därmed att hamna mellan två stolar: varken inomvetenskapliga eller kommersiella incitament är här särskilt starka. Detta är ett problem eftersom denna typ av kunskap — när den väl är framtagen — också kan spela en viktig roll för teknologisk utveckling och ekonomisk tillväxt. Mycket tyder på att det är på denna punkt som det svenska FoU-systemet har sina största svagheter. Merparten av resurserna har gått till grundforskning och utbildning av akademiker på olika nivåer. Det högskolebaserade FoU-systemet är inte särskilt väl anpassat till de små och medelstora företagen, som står för en viktig del av den långsiktiga tillväxtpotentialen. Större företag kan översätta sina problem i vetenskapliga termer. Mindre företag har däremot sällan en sådan kapacitet.

För att effektivare få fram ny basteknologi bör man överväga programbetonade insatser i syfte att bygga upp kompetens och förbättra de teknologiska nätverken, och därmed utveckla och sprida nytt kunnande mellan olika institutioner och företag. Man bör inför en sådan möjlighet dock observera flera risker. En betydande risk är att producentintressen lägger beslag på offentliga forskningsresurser för projekt som ändå skulle blivit av, eller har mycket låg prioritet i den egna verksamheten. Offentliga instanser bör å andra sidan inte ensamma göra bedömningar av vilka teknologiområden som långsiktigt kan bedömas vara av kommersiellt intresse för svenska företag. En känd svårighet är också att avveckla program som fullgjort sin funktion.

De offentliga insatserna bör i första hand vara så generella som möjligt och styras av klara kriterier som tillåter utvärdering. Eftersom Sverige är ett litet land bör utvärderingarna ha förgreningar till utlandet, i likhet med de utvärderingsinsatser som gjorts inom bl.a. de befintliga forskningsrådets och NUTEK:s ansvarsområden.

En generell modell för insatserna kan inte ställas upp. Tvärtom finns starka argument för att anpassa utformningen till varje specifikt teknologiområde. Tyskland och Japan erbjuder förebilder som prövats i praktiken (Andersson m.fl., bil.). Det kan röra sig om flexibla forskningsinstitut med en mycket liten fast personal som i stället kontrakterar huvuddelen av forskarpersonalen för tidsbegränsade insatser. En intressant möjlighet är också tidsbegränsade FoU-program. Huvudsyftet med dessa konstruktioner är att förbättra kommunikationsvägarna mellan forskningsinstitutioner och näringsliv för att garantera både kvalitet och relevans. Samtidigt är det väsentligt att högskolan kan motsvara högt ställda krav på integritet och inte reduceras till en konsultfunktion.

På detta sätt kan man förhoppningsvis begränsa de svagheter med statliga FoU-insatser som framkommer i internationella studier av FoU-processen. Även om tillväxteffekten av total FoU-verksamhet är betydande, verkar statligt stödd FoU-verksamhet mindre effektiv och kan t.o.m. helt sakna positiva effekter (Lichtenberg 1992). Detta kan hänga ihop med att statliga satsningar tenderat att bli selektiva — "to pick winners" — och därmed nästan med nödvändighet inriktas mot existerande enskilda företag och teknologier. Denna ambition strider egentligen mot huvudsyftet med statliga insatser, nämligen att satsa just på teknologiutveckling med betydelse för *många* företag och produkter, inte minst nya företag och produkter. Vi varnar därför för en selektiv närings- och teknologipolitik.

Förslag

Teknologisk utveckling och teknologispridning

83. Statens stöd till FoU-verksamhet bör vara av generell, ej selektiv natur.
84. Statens ansvar inom teknologiområdet bör även i framtiden främst gälla utbildning och forskning.
85. För att minska risken för att basteknologierna blir underförsörjda med resurser bör staten stödja teknologiutveckling på sådana områden.
86. I den mån forskningsinstitut skapas för forskning och utvecklingsarbete bör de ha en liten fast stab och i övrigt använda inlånad personal.

4.5 Tillväxtmiljön

Vi menade i inledningen till detta kapitel att det är hushållens och företagens *allmänna* ekonomiska, sociala och politiska miljö som i hög grad bestämmer produktivitetens tillväxt.

Kapitel 2 och 3 handlade just om att skapa en gynnsam allmän miljö för företag och enskilda, med makroekonomisk stabilitet, lämpligt utformade regelsystem, fungerande marknader och goda incitament.

I ett tillväxtsammanhang finns det speciell anledning att ta upp tre typer av företag: de stora multinationella företagen, företag med nya och ofta riskfyllda idéer om processer och produkter (riskföretagen) samt de allra snabbast växande företagen (tillväxtföretagen).

De multinationella företagen

Multinationella företag är intressanta i ett tillväxtsammanhang, eftersom de utgör en speciell kanal för spridning av realkapital, humankapital och teknologi mellan länder. Sverige har i förhållande till sin storlek ovanligt många och stora multinationella företag.

Dessa företag svarar för halva industrisysselsättningen i Sverige, uppemot 60 % av exporten och 90 % av industrins forsknings- och utvecklingsverksamhet. Tillsammans har de numera fler anställda i utlandet än i Sverige.

Utlandsverksamheten har tillåtit företagen att växa sig mycket större än de annars hade kunnat göra. Det har i sin tur betytt att företagen har kunnat satsa mycket mer på FoU, vilket kommit även de svenska koncerndelarna till godo. Dessutom har huvuddelen av FoU-verksamheten (över 80 %) hittills legat i Sverige med positiva effekter för svensk FoU-verksamhet i stort.

Den viktigaste förklaringen till den tidigare nämnda obalansen mellan utländska företag i Sverige och svenska företag i utlandet är troligen att den svenska marknaden är liten och avståndet stort till den europeiska marknaden. En liten hemmamarknad har tidigt tvingat ut internationellt konkurrenskraftiga svenska företag på utlandsmarknaderna — både med export och utlandsproduktion — samtidigt som den utgjort en hämsko på utlandets intresse att investera i Sverige. Under 1980-talets senare hälft bidrog antagligen också positionering inför den förestående EG-integrationen, liksom kapacitets- och arbetsbrist på grund av hemmamarknadens överhettning, till att öka utlandsinvesteringarna. Detta understryker hur viktigt det är att skapa goda betingelser i Sverige också för internationellt verksamma företag.

En återspeglning av den generellt sett långsammare produktivitetstillväxten i Sverige är att produktiviteten i de internationella företagens utländska dotter-

bolag har vuxit snabbare än i koncernernas svenska delar. I mitten av 1960-talet var produktiviteten i t.ex. de europeiska dotterbolagen 25-30 % lägre än i Sverige. I slutet av 1980-talet var den nästan lika hög och i flera länder betydligt högre (Swedenborg 1991; Andersson, bil.). De svenska moderbolagen har därmed svårt att försvara sin konkurrenskraft gentemot sina egna utländska dotterbolag.

Internationellt rörliga företag som kan välja mellan att investera och producera i Sverige eller i utlandet fäster således på ett mycket påtagligt sätt uppmärksamheten på Sveriges konkurrenskraft. Om Sverige vill ha en större och mer snabbväxande industrisektor, måste landet erbjuda attraktiva förutsättningar för företagens produktion: goda villkor för innovationer, forskning och utbildning, en god infrastruktur och i övrigt goda incitament i förhållande till andra länder.

Avslutningsvis vill vi framhålla att vissa förändringar i lagstiftningen nyligen förbättrat förutsättningar för utländska investeringar i Sverige. OECD noterar i sin granskning av det svenska regelverket (OECD 1993) flera betydelsefulla förändringar vad gäller de lagar som reglerar utländskt ägande. Under 1990 och 1991 avvecklades restriktioner beträffande utländskt ägande inom banker och finansiella tjänster. År 1992 avskaffades förvärvslagstiftningen, och betydande förenklingar infördes vad gäller tillstånd att starta och driva rörelse i Sverige. Från den 1 januari 1991 avskaffades också företagets möjligheter att ge ut bundna aktier. Regelverket för direktinvesteringar har genom denna avregleringsprocess enligt OECD:s bedömning liberaliserats längre än vad som tidigare rekommenderats från OECD:s sida.

Både svensk och utländsk industri betonar fördelarna med EG-medlemskap; inte minst gäller detta utländska företagare (IVA 1993). Den svenska marknaden sägs ofta vara för liten för att i sig motivera en etablering. I någon mån kan detta bero på brist på information; utländska investerare förefaller inte vara fullt medvetna om innebörden av det svenska frihandelsavtalet med EG och EES-avtalet.

Risk- och tillväxtföretag

En speciell aspekt på företagens tillväxtproblem gäller de utpräglade riskföretagen. Dessa företag utvecklar och kommersialiserar innovationer, där utfallet är osäkrare än vid genomsnittsinvesteringar. Ohlsson (1992) har hävdat att bristen på riskkapital är ett allvarligt hinder för sådana företag. Det kan därför behövas speciella institutioner på finansmarknaden som skapar kontakter mellan projektintressenter och speciellt riskvilliga placerare. Att förmedla riskkapital kräver speciell kompetens att bedöma både personer och projekt. Projekten kan kräva lång utvecklingstid. Vi diskuterade svårigheterna och möjligheterna att få

fram riskkapital i kapitel 3. Privata riskkapitalbolag, exempelvis de som skapats i samband med avvecklingen av löntagarfonderna, kan spela en konstruktiv roll.

De riskföretag som lyckas utvecklas ofta till tillväxtföretag, dvs. speciellt snabbväxande företag. De har särskilda problem. Man finner sådana företag i de flesta branscher och regioner. Tillväxtföretagen återfinns också i alla storleksklasser.

Det visar sig att företagarna inom denna kategori skiljer sig från genomsnittliga småföretagare i viktiga avseenden. Ett tillväxtföretag startar normalt antingen som en avknoppning i dotterbolagsform från ett större företag eller genom ett avhopp från ett sådant företag. Karakteristiskt för tillväxtföretagen är att de i ovanligt hög grad arbetar med underleverantörer men behåller kontrollen över utveckling av produkterna, design och marknadsanpassning. De företagare som inte är beredda att avstå från fullständig kontroll av alla aspekter av produktionsprocessen har satt en naturlig gräns för hur långt företaget kan växa.

Det vore fel att försöka dra allmänna slutsatser om vilken politik som kan gynna framkomst och tillväxt av bärkraftig företagsamhet på basis av den speciella kategorin tillväxtföretag. En viktig slutsats, som förefaller generell, är ändå att kompetens och attityder är minst lika viktiga som de yttre förutsättningarna.

De yttre faktorer som tillväxtföretagen uppger som de största hindren (Ahrens m.fl. 1992) är företagsbeskattningen, bristen på EG-anpassning, riskkapitalförsörjningen och begränsad tillgång på kompetent arbetskraft.

Långsamt växande eller krympande företag nämner däremot främst arbetsmarknadslagstiftning, beskattning, regleringar och monopol. Regleringar förefaller därmed i första hand besvära företag som inte växer snabbt. Det är ganska naturligt, eftersom mer långsamt växande eller krympande företag har större behov av att kunna minska och byta ut arbetskraften för att överleva och eventuellt senare åter expandera.

De företag som uppvisat en särskilt stark tillväxtförmåga ger som synes ett något annat perspektiv på frågan om den ekonomiska politikens effekter på tillväxten. Samtidigt måste man betona att en långsiktig tillväxt för ekonomin som helhet kräver att också helt "normala" företag arbetar under gynnsamma betingelser.

Samhällsklimatet

Till sist skall ytterligare en förutsättning nämnas, en faktor vars exakta betydelse är vanskelig att uttrycka i siffror, men som ändå är av stor betydelse. Den ekonomiska tillväxten är beroende av ett gott samhällsklimat. Stabila relationer mellan samhällets stora intressegrupper underlättar för enskilda och kollektiv att fatta långsiktiga beslut. Ett samhälle som plågas av misstroende, legitimitetsbrist

och uppsplitande sociala strider kan däremot inte bilda grund för en god ekonomisk utveckling.

Förslag

Allmänna faktorer i företagens miljö

87. Vad staten främst kan göra för att stimulera den ekonomiska tillväxten är i stort sett detsamma som för att bidra till en hög effektivitet i samhällsekonomin: *förbättringar i företagens och hushållens allmänna ekonomiska, sociala och politiska miljö*, snarare än ingripanden i förhållanden i enskilda branscher eller företag (se kapitel 3).
88. Eftersom det råder stor osäkerhet om hur betydelsefulla olika faktorer är för ekonomisk tillväxt, bör staten försöka påverka ett brett spektrum av faktorer.

4.6 Ett vidare tillväxtbegrepp

Statsskuld, pensionsskuld och kapitaltillgångar

Det stora problemet med en statsskuld är *en skuld som skenar*, dvs. som växer utan gräns. I kapitel 2 föreslog vi därför en politik med sikte på att stabilisera statsskulden (konsoliderad offentlig sektor) vid drygt 40 % av BNP år 1998. Hur problematisk är en sådan *stabiliserad* statsskuld?

En ökad statsskuld betyder att dagens generationer utnyttjar statsmakten för att omfördela inkomster till sig själva på bekostnad av framtida generationer. Från demokratisk synpunkt är detta problematiskt, eftersom de senare inte har rösträtt i dag. För att passa in konflikten i vår återkommande distinktion mellan särintresse och allmänintresse är det de nu verksamma generationerna som representerar särintresset, medan samtliga generationer representerar allmänintresset. Vad är då nackdelarna för framtida generationer med att ärva en statsskuld?

Den mest uppenbara nackdelen är att en högre statsskuld kan "tränga ut" en del av den privata kapitalstocken — antingen i form av mindre inhemskt realkapital eller lägre fordringar på utlandet. De framtida realinkomsterna *före* skatt blir därmed lägre än vad som annars skulle bli fallet.

En annan nackdel för senare generationer sammanhänger med att det är de generationer som satt staten i skuld, som också håller de stora fordringarna på

staten. Fordringarna är antingen egna innehav av statspapper eller fordringar på fonder, t.ex. pensionsstiftelser eller livbolag, som i sin tur håller statspapper. Då en stor del av de skatter som behövs för att betala räntorna på statsskulden betalas av kommande generationer, blir också deras reallöner *efter* skatt lägre såvida man inte i sin tur skickar räkningen vidare till nästa generation — enligt vanlig kedjebrevsmodell. Nettoöverföringen från senare till tidigare, samtidigt levande, generationer uppgår varje år till statsskuldens belopp gånger realräntan efter skatt.

En ytterligare nackdel för framtida generationer är att de skatter som fordras för att täcka statsskuld räntorna skapar incitamentsproblem — de välkända skattekilarna — som antingen minskar effektiviteten i samhällsekonomi eller gör det nödvändigt med lägre offentliga utgifter än man eljest skulle önska sig.

Statsskulden är inte den enda skuld som förs över till framtida generationer. Pensionsåtagandena i ett fördelningssystem som det svenska är en annan skuld — pensionsskulden. Framtida *offentliga* pensionsutbetalningar (efter skatt) är en offentlig transferering till pensionerade generationer, som betalas genom kommande generationers skatter (pensionsavgifter). Parallellen med statsskulden är uppenbar. Framtida offentliga räntebetalningar på statsskulden är, som vi sett, också en offentlig transferering som betalas av kommande generationers skatter och tillfaller pensionerade generationer antingen direkt eller indirekt, i form av *privata* pensionsutbetalningar via de finansiella institutioner som håller statspapper i sin portfölj. Nästa generation kan i sin tur, återigen enligt kedjebrevsprincipen, vältra över både pensionsskulden och statsskulden till den därpå följande generationen. Problemet är att kedjebrevet eventuellt kan brytas genom ackord på statsskuld eller pensionsåtaganden, och då kan en generation plötsligt stå där med Svarte Petter: en fordran på nästa generation som denna inte accepterar.

Vad är den ungefärliga storleksordningen på dessa omfördelningar? I slutet av 1980-talet låg den offentliga sektorns finansiella nettoskuld runt noll. Anta att skulden stabiliseras strax över 40 % av BNP. Med 3 % realränta efter skatt (5 % realränta, 2 % inflation och 30 % kapitalbeskattning) betyder det att framtida generationer tvingas omfördela 1,2 % av BNP till obligationsinnehavare i generationer. Detta kan ställas i relation till de existerande pensionsåtagandena. Med nuvarande pensionsregler (och 2 % BNP-tillväxt) behövs det löneskatter på 23 % av BNP före skatt, dvs. storleksordningen 12 % efter skatt för att klara pensionsbetalningarna. Pensionsskulden är alltså i runda tal 10 gånger större.

Vad vårt räkneexempel visar är alltså att en sänkning av nettopensionerna med en tiondel — vilket för en ATP-pensionär motsvarar en sänkning från 65 % till 58,5 % i ersättningsnivå — skulle neutralisera den inteckning av framtida generationers inkomster, som en ökning av statsskulden från 0 till 40 % av BNP

innebär. Överväganden av denna typ aktualiseras av det stora sparbetning vi formulerade i kapitel 2 och vars innehåll vi diskuterade i kapitel 3.

Men vår generation lämnar inte bara efter sig skulder. Vi lämnar också efter oss tillgångar — en realkapitalstock, eventuellt också fordringar på utlandet, humankapital och tillgång på teknologi.

Visserligen betalar nästa generation en del själva för att överta dessa tillgångar; den sparar själv ihop en del av sin förmögenhet och betalar en del av sitt humankapital främst genom att avstå från förvärvsinkomster under studieåren. Men den får en del tillgångar gratis, dels genom arv och gåvor från föräldrarna, dels genom att överta offentlig infrastruktur. Viktigast att komma ihåg är dock att värdet av nästa generations arbetsinsatser bara skulle ha varit en bråkdel av sitt verkliga värde om nästa generation hade tvingats börja från noll, dvs. utan realkapital. Genom investeringar i realkapital och teknologi har vår generation skapat möjligheter för höga reallöner i framtiden. Vi behöver bara blicka ut över de forna kommunistländerna i Östeuropa för att få en påtaglig illustration av de drastiska effekterna på en ny generations levnadsstandard av att en generation ackumulerar en närmast värdelös stock av realkapital och teknologi.

Under de senaste 30 åren har vår generation i runda tal fördubblat dessa tillgångar, eftersom BNP har fördubblats. Det betyder att vi har ökat framtida generationers resurser många gånger mer än den statsskuld och den pensions-skuld som vi lämnar efter oss, via den totala kapitalstocken och den teknologi som finns förborgad i den.

Storleken av olika överföringar mellan generationer kan klargöras mer precist än vad vi haft möjlighet till. I USA har det redan publicerats experiment med fullständig bokföring beträffande sådana omfördelningar mellan generationer (*generational accounting*) (se Econ. Report of the President 1993). Vi förordar att räkenskaper av detta slag tas fram i Sverige för att öka medvetenheten av de viktiga intergenerationella inkomstfördelningsfrågorna. Men redan vad som sagts tyder på att vår generation inte behöver ha alltför dåligt samvete om vi stabiliserar statsskulden ungefär enligt den plan som vi presenterat och avstår ifrån att höja pensionsskulden ytterligare. Detta kan göras inte minst genom att lägga om pensionssystemet i försäkringsmässig riktning, och då i synnerhet om man övergår till ett fonderat system, så att varje generation i fortsättningen betalar sin egen framtida pension.

Målkonflikter tillväxt — miljö?

Det finns också en miljöskuld. I miljödebatten brukar den ekonomiska tillväxtens miljöeffekter handla om utsläpp av giftiga eller försurande substanser i luft och vatten. Detta är dock inte längre det dominerande miljöhotet i Sverige.

Utvärderingar av de senare decenniernas miljöarbete visar att utsläppen från sådana punktkällor nu är nere vid ganska låga nivåer. Det har dessutom kunnat ske till måttliga kostnader, vilket delvis beror på att restriktionerna skärpts gradvis och i takt med att realkapitalet successivt förnyats. Den nya tekniken har ofta varit på en gång effektivare och miljövänligare. Huvudproblemet i dag är de diffusa utsläppskällorna — konsumtionsartiklar, fordon, jordbruksmark. De är inte på samma direkta sätt knutna till tillväxtprocessen.

Detta sammanhänger med att kunskapens växande betydelse har förändrat den ekonomiska utvecklingens karaktär. Varje krona av bruttonationalprodukten i de utvecklade industriländerna fordrar nu allt mindre mängder stål, kilowattimmar, energi etc., medan kunskapsinnehållet växer. Därmed blir sambandet mellan produktionen och den yttre miljön allt svagare. Utvecklingsländerna befinner sig fortfarande på den stigande delen av kurvan där konflikten mellan tillväxt och miljö är mer uttalad. Samtidigt skall man naturligtvis ha klart för sig att den väsentligt högre produktionsvolymen per person i i-länderna gör att inverkan på den globala miljön per person fortfarande är långt större i i-länderna än i u-länderna.

Den effektivaste metoden att undvika konflikter mellan ekonomisk tillväxt och miljöhänsyn är att utnyttja miljöavgifter. Sådana står som regel i bättre överensstämmelse med principen för en fungerande marknadsekonomi än regleringar.

Den miljöfråga som i dag skapar den största konflikten med den ekonomiska tillväxten är klimatproblemet. Om Sverige inom ramen för en internationell konvention, eller ensidigt, skulle åta sig betydande sänkningar av koldioxidemissionen, skulle detta få mycket kraftiga effekter på energi- och transportförsörjningen i Sverige. I synnerhet gäller detta om kärnkraften avvecklas om något decennium.

Begreppet *hållbar ekonomisk utveckling* har på senare år fått en nyckelställning i den globala utvecklingsdebatten. Försöken att direkt översätta begreppet till recept för olika ekonomiska beslutsproblem har inte hittills varit särskilt framgångsrika. Begreppets huvudsakliga värde ligger i att ge en bakomliggande vision till diskussioner om politiska åtgärder. Visionen understryker hur viktigt det är att ta hänsyn till långsiktiga konsekvenser av olika beslut.

Vi har betonat kravet på långsiktig hållbarhet på alla politiska områden, inte bara när det gäller resurs- och miljöfrågor. En typ av krav är inte viktigare än alla andra; snarare bör kravet på långsiktighet komma in som en restriktion på det dagliga beslutsfattandet över huvud taget. Som framgått av de föregående kapitlen har svensk ekonomisk politik länge brustit på den punkten.

På senare år har forskare och utredare arbetat intensivt med att utveckla de traditionella nationalräkenskaperna till att omfatta även naturresurser, delvis som svar på den kritik som riktats mot den tidigare relativt snäva avgränsningen. Detta leder till svåra problem med definitioner och praktiskt beräkningsarbete.

När det gäller naturresurs- och miljösidan har exempelvis Jernelöv (1992) gjort en uppskattning av miljöskulden. Resultatet är att den för närvarande uppgår till 260 miljarder kronor och att den växer med 6 till 7 miljarder kronor årligen. Flera poster saknas dock, och även de som inkluderats i kalkylen kan i vissa fall ifrågasättas. Emissionen av koldioxid belastar landet med 2,5 miljarder kronor per år, trots att vi i kraft av skogstillväxten för närvarande binder mer koldioxid än vi släpper ut. Detta är dock detaljer; sannolikt kommer arbetet med att utveckla gröna nationalräkenskaper att leda till mycket större modifieringar. Kompletteringen av de traditionella nationalräkenskaperna befinner sig alltså i ett inledningsskede, men arbetet är både viktigt och lovande.

Huvudsyftet med utvidgade räkenskaper är inte att värdera alla tillgångar i pengar för att kunna maximera den samlade välfärden. Snarare är syftet att få en uppfattning av storleksordningen av de förändringar på olika områden som olika politiska beslut för med sig och att lokalisera eventuella målkonflikter. Det är viktigt med ett flerdimensionellt resursbegrepp för att en negativ utveckling på ett visst område inte skall maskeras av en positiv utveckling på andra områden.

Förslag

Arvet

89. För att klargöra om en generation övervältrar kostnader på framtida generationer föreslår vi att det utvecklas ett system för generationsräkenskaper som så långt möjligt innefattar *alla* tillgångar och skulder som överförs mellan generationerna.
90. För att komma till rätta med externa miljöeffekter i företagens och hushållens verksamhet, förordar vi — i linje med traditionell nationalekonomisk tradition — att staten som huvudinstrument utnyttjar skatter och subventioner snarare än regleringar. Ett viktigt exempel är miljöavgifter.
91. Vi förordar beräkningar av miljöskulden som ett rutinmässigt inslag i budgetarbetet som komplement till (men inte ersättning för) traditionella nationalräkenskaper.

5 Demokrati

Den ekonomiska krisen kan inte förklaras om man inte förstår bristerna i det politiska systemet. De svaga institutionerna i penning- och finanspolitiken förklarar inflationstendenserna under 1970- och 1980-talen, utvecklingen mot kostnadskriserna och dagens stora arbetslöshet. Instabila spelregler på skatte- och regleringsområdet, bestämda i det politiska systemet, förklarar finanskrisen. Förkärleken för standardlösningar i det politiska systemet förklarar varför den offentliga sektorns tjänsteproduktion fortfarande bedrivs som monopol. Särintressenas makt förklarar varför statliga regleringar har motverkat konkurrens och effektivitet på många marknader. Hur den politiska processen utformat fördelnings- och trygghetssystemen förklarar det låga sparandet och den långsammare ackumulationen av humankapital de senaste två decennierna, och hur den utformat skatte- och regleringssystemen förklarar de små och medelstora företagens begränsade tillväxt.

En viktig orsak till bristerna i det politiska systemet är att besluten i stor utsträckning formats under inflytande av starka särintressen och kortsiktiga, taktiska hänsyn. Det faktiska beslutsfattandet står därför i stark kontrast till kravet att staten primärt bör hävda allmänintresset framför särintressena, de långsiktiga intressena framför de kortsiktiga. Den svenska demokratin har i detta avseende stora svagheter. Den behöver därför förändras i riktning mot pluralism och mer personligt ansvarstagande.

Våra förslag till förändrade politiska institutioner aktualiseras av ekonomiska nödvändigheter. Men dessa institutionella förändringar innebär inte att demokratin försvagas. Tvärtom menar vi att förslagen i detta kapitel förnyar den svenska folkstyrelsen. Våra rekommendationer styrs av de allmänna principer som vi formulerade i kapitel 1: aktivt medborgarskap, pluralism och tydlig ansvarsfördelning.

5.1 Demokrati: idé och förverkligande

Medborgarskap

Demokratins samhällsordning grundar sig på det aktiva medborgarskapet. Kärnan i medborgarskapet är självbestämmande, autonomi. Självbestämmandet kan utövas av både individer och olika slag av samfälligheter. Demokratins samhälle innebär inte att man betraktar invånarna som isolerade atomer; demokratin fordrar organisation och gemensamma regler. Autonomi betyder att medborgarna lever under regler som satts av dem själva. Demokratin kan i historiskt perspektiv ses som ett gigantiskt organisatoriskt samhällsexperiment, som ett försök att förena frihet och ordning.

Medborgarskapet innefattar en förening av skyldigheter och rättigheter. Bland de viktigaste *skyldigheterna* är tolerans, plikten att respektera andra medborgares självbestämmande. I medborgarens dygder brukar även innefattas krav på hederlighet, plikt-känsla och moral. Många av medborgarskapets *rättigheter* är i dag lagfästa. Därmed uppstår problemet om en skillnad mellan formella och reella rättigheter. För att medborgarna skall ha faktiska möjligheter att utnyttja sina rättigheter fordras tillgång till olika slag av resurser. Även om vissa av de svenska medborgarnas resurser, exempelvis inkomster, i internationellt perspektiv är mycket jämnt fördelade råder det alltså stora skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Den kraftigt ökade arbetslösheten är, enligt kommissionens mening, i dag det allvarligaste hotet mot det aktiva medborgarskapet.

Demokratins principer

Vilken styrelseform kan bäst förverkliga medborgarskapsidealet? Det allmänna svaret är givetvis demokratin. Svårigheten ligger i att översätta demokratins allmänna principer till konkreta anvisningar för hur samhällets institutioner skall utformas.

Demokratins minimikrav gäller oberoende av tid och rum. Folksuveräniteten kan inte förverkligas utan allmän och lika rösträtt, fria val, organisationsfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet och tryckfrihet. Däremot finns det många olika möjligheter för hur regler och institutioner praktiskt skall utformas. Demokratins teori ger inget svar på frågan vilket valsystem som är bäst, hur ofta folkomröstningar skall användas, vilken ställning riksbanken bör ha eller vilket som är det lämpligaste förhållandet mellan stat och kommuner. Olika länder har valt olika lösningar. Demokratins institutioner kan behöva modifieras i takt med ändrade samhällsförhållanden.

För att analysera dessa variationer i demokratiska styrelsesätt har den jämförande statsvetenskapen utvecklat skilda teorier och begrepp. En grundläggande uppdelning skiljer mellan monolitisk och pluralistisk demokrati (Dahl 1984). Den monolitiska demokratiuppfattningen förutsätter att den politiska makten i samhället utgår från en enda punkt och, givetvis, att denna står under demokratisk kontroll. Demokratins effektivitet avgörs här av statens förmåga att styra samhället.

Den pluralistiska demokratiuppfattningen nöjer sig inte med att den centrala statsmakten är effektiv och står under folklig kontroll. Demokratin är också beroende av hur det övriga samhället är organiserat. Den monolitiska demokratin kräver egentligen bara en stat och ett folk bestående av ett antal individer. Den pluralistiska demokratin fordrar också att det mellan individer och stat finns en mångfald självständiga institutioner och grupperingar såsom föreningar, kyrkor, företag, universitet och massmedier. Detta ligger i linje med vårt förslag om mångfald på olika marknader och inom den offentliga sektorn. Ett sådant organiserat medborgarsamhälle, eller civilt samhälle, är förutsättningen för en öppen, dynamisk och frihetlig samhällsordning.

Med en viss men ändå fullt berättigad renodling kan man hävda att den svenska demokratin rört sig från en demokratiförståelse med starkt monolitiska inslag till en mer pluralistisk syn. Sveriges styrelseproblem i dag sammanhänger med att vi trevande och försiktigt söker former och institutioner för att leva i ett pluralistiskt samhälle, vilket bl.a. tar sig uttryck i försök att finna alternativ till såväl offentliga marknadsregleringar som offentlig organisation av trygghets-system och offentlig produktion av omsorgstjänster.

Pluralism

Ett pluralistiskt samhälle bygger på en blandning av samhällsorganisatoriska principer. Ingen metod för social samordning är den perfekta i den meningen att den passar för alla situationer och problem. Alla kända institutioner har sina nackdelar och begränsningar. Marknaden är exempelvis en överlägsen metod för att åstadkomma effektiv produktion särskilt i en situation där det råder konkurrens, men det är många önskemål som marknaden inte kan uppfylla. Tvingande lagstiftning grundad på majoritetsbeslut är en förutsättning för att kunna garantera medborgarnas trygghet och att upprätthålla för hela samhället gemensamma spelregler, men lagstiftning kan inte ersätta medborgarnas frivilliga engagemang. Självständiga domstolar krävs för att tolka gällande rätt och skydda medborgarnas fri- och rättigheter, men många sociala samordningsproblem kan inte lösas med juridiska metoder. Universitet är till för att hävda vetenskapssamhällets självständighet, men åtskilliga samhällsproblem saknar vetenskaplig lösning. Lokal självstyrelse är en metod för medborgarna att

besluta om gemensamma angelägenheter, men den lokala självstyrelsen begränsas av exempelvis krav på rättssäkerhet och likabehandling. Familjen är en av samhällets grundläggande enheter, men den traditionella familjens roller och arbetsfördelning har ändrats genom samhällets modernisering och kvinnornas ökade förvärvsarbete utanför hemmet. Frivilliga sammanslutningar är ett uttryck för medborgarsamhällets spontana organisering, men starka intresseorganisationer kan komma i konflikt med allmänna samhällsintressen.

Det samhällsorganisatoriska grundproblemet är således inte att välja en institution före den andra, utan att finna en blandning som låter varje institution utveckla sina fördelar men samtidigt minskar nackdelar och bieffekter. Blandningen av institutioner och spelregler bildar ett samhälles konstitution, i vidsträckt bemärkelse.

Tydligt ansvar

Ett grundläggande krav på en pluralistisk samhällsordning är en tydlig ansvarsfördelning. Samhällets olika kollektiva organ måste ha klart formulerade uppgifter och tydliga incitament. Ansvarsfördelningen kräver gränsdragningar mellan olika sfärer i samhället.

Ansvarsfördelningens princip förverkligas om samhället består av en lång rad kollektiva aktörer av olika slag. Varje kollektiv aktör bör ha ett precist definierat ansvarsområde. Institutioner och spelregler bestämmer gränserna mellan olika aktörer, formulerar ansvarsförhållanden och anvisar metoder för att lösa konflikter. Genom dessa principer tillämpas maktindelningstanken över hela samhällsområdet. Pluralismen förutsätter dessutom att varje starkt intresse kontrolleras genom att balanseras av ett motintresse.

Att en aktör har ansvar förutsätter dels att aktören har en preciserad uppgift, dels att aktören är den som blir föremål för belöningar respektive sanktioner. Men ansvar behöver inte sammanfalla med makt och legitimitet. Makt innebär handlingsfrihet och resurser och därmed en reell möjlighet att påverka. En aktör är legitim om denne åtnjuter förtroende och uppfattas ha rätt att handla. Det finns därmed flera fall av bristande samstämmighet mellan ansvar, makt och legitimitet.

Ansvar utan makt och utan legitimitet innebär att någon får ta skulden för uteblivna resultat utan att kunna påverka utfallet eller att vara åtlydd. Makt och ansvar men avsaknad av legitimitet kan vara effektivt men bygger inte på förnuftsmässigt samtycke. Idealet är att ansvar, makt och legitimitet sammanfaller. Först då öppnas förutsättningar för effektivt ansvarsutkrävande. Ett pluralistiskt system möjliggör en långtgående delegering av befogenheter. Delegering kräver kontrakt, ofta av långsiktig natur. Möjligheten att utkräva ansvar förutsätter dessutom klara mål och effektiva granskningsmetoder.

Institutionella förändringar

Det är en sak att påvisa brister, men en helt annan att föreslå ändringar. Många länder har erfarit att reformer av politiska institutioner och spelregler kan få helt andra verkningar än dem som åsyftades, i värsta fall rent motsatta. Det betyder emellertid inte att man bör ge upp försöken att förbättra det politiska systemet. Att avstå från att handla innebär också ett ställningstagande, till förmån för status quo. Även om det perfekta styrelsesättet är en utopi innebär demokratin att det politiska systemet kan lära av misstag och anpassa sig till ändrade förhållanden. Det finns i historien åtskilliga exempel på framgångsrik författningspolitik varigenom ett land förbättrat sitt styrelseskick.

Styrelseskickets renodling

Det politiska systemet förverkligar i dag dåligt huvudprinciperna i det nuvarande svenska styrelseskicket. En viktig anledning är att rollerna blivit oklara och ansvarsfördelningen tenderat att suddas ut. Vi menar att en renodling av ansvaret skulle förbättra systemets funktionssätt.

Staten har tagit på sig allt fler uppgifter som den fått allt svårare att sköta. Staten bör koncentrera sig på sitt fundamentala ansvar för samhällets gemensamma spelregler, medborgarnas grundläggande rättigheter och ekonomisk trygghet samt genuint kollektiva nyttigheter.

En anledning till att den svenska parlamentarismen i dag fungerar illa är att regeringsmakten försvagats. Regeringens bör ges en starkare ställning och riksdagens granskningsmakt bör förstärkas.

Den offentliga förvaltningens roll är i många avseenden oklar. Gränsdragningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter måste bli tydligare och de centrala ämbetsverken måste göras mer resultatinriktade.

Den lokala självstyrelsen har inskränkts, och kommunernas ansvar blivit oklart genom omfattande statsingripanden. Kommunerna bör därför få ett större självständigt ansvar.

Folkrörelserna har genom olika korporativa arrangemang blivit alltmer inflätade i den offentliga sektorn. Organisationerna bör därför återges sin självständiga roll i det frivilliga medborgarsamhället.

Det offentliga samtalet förs i allt större utsträckning på massmediernas villkor. Massmediernas oberoende bör stärkas genom en förbättrad journalistutbildning.

5.2 Staten

Förstärkt parlamentarism

Det finns i demokratier två skilda principer att ordna det inbördes förhållandet mellan de högsta statsorganen. *Maktdelningsprincipen* innebär att statsmaktens olika grenar har sina egna avgränsade ansvarsområden. Det verkställande organet och det lagstiftande organet delar på makten. *Parlamentarismens* princip innebär däremot att riksstyrelsens tyngdpunkt förskjuts till regeringen. Regeringen sitter kvar så länge den tolereras av riksdagen. Parlamentets viktigaste uppgift är att ange politikens allmänna inriktning genom att utse regering, att löpande följa och utvärdera regeringens arbete samt att utkräva ansvar av regeringen (Holmberg & Stjernquist 1980).

Det svenska styrelseskicket har, som så många andra europeiska konstitutioner, utvecklats från maktdelning till parlamentarism. Regeringsformen 1809 präglades av den då tidstypiska maktdelningsdoktrinen. Den nya regeringsformen 1974 säger däremot uttryckligen att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statsskick, men i praktiken finns det fortfarande kvar starka inslag av maktdelningstanken (Tarschys 1984). Debatten om riksdagens roll visar att spänningen mellan de två skilda principerna fortfarande är levande. Dagens politiska system har inte dragit de fulla konsekvenserna av parlamentarismens principer.

Parlamentarismen innebär att riksdagen är folkets främsta företrädare, men att det är regeringen som styr riket. Det svenska systemet fungerade någorlunda väl i tider då regeringen kunde räkna med ett stabilt underlag i riksdagen. I takt med att regeringens stöd blivit osäkrare, har den fått allt svårare att fylla de uppgifter som ställs av parlamentarismen.

Ett talande bevis på den svenska parlamentarismens svaghet är regeringskrisen i februari 1990. I samband med riksdagens diskussion om regeringens förslag till allmänt lönestopp uttalade statsministern att regeringen skulle avgå om förslaget fälldes. En majoritet av riksdagen röstade nej till regeringens proposition och regeringen avgick. De partier som föllt regeringen önskade emellertid inte att bilda en ny regering.

Regeringskrisen 1990 visar att regeringen har ansvaret att styra riket men numera ofta saknar makt att fylla denna författningsenliga uppgift. För att bringa det politiska systemet närmare sina grundläggande principer måste regeringens ställning stärkas. Det finns i andra europeiska länders författningar flera metoder att förstärka parlamentarismen.

Den tyska författningen 1949 utformades mot bakgrund av de negativa erfarenheterna av Weimar-republikens svaga regeringsmakt. En viktig del i dagens tyska parlamentarism är *konstruktivt misstroendevotum*. Förbundsdagen kan rikta

misstroendeförklaring mot förbundskanslern bara om en majoritet av förbunds-
dagen samtidigt väljer en ny förbundskansler. Vi föreslår att motsvarande regel
införs i den svenska regeringsformen. Riksdagen skulle därmed kunna avsätta
en regering endast om riksdagen samtidigt kan se till att en ny regering bildas.

Regeringens position skulle dessutom kunna stärkas genom en regel liknande
den som finns i den franska konstitutionens paragraf 49:3. Om regeringen inför
behandlingen av ett lagförslag förklarar att den sätter sitt förtroende på spel
betraktas lagförslaget som antaget såvida inte parlamentet riktar misstroendeför-
klaring mot regeringen. En sådan regel bör kombineras med en bestämmelse om
konstruktivt misstroendevotum.

Frankrikes författning erbjuder dessutom en metod som förhindrar att parla-
mentet styckar upp regeringsförslagen i småbitar. Regeringen kan begära en
paketomröstning så att parlamentet endast har att välja mellan att antingen helt
acceptera eller helt förkasta regeringens förslag. Kommissionen föreslår att
dessa regler införs i den svenska regeringsformen, men att deras giltighetsom-
råde begränsas till statsbudgeten samt lagstiftning som kan beslutas genom enkel
majoritet i riksdagen. Inom dessa områden innebär förslagen att regeringens
makt förstärks. Däremot bör riksdagen ha ett starkt inflytande över de lagar som
rör statsskickets principiella grunder. Beslut om grundlagar och riksdagsord-
ningen, samt beslut som berör grundläggande fri- och rättigheter, bör därför
fattas enligt nuvarande regler. Dessutom föreslår vi att riksdagen i viktiga
avseenden ges en starkare ställning. Som närmare utvecklas nedan är det speci-
ellt riksdagens granskningsmakt som behöver förstärkas.

Den renodling av parlamentarismens princip som kommissionen förespråkar
får viktiga konsekvenser för regeringen, för riksdagen och för statsbudgeten.

Regeringen: politisk handlingskraft

Parlamentarismen utpekar regeringen som den verkställande maktens centrum.
Även om yttre betingelser, såsom de internationella förhållandena och det
statsfinansiella läget som ärvts av tidigare regeringar, starkt begränsar en
regerings möjligheter att förverkliga sin politik finns det även viktiga inre
betingelser. Så betyder exempelvis regeringens egen organisation mycket för att
den parlamentariska demokratis idé förverkligas.

De starkt förändrade kraven på regeringens handlingsförmåga har endast satt
svaga spår i regeringskansliets inre uppbyggnad. Svunna skeden i svensk
historia präglar dagens regeringskansli (Larsson 1990). Ända till relativt långt
in på 1900-talet dominerade den juridiska handläggningen i departementens
dagliga arbete. Departementens ställning som översta förvaltningsinstans ställde
stora krav på noggrann och korrekt handläggning. Under mitten av detta sekel
expanderade den offentliga sektorn starkt. Uppbyggnaden av välfärdsstaten gav

departementen rollen som centralplanerande sektorsorgan. Ännu i dag ligger departementens främsta kompetens i att handlägga ärenden och skriva propositioner.

Men regeringskansliets gamla uppgifter förlorar nu, åtminstone relativt, i betydelse. Ansvaret för förvaltningsärendena förskjuts genom delegering till självständiga domstolar eller myndigheter. Slutet på den offentliga sektorns expansion har drastiskt minskat behovet av att bygga ut stora centrala planeringsorgan.

Departementen ställs inför nya krav. En central uppgift är att förverkliga finanspolitikens övergripande målsättning att utnyttja de offentliga resurserna effektivt. Statens förändrade samhällsroll får också direkta konsekvenser för regeringskansliet. Departementens uppgift blir att analysera samhällsutvecklingen inom olika områden för att ge regering och riksdag underlag för en bedömning av i vilken mån de allmänna politiska riktlinjerna förverkligas. Kraven på informationsunderlag och analyskapacitet ställs därför allt högre.

Huvuddragen i dagens departementsorganisation speglar välfärdsstatens olika sektorsintressen. De interna samordningsmekanismerna ställs därmed på hårda prov, särskilt i det svenska styrelseskicket med dess starka betoning på regeringens kollektiva ansvar. De viktigaste samordningsorganen inom regeringen är i Sverige, liksom i flertalet andra parlamentariska system, statsministerns kansli och Finansdepartementet. I en koalitionsregering tillkommer eventuellt särskilda samordningskanslier.

Erfarenheterna under de senaste femton åren visar att regeringens inre samordning behöver förstärkas. Behovet av sektorsövergripande bedömningar blir allt större. Den traditionella budgetprocessen har inneburit att olika sektorsintressen tävlar med varandra, med Finansdepartementet som överdomare. Finansdepartementets främsta uppgift har varit att säga nej till krav på ökade utgifter. Flera års försök att "vända nejet" har visat på trögheten i de gamla procedurerna. En omvänd ordning skulle innebära att regeringen i ett tidigt skede sätter de allmänna riktlinjerna och anger utgiftsramarna. Ansvaret för hur uppgifterna konkret skall utföras förläggs till lägre nivåer i den offentliga organisationen. I stället för att som i dag, något karikerat, ha en budgetprocess där totalsumman i budgeten blir resultatet av en addition av enskilda poster, går den alternativa strategin ut på att, med utgångspunkt från en given total utgiftssumma, dela upp denna givna summa på enskilda poster.

Det blir därmed en huvuduppgift för departementen att följa utvecklingen för att bevaka att intentionerna i olika utgiftsprogram uppfylls. Även om det inte varit möjligt att inom ramen för denna kommission i detalj ange vilka organisatoriska konsekvenser som följer av dessa förändrade uppgifter vill vi åtminstone ange några tänkbara förslag och deras konsekvenser.

Varje regering bestämmer själv över sin egen organisation, men regeringskansliets administrativa uppbyggnad är mycket trögrörlig. Indelningen i många

små fackdepartement är ett uttryck för den offentliga verksamhetens sektorisering. Om regeringen skall kunna fylla sitt ansvar för den övergripande politiska ledningen fordras färre departement med mer allmänna uppgifter. Antalet statsråd borde minska snarare än öka. Om regeringen består av ett större antal ledamöter uppstår i stället ett behov av ett inre kabinett eller motsvarande.

Visserligen kan ett litet regeringskansli underlätta överblick och styrbarhet, men kravet på analyskapacitet medför att departementen behöver överta en del utvecklingsverksamhet som i dag ligger inom de centrala ämbetsverken.

Departementsstrukturen kan göras mer flexibel. Större departement framtingar mer samlande perspektiv. Departementens revir kan också brytas ned på projektgrupper tvärs över departementsgränserna för tidsbegränsade uppgifter.

Departementens chefstjänstemän är i dag statssekreteraren, rättschefen och expediteschefen. De båda senare är opolitiska tjänstemän med juridisk utbildning. Statssekreteraren var ursprungligen en opolitisk tjänstemannabefattning, men uppgifterna har utvecklats till en rent politisk syssla. När statsrådet avgår lämnar även statssekreteraren sin befattning. Statssekreteraren har därmed fått en dubbel uppgift som både "viceminister" och som administrativ ledare för departementsorganisationen.

Departementens ledningsorganisation behöver förstärkas. Varje departement bör få en enda opolitisk chefstjänsteman. Chefstjänstemannen skulle inte behöva ha juridisk utbildning; kravet på ekonomisk kompetens måste väga tungt. De olika departementens chefstjänstemän kan tillsammans bilda ett kollegium som utövar den administrativa ledningen över regeringskansliet. Statssekreterarens politiska roll renodlas. Därmed förstärks både den politiska och den administrativa ledningen av departementsarbetet. I Danmark leds ministeriets arbete av en opolitisk departementschef, men här saknas statssekreterare. I Norge finns både en politisk statssekreterare och en opolitisk chefstjänsteman (departementsråd). Vi föreslår den norska modellen.

Rekryteringen till regeringskansliet behöver förändras. Juristkompetensen koncentreras till de rent rättsliga aspekterna av departementsarbetet. Humanistisk och samhällsvetenskaplig, särskilt ekonomisk, expertis ges ökad vikt vid rekryteringen. Regeringskansliet bör uppställa bestämda akademiska examenskrav för nyanställning. Kompetensen höjs genom ökad rekrytering av forskarutbildade.

En betydande del av regeringskansliets arbete upptas av enskilda detaljfrågor som alstras inte minst genom riksdagsledamöternas motioner, interpellationer och frågor. Regeringens arbete påverkas i hög grad av riksdagens funktionssätt.

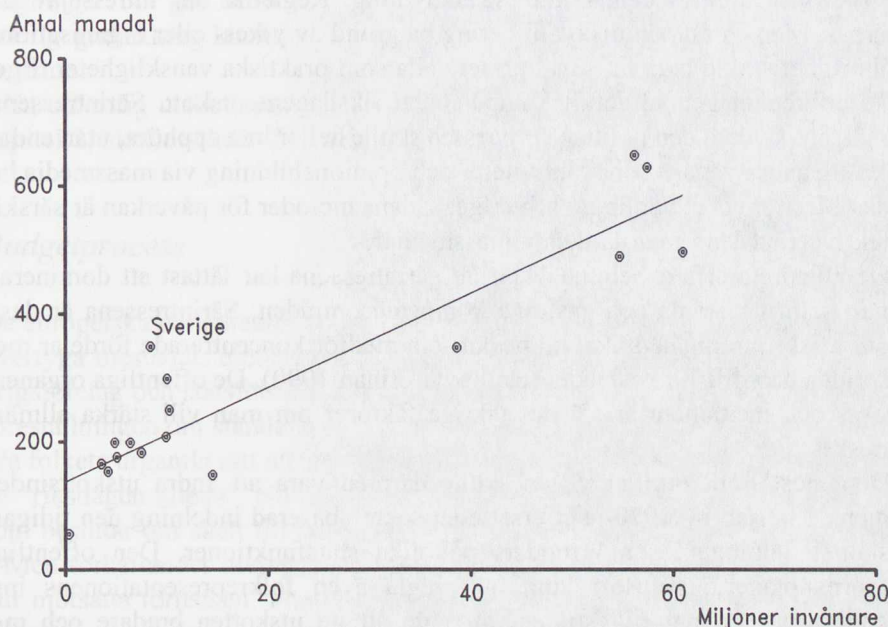
Riksdagen: allmänintressets försvarare och regeringens kontrollant

Vacklandet mellan maktdelningens och parlamentarismens principer har gjort riksdagens roll oklar. En renodling av parlamentarismen skulle få betydelsefulla konsekvenser för riksdagens arbete. Att riksdagen utgör folkets främsta företrädare innebär inte nödvändigtvis att alla konkreta politiska beslut reellt sett avgörs i riksdagens kammare. Parlamentarismen innebär tvärtom att den praktiska politiken utformas av regeringen. Riksdagens grundläggande uppgift är att ställa regeringen inför ansvar. Riksdagen har möjlighet att avsätta regeringen och tillsätta en ny. Riksdagen anger därigenom de allmänna politiska riktlinjerna för landets styrelse och har till uppgift att kontinuerligt bevaka att huvudlinjerna följs i den praktiska politiken (Schück m.fl. 1992).

Riksdagens primära roll blir därmed att definiera och hävda det allmänna medborgarintresset. Allmänintresset framkommer sällan som en enkel addering av intressegruppers eller regioners särintressen. Det fordras en förmåga att finna den lösning som är bäst för landet som helhet. Ingen enda grupp eller person har monopol på klokhet och samhällsansvar. I en demokrati är formuleringen av allmänintresset en ständigt pågående process där den offentliga debattens åsiktsbrytningar spelar en avgörande roll. Det finns i debatten olika åsikter om det politiska representationsuppdragets natur (Holmberg & Esaiasson 1988). En del riksdagsledamöter anser sig i första rummet vara företrädare för sin valkrets. Andra riktar lojaliteten främst mot bestämda gruppintressen. Vi menar att detta är ett olyckligt förhållande. Varje riksdagsledamot är vald för att efter bästa förmåga representera *hela nationens* intresse.

Huvudproblemet med dagens svenska riksdag är att allmänintresset har svårt att hävda sig gentemot olika slag av särintressen. Våra förslag syftar till att stärka riksdagens möjligheter att fylla sin roll i ett parlamentariskt system. Om regeringens makt att agera stärks måste också riksdagens granskningsmakt förstärkas. Det är en utbredd uppfattning att riksdagen med sina 349 ledamöter är för stor. Det finns länder som har större parlament än Sverige, men den svenska riksdagen är ungefär dubbelt så stor som länder med motsvarande folkmängd (*Diagram 5.1*). En mindre riksdag skulle bli mer effektiv och handlingskraftig. Med en mindre riksdag kan inte sektorsspecialiseringen drivas så långt. Varje ledamot tvingas i stället ta ansvar för ett större område. Ledamotsantalet bör halveras.

Diagram 5.1 Parlamentens storlek i Europa



Källa: Petersson 1993, Bearbetning av Peters 1991, tabell 3.3.

I internationellt perspektiv har Sverige korta valperioder. Med en mandattid på tre år begränsas regeringens möjligheter att bedriva en självständig, kraftfull och långsiktig politik. Kommissionen anser att mandatperiodens längd bör öka till fyra eller helst fem år, även om vi inte tror att en sådan reform ensam räcker för att lösa dagens politiska problem.

Förslagen om färre mandat och längre valperioder har samma syfte. På samma sätt som en mindre riksdag är mer ägnad att se till hela nationens intresse leder längre mandatperioder till längre tidshorisonter. Därmed stärks det långsiktiga allmänintresset.

Några av de viktigaste betingelserna för riksdagens sammansättning regleras inte i författningen. Makten över rekryteringen ligger i partiernas egna händer. Valkretsorganisationerna och lokalpolitiska intressen väger tungt. Partierna skulle ha större förutsättningar att höja sig över begränsade lokala och regionala intressen om de, jämsides med dagens valkretslistor, oftare nominerade rikskandidater som hade mer intresse av att beakta helhetsperspektiv och allmänna samhällsintressen.

Det är ett faktum, inte endast i den svenska folkrepresentationen, att uppdrag såsom utskottsplacering i stor utsträckning bestäms av gruppstillhörighet: jordbrukare tenderar att placeras i jordbruksutskottet, lärare i utbildningsutskottet

osv. En möjlighet att motverka denna tendens vore att genom olika slag av restriktioner minska denna intresseanknytning. Reglerna om intressejämv bör skärpas. Men en allmän diskvalificering på grund av yrkes- eller organisations-tillhörighet skulle leda till såväl principiella som praktiska vanskligheter. Egen yrkeserfarenhet ger värdefull kompetens åt riksdagens utskott. Särintressenas försök att påverka den politiska processen skulle heller inte upphöra, utan endast söka sig andra vägar. Lobbyaktiviteter och opinionsbildning via massmedia har redan blivit mycket vanligare i Sverige; sådana metoder för påverkan är särskilt effektiva i ett land med lättleda massmedier.

De allmänna erfarenheterna visar att särintressena har lättast att dominera i organ som har smala och ensidiga kompetensområden. Särintressena är dessutom särskilt framgångsrika vid beslut som medför koncentrerade fördelar men utspridda och diffusa kostnader (Hall & Grofman 1990). De offentliga organens ansvar och incitament är således viktiga faktorer om man vill stärka allmänintresset.

Den mest framkomliga vägen skulle därmed vara att ändra utskottsindelningen. I början av 1970-talet ersatte en sektorsbaserad indelning den tidigare utskottsindelningen, som grundats på olika statsfunktioner. Den offentliga sektorns planeringsfilosofi kom att prägla även folkrepresentationens inre organisation. En naturlig strategi nu vore att ge utskotten bredare och mer övergripande uppgifter. Jordbruksutskottet bör exempelvis ingå i ett allmänt näringsutskott. Finansutskottet borde också, som redan flera gånger tidigare föreslagits, ges en överordnad roll vid behandlingen av statsbudgeten (SOU 1987:6).

I jämförelse med många andra länders parlament har den svenska riksdagens ledamöter en långtgående initiativrätt (Tarschys 1984). Motionsfloden vittnar om den press som vilar på de svenska riksdagsledamöterna att profilera sig, inte minst gentemot hemmaopinionen. Om strävan är att koncentrera riksdagens arbete till politikens huvudlinjer borde man inskränka rätten att väcka enskilda motioner, exempelvis genom förbud att väcka ett och samma förslag mer än en gång per mandatperiod. Inskränkningar i motionsrätten är särskilt påkallade när det gäller förslag som leder till ökade statsutgifter.

För att riksdagen skall kunna bedriva en aktiv granskningsmakt fordras tillgång till kvalificerat stöd. Riksdagsledamöterna i dag är mer inriktade på att besluta om nya reformer än att utvärdera tidigare beslut, trots att uppföljning och revision skulle ge stora möjligheter att sätta strålkastarljuset på oegentligheter och ineffektivitet. Riksdagens revisorer bör därför ges större resurser och göras till ett av riksdagens viktigaste organ. Däremot skulle inte riksdagen behöva genomföra alla granskningar i egen regi. Revisionstjänster kan upphandlas genom entreprenad från svenska och utländska granskningsorgan. Tempot i granskningarna måste höjas; riksdagen måste få snabbare återföring av information om effekterna av fattade beslut. Oegentligheter som upptäcks

måste leda till ett reellt ansvarsutkrävande. Publicering och offentliga utfrågningar bör ges ökad vikt. Riksdagen skulle genom systematisk och slagkraftig granskning kunna skaffa sig en plats närmare den offentliga debattens centrum.

En offentlig utskottsutfrågning av riksbankschefen, i linje med vårt förslag i kapitel 2, skulle säkert fånga allmänhetens intresse.

Budgetprocess

De europeiska parlamenten uppkom en gång som en metod för kungamakten att övertyga mestadels motsträviga undersåtar att med skatter bidra till allt dyrare krigsföretag och statsförvaltning. Riksdagens legitimitet grundas fortfarande på föreställningen om ständernas och allmogens samtycke till uttaxeringar. "Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta" utövades enligt 1809 års regeringsform av "riksdagen allena". Nu gällande regeringsform stadgar att det är riksdagen som beslutar om skatt till staten.

Men förhållandet mellan folkrepresentation och beskattningsmakt har i dag fått motsatta förtecken. Förr var det riksstyrelsens företrädare som försökte få folkets ombud att acceptera skattehöjningar. Under senare år har det tvärtom varit riksdagen, inte minst efter påtryckningar från olika intressegrupper, som verkat för höjda offentliga utgifter, medan regeringen, särskilt dess Finansdepartement, strävat efter finanspolitisk återhållsamhet. Riksdagens oförmåga att hävda det allmänna samhällsintresset visar att budgetprocessen måste reformeras.

Varken den offentliga sektorns expansion eller problemen med finansieringen av de offentliga utgifterna är unika för Sverige. Vad som frapperar när man jämför skuldsättningen i OECD-länderna under de senaste decennierna är emellertid olikheten i utvecklingen. Medan länder som Frankrike, Kanada, Storbritannien och Österrike haft i stort sett konstanta eller sjunkande nettostatsskulder, finns en annan grupp representerad av Belgien, Grekland och Italien där statsskulden vuxit okontrollerat. Statistisk analys visar att det varit ländernas interna förhållanden, snarare än utifrån kommande makroekonomiska störningar, som förklarar skillnaderna. En undersökning av EG-länderna (von Hagen 1992) ger belägg för att budgetprocessens utformning har tydliga effekter på utfallet. Institutionella reformer framstår därmed som en lovande väg att sanera de offentliga finanserna.

Budgetprocessen kan indelas i tre faser. I den första utvecklas budgetförslaget i en dialog mellan fackdepartementen och Finansdepartementet, där fackdepartementens bud i sin tur baseras på äskanden från underställda myndigheter. I den andra fasen blir budgetförslaget föremål för debatt och beslut i riksdagen. I den tredje fasen omsätts budgeten i praktiken, varvid mer eller mindre

utvecklade styr- och kontrollinstrument avses garantera att de offentliga medlen utnyttjas som avsett.

Denna process rymmer ett dilemma för inblandade tjänstemän, ministrar och riksdagsledamöter. Medan var och en har ett allmänt intresse av balans i den offentliga ekonomin kan det finnas mycket starka intressen av expansion på det egna fackområdet eller i den egna regionen, i vissa fall t.o.m. privata intressen.

Lösningen på detta dilemma kan följa endera av två vägar. Den ena innebär att man genom allmänna riktlinjer söker befrämja långsiktighet. Sådana mål av mer eller mindre bindande natur kan avse exempelvis statsskuld, utgiftsramar och flerårsbudgetar. Erfarenheten visar nu att denna metod är relativt verkningslös. De allmänt deklarerade målen saknar i praktiken styrkraft för politiker och tjänstemän.

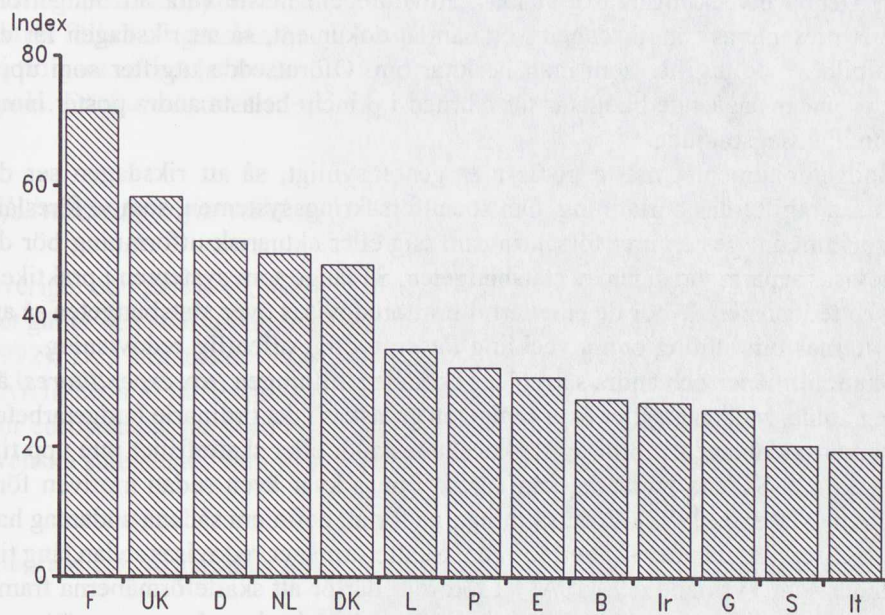
En andra väg har visat sig mer framkomlig. Denna metod innebär att de inblandade parterna binds av handlingsrestriktioner i varje fas av budgetprocessen. Inom regeringskansliet ges de samordnande organen, statsministerns kansli och Finansdepartementet, en överordnad ställning. En totalram för budgeten fastläggs i ett tidigt skede av processen. Riksdagsbehandlingen erbjuder få eller inga möjligheter till ändringar och tilläggsförslag. Riksdagen diskuterar enskilda poster först sedan ramen för hela budgeten fastställts. Budgeten är transparent i det avseendet att utgifterna och inkomsterna är tydligt redovisade. Budgetramarna tillämpas strikt av de verkställande organen. Uppföljning och löpande utvärdering ges en framskjuten roll.

Den svenska budgetprocessen har undersökts efter samma metod som studien av EG-länderna (Molander 1992). Slutsatsen är att den svenska budgetprocessen i internationellt perspektiv är mycket svag. Sverige hamnar näst sist i rangordningen tillsammans med Belgien, Grekland och Italien, länder som fört en ohållbar statsskuldspolitik (*Diagram 5.2*).

Restriktioner på handlingsfriheten i beslutsprocessen visar sig ha en betydande effekt på budgetutfallet. Om man utnyttjar den tidigare studien av sambandet mellan budgetprocessen och statsskulden, finner man att en uppstramning av processen till dansk nivå kan väntas minska den svenska nettoupplåningen med nästan 5 % av BNP och statsskulden med 23 % av BNP. En mer ingående analys visar dessutom att det är de inledande faserna i budgetprocessen som är mest avgörande. Budgetdokumentets utformning i regeringskansliet och den efterföljande behandlingen i parlamentet har stor betydelse.

Utrymmet för förbättringar i den svenska budgetprocessen är alltså betydande. Reformerna bör inriktas mot såväl budgetprocessens tre huvudfaser som budgetdokumentets utformning.

Diagram 5.2 Budgetprocessens stramhet i EG-länderna och Sverige



Källa: Molander 1992.

Det arbete som inletts för att strama upp *regeringskansliets budgetberedning* fullföljs. Budgetramarna skall otvetydigt ange både totalutrymme och fördelning mellan huvudområden. Regeringen måste i ett tidigt skede av processen lägga fast en bestämd ram som baseras på finansministerns bedömning av det totala utgiftsutrymmet. Regeringen har sedan ett gemensamt ansvar för prioriteringen inom denna ram. De samordnande enheterna, Statsrådsberedningen och Finansdepartementet ges en tydlig, framskjuten roll. På sikt bör budgetåret läggas om till kalenderår. Mycket talar även för en kortare och mer koncentrerad budgetberedning.

En stor andel av budgeten styrs med automatik. Ett sådant system kan ibland vara nödvändigt av rent praktiska skäl och är inte i alla avseenden negativt för utgiftsutvecklingen. På många områden kan dock automatiska indexeringar verka utgiftsdrivande, varför typen av automatik har betydelse för resultatet. Mellan extremformerna, automatisk uppräknings enligt ett prisindex och fast utgiftsram (s.k. *cash limit*) finns ett antal varianter. Utgiftsutvecklingen kan bäst kontrolleras med fasta utgiftsramar. Regler om automatik har den nackdelen att status quo normalt tas som utgångspunkt i dialogen mellan fackdepartement och Finansdepartement. Utgifterna måste prövas mer förutsättningslöst, så att bevisbördan i större utsträckning läggs på fackdepartementen.

Under senare år har allt större utgiftsposter kommit att brytas ut ur budgetpro-

positionen för att hänskjutas till kompletteringspropositionen eller särpropositioner. Denna utveckling måste vändas. Huvudregeln måste vara att budgetförslaget presenteras för riksdagen i ett samlat dokument, så att riksdagen får en totalbild av de utgifter som man beslutar om. Oförutsedda utgifter som uppträder under pågående budgetår får därmed i princip belasta andra poster inom samma anslagsområde.

Budgetdokumentet måste göras mer genomsynligt, så att riksdagen ser de faktiska utgifternas omfattning. Om socialförsäkringssystemen, som vi föreslår, så småningom ges en mer försäkringsmässig eller aktuarisk utformning bör de redovisas separat vid sidan av statsbudgeten. Så länge som systemen i praktiken är skattefinansierade bör de emellertid bruttoredo visas över statsbudgeten så att utgifternas omfattning och utveckling får en tydlig, offentlig redovisning.

Skatteförmåner och andra särregler i skattelagstiftningen (*tax expenditures*) är i dag dolda. Medan utgifter över budgeten granskas i det ordinarie budgetarbetet kommer undantagen i form av sänkta skatteskalor eller skattefrihet inte upp till granskning. Sådana undantag kan därför finnas kvar även sedan motiven försvunnit (Mattsson 1992). Förutsättningarna för att definiera sådana undantag har kraftigt förbättrats efter skattereformen. Skatteförmåner redovisas sedan lång tid i länder som Tyskland och USA. Vi förordar därför att skatteförmånerna framgent särredovisas och görs till föremål för årliga beslut på samma sätt som utgifterna.

Alla erfarenheter pekar på att *riksdagens budgetbehandling* är av central betydelse för de offentliga finanserna. Som vi tidigare konstaterat finns det i dag stora brister. Den svenska riksdagen har förlorat sig i detaljfrågor, samtidigt som den inte klarar sin centrala uppgift att åstadkomma sunda statsfinanser. Beslutsprocessen måste därför helt läggas om.

Budgetpropositionen remitteras först till Finansutskottet, som tar ställning till totalram och fördelning mellan stora utgiftsområden. Oppositionspartierna ges därvid tillfälle att presentera sina alternativa budgetförslag. Efter en allmän ekonomisk debatt beslutar riksdagen om budgetramen. Varje fackutskott har därmed fått ett fast utgiftstak. Förslag till nya utgifter måste därför innefatta specificerade besparingar på samma belopp inom respektive utskottsområde. Slutligen beslutar riksdagen om den detaljerade budgeten.

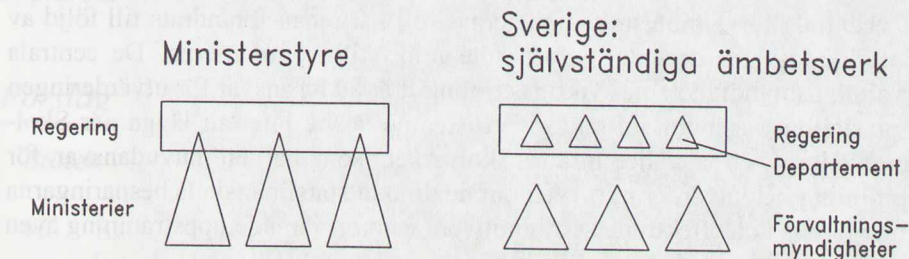
En sådan uppstramning av riksdagens beslutsprocess innebär inte en inskränkning av demokratin. Den svenska riksdagens fria motionsrätt är internationellt sett mycket ovanlig. I demokratier som Storbritannien och Frankrike är de enskilda parlamentsledamöternas initiativrätt kraftigt beskuren. De nödvändiga ändringarna i regeringsformen och riksdagsordningen beslutas av riksdagen och det är därmed fråga om en frivillig självbegränsning. Det blir riksdagen som själv skapar de nya regler som gör att den bättre förmår att fylla sin egentliga uppgift.

Men det formella budgetbeslutet innebär inte att riksdagens befattning med finanspolitiken upphör. Tvärtom får riksdagen då sin stora uppgift, nämligen att aktivt följa och granska hur de allmänna politiska riktlinjerna verkställs. Som vi tidigare utvecklat är det i detta avseende som riksdagen har sin stora roll att spela. Därför måste riksdagens granskningsmakt förstärkas.

Självständiga förvaltningsmyndigheter

Sverige, och delvis Finland, skiljer sig från det allmänneuropeiska mönstret när det gäller den statliga centralförvaltningens organisation (Petersson & Söderlind 1992). Den organisatoriska klyvningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter är internationellt sett ovanlig (*Diagram 5.3*). Frågan är om Sverige bör europaanpassas även i detta avseende eller om det finns skäl att bevara den svenska säregenhet vars rötter går tre sekel bakåt i historien.

Diagram 5.3 Regeringen och myndigheterna



Andra staters erfarenheter av ministerförvaltning och stora ministerier är inte helt positiva. Överbelastning och styrbarhetsproblem har länge plågat många länders statsförvaltning. Flera länder har sökt avhjälpa problemen genom att avskilja mer fristående förvaltningsmyndigheter och därigenom i praktiken kommit att närma sig det svenska systemet.

Den närmare innebörden av den svenska doktrinen om självständiga ämbetsverk är omstridd. Regeringsformen innehåller två principer, vilka pekar i skilda riktningar. Den ena är att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, den andra är att ingen utomstående, allra minst regeringen, får bestämma över en förvaltningsmyndighet när det gäller myndighetsutövning och lagtillämpning. Särskilt omdiskuterat är det vilka möjligheter departementen har att via informella kontakter påverka myndigheterna.

Kommissionens uppfattning är att den allmänna principen bör behållas, men att den bör tillämpas klarare. Regeringen skall, enligt parlamentarismens principer, styra riket. Principen om ämbetsverkens självständighet får givetvis inte tolkas som att en myndighet kan driva en politik stick i stäv med regeringens. Gränsen mellan departement och myndigheter måste dras med ledning av rättsstatens fundamentala åtskillnad mellan normgivning och normtillämpning. Styrning genom informella underhandskontakter riskerar att leda till oklara roller och otydliga ansvarsförhållanden. Styrningen måste äga rum genom rättslig normgivning, tydlig delegering och strikta kriterier för ansvarsutkrävande.

Alltför otydliga gränser mellan myndigheter och departement medför en fara att sektoriella särintressen invaderar regeringskansliet. Riksdag och regering har till uppgift att fastlägga de allmänna ramarna genom att prioritera mellan olika samhällssektorer. Men många ämbetsverk har byggts upp och grundat sin identitet på välfärdsstatens olika sektorer. Kontakterna med dessa sektors intressegrupper är ofta intima. Ämbetsverk och fackdepartement har därför ofta fungerat som särintressenas ambassader. Att avskaffa lekmannastyrelserna med deras korporativa inslag är ett naturligt steg i riktning mot att reducera särintressenas makt över den offentliga politikens utformning.

De centrala förvaltningsmyndigheternas roll har redan förändrats till följd av att utföraransvaret decentraliserats, inte minst till kommunerna. De centrala förvaltningsmyndigheternas viktigaste uppgift är att ha ansvar för utvärderingen av prestationerna inom sin sektor. Ett exempel är beslutet att lägga ner Skolöverstyrelsen och i stället inrätta Skolverket, som har ett huvudansvar för uppföljning och utvärdering. Även om de direkta statsfinansiella besparingarna är marginella kan effektivitetsskäl motivera en motsvarande uppstramning även på andra områden.

Den offentliga förvaltningen inom åtskilliga områden plågas i dag av alltför många nivåer. Ärenden som vandrar mellan olika myndigheter och mellan skilda instanser inom en myndighet leder till dubbelarbete, uppluckrat ansvar och kostsam byråkrati.

Avreglering och minskat behov av tillståndsgivning gör det också möjligt att avskaffa åtskilliga offentliga uppgifter och förvaltningsmyndigheter. Den offentliga regelgivningen kan i varje enskilt fall ha haft goda syften, men dess sammantagna effekter har hämmat enskilda initiativ. Inom åtskilliga samhällsområden finns i dag föreställningen att ingenting är tillåtet utan tillstånd från någon offentlig myndighet. Det finns därför anledning att påminna om en av rättsstatens grundsatser, nämligen att allt som inte är förbjudet är tillåtet.

Riksbanken

Riksbankens speciella ställning som en myndighet direkt under riksdagen kom till stånd under förra seklet för att skydda mot regeringsmaktens (kronans) missbruk av sedelutgivningsrätten. Liknande incitamentsproblem i penningpolitiken motiverar i dag åter en reform.

Riksbankens ställning har tidigare diskuterats i kapitel 2. Våra förslag, som ligger i linje med Riksbanksutredningen, ansluter till de allmänna principer som legat till grund för våra slutsatser om förhållandet mellan regering och myndigheter. En myndighet kan genom delegation ges en långtgående självständighet. Förutsättningen är att verksamheten är transparent och att det finns reella möjligheter att utkräva ansvar.

Riksbankens övergripande uppgift är att värna om penningvärdet på lång sikt. Målet är en låg inflation. Statens möjligheter att låna medel i Riksbanken bör därför avskaffas. Riksbankens självständighet säkras genom vissa institutionella förändringar. Riksbanksfullmäktiges mandatperioder förlängs och dess ledamöter tillsätts genom successiv förnyelse. Riksbankschefen är skyldig att vid regelbundet återkommande tillfällen utfrågas av riksdagsutskott, både i slutna och öppna sammanträden.

Förslag

Staten

92. Renodla parlamentarismens princip. Stärk regeringens ställning. Inför konstruktivt misstroendevotum: regeringen sitter kvar så länge en ny regering inte kan bildas.
93. Stärk Statsrådsberedningen och Finansdepartementet. Reducera antalet fackdepartement.
94. Stärk departementens ledningsfunktion. Varje departement bör få en opolitisk chefstjänsteman, vid sidan av den politiskt utsedde statssekreteraren.
95. Förskjut riksdagens arbete från detaljfrågor till övergripande riktlinjer.
96. Förstärk riksdagens granskningsmakt genom ökade resurser för revision och utvärdering.
97. Minska antalet riksdagsutskott och stärk finansutskottets ställning.
98. Neutralisera särintressenas inflytande i beredande och beslutande organ i riksdagen genom skärpta regler för intressejäv. Ge utskotten bredare ansvarsområden.
99. Förläng mandatperioden till fyra eller helst fem år.
100. Minska antalet riksdagsledamöter, förslagsvis till hälften.

101. Strama upp budgetberedningen i kanslihuset. Regeringen måste i ett inledningsskede i budgetprocessen lägga fast en total ram för de offentliga utgifterna och fördelningen på departement.
102. Finansutskottet bör ges en överordnad roll i riksdagens budgetbehandling. Riksdagen beslutar först om en totalram för budgeten. Riksdagsmotioner med förslag till ökade utgifter måste innehålla motsvarande besparingar.
103. Budgetdokumentet görs heltäckande och tydligt. Alla statsutgifter skall i princip beslutas genom budgeten. Dolda utgifter görs synliga.
104. I samband med att förvaltningsmyndigheternas direkt reglerade uppgifterna minskas, förstärks deras ansvar för redovisning och resultatuppföljning.
105. Riksbanken ges ett tydligt prisstabiliseringsmål och en mer självständig ställning gentemot regering och riksdag. Samtidigt höjs kraven på ansvar och redovisning inför riksdagen.

5.3 Kommunerna

Lokal självstyrelse

Redan regeringsformens inledningsparagraf deklarerar att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom bl.a. kommunal självstyrelse. Sverige har dessutom anslutit sig till den europeiska konventionen om lokal självstyrelse. Kommissionen menar att den kommunala självstyrelsen bör stärkas snarare än försvagas.

Den allra största delen av den offentliga expansionen under 1960- och 1970-talen ägde rum inom kommunerna och landstingen. När den offentliga sektorn i dag står inför rationaliseringar och omstruktureringar är det därför i första hand de lokala självstyrelseorganen som berörs. Här uppstår ett av krispolitikens allvarigaste dilemman. Hur skall den offentliga sektorn kunna omstruktureras samtidigt som den lokala självstyrelsen utvecklas? Och hur skall man se till att de kommunala tjänsterna utsätts för konkurrens och att kommuninvånarna ges större valfrihet?

Den offentliga sektorn i Sverige har tre territoriella nivåer — fyra om man räknar in de kyrkliga församlingarna. På den regionala mellannivån finns i dag ett slags dubbelkommando med en mycket oklar ansvarsfördelning. Landstinget är ett folkvalt självstyrelseorgan. Länsstyrelsen är det viktigaste organet för den statliga länsförvaltningen. Styrelsen i länsstyrelsen är för övrigt en märklig

hybrid eftersom dess ledamöter väljs av landstinget; landshövdingen utnämns dock av regeringen. Hur regionen skall organiseras står för närvarande under debatt; en offentlig utredning (SOU 1992:63) har skisserat tre alternativa framtidsmodeller.

Enligt kommissionens uppfattning är två nivåer tillfyllest för att tillgodose den representativa demokratis krav (*Diagram 5.4*). Sverige har inte den storlek eller heterogenitet som skulle motivera en utveckling i federal riktning. Det är principiellt otillfredsställande att ett sektorsorgan som landstinget har egen beskattningsrätt; varken bostadssektorn eller universitetssektorn har exempelvis rätt att ta ut egna skatter. Landstingen bör avskaffas. De regionala samordningsproblemen kan lämpligast lösas genom avtal eller andra samarbetsarrangemang beroende på sakfrågornas karaktär. Länsstyrelserna minskas till små effektiva staber och renodlas som statens regionala förvaltningsorgan. Styrelsen bör givetvis utses av regeringen.

Diagram 5.4 Direktvalda offentliga organ med egen beskattningsrätt

Territoriell nivå	Nuvarande	Vårt förslag
Nationell	Riksdag	Riksdag
Regional	Landsting	
Kommunal	Kommun	Kommun
Församling	Kyrklig kommun	

Frågan om landstingens avskaffande aktualiserar frågan om sjukvårdens organisation, huvudmannaskap och finansiering. Vi avstår från att ta ställning och hänvisar till pågående utredningsarbete. När det gäller driften får man dock — i linje med vår allmänna pluralistiska syn — tänka sig en blandning av huvud-mannaskap: stat, enskild kommun, samverkande kommuner, stiftelser eller privata läkarhus. När det gäller finansiering kan man tänka sig såväl skattefinansiering som kollektiva eller privata sjukvårdsförsäkringar. Diskussionen om sjukvårdens framtida organisation bör dock utgå från förutsättningen att lands-tingen avskaffas.

Det bör i sammanhanget tillfogas att samma princip måste tillämpas även på de kyrkliga församlingarna. Kyrkans beskattningsrätt bör avskaffas oavsett om statskyrkan bibehålls eller ej.

Den lokala självstyrelsen borde sålunda uteslutande komma till uttryck inom ramen för de nuvarande kommunerna. Två problem står i förgrunden när den lokala självstyrelsens allmänna idé skall omsättas i verkligheten. Det ena gäller kommunernas förhållande till staten, det andra kommunernas inre organisation. De senaste årens politik har varit inriktad på att ge kommunerna nya uppgifter och att samtidigt lämna kommunerna större frihet att själva utforma verksamheten. Men i praktiken har den ökade självständigheten kraftigt begränsats av statens skattestopp; sedan 1991 är den grundlagsfästa kommunala beskattningsrätten de facto satt ur spel.

Kommunerna står i dag inför en skiljeväg. Enligt det ena alternativet blir kommunerna lokala förvaltningsenheter som får en klumpsumma av staten och ett ansvar för att lokalt tillämpa de av den centrala statsmakten satta reglerna. Det andra alternativet innebär en reell decentralisering: kommunerna ges egen beskattningsrätt och en stor frihet att själva utforma sin politik.

Vi menar att decentralisering och lokal självstyrelse är viktiga principer och att den större variationsrikedomen inte endast är en ofrånkomlig utan också en önskvärd konsekvens.

På sikt bör det kommunala skattestoppet därför avskaffas. Att det finns i kraft under några år får ses som en extraordinär övergångslösning. Det är framför allt staten som genom lagstiftning fått kommunerna att expandera sin verksamhet. Statens ansvar för att sanera den offentliga sektorns finanser kan anses kräva akuta och även så drastiska ingrepp som ett kommunalt skattestopp.

Makt och ansvar

När kommunerna återfår sin fria beskattningsrätt aktualiseras den allmänna principen om ett tydligt samband mellan makt och ansvar. Beskattningsrätten är det kanske viktigaste uttrycket för kommunal självstyrelse. Men makten att beskatta måste omgärdas med strikta regler som underlättar ett effektivt ansvarsutkrävande. Skattestoppet bör inte avskaffas förrän sådana konstitutionella förändringar genomförs.

En fundamental förutsättning för att ansvar skall kunna utkrävas är offentlighet och transparens. I det nuvarande systemet är det för den enskilde medborgaren ofta höljt i dunkel hur stor del av den sammanlagda skatten som går till olika ändamål. En separat kommunal skattsedel skulle öka tydligheten. En annan teknik är att låta kommunerna själva bära ansvaret för uppbörden av sin kommunalskatt. Den kommunala redovisningen och revisionen spelar en nyckel-

roll. Staten bör som villkor för sina bidrag ställa skärpta krav på att kommunerna följer gemensamma redovisningsprinciper.

Folkomröstning bör göras obligatorisk vid skattehöjningar. På sikt bör man inte utesluta att den kommunala beskattningsrätten även omfattar valet av skattebas. Inkomstskatten kan kompletteras och delvis ersättas av fastighetsskatt och mervärdesskatt.

I andra länder med mer betydande skillnader i kommunalskatt mellan kommunerna förekommer det att medborgarnas val av bostadsort påverkas av kommunalskatten. En sådan skattekonkurrens kan ge viktiga incitament för en effektiv resurshushållning inom kommunerna.

Genom ett skatteutjämningsbidrag försöker staten i dag minska de skillnader som betingas av att kommunerna har olikartad befolkningsstruktur och geografisk belägenhet. Det kan finnas goda skäl för en sådan territoriell fördelningspolitik. Men det är viktigt att skatteutjämnningen inte hindrar, eller rent av förstör, de mekanismer som är en väsentlig beståndsdel i den lokala självstyrelsens differentiering och dynamik. På sikt borde det statliga skatteutjämningsbidraget därför i ännu större utsträckning än i dag knytas till faktorer som inte påverkas av kommunens egna beslut.

Ända sedan 1862 års kommunallagsreform bygger den kommunala självstyrelsen på en kombination av makt och ansvar. Kommunernas allmänna kompetens är brett formulerad. Gränserna för den kommunala beslutanderätten har sedan dragits med särskild hänsyn till kraven på objektivitet och lika behandling. De kommunala besluten kan överprövas av förvaltningsdomstolarna. Kommunmedlemmarnas besvärsmätt är ett viktigt instrument för att finna rättsliga avvägningar mellan lokal självstyrelse och enskildas rättigheter (Strömberg 1992).

Det finns en risk för att den lokala självstyrelsen i praktiken inskränks genom att staten beslutar om en alltmer detaljerad lagstiftning i form av sociala rättigheter. Den kommunala kompetensens gränser bör därför endast begränsas med hänsyn till rättsstatens *grundläggande* medborgerliga fri- och rättigheter.

Kommunernas inre organisation har redan genomgått betydande förändringar. Den sektoriellt inriktade nämndorganisation som återspeglade den offentliga sektorns uppbyggnadsfas ersätts nu successivt av andra verksamhetsformer. Kommunfullmäktige och beställar-utförarmodeller bör ses som experiment som givit värdefulla erfarenheter, men vilkas generella tillämpbarhet fortfarande är oviss.

I vårt perspektiv bör den lokala folkstyrelsen förändras i samma riktning som vi angivit för den nationella nivån. Principen om pluralistisk demokrati är i högsta grad tillämplig även inom kommunerna. Kommunfullmäktige fyller motsvarande uppgift inom kommunen som riksdagen för hela riket. Kommunfullmäktige skall enligt vår mening koncentrera sig på de långsiktiga spelreglerna för kommunen, bevaka medborgarnas grundläggande rättigheter, se till

att tillgången på lokala kollektiva nyttigheter tillgodoses och alltså ingripa när externa effekter så påkallar.

Däremot finns det ingen anledning att linjera upp den perfekta organisationsmodellen. Varken total politikerstyrning eller fullständig privatisering är något ideal. Erfarenheterna kommer sannolikt att leda till att de flesta kommuner väljer en mångfald. Experiment och försök visar redan att kommunerna väljer sinsemellan olika modeller. Det viktigaste kravet blir därmed fri etableringsrätt. Endast den praktiska erfarenheten kan i det enskilda fallet utvisa om nämndorganisation, bolag, kooperativ, föreningsdrift eller någon annan verksamhetsform är den bästa.

Förslag

Kommunerna

106. Eftersom en viss sektor av ekonomin inte bör ha egen beskattningsrätt, bör landstingen avskaffas.
107. Kyrkans beskattningsrätt avvecklas.
108. På sikt bör det kommunala skattestoppet avskaffas, eftersom det inte är förenligt med principen om kommunal självstyrelse. Kommunal folkomröstning görs obligatorisk vid skattehöjningar.

5.4 Medborgarsamhället

Frivilliga organisationer

Intresseorganisationerna ställer den pluralistiska demokratin inför ett grundläggande dilemma (Dahl 1982). Å ena sidan förutsätter pluralismen en mångfald av självständiga organisationer. Å andra sidan kan dessa organisationer bli så mäktiga att de hotar allmänintresset. Detta dilemma är av två skäl särskilt påtagligt i Sverige. Dels finns här ovanligt stora, välorganiserade och delvis skattefinansierade intressegrupper. Dels innebär den stora offentliga sektorn att organisationerna via politiska påtryckningar kan nå inflytande över väsentliga delar av samhällslivet.

Symbiosen mellan stat och organisationer tar sig uttryck i olika former av korporativa arrangemang (Heckscher 1951; Olsen 1983; Micheletti 1990; Lewin 1992; Rothstein 1992). Detta nära samarbete mellan myndigheter och rörelser har länge ansetts ha ömsesidiga fördelar. Staten har skaffat sig sakkunskap och

kunnat förankra politiska beslut. Organisationerna har haft tillgång till direkta kanaler för inflytande i den politiska och administrativa beslutsprocessen. Men de korporativa institutionernas nackdelar har med tiden visat sig allt allvarligare. Staten har blivit beroende av välorganiserade partsintressen och därigenom fått svårt att hävda allmänintresset. Organisationerna har å sin sida blivit alltmer beroende av politiker och myndigheter, även för sin finansiering.

Korporatismens negativa konsekvenser för organisationslivet är särskilt bekymmersamma i den pluralistiska demokratins perspektiv. I myten om Sverige ingår bilden av vitala folkrörelser. I själva verket har många organisationer stora interna problem. Avtagande medlemsaktivitet och ökat beroende av offentliga bidrag har försvagat organisationernas roll som bärare av medborgarnas frivilliga samhällsengagemang.

Att föreslå en offentlig politik för det civila medborgarsamhället kan förefalla som en självmotsägelse. Den frivilliga sektorn skall per definition stå utanför statens kontroll. Men i dagens Sverige har gränserna mellan den offentliga sektorn och de frivilliga organisationerna kommit att korsas av ett otal förbindelser och ömsesidiga beroenden. På nationell nivå innebär korporatismen att staten givit vissa utvalda organisationer en privilegierad roll. Problemet med klara roller och tydlig ansvarsfördelning är särskilt akut när det gäller de frivilliga organisationernas ställning. Staten och kommunerna måste därför genom aktiva åtgärder återställa rågången mellan å ena sidan politiker och myndigheter och å andra sidan självständiga organisationer. Staten bör i fortsättningen stå neutral i förhållande till de organiserade intressena (*Diagram 5.5*). Denna allmänna princip får flera viktiga konsekvenser.

Diagram 5.5 Staten och organisationerna



Tendenserna till avkorporatisering under det senaste decenniet har framför allt berört de centrala arbetsmarknadsorganisationerna. Svenska Arbetsgivareföreningens beslut att lämna de korporativa organen har berövat Landsorganisationen en viktig inflytandekanal. Men korporatismen är fortfarande stark inom

andra områden och på andra nivåer. Organisationerna fungerar inte sällan som ett slags förvaltningsorgan för staten och kommunerna. Staten ger också organisationerna privilegier genom exempelvis förtroendemannalagen och hyresförhållningslagen. Staten bör inte genom subventioner eller lagstiftning gynna vissa organisationer framför andra.

Omställningsproblemen som följer av internationalisering och individualisering är särskilt stora för fackföreningsrörelsen. Den svenska modellen för medbestämmande i arbetslivet utmanas nu inte bara genom nödvändigheten att få en lönebildning som är mindre inflationsdrivande och mera effektivitetsbefrämjande. Den utmanas också genom den europeiska integrationen. EG-ländernas modell när det gäller de anställdas inflytande är mindre kollektivistisk och mer individcentrerad. I stället för kollektivavtal och samarbetsprocedurer betonas rättslig reglering och grundrättigheter för enskilda individer i deras olika samhällsroller, exempelvis som anställda. Man kan därför vänta sig att utvecklingen i Norden innebär att medbestämmandet i ökad utsträckning baseras på individuella rättigheter (Bruun m.fl. 1990).

Som vi tidigare påpekat är de anställdas kompetens en allt viktigare tillväxtfaktor. Formell utbildning är inte ensam avgörande; idén om det goda arbetet innebär en ständig kompetensutveckling. Fackföreningarnas roll ändras därmed; uppgifterna blir indirekta snarare än direkta. I stället för att själv vara den primära bäraren av rättigheter kommer fackföreningen att vara en rådgivare och konsult åt den enskilde medlemmen.

Omstruktureringen av näringslivet gör gamla organisationsgränser alltmer föråldrade. Uppdelningen mellan arbetare och tjänstemän förlorar i betydelse på allt fler arbetsplatser. En sammanslagning mellan arbetarnas och tjänstemännens fackliga organisationer måste komma förr eller senare. Staten har givetvis ingen anledning att påverka organisationernas inre utveckling, men bör heller inte genom egna åtgärder upprätthålla institutionella arrangemang som fryser en föråldrad struktur.

Svensk fackföreningsrörelse har tidigare visat att den kunnat förena ett försvar för medlemmarnas intressen med samhällsansvar och hänsyn till samhällets långsiktiga intressen. Den stora uppgiften är att bidra till att fackföreningsrörelsen finner en ny lösning på denna dubbla uppgift.

Det offentliga samtalet

En avgörande förutsättning för ett fungerande pluralistiskt system är att makten över informationen är utspridd. Ett monolitiskt, centralstyrt system innebär att härskarna har monopol på information. Ett öppet, pluralistiskt system bygger däremot på kontinuerlig debatt, dialog och kritik. Den svenska regeringsformens

inledningsparagraf fastslår också att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.

Som alltid finns det ett gap mellan ideal och verklighet. Det offentliga samtalet i Sverige har åtskilliga brister. Att föreslå förbättringar leder emellertid snabbt till samma dilemma som när det gäller frivilliga organisationer och politiska partier. Det civila medborgarsamhället skall i princip stå utanför statlig kontroll och att föreslå en offentlig politik kan verka som en självmotsägelse. Men det finns flera sätt genom vilka politiska beslut kan ge bättre betingelser för opinionsbildningen utan att staten behöver gynna eller missgynna den ena eller andra åsiktsriktningen.

En sådan generell förutsättning för en kvalificerad allmän debatt är offentlighetsprincipen, som i vårt land har en mer än två sekel gammal historia. Det är ett första rangens intresse att offentlighetsprincipens allmänna idé, som innebär att varje medborgare har rätt till insyn i de offentliga organen, inte ytterligare urholkas. Om Sverige knyts närmare till de europeiska samarbetsorganen är det därför av stor vikt att offentlighetsprincipen värnas.

Massmedia

I det moderna samhället domineras opinionsbildningen av massmedierna. Det offentliga samtalet förs därför i stor utsträckning på journalisternas villkor. Den journalistiska arbetsmetoden bygger på en alldeles speciell verklighetsuppfattning (Maktutredningens huvudrapport SOU 1990:44). Den journalistiska metoden att genom personifiering och tillspetsning skildra sociala konflikter leder till att aktuella problem ofta bedöms med utgångspunkt från "de berörda", "de drabbade" osv. Enskilda särintressen tenderar därmed att få en gynnad och framskjuten plats. Däremot lämpar sig massmedielogiken sämre för att skildra större samband och generella principer. Mediernas arbetssätt fokuserar enskildheter och befrämjar särintressen.

Massmediernas arbetssätt har därmed ett samband med dagens ekonomiska och politiska kris. Media har givetvis inte orsakat den ekonomiska krisen, men medierna utgör en del av förklaringen till att de nödvändiga åtgärderna fördröjts. Allmänintresset har haft svårt att hävda sig gentemot särintressena såväl i den allmänna debatten som i den politiska beslutsprocessen.

Parallellt med att massmedierna fått ökad makt har olika intressegrupper blivit allt skickligare i att utnyttja medierna för sina egna syften. En stor del av mediernas budskap härstammar från nyheter, källor och läckor från bestämda partsintressen. Medborgarna är därmed utelämnade åt en ofta ofullständig och vinklad bild av samhället.

Att dagens massmedier har stora brister innebär givetvis inte att mediernas arbete bör inskränkas eller regleras. Tvärtom är uppgiften att stärka mediernas

självständighet. I linje med kommissionens allmänna principer vill vi understryka vikten av kunskaper och kompetensutveckling. Det faktum att många journalister kan bli lättfångade byten för särintressena måste till stor del skyllas på statens journalistutbildning. Till skillnad från vissa andra länder är det ovanligt att journalister har akademisk grundexamen. Journalistutbildningen borde organiseras som en påbyggnad på en gedigen akademisk ämnesutbildning eller motsvarande kompetens.

Aktivt medborgarskap

Våra förslag kan sägas innebära en omfördelning av makt och ansvar. Konsekvenserna blir särskilt stora för den enskilde medborgaren. I vårt framtidsperspektiv har den enskilde individen större makt, men också större ansvar. Den stigande utbildningsnivån, kvinnornas frigörelse och förbättrad informationstillgång har medfört att dagens medborgare har blivit kunnigare, mer självständiga och mindre auktoritetsbundna. Det finns förvisso alltså stora skillnader mellan olika medborgares förmåga att aktivt hävda sina egna intressen. Skillnaden mellan lågutbildade och högutbildade är särskilt stor. Men medborgarskapets faktiska förverkligande kan inte ses statistiskt. En jämförelse med den allmänna rösträtten är här på sin plats. Kraven på att utvidga av rösträtten bemöttes en gång i tiden med argumentet att kvinnorna, de fattiga och de utbildade inte hade de insikter och kunskaper som fordrades för att få ta del i makten över de offentliga angelägenheterna. Rösträttsanhängarna bestred inte att det fanns kunskapsklyftor, men vände argumentet till sin egen fördel. Just själva utvidgningen av rösträtten (*empowerment*) skulle få en stimulerande effekt. De som fick rösträtt visade sig också bli mer intresserade av att skaffa sig de nödvändiga kunskaperna.

Ökat ansvar leder till ökad förmåga att fylla detta ansvar. Skillnaden mellan lågutbildades och högutbildades valdeltagande minskade också efter hand. Flertalet röstande var länge män; nu är kvinnornas valdeltagande något högre. Även om en ökad individualisering på kort sikt kan favorisera de redan starka grupperna visar erfarenheterna att kunskaperna och färdigheterna med tiden sprider sig till allt större delar av befolkningen (Petersson, Westholm & Blomberg 1987).

Demokratin bygger på en förening av individuellt och kollektivt självbestämmande. Det finns därmed alltid en risk för en konflikt mellan individen och kollektivet. De kollektiva organisationsformerna får inte ersätta personligt ansvar och handlingsfrihet. Organisationerna måste stå fria gentemot staten, deras representanter får inte penetrera staten och den enskilde individen måste stå självständig gentemot organisationerna.

Men det är också angeläget att påpeka att ett ökat individuellt ansvarstagande inte står i motsats till kollektiv organisering. Det kan under gynnsamma villkor råda ett positivt och dubbelriktat samband mellan enskilt och kollektivt handlande. Samverkan kan förstärka möjligheten att genomföra de egna kraven. Frivilliga organisationer utgör en skola i demokrati och stärker den enskilde individens självförtroende och handlingsförmåga.

Det är bara ett pluralistiskt samhälle som tillåter en spontan och dynamisk utveckling av individuellt och kollektivt självbestämmande. Ytterst är detta en fråga om hur man kan kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap.

Förslag

Organisationer

109. Partssammansatta organ bör inte ha beslutande eller rättstillämpande uppgifter. Organisationerna bör därför inte ha representanter i styrelser för offentliga myndigheter.
110. Arbetsdomstolen, Bostadsdomstolen och Marknadsdomstolen avskaffas, och deras dömande uppgifter övertas av domstolar enbart bestående av jurister.
111. Organisationerna bör i högre utsträckning än i dag bära kostnaderna för sin egen verksamhet.
112. Värna offentlighetsprincipen, särskilt i samband med förhandlingarna om medlemskap i EG.
113. Stärk massmediernas självständighet genom bl.a. en mer kvalificerad journalistutbildning.

6 Återhämtning

6.1 Utgångspunkter

Kommissionen har ett budskap som på en gång är traditionellt och radikalt. Budskapet är traditionellt i den meningen att vi utgår från det västerländska samhällets grundprinciper: demokrati och marknadsekonomi. Men budskapet är samtidigt radikalt, eftersom vi föreslår genomgripande förändringar i det svenska ekonomiska och politiska systemet.

Den svenska krisen är nämligen inte endast en kombination av en långsiktig *ekonomisk* system- och strukturkris, en fastighets- och finanskris och en kort-siktig konjunkturkris. Många av dagens ekonomiska problem beror på *politiska* beslut i det förgångna. Problemen sammanhänger också med föråldrade institutioner och regelsystem. Dessa måste utformas så att de ger politiker, myndigheter och företag incitament till ett mer långsiktigt ansvarstagande. En hel del institutionella förändringar är redan på gång i Sverige, både i den privata och den offentliga sektorn. Vi försöker i denna rapport att formulera ett program för fortsatta institutionella reformer med utgångspunkt i några bärande principer: aktivt medborgarskap, pluralism och tydlig ansvarsfördelning. Vi tror att dagens medborgare ansluter sig till dessa principer när de kräver vidgad individuell handlingsfrihet, som förutsätter just ökat ansvarstagande. Politiker och myndigheter får i så fall ett minskat ansvarsområde, men samtidigt ett ökat ansvar när det gäller att sköta uppgifter som de är speciellt lämpade för. Diffusa ansvarsförhållanden har lett till vad Erik Lundberg en gång kallade en "sammanblandningsekonomi".

Vi tillämpar i rapporten de tre principerna om aktivt medborgarskap, pluralism och tydlig ansvarsfördelning på marknadssystemet såväl som på den offentliga verksamheten. Marknadsekonomi och politisk demokrati är de två kända metoderna att kombinera dessa tre principer i samhällslivet.

Marknadssystemet

En marknadsekonomi är ett komplicerat och sofistikerat system för att koordinera miljontals decentraliserade beslut och därmed delegera ansvar. Priser, löner och vinstmöjligheter fungerar som informationsbärare om hushållens önskemål och företagens produktionsmöjligheter. För att ett marknadssystem skall fungera på ett tillfredsställande sätt är det därför nödvändigt att varken privata konkurrensbegränsningar eller offentliga regleringar och skatter deformerar priser, löner och vinstmöjligheter.

Om denna princip tillämpas, blir receptet att ta bort regleringar och att öka konkurrensen. Men marknadsekonomin kan fungera väl endast om staten tar ansvar för väsentliga områden som rättssystem och andra kollektiva nyttigheter, externa effekter, infrastruktur, ekonomisk bastrygghet för medborgarna, en rimlig inkomstfördelning och makroekonomisk stabilitet.

Vad kommissionen vill, när det gäller marknadssystemet, är ingenting mindre än att återupprätta den näringsfrihet som etablerades i Sverige 1846 och 1864, men som under decenniernas lopp allt mer urholkats av regleringar och konkurrensbegränsningar, i stor utsträckning som ett resultat av påverkan från olika, ofta kortsiktiga, särintressen.

Offentlig verksamhet

Liksom marknadsekonomin ger individerna inflytande och ansvar i deras roller som konsumenter och producenter, ger den politiska demokratin dem inflytande och ansvar i deras roller som medborgare. Men för att förverkliga den pluralistiska demokratins idé fordras tydliga ansvarsförhållanden och aktiva medborgare som verkar inom politiska institutioner och på basis av regler som främjar det långsiktiga allmänintresset.

Med dessa förutsättningar kan den offentliga verksamheten på olika områden tillgodose allmänintresset snarare än snäva särintressen. Velfärdsstaten är ett exempel på hur allmänintresset kunnat tillgodoses genom olika trygghetssystem för den enskilde. Men den är också ett exempel på hur fördelningspolitiska konflikter och särintressen efter hand fått oproportionerligt inflytande.

Det är bakgrunden till den reformverksamhet inom den offentliga verksamheten som nu är på gång i många västländer. Målet är inte att montera ned velfärdsstaten, som vi betraktar som en triumf för västerländsk demokrati, utan att avlägsna de överdrifter och felkonstruktioner som blivit ett allvarligt handikapp för samhällsekonomin och därmed hotar att undergräva velfärdsstatens samhällsekonomiska fundament.

När det gäller transfereringssystemen innebär vår huvudstrategi att göra incitamenten mer ändamålsenliga och systemen mer robusta gentemot dags-

politikens svängningar. Vad beträffar den offentliga tjänsteproduktionen är den huvudsstrategi som vi förordar att, där så är möjligt, tillåta och uppmuntra konkurrens.

Behovet av långsiktighet

Långsiktigt stabila regler är viktiga både i privat och offentlig verksamhet. Företag måste, för att vara beredda att investera i Sverige, känna viss säkerhet om framtidens regelsystem, exempelvis när det gäller kontraktssystem på varu- och arbetsmarknaden, inklusive äganderätter (*property rights*), handelspolitik och skatter. Enskilda individer måste veta hur mycket de behöver spara på egen hand och hur stora försäkringar de behöver ta för att känna trygghet inför framtiden. De måste också ha en rimlig chans att bedöma de framtida regler som styr avkastningen av deras egna investeringar i ökad kunskap och yrkesskicklighet, dvs. utbildning i vidsträckt betydelse.

Långsiktighet är viktig också i stabiliseringspolitiken. Kortsiktigt motiverade åtgärder har ofta långvariga verkningar på både inflation och arbetslöshet. Riksdag och regering undvek under 1970- och 1980-talen hög arbetslöshet genom att öka den offentliga sysselsättningen och sänka reallönerna via devalveringar och hög inflation. Men detta uppsköt nödvändiga anpassningar i de offentliga utgifterna och i lönebildningen och gav en brant inflationstrend. När statsmakterna i början av 1990-talet inte längre ville utnyttja dessa metoder, bröt den fulla sysselsättningen ihop i samband med den då pågående kostnadskrisen. Den tidigare politiken dolde också behovet av förändringar i de politiska beslutsprocesserna.

Konflikten mellan kort och lång sikt

Det är inte bara så att kortsiktiga åtgärder påverkar den långsiktiga utvecklingen. Långsiktigt syftande strukturreformer, exempelvis oförutsedda ändringar i olika förmånssystem och minskade offentliga utgifter, har också kortsiktiga makroekonomiska effekter. Det är därför viktigt att gå försiktigt fram med att fasa in långsiktiga strukturreformer, inte bara för att undvika att slå sönder individens planering av sitt liv, utan också för att undvika att driva ned samhällsekonomin i en ännu djupare lågkonjunktur än dagens. Å andra sidan var det en huvudtes i kapitel 2 att beslut i dag om långsiktiga reformer — vare sig det gäller sanering av statsfinanser eller förstärkning av politiska beslutsmekanismer — kan öka den kortsiktiga handlingsfriheten inom stabiliseringspolitiken.

Det är också viktigt att kravet på stabila regler inte blir ett hinder för att ändra dåliga regler och reformera illa fungerande institutioner. Det kan därför uppstå

en konflikt mellan kravet på goda och kravet på stabila regler. Denna konflikt kan bara lösas genom kompromisser. Huvudprincipen måste vara att spelreglerna inte ändras annat än när det är fråga om stora och uppenbara förbättringar. Möjligheter att följa denna princip i praktiken ökar om reglerna genom konstitutionella arrangemang görs svåra men inte omöjliga att ändra.

6.2 Hur löser vi krisen?

Det är mot bakgrund av dessa allmänna principer man skall se våra konkreta förslag. Vi börjar med våra förslag till reformer av det politiska systemet, dvs. institutioner och spelregler inom det politiska livet. En av våra huvudteser är nämligen att den ekonomiska krisen i Sverige i stor utsträckning är ett resultat av brister på detta område.

Förändrade politiska institutioner

1. *Staten*. Vi anser att *regeringens* ställning i det svenska styrelseskicket bör stärkas, framför allt för att skapa större långsiktighet i de politiska besluten. I detta syfte bör *konstruktivt misstroendevotum* införas. Det innebär att regeringen sitter kvar till dess ett nytt regeringsalternativ föreligger. Genom att stärka Statsrådsberedningen och Finansdepartementet kan man göra regeringskansliet effektivare och budgetprocessen stramare. Antalet departement bör minskas för att bredda varje departements ansvarsområde och därmed minska risken för att särintressen tar över. Det är nödvändigt att fastlägga en totalram för utgifter och inkomster, innan man beslutar om enskilda poster.

Vi anser att *riksdagens* viktigaste roll skall vara att försvara allmänintresset och att granska regeringens arbete. Allmänintresset förstärks om man minskar antalet riksdagsledamöter, förslagsvis till hälften, och förlänger deras mandatperioder, kanske till fem år. Med färre riksdagsledamöter och färre riksdagsutskott stimuleras ledamöterna att ta ett bredare samhällsansvar. Riksdagen bör också ges kraftigt ökade resurser för revision och utvärdering av regeringens arbete.

Liksom regeringens budgetberedning bör riksdagens budgetbehandling inledas med att man fastställer en totalram. För att ytterligare strama upp budgetprocessen bör man ge Finansutskottet en överordnad, starkare roll än det gamla Bevillningsutskottet. Efter budgetbehandlingen antas eller förkastas budgeten i en enda omröstning, vid vilken regeringen kan ställa sitt förtroende på spel. Dessutom begränsas riksdagsledamöternas motionsrätt, så att nya utgifter inte kan föreslås utan motsvarande besparingar på annat område.

De statliga *förvaltningsmyndigheterna* ges klarare mål och ställs till striktare ansvar för hur väl de lyckats infria dessa mål. Riksbanken får en tydlig lagfäst uppgift att värna penningvärdet och ges större självständighet från riksdagen. Riksbanksledningen granskas vid återkommande offentliga utfrågningar av riksdagsutskott.

2. *Kommunerna*. Sverige har enligt kommissionens mening inte en storlek eller en heterogenitet som motiverar mer än två nivåer i den representativa demokratin — staten och kommunerna. Vi menar också att sektorsorgan inte bör ha egen beskattningsrätt. Landstingen bör därför avskaffas.

Vi anser att kommunal självstyrelse är en omistlig del av svensk demokrati. Därför bör det kommunala skattestoppet på sikt avvecklas. Kommuninvånarnas samtycke till skattehöjningar bör dock inhämtas vid kommunal folkomröstning. Statens utjämningsbidrag till kommunerna bör reformeras för att ge kommunerna tydligare incitament att höja skattekraften.

Staten bör inte i samma utsträckning som i dag styra kommunernas verksamhet, och bör därför vara återhållsam med att ålägga kommunerna skyldigheter att tillgodose sociala rättigheter. Det fordras en effektivare redovisning, uppföljning och kontroll av den kommunala verksamheten. Vi föreslår därför att en motsvarighet till Riksrevisionsverket inrättas: Kommunrevisionsverket.

3. *Medborgarsamhället*. Staten bör delegera ett tydligt ansvar för specifika uppgifter till sina förvaltningsmyndigheter, men däremot inte delegera något ansvar för myndighetsutövning till organisationer. Dessa bör inte heller representeras i beslutande och dömande offentliga organ. Därför bör inte partsrepresentanter sitta i förvaltningsmyndigheternas styrelser. Arbetsdomstolen, Bostadsdomstolen och Marknadsdomstolen bör avskaffas och deras dömande uppgifter övertas av domstolar bestående av enbart jurister. Organisationerna bör inte subventioneras av staten.

Offentlighetsprincipen bör värnas, inte minst i samband med Sveriges förhandlingar om EG-medlemskap.

Långsiktiga ekonomiska åtgärder

Vilken ekonomisk politik behövs för att dels uppnå en gynnsam långsiktig ekonomisk utveckling, dels undvika nya allvarliga stabiliseringspolitiska störningar, dels lösa den akuta ekonomiska krisen?

När det gäller de *långsiktiga* ekonomiska system- och strukturproblemen, koncentrerar vi oss på *fyra konkreta uppgifter* i svensk ekonomi: att få ned de offentliga utgifterna, och i samband därmed stabilisera statsskuldens andel av BNP; att konstruera ett bättre fungerande och långsiktigt hållbart socialförsäkringssystem; att förbättra företagsamhetens arbetsvillkor, öka konkurrens och valfrihet i både privat och offentlig sektor och att förbättra arbets- och

finansmarknadernas sätt att fungera; och att underlätta ackumulation av realkapital och humankapital.

4. De totala *offentliga utgifterna* bör skäras ned. En kraftig nedskärning under loppet av ett antal år krävs för att få ned budgetunderskottet och därmed stabilisera den offentliga skuldens andel av BNP, att få bättre råd med de uppgifter som den offentliga sektorn är bäst lämpad att sköta och att på längre sikt minska skattekilarna.

Vårt konkreta förslag är att stabilisera den offentliga skuldens storlek till strax över 40 % av BNP inom loppet av ca fem år. Enligt våra mycket ungefärliga kalkyler i kapitel 2 kräver detta offentliga budgetförstärkningar med sammanlagt ca 100 miljarder kronor, eller 60-70 miljarder *utöver* redan fattade eller aviserade beslut. Vid svagare tillväxt och fortsatt hög arbetslöshet fordras ytterligare 30 miljarder.

Av de 60-70 miljarderna klarar vi av 20-30 miljarder genom ökade offentliga inkomster från egenavgifter i arbetslöshetsförsäkringen och effektivare indrivning av skatter.

Det återstående sparbetinget är alltså, under gynnsamma förutsättningar, runt 40 miljarder kronor. Det kan klaras genom alternativa besparingspaket. Vissa alternativ har tyngdpunkten på min-skad offentlig konsumtion och andra på minskade offentliga transfereringar. Ett extremfall är att den offentliga konsumtionen hålls reellt oförändrad. I så fall blir det inte nödvändigt med några minskningar i de offentliga transfereringarna utöver vad som redan beslutats eller konkret aviserats i 1993 års finansplan. Om däremot den offentliga konsumtionen tillåts växa i takt med BNP, blir det nödvändigt att dra ned transfereringarna med ytterligare 30-40 miljarder kronor. För att klara det extra sparbetinget på 30 miljarder som krävs vid en svagare tillväxt, blir det i realiteten nödvändigt att skära i både transfereringar och offentlig konsumtion — vid oförändrat skattetryck.

Kommissionen har nöjt sig med att ange ett antal alternativa sparpaket med olika kombinationer av minskad offentlig konsumtion och minskade offentliga transfereringar (kapitel 3). Vi binder oss inte vid något specifikt förslag, utan nöjer oss med att redovisa ett antal alternativ.

Vi har beaktat att besparingar på vissa områden automatiskt leder till ökade utgifter i andra delar av den offentliga verksamheten. Vi har alltså mätt besparingarna *netto*, snarare än nöjt oss med bruttosiffror.

För att klara ett så hårt saneringsprogram är det naturligtvis nödvändigt att avstå från utgiftskrävande reformer, om man inte samtidigt genomför ytterligare nedskärningar i existerande program. Det understryker hur viktigt det är att budgetprocessen skärps, bland annat genom regeln att förslag i riksdagen om ökade utgifter inte behandlas om de inte innehåller förslag till finansiering.

5. Reformeringen av *socialförsäkringarna* bör fortsätta. Vi ställer upp två överordnade krav på framtidens socialförsäkringssystem. Det ena är att de inte

allvarligt skadar samhällsekonomin genom felaktiga incitament eller stora underskott. Det andra är att systemen är robusta mot politiska ingripanden från tid till annan, exempelvis i samband med stabiliseringspolitiska eller fördelningspolitiska vindkast.

Det första kravet förutsätter att systemen innehåller betydande självrisk, exempelvis genom att förmånsnivåerna begränsas till 70 % av tidigare inkomst, och eventuellt också genom karensdagar. Efter de kraftiga nedskärningar som nyligen skett i förmånsnivåerna är detta krav delvis redan uppfyllt. I den mån systemen inte endast innefattar ett basskydd som är lika för alla i kronor utan också en inkomstberoende del, bör denna vara försäkringsmässig. Det tak som i dag finns i alla socialförsäkringssystem bör inte ligga så högt att frivilliga gruppförsäkringar och individuella försäkringar blir onödiga för flertalet individer.

Det andra villkoret, dvs. att systemen är robusta mot politiska vindkantringar, kan bäst tillgodoses om socialförsäkringssystemen flyttas ut från statsbudgeten, antingen till särskilda fonder, som inte ges rätt att låna i Riksgäldskontoret (och naturligtvis inte heller i Riksbanken), eller till konkurrerande försäkringsbolag med valfrihet för den enskilde individen. I enlighet med vår principiella syn på tydlig ansvarsfördelning mellan staten och organisationerna varnar vi bestämt för att ersätta de statliga monopolen på socialförsäkringsområdet med korporativa monopol, kontrollerade av arbetsgivarorganisationer och fackföreningar.

6. *Företagens arbetsvillkor* bör förbättras genom en näringspolitik som syftar till att skapa en god allmän miljö för företagen, såsom stabila rättsregler; kraftigt bantade regleringssystem på olika marknader, såsom bostadsmarknad, byggnadssektor, jordbruk, transportväsen och arbetsmarknad; samt tillfredsställande infrastruktur, inte minst när det gäller nya typer av informationssystem. När det gäller skatterna är det viktigaste att huvudprinciperna i 1991 års skattereform förblir intakta, särskilt principen om "hälften kvar" i inkomstskattesystemet och likformighet i beskattningen av olika slags tillgångar.

Ett annat viktigt inslag i näringspolitiken är att konkurrensen på olika marknader återställs. De åtgärder som under senare år påbörjats bör följas upp både genom att avveckla konkurrensbegränsande statliga regleringar och genom att mer effektivt än tidigare bekämpa privata hinder för konkurrens. Även arbetsmarknadens regelsystem bör göras mindre stelbent för att underlätta för företag både att behålla arbetskraft av stor betydelse för företagets framtid (ändring av turordningsreglerna) och att välja mellan egenproduktion och beställningsarbete (modifiering eller avveckling av lagar som försvårar användningen av entreprenad). Man bör också undanröja rätten till blockad och bojkott av företag som inte slutit kollektivavtal, såvida inte de anställda i dessa företag genom omröstning visat att de önskar ett avtal.

Konkurrens och valfrihet bör medges även för de vård- och omsorgstjänster som i dag produceras av den offentliga sektorn. I den mån staten önskar sub-

ventionera sådana tjänster bör man pröva att utforma subventionerna som bidrag i form av betalningscheckar direkt till hushållen snarare än till offentlig produktion.

Våra förslag till ändrade arbetsvillkor för företagen bör framför allt förbättra villkoren för de mindre och medelstora företagen och för företag i den privata tjänstesektorn, som i dag sysselsätter ungefär hälften av arbetskraften.

Två skäl gör att kommissionen inte i denna rapport tar ställning till frågan om svenskt medlemskap i EG. För det första har det inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete uppskatta hur ett EG-medlemskap skulle underlätta eller försvåra genomförandet av våra förslag. För det andra fordrar ett ställningstagande till EG överväganden utöver de ekonomisk-politiska som står i centrum för denna rapport. Vidare är våra förslag lika angelägna oavsett ett EG-medlemskap blir aktuellt eller inte.

7. *Ackumulationen av realkapital och humankapital* underlättas. När det gäller realkapital är det främst en fråga om att förbättra företagens allmänna arbetsmiljö. Allmänhet och fackliga organisationer måste också vänja sig vid högre vinstmarginaler än dem som genomsnittligt rått i Sverige under de senaste decennierna, för att Sverige skall kunna konkurrera med andra länder om investeringar i kapital och teknikutveckling.

Ackumulation av humankapital kräver satsningar på utbildning på alla nivåer. Skolan bör utvecklas mot fler skoldagar per år, mer läxläsning och ökad tonvikt på färdighetsämnen såsom svenska språket, utländska språk och matematik. Starkare incitament för utbildning bör accepteras i form av större differentiering av löner med hänsyn till yrkesskicklighet; inte minst för yrkesarbetare vore en brantare löneprofil över livet, kopplad till individens kompetensutveckling, önskvärd. Det är också viktigt att antagningsreglerna för högre utbildning anpassas så att eleverna ges incitament att redan i skolan skaffa de kunskaper som är viktigast vid olika slag av akademisk utbildning. Det är vidare angeläget med ökad integration mellan skola och yrkesutbildning genom att återinföra "inbyggda verkstadsskolor" i företagen, med varvad teoretisk och praktisk utbildning, eventuellt i form av ett lärlingssystem. En expansion av utbildningssystemet bör i stor utsträckning kunna finansieras genom effektivisering; eventuellt krävs också en omfördelning av resurser.

Både ackumulation av realkapital och humankapital gynnar *teknologikutveckling och teknologispridning*. Men det finns också utrymme för mer specifika insatser från statens sida, särskilt på områden som tenderar att falla mellan universitetens och företagens intresseområden. Staten bör då koncentrera sina insatser på allmänna basteknologier som är av intresse för många branscher. Sådan teknisk utveckling kan stimuleras genom anslag till tillfälliga forskargrupper eller till institut, som i så fall i huvudsak bör bemannas av en tillfällig forskarstab utlånad från högskolor, företag och myndigheter.

Kortsiktiga ekonomiska åtgärder

I dagens allvarliga akuta ekonomiska kris dominerar tre problem: den höga arbetslösheten, de stora offentliga budgetunderskotten och finanskrisen. Det är alldeles nödvändigt att inom loppet av några få år komma till rätta med dessa problem. Åtgärder mot arbetslösheten och finanskrisen stöder i stor utsträckning varandra. Däremot kommer försök att lösa dessa båda problem på kort sikt lätt i konflikt med vår vilja att komma till rätta med den statsfinansiella krisen. Försök att med hjälp av expansiva finans- och penningpolitiska åtgärder minska arbetslösheten kan också hota ambitionerna att förhindra en ny inflationsvåg.

Den ekonomiska situationen domineras alltså av svåra avvägningsproblem. Men det är också viktigt att komma ihåg att nedskärningar i offentliga utgiftssystem, som på lång sikt eliminerar budgetunderskotten, kommer att öka trovärdigheten för kortsiktig stabiliseringspolitik som syftar till att förbättra arbetsmarknadsläget. Penningpolitiken måste dessutom kombineras med åtgärder för att snabbt lösa finanskrisen på ett sätt som möjliggör både en expansion av bankernas kreditgivning och en kraftig sänkning av bankernas räntemarginaler.

Det allra svåraste och socialt allvarligaste problemet är i dag den höga arbetslösheten och risken för omfattande långtidsarbetslöshet. Ekonomin tenderar att bli tudelad under de närmaste åren — med en snabbt expanderande export och stagnerande hemmaefterfrågan. Det kommer att ta tid innan exporten orkar dra i gång resten av ekonomin, och under tiden blir arbetslösheten allt mer besvärande. Det är därför en viktig uppgift för den ekonomiska politiken att underlätta för expansionen i den konkurrensutsatta sektorn att sprida sig till hela samhällsekonomin. Först då faller arbetslösheten, och framtidstron kan återvända.

Allt detta ställer, som vi återkommer till, stora krav inte bara på finans- och penningpolitiken, utan också på lönebildningen.

8. *Finanspolitiken* bör, trots det stora budgetunderskottet, kunna utformas så att den bidrar till *minskad arbetslöshet*. Den generella metoden är att i största möjliga utsträckning betala medborgarna för att arbeta i stället för att betala dem för att inte arbeta.

Bekämpningen av arbetslösheten bör ske med så små negativa effekter som möjligt på budgetsaldot — helst utan att detta alls försämrats. Det förutsätter att man omfördelar de stora offentliga utgifterna i anslutning till arbetslösheten (90 miljarder kronor) till billiga aktiviteter, såsom vanlig utbildning (gymnasium, vuxengymnasium och högskoleutbildning), och nya billiga former av beredskapsarbeten, särskilt för reparation, om- och tillbyggnad (ROT-program). Ersättningen i existerande dyra arbetslöshetsprogram bör dessutom sänkas, exempelvis till 80 % för beredskapsarbeten, 75 % för AMU-utbildning och 70 % för arbetslöshetsunderstöd. Motivet för alla dessa förslag är att få ut så mycket sysselsättning som möjligt för givna offentliga utgifter; att begränsa

löneuppdrivande effekter; och att göra arbetslösa så intresserade som möjligt att söka vanliga jobb, vilket blir särskilt viktigt i nästa konjunkturuppgång. Vi rekommenderar också statliga stimulanser till billigast möjliga *kommunala* beredskapsarbeten och ROT-program, med löner under de kollektivavtalslöner som gällt för byggnadsarbetare under senare år. Dessutom bör infrastrukturinvesteringarna göras mer arbetsintensiva genom att dubbla eller tredubbla skift utnyttjas.

Alla dessa förslag går ut på att öka *utväxlingen* på sysselsättningen av de stora statliga utgifterna i samband med arbetslösheten. Men det är minst lika angeläget att de offentliga satsningarna för högre sysselsättning *kanaliserar det stora finansiella sparandet i den privata sektorn till reala utgifter*, såsom investeringar och inköp av varaktiga konsumtionsvaror. Detta sparande uppgår i dag till inte mindre än 170 miljarder kronor, dvs. 12 % av BNP. Vi tänker oss i första hand att stimulera ROT-program i den privata sektorn med sådana åtgärder. Ett sådant program kan administrativt skötas på flera olika sätt. Vi har inte haft möjlighet att avgöra vilket sätt som är effektivast och administrativt mest framkomliga. Sannolikt är avdrag eller bidrag i samband med beskattning den enklaste metoden.

För att minska underskotten i arbetslöshetsförsäkringen, och för att fördela bördorna av den höga arbetslösheten på ett rimligt sätt mellan arbetslösa och förvärvsarbetande, föreslår vi också att egenavgifterna för företag och anställda höjs.

Vi föreslår dessutom att reglerna om tidsbegränsad anställning förändras för att underlätta nyanställning och att öka företagens utvecklingskraft. Eventuellt införs under dagens djupa lågkonjunktur rent av ett moratorium för vissa arbetsrättsregler i väntan på nya permanenta regler. Vi är medvetna om att ett sådant moratorium strider mot vårt normala förord för stabila regelsystem, men kanske kan vi i dagens prekära situation tvingas till ett principbrott på den punkten.

Det är angeläget att snabbt fatta beslut om nedskärningarna i de offentliga utgifterna. Utrymmet för en trovärdig stabiliseringspolitik skulle dessutom förstärkas genom sådana beslut, särskilt överenskommelser över partigränserna. Men dessa nedskärningar måste ske på ett sådant sätt att ekonomin inte drivs ned ytterligare i den djupa lågkonjunkturen. Planerade och trovärdiga sänkningar av de strukturella offentliga utgifterna måste fasas in med stor hänsyn till konjunkturläget, eller kompletteras med skattesänkningar för att inte den inhemska efterfrågenivån skall falla ytterligare. När vi utformat vårt långsiktiga sparprogram på 100 miljarder kronor har vi därför avstått från budgetförstärkningar under 1993 och begränsat budgetförstärkningen under 1994 till 10 miljarder, med hänsyn till den svaga konjunkturen dessa år. I stället föreslår vi budgetförstärkningar med vardera 30 miljarder kronor under vardera av de tre åren 1995, 1996 och 1997; vid svag tillväxt fordras ytterligare 30 miljarder 1998.

Den offentliga sektorns finansiella underskott är i dag ca 170 miljarder kronor, dvs. 12 % av BNP. Det motsvaras, som redan antytts, av ett ungefär lika stort finansiellt överskott i den privata sektorn, eftersom bytesbalansens saldo är ungefär noll. Om man i dag angriper den offentliga sektorns underskott utan att samtidigt stimulera investeringar och konsumtion i den privata sektorn, hotar en depressiv utveckling av ungefär samma slag som Finland råkat ut för (Honkapohja m.fl., bil.).

Detta är utgångspunkten för vårt förslag att göra utfasningen av budgetunderskottet *successiv* under loppet av ca fem år och att förskjuta arbetslöshetsrelaterade utgifter från arbetslöshetsbidrag till arbete och utbildning. Vid ett fortsatt kraftigt fall i den privata konsumtionen förordar vi en *tillfällig sänkning* av momsen.

9. *Penningpolitiken* bör fullfölja den inledda experimentella strategin med successivt sänkta räntor på statspapper, snarare än en plötslig dramatisk räntesänkning, som skulle ge ett intryck av att Riksbanken plötsligt givit upp, eller tvingats ge upp, kampen mot inflationen. Om den utländska räntenivån faller rejält under de närmaste månaderna, ökar naturligtvis möjligheterna för påtagligt lägre räntor på statspapper.

Ju större förtroendet är för Riksbankens vilja och förmåga att hålla inflationen i schack på lång sikt, desto större rörelsefrihet har Riksbanken på kort sikt att stimulera den inhemska ekonomin med successivt sänkta räntor, som också skulle bidra till att lösa upp fastighets- och finanskrisen. Om ett sådant förtroende saknas, kan en konjunkturstimulerande politik däremot leda till förväntningar om kraftigt ökad inflation och högre räntor i framtiden, och därmed också en ytterligare kraftigt fallande krona.

Eftersom det stora budgetunderskottet kraftigt begränsar finanspolitikens möjligheter, står hoppet om åtgärder mot den djupa lågkonjunkturen i dag främst till penningpolitiken. Det är, enligt vår mening, mycket riskfyllt att ligga kvar med penningmarknadsräntor på ca 9 %, men framför allt med utlåningsräntor i bankerna (såsom checkräkningskrediter) på 16-18 %. Med sådana räntor riskerar man att arbetslösheten fortsätter att öka kraftigt. Därmed skulle också budgetunderskottet öka ytterligare, vilket i framtiden ytterligare kan höja inflationsförväntningarna. Allt fler skulle börja spekulera att staten i framtiden frestas att inflatera bort den växande statsskulden.

Dessa risker bedömer vi i dag, som påpekades i kapitel 2, som både större och framför allt allvarligare, än risken att gradvis sänkta räntor i dag skall sätta i gång en ny inflationsvåg via en fallande krona.

Det är i dag än mer angeläget att öka bankernas utbud av krediter och att få ned låneräntorna. Det skulle inte bara stimulera investeringar i företagen och öka hushållens inköp av varaktiga konsumtionsvaror; fastighetskrisen skulle också mildras. Sänkta låneräntor i bankerna är särskilt viktiga för små och

medelstora företag som inte normalt finansierar sig på den öppna penningmarknaden eller genom lån i utlandet.

Det väsentliga i dagens situation är därför att ge bankerna möjlighet att öka sin kreditgivning, och att få bort deras starka *incitament* att driva upp räntemarginalerna till nivåer som allvarligt skadar samhällsekonomin. Vi skisserade sådana metoder i kapitel 2. För att dessutom *pressa* bankerna att sänka räntemarginalerna bör (åtminstone en del av) kontorsnätet hos de banker som staten tagit över säljas till nya svenska eller utländska aktörer.

Det vore samhällsekonomiskt förödande att återställa bankernas kapitalbas med hjälp av fortsatt höga räntemarginaler. Det är därför viktigt att bankkrisen löses med metoder som leder till (1) att bankerna snabbt kommer ovanför kapitaltäckningskravet så att utbudet av krediter säkerställs; (2) incitamenten för bankerna att rekapisalisera sig genom höga räntedifferenser minskas; och (3) bankernas kartelliknande räntepolitik bryts genom tillkomsten av nya aktörer på marknaden.

Vi kan tänka oss flera olika tekniska lösningar på detta problem, såsom garantier av antingen goda eller dåliga lån, försäkringslösningar, villkorslån, eller nytt ägarkapital. I sistnämnda fall bör man i första hand tillgripa en statsgaranterad nyemission på den privata marknaden. Misslyckas denna blir det nödvändigt för staten att *tillfälligt* ta över ägarrollen, städa upp banken och snabbt (inom ett halvt till ett år) sälja ut den friska delen.

Man kan beklaga att en fast växelkurs inte längre fungerar som ett ankare för pris- och löneutvecklingen i Sverige. Men vi måste konstatera att ankaret släppt gång på gång under de två senaste decennierna. Under påfrestningarna har förankringen hotat att slita sönder båten. Sedan den släppt, har båten drivit i väg. Vi förordar därför att Sverige fortsätter med en flytande växelkurs tills en trovärdig medverkan i ett europeiskt valutasamarbete är en realistisk möjlighet. Det betyder att kronan kan komma att flyta, tills Sverige, som förberedelse till en myntunion, fixerar kronkursen under en övergångstid.

10. *Lönebildningen* i Sverige måste läggas om radikalt för att begränsa den årliga lönestegringstakten till omkring 4 % per år. Det är vår bedömning att detta kan åstadkommas bara genom att förhandlingarna förs på *en* nivå. När det gäller stora företag bör denna troligen vara företagsnivån. Arbetstagarna i enskilda företag ser då klarare än i dag sambandet mellan stora lönehöjningar och minskad sysselsättning. Som vi tidigare påpekat kan en decentraliserad lönebildning också bidra till en effektiv och flexibel, och därmed effektivitetsbefrämjande, lönestruktur.

Om staten, som vi förordar, avstår från inkomstpolitiska ingripanden, och dessutom med hjälp av nominella ramanslag (*cash limits*) för myndigheter decentraliserar lönebildningen i den offentliga sektorn, motverkas inte en spontan decentralisering av lönebildningen i den privata sektorn.

Även utbudsstimulerande åtgärder som befrämjar flexibiliteten på arbetsmarknaden, och som främst motiveras av långsiktiga effektivitetsskäl, kan bidra till en lugn löneutveckling och därmed också till en framgångsrik stabiliseringspolitik. Exempel på sådana åtgärder är en liberalisering av lagar som försvårar anställning av arbetskraft (främst regler som begränsar möjligheterna till tidsbegränsad anställning).

6.3 Fördelningsproblem

Social trygghet och någorlunda likartade levnadsvillkor för medborgarna är värderingar som är högt prioriterade i det svenska samhället. Dessa värderingar har bidragit till att Sverige har en inkomstfördelning som är mycket jämn i förhållande till andra länder. Spridningen av bruttoinkomster, både för män och kvinnor, reducerades kraftigt under 1950-, 1960- och 1970-talen. Under 1980-talet har olikheten i bruttoinkomster återigen visat en svag ökning, men utan att Sveriges relativa position när det gäller en jämn inkomstfördelning påverkats nämnvärt (Björklund & Fritzell 1993). Förutom av en jämn fördelning av bruttointäkterna har Sverige karakteriserats av ett skatte- och socialförsäkrings-system som ytterligare bidragit till att utjämna levnadsstandarden.

De reformer som föreslagits i detta betänkande för att främja ekonomins stabilitet, effektivitet och tillväxt kommer självklart att ha verkningar också på fördelningen av inkomster och förmögenheter, eller — mer generellt — på fördelningen av levnadsstandard. Det betyder inte, som många tycks anse, att en förbättring av ekonomins funktionssätt nödvändigtvis måste medföra större inkomstolikhet totalt sett. När det gäller de konkreta förslag som vi framlägger, kommer vissa att öka olikheten i samhället, medan andra i gengäld kommer att reducera den. För en samlad bedömning av fördelningsverkningarna av de föreslagna reformerna är det därför viktigt att beakta de sammantagna effekterna.

Ett bra exempel är 1991 års skattereform, som enligt vår mening är en av de mest positiva strukturreformer som genomförts i Sverige under de senaste åren. Denna reform innebar en kraftig reduktion av marginalsatterna, något som vid en given skattebas bidrar till större olikhet. Men reduktionen av marginalsatterna kombinerades med en utvidgning av skatteunderlaget, inklusive en begränsning av avdragsrätten, vilket av allt att döma har medfört att många med hög inkomst nu måste betala en högre genomsnittsskatt än tidigare — trots den lägre marginalsatten. Även om det är för tidigt att dra några slutsatser om skattereformens totala fördelningseffekter, visar exemplet att en ensidig fokusering på en komponent i ett reformpaket — i detta fall reduktionen av marginalsatten — kan ge ett missvisande intryck av de samlade fördelningseffekterna.

Det finns också andra fallgropar vid en analys av reformers effekter på välfärdsfördelningen. Det gäller särskilt om man begränsar sig till att titta på årsinkomsternas fördelning. Vissa reformer omfördelar den enskilde individens inkomst över livet, med mycket begränsade effekter på individens totala livsinkomst. Det gäller särskilt socialförsäkringarna, eftersom alla människor drabbas, om än i olika utsträckning, av låga arbetsinkomster under vissa delar av sina liv.

En annan fallgrop i fördelningsdebatten är att effekterna av enskilda reformer nästan alltid är omöjliga att på ett realistiskt sätt precisera siffermässigt, och ofta svåra att ens beräkna till sin riktning. Det beror på att man egentligen bör ta hänsyn också till indirekta effekter via hela det ekonomiska systemet, dvs. via verkningar på bl.a. sysselsättning och inkomster före skatt.

En annan svårighet när man skall uppskatta fördelningseffekter av reformer är att effekter på en viss grupp medborgare får effekter också på andra grupper. Även om vissa individer direkt förlorar på en reform, kan de få indirekta vinster via högre totalproduktivitet i företag där de arbetar, på grund av att andra arbetar effektivare än tidigare.

Ett generellt problem i fördelningspolitiken är att löne-, skatte- och socialförsäkringssystem måste byggas på regler som bara i begränsad utsträckning kan göra skillnad mellan individer på basis av deras rent personliga egenskaper. Vid varje enskild reform är det därför möjligt att finna enstaka individer som förlorat på reformen. Sådana specifika effekter kan självklart indikera att reformen har svagheter som kanske bör rättas till. Men ofta är sådana effekter oundvikliga konsekvenser av kravet på likabehandling.

Ytterligare en faktor av central betydelse vid fördelningspolitiska analyser sammanhänger med skillnaden mellan kortsiktiga och långsiktiga verkningar. I ett mycket kortsiktigt perspektiv är det inte svårt att tänka sig reformer som kan medföra kraftiga omfördelningar av inkomster utan särskilt betydande kostnader för ekonomin som helhet. Men om sådana reformer samtidigt försvagar incitamenten i ekonomin, och därmed den långsiktiga produktivitetsutvecklingen, kan resultaten bli att alla grupper — också de kortsiktiga vinnarna — får det betydligt sämre. Detta skulle vara en kortsynt och destruktiv utjämningspolitik.

Men det är också viktigt att komma ihåg att jämlikhetsbegreppet har åtminstone två dimensioner: likhet i resultat och likhet i möjligheter. Likheter i möjligheter innebär att medborgarnas tillgång till privata och offentliga tjänster inte systematiskt varierar med social bakgrund, sociala nätverk, kön etc. Men likhet i möjligheter innebär naturligtvis inte att det uppstår likhet i resultat. Resultaten för den enskilda människan beror både på hennes möjligheter och på de val hon träffat — och på slumpen.

När man bedömer fördelningseffekterna av ett reformprogram är det av dessa skäl viktigt att inte begränsa sig till en föreslagen reform i sänder, utan att se

till nettoeffekten av samtliga föreslagna reformer. I annat fall kan varje enskilt försök att öka effektiviteten i ekonomin blockeras, eftersom varje åtgärd kan utmålås som ogynnsam för någon viss grupp medborgare. Det kan leda till att alla medborgare, eller nästan alla medborgare, förhindras att genom en serie effektivitetshöjande reformer få det bättre. Enskilda särintressen kan därigenom blockera allmänintresset.

Också stabiliseringspolitiken har fördelningseffekter. För att stimulera sysselsättningen, särskilt i nästa konjunkturuppgång, föreslår vi sänkta kompensationsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen och AMS-verksamheten. I ett kortsiktigt perspektiv kan sådana reformer kanske öka inkomstklyftorna. Men på något längre sikt kommer reformerna — genom att stärka incitamenten att arbeta och sänka kraven på löneökningar — att minska arbetslösheten och därmed bidra till mindre olikhet i inkomsternas fördelning. En viktig förutsättning för våra förslag på detta område är vår övertygelse att en hög långtidsarbetslöshet starkt bidrar till ojämlikhet i samhället. Genom vår prioritering av en makroekonomisk stabiliseringspolitik som motverkar långtidsarbetslöshet ger vi också prioritet till målet om en hög grad av likhet i inkomst och levnadstandard på lång sikt.

Också de förslag som tar sikte på att öka effektiviteten på privata marknader har uppenbara fördelningseffekter. Avregleringar drabbar de producenter som har kunnat agera utan konkurrens; vinsterna av avregleringen tillfaller konsumenterna i form av lägre priser och större tillgänglighet. Om dessa fördelningseffekter är positiva eller negativa från jämlikhetssynpunkt beror självfallet på förhållandena i det enskilda fallet — och naturligtvis på värderingar. En omfördelning från rika producenter till fattiga konsumenter är lättare att acceptera än vice versa. Vi vill inte dölja att de kortsiktiga fördelningsverkningarna av avregleringar i dagens djupa lågkonjunktur kan vara problematiska, och vi har därför utgått från att man tar hänsyn till den aktuella konjunktursituationen när förslagen genomförs.

När det gäller socialförsäkringarna är vårt huvudförslag att det obligatoriska statliga inslaget begränsas till ett basskydd som säkrar en rimlig minimistandard för alla medborgare — oavsett om det är fråga om ett fixerat belopp, lika för alla, eller inkomstberoende förmåner. Detta innebär att staten tar ett särskilt ansvar för de svagaste grupperna. Mer försäkringsmässighet i socialförsäkrings-systemet kommer naturligtvis att vara till fördel för de individer som under det nuvarande systemet har betalat högre avgifter än vad som skulle motsvara försäkringsmässiga premier. Även förändringar i den offentliga sektorns tjänsteproduktion kan komma att påverka inkomstfördelningen, även om riktningen på dessa effekter varierar mellan områden.

Det är lätt att ge exempel på reformförslag i denna rapport som sannolikt, om de realiserades, skulle lämna inkomstspridningen i samhället i stort sett oförändrad eller minska den. Vi har påmint om den välkända tanken att ett sätt att öka konkurrensen i tjänsteproduktionen är att dela ut förmånscheckar till

medborgarna, som dessa fritt kan använda som betalning oavsett vem som producerar tjänsterna. Genom sådana reformer är det möjligt att skapa ökad valfrihet också åt medborgare med begränsade ekonomiska resurser.

Vi har starkt understrukit humankapitalets betydelse för ekonomisk tillväxt. I det långa loppet kräver investering i humankapital att individen får en positiv avkastning på sin investering, vare sig denna ersättning sker i form av formell utbildning eller via uppbyggnad av erfarenhet och kvalifikationer på arbetsplatsen (arbetsplatsträning). Detta förutsätter med nödvändighet att det finns en viss lönespridning. Mot detta skall vägas att en ökning av utbildningskapaciteten vid läroanstalter och företag på lång sikt kan bidra till att begränsa den avkastning som den enskilde kan erhålla på sitt humankapital.

Kanske kan man också hävda att inkomstdifferenser som bygger på kompetens och produktiva insatser tolereras mer, och även respekteras av allmänheten, än de som bygger på omfördelningar som inte är produktionsrelaterade — såsom ett smart utnyttjande av inflation och ofullkomligheter i skatte- och bidragssystemen.

Det har ofta hävdats att det föreligger en oundviklig konflikt mellan önskemålet om en effektivt fungerande ekonomi å ena sidan och en jämn inkomstfördelning å den andra. Det är en halvsanning. Den olikhet i inkomst som beror på monopol eller yrkesprivilegier är inte produktivetsfrämjande. Tvärtom kommer ökad konkurrens både att ge mindre olikhet i detta avseende och att främja effektiviteten i resursanvändningen. Det är dock viktigt att ha klart för sig att de inkomstskillnader som uppstår när belöning relateras till produktiva insatser är en nödvändig beståndsdel av ett effektivt samhällssystem.

Lösningen på enskilda fördelningspolitiska komplikationer är att genomföra många effektivitetshöjande reformer samtidigt. I så fall blir det nämligen svårt att tala om vinnare och förlorare i det kortsiktiga fördelningspolitiska spelet. Detta var just den strategi som utnyttjades i samband med 1991 års skattereform. Vi menar att en liknande strategi bör följas också i framtida reformverksamhet, både när det gäller att begränsa de offentliga utgifterna och att reformera socialförsäkringarna.

6.4 Ljuspunkter

Den svenska krisen är djup och komplicerad. Den är också full av målkonflikter. När man försöker lösa ett visst problem, tenderar något annat att dyka upp eller förvärras.

Det finns därför bara plågsamma och utdragna lösningar på Sveriges allvarliga problem. Det är en illusion att tro att det skulle finnas helt nya mirakelmediciner som ingen tidigare tänkt på.

Flera decenniers misstag och lättsinne inom politik och lönebildning kan inte rättas till på några få år.

Men vårt budskap är trots allt optimistiskt. Krisen går att lösa under förutsättning att vi är beredda att ompröva gamla principer, som kanske passade en tidigare epok, men som i dag har blivit en del av krisen. Det hjälper inte att söka efter syndabockar. Krisen beror i huvudsak inte på att enskilda individer — i politiken, på arbetsmarknaden, i näringslivet eller i finanssektorn — har misskött sig, även om detta naturligtvis inträffat. Vissa grundläggande system, dvs. institutioner och spelregler, har styrt oss fel. Det fordras därför inte bara kortsiktiga ekonomiska åtgärder utan också långsiktiga reformer av de ekonomiska och politiska systemen.

När det gäller politiken *på lång sikt* är vårt huvudbudskap: fullfölj avregleringar av marknader och återställ konkurrens och valfrihet, även om vi måste ha klart för oss att övergångsproblemen kan bli svåra. *På kort sikt* gäller det att föra ett uppehållande försvar mot arbetslösheten under lågkonjunkturen, att gradvis ta ned räntorna både på statspapper och banklån och att se till att finanskrisen inte bromsar nästa konjunkturuppgång.

En politik efter dessa riktlinjer ger en god chans för en återhämtning inom loppet av några år. Det finns för övrigt redan i dag viktiga ljuspunkter i den ekonomiska situationen. Medvetenheten om våra problem har ökat starkt under de allra senaste åren. Dessutom har ett antal långsiktigt betydelsefulla faktorer förändrats, vilket kan väntas bidra till effektivitet och tillväxt. En viss avreglering av flera marknader har inletts — exempelvis för jordbruk, byggnadsverksamhet, inrikesflyg och järnväg — dock knappast alls på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden. Processen startade med en avreglering av finansmarknaderna i mitten av 1980-talet, om än med en olycklig turordning i förhållande till både skattereformen och valutaregleringens avveckling. EES-avtalet och den nya konkurrenslagen kommer att öka konkurrensen på produktmarknaderna.

Ytterligare en ljuspunkt i svensk ekonomi är att flera strukturreformer har inletts i de offentliga utgiftssystemen. Ett exempel är experiment med förnyelse och konkurrens för den tjänsteproduktion som tidigare monopoliserats av kommunerna. Inom ramen för socialförsäkringarna har incitamenten till arbete och sparande något förbättrats och frestelserna till missbruk minskats genom ökad självrisk i form av karensdagar och lägre förmånsnivåer. Åtgärder har också vidtagits för att på lång sikt krympa den offentliga sektorns finansiella underskott, även om resultatet dröjer på grund av lågkonjunkturen och kapitaltillskotten till bankerna. Sverige har också, genom 1991 års skattereform, ett långt mer effektivt skattesystem än tidigare, så effektivt det nu kan bli med dagens stora offentliga utgifter.

Statsmakterna har därmed tagit itu med två av de allvarligaste incitamentproblemen i Sverige — avsaknaden av självrisk i socialförsäkringarna och de breda skattekilarna. Nyligen har också skattevillkoren för små och medelstora företag

förbättrats. Rent allmänt kan man säga att den ekonomiska, sociala och politiska miljön för företagen har förbättrats kraftigt under senare år. Att så skett bekräftas av flera enkäter bland företagare. Samtidigt har lågkonjunkturen tvingat fram stora rationaliseringar i näringslivet.

Den allmänna slutsatsen är att förutsättningarna har ökat för att bryta den svaga produktivitetstillväxten i Sverige under de senaste två decennierna, och att småningom få till stånd en period av snabbare produktivitetstillväxt. Det är viktigt att saneringen och omstöpningsen av svensk ekonomi fortsätter både när det gäller marknader och offentlig sektor.

De akuta stabiliseringspolitiska problemen är i dag, tekniskt sett, svårare att hantera än de långsiktiga system- och strukturproblemen. Vad man än gör, blir det på kort sikt fel i något avseende.

En ljuspunkt i dagens mörker är att inflationen minskat kraftigt. Nedväxlingen av inflationstakten har dock på kort sikt ytterligare förstärkt viktiga aspekter av den akuta ekonomiska krisen, eftersom privata aktörer tidigare baserade sitt beteende på förväntningar om hög inflation. Det gäller inte minst arbetsmarknadens parter och aktörerna på fastighets- och finansmarknaderna.

En annan viktig ljuspunkt på kort sikt är att kostnadskrisen försvunnit i och med kronans depreciering i samband med övergången till flytande växelkurs. Den utlandskonkurrerande delen av svensk ekonomi har därmed goda förutsättningar att öka kapacitetsutnyttjandet och på sikt också sysselsättningen. Man kan också räkna med successivt ökade kunskaper om hur ekonomisk politik fungerar vid flytande växelkurs. Likaså bör man kunna hoppas att privata aktörer och institutioner på valutamarknaden så småningom lär sig att hantera oreglerade kapital- och valutamarknader och en flytande växelkurs.

För att förhindra att långsiktigt viktiga neddragningar av offentliga utgifter förvärrar lågkonjunkturen, och därmed också arbetslösheten, bör infasningen av åtgärderna förskjutas, eller kompletterande skattesänkningar genomföras. I samma syfte föreslår vi åtgärder som ökar *utväxlingen* på sysselsättningen av offentliga utgifter, och dessutom kanalisera privata finansiella resurser till efterfrågan på varor och tjänster såsom investeringar, reparation och tillbyggnad. För att öka Riksbankens möjlighet att fortsätta att successivt ta ned den korta räntan, föreslår vi åtgärder som stärker trovärdigheten i Riksbankens långsiktiga inflationsbekämpning. Det sker inte bara genom en trovärdig strategi för att få bort budgetunderskottet utan också genom institutionella reformer som förändrar regeringens och riksdagens arbetsformer och Riksbankens ställning.

Det är vår förhoppning att den svenska demokratin skall lyckas att genomföra de förändringar av institutioner och spelregler som fordras för en framgångsrik ekonomisk politik. Våra förslag till ekonomisk politik och förändrade politiska institutioner bör ses som ett bidrag till denna förnyelse.

Referenser

- Ahrens, T. m.fl. (1992), *Tillväxtföretagen i Sverige*. Rapport till Näringsdepartementet 1992-09-28.
- Arvidsson, G., Jönsson, B. red. (1991), *Sjukvård i andra länder — Vad kan Sverige lära?* SNS Förlag.
- Barro, R.J. (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 407-443.
- Bentzel, R. (1990), *Svensk ekonomisk tillväxt fram till år 2020*. Bil. till Pensionsberedningens betänkande (SOU 1990:78).
- Bergman, L., Hansson, B. (1992), "Vad säger måtten på produktivitetsutvecklingen?", *Ekonomiska Rådets Årsbok*, Stockholm.
- Bernanke, B., Mishkin, E. (1992), "Central Bank Behavior and the Strategy of Monetary Policy, Observations from Six Industrialized Countries", i *NBER Macroeconomics Annual 1992*. MIT Press, Cambridge.
- Bishop, J. (1991), "Produktivitet och kunskaper från utbildning", i Expertrapport nr 4 till Produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82).
- Bishop, M., Kay, J. (1988), *Does privatization work? Lessons from the UK*. London Business School, London.
- Björklund, A. (1986), "A Comment on the Wage Structure and the Functioning of the Labor Market", i Siven, C-H (red.), *Unemployment in Europe*. Timbro, Stockholm.
- Björklund, A., Fritzell, J. (1993), *Inkomstfördelningens utveckling*. Bil. 8 till LU 92. Stockholm.
- Bolin, O., Swedenborg, B., (red.) (1992), *Mat till EG-pris? Den svenska livsmedelskedjan i ett EG-perspektiv*. SNS Förlag.
- Borcherding, T. m.fl. (1982), "Comparing the efficiency of private and public production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie* 1991, suppl. 2.
- Bourdet, Y. ed. (1992), *Internationalization, Market Power and Consumer Welfare*. Routledge, London.
- Bruun, N. m.fl. (1990), *Den nordiska modellen: fackföreningarna och arbetsrätten i Norden — nu och i framtiden*. Liber, Malmö.

- BRÅ (1991), "Åtgärder för att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten". PM E 39-57/91, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Bröms, J. (1992), *Målrelaterade statsstipendier*. Ds 1992:123.
- Culyer, A.J. m.fl. (1992), *Svensk sjukvård bäst i världen?* SNS Förlag.
- Dahl, R.A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. Yale University Press, New Haven.
- Dahl, R.A. (1984), "Polyarchy, pluralism, and scale", *Scandinavian Political Studies*, 7(4), 225—241.
- Davis, S. (1992), "Cross-Country Patterns of Change in Relative Wages". *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, Cambridge.
- Demsetz, H. (1989), *Efficiency and Competition. The Organization of Economic Activity*. Vol. II. Basil Blackwell, New York.
- Ds 1992:108, *Alternativa verksamhetsformer inom vård och omsorg*.
- Ds 1992:121, *Anbudskonkurrens vid offentlig produktion*.
- Ds Fi 1983:27, *Produktivitet i privat och offentlig tandvård*. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi.
- Economic Report of the President (1993). Budget Baselines, App. F.
- Edin, P.A., Holmlund, B. (1992), "The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidaristic Wage Policy?". Working Paper 1992:13, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Edin, P.A., Holmlund, B. (1993). "Avkastning och efterfrågan på högre utbildning", *Ekonomisk Debatt* 21(1).
- Ekonomiska Rådets Årsbok* (1991). Norstedts, Stockholm.
- Fölster, S. *Den offentliga sektorn*. Bil. 26 till LU 90.
- Giavazzi, F., Giovannini, A. (1989), *Limited Exchange Rate Flexibility: The European Monetary System*. MIT Press, Cambridge.
- Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G. (1991), "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", *Economic Policy* 13, 341—392.
- von Hagen, J. (1992), *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*. Commission of the European Communities (DG-II), Economic Papers no. 96, Oct. 1992.
- Hall, R.L., Grofman, B. (1990), "The committee assignment process and the conditional nature of committee bias", *American Political Science Review*, 84(4), 1149-1166.
- Hansson, P., Lundberg, L. (1991), "Internationell konkurrens och produktivitetstillväxt", i Expertrapport nr 8 till Produktivitetsdelegationens betänkande (SOU 1991:82).
- Heckscher, G. (1951), *Staten och organisationerna*. KF:s bokförlag, Stockholm.
- Holmberg, E., Stjernquist, N. (1980), *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Norstedts, Stockholm.

- Holmberg, S., Esaiasson, P. (1988), *De folkvalda: en bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Bonniers, Stockholm.
- Ingenjörsvetenskapsakademien (1993), *Företagsledares syn på tillväxt inom svenskt näringsliv*. Stockholm.
- Janlert, U., Meidner, R. (1992), "Vad säger forskningen om arbetslöshetens effekter på individen?" *Ekonomisk Debatt* 6/92, 471-482.
- Jansson, J.O. (1993a), *Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?* Rapport till ESO.
- Jansson, J.O., (1993b) Diskussion av trafikverkens inriktningsplaner för investeringar 1994-2003, NUTEK.
- Jansson, J.O., Nilsson, J-E. (1989), "Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?" *Ekonomisk Debatt*, nr 2, 85-95.
- Jernelöv, A. (1992), *Miljöskulden* (SOU 1992:58).
- Johansson, J. (1992), *Det statliga kommittéväsendet: kunskap, kontroll, konsensus*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Jonsson, E. (1993), "Hur bör kommunal skatteutjämning utformas? — Några råd baserade på teori och verklighet". Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet.
- Kommunförbundet (1991), *Det kommunala underhållsberget*. 4 delrapporter. Stockholm.
- Krugman, P., Obstfeld, M. (1991), *International Economics: Theory and Policy*. Harper & Collins, New York.
- Larsson, U., red., (1990), *Att styra riket: regeringskansliet 1840-1990*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Lewin, L. (1992), *Samhället och de organiserade intressena*. Norstedts, Stockholm.
- Lichtenberg, F. (1992) "R & D Investment and International Productivity Differentials", NBER Working Paper, No 4161, Cambridge.
- Lindbeck, A., Snower, D. (1988), *The Inside-outside Theory of Employment and Unemployment*. MIT Press, Cambridge.
- Lindgren, R. (1992), "Emittera realobligationer!", *Ekonomisk Debatt* 5/92, 395-.
- Lucas, R.E. (1990), "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", *American Economic Review* 80(2), 92—96.
- Långtidsutredningen 1990*. Stockholm.
- Långtidsutredningen 1992*. Stockholm.
- Maddison, A. (1982), *Phases of Capitalist Development*. Oxford University Press, Oxford.
- Magnusson, D. (1993), BRÅ, pers.medd.
- Mankiw, N.G. m.fl. (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 107(2), 407-437.

- Mattsson, N. (1992), *Skatteförmåner och andra särregler i inkomst- och mervärdeskatten*. Rapport till ESO, Ds 1992:6.
- Meyerson, P.M., Ståhl, I., Wickman, K (1990), *Makten över bostaden*, SNS Förlag.
- Micheletti, M. (1990), *The Swedish Farmers' Movement and Government Agricultural Policy*. Praeger, New York.
- Mincer, J., Higuchi, Y. (1988), "Wage Structures and Labor Turnover in the U.S. and Japan", *Journal of the Japanese and International Economies* 2(2), 97-133.
- Molander, P. (1992), *Statsskulden och budgetprocessen*. Rapport till ESO (Ds 1992:126).
- Murray, R., *Den offentliga sektorn — produktivitet och effektivitet*. Bil. 21 till LU 87.
- Nadiri, M.I. (1991), "Innovationer och teknikspridning", i Expertrapport nr 10 till Produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82).
- Nilsson, A. (1991), "Influencing the Social Distribution of Higher Education", i Persson, I. (ed.), *Generating Equality in the Welfare State*. Norwegian University Press, Oslo.
- OECD (1990), *Education in OECD Countries 1987-88*, Paris.
- OECD (1991), *Taxing Profits in a Global Economy*, Paris.
- OECD (1992), *Economic Outlook*, Paris.
- OECD (1993), *Foreign Direct Investment, Sweden*. Paris.
- Ohlsson, L. (1992), *R&D for Swedish Industrial Renewal* (Ds 1992:109).
- Olsen, J.P. (1983), *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State — The Case of Norway*. Universitetsförlaget, Bergen.
- Persson, T., Tabellini, G. (1992), Growth, Distribution and Politics, i Cukierman, A., Hercowitz, Z., Leiderman, L. (eds), *Political Economy, Growth, and Business Cycles*. MIT Press, Cambridge.
- Peters, B.G. (1991), *European Politics Reconsidered*. Holmes & Meier, New York.
- Petersson, O. (1993), *Svensk politik*. Publica, Stockholm.
- Petersson, O., Söderlind, D. (1992), *Förvaltningspolitik*. Publica, Stockholm.
- Petersson, O., Westholm, A., Blomberg, G. (1987), *Medborgarnas makt*. Carlssons, Stockholm.
- Psacharopoulos, G. (1985), "Returns to Education: Further International Update and Implications", *J. Human Resources*. Vol. 20, No 4, 584-604.
- Riksrevisionsverket (1990), *Vägverkets investeringsplanering*.
- Rothstein, B. (1992), *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Norstedts, Stockholm.
- Schück, H. m.fl. (1992), *Riksdagen genom tiderna*. 2 uppl. Sveriges Riksdag, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

- Sigeman, T. (1991), "Arbetsrätt" i *Norstedts Juridiska Handbok*. Norstedts, Stockholm.
- Socialdepartementet (1993) *Goda exempel*. Stockholm.
- Sohlman, Å. (1992), *Hur bra är vi?* Rapport till ESO (Ds 1992:83).
- SOU 1987:6, *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av Folkstyrelsekommittén. Stockholm.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. Stockholm.
- SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*. Betänkande av Produktivitetsdelegationen. Stockholm.
- SOU 1992:63, *Regionala roller: en perspektivstudie*, Betänkande av Regionutredningen. Stockholm.
- SOU 1993:20, *Riksbank för prisstabilitet*. Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (1991), *Utbildning och produktivitet*. Information om arbetsmarknaden 1991:2.
- Statskontoret (1991), *Statligt föreningsstöd — en kartläggning*. Rapport 1991:6.
- Strömberg, H. (1992), *Kommunalrätt*, 14 uppl. Ekonomiförlagen, Malmö.
- Ståhl, I., Wickman, K. (1992), *Riv bostadspolitiken*. SNS Förlag.
- Swedenborg, B. (1991), "Svenska multinationella företag och produktiviteten", i Expertrapport nr 8 till Produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82).
- Svensson, L.E.O. (1989), "Finansiell integration, resursfördelning och penningpolitik". Bilaga till 1990 års LU, Norstedts, Stockholm.
- Svensson L.E.O. (1992), "Växelkursens trovärdighet: Att mäta devalveringsförväntningar", *Ekonomisk Debatt* 2/92, 101-.
- Tarschys, D. (1984), *Parlamentet och statsutgifterna: hur finansmakten utövas i nio länder*. Rapport till ESO (Ds Fi 1984:18).
- Westerståhl, J. (1987), *Staten, kommunerna och den statliga styrningen: några principfrågor*. Civildepartementet.
- World Competitiveness Report 1992*. IMD-World Economic Forum, Geneva.
- Zetterberg, J. (1989), *Lönestrukturen och den dubbla obalansen*. Rapport till ESO (Ds 1989:8).

Pharmazie, 1971, 26, 1, 1-12.
Pharmazie, 1972, 27, 1, 1-12.
Pharmazie, 1973, 28, 1, 1-12.
Pharmazie, 1974, 29, 1, 1-12.
Pharmazie, 1975, 30, 1, 1-12.
Pharmazie, 1976, 31, 1, 1-12.
Pharmazie, 1977, 32, 1, 1-12.
Pharmazie, 1978, 33, 1, 1-12.
Pharmazie, 1979, 34, 1, 1-12.
Pharmazie, 1980, 35, 1, 1-12.
Pharmazie, 1981, 36, 1, 1-12.
Pharmazie, 1982, 37, 1, 1-12.
Pharmazie, 1983, 38, 1, 1-12.
Pharmazie, 1984, 39, 1, 1-12.
Pharmazie, 1985, 40, 1, 1-12.
Pharmazie, 1986, 41, 1, 1-12.
Pharmazie, 1987, 42, 1, 1-12.
Pharmazie, 1988, 43, 1, 1-12.
Pharmazie, 1989, 44, 1, 1-12.
Pharmazie, 1990, 45, 1, 1-12.
Pharmazie, 1991, 46, 1, 1-12.
Pharmazie, 1992, 47, 1, 1-12.
Pharmazie, 1993, 48, 1, 1-12.
Pharmazie, 1994, 49, 1, 1-12.
Pharmazie, 1995, 50, 1, 1-12.
Pharmazie, 1996, 51, 1, 1-12.
Pharmazie, 1997, 52, 1, 1-12.
Pharmazie, 1998, 53, 1, 1-12.
Pharmazie, 1999, 54, 1, 1-12.
Pharmazie, 2000, 55, 1, 1-12.
Pharmazie, 2001, 56, 1, 1-12.
Pharmazie, 2002, 57, 1, 1-12.
Pharmazie, 2003, 58, 1, 1-12.
Pharmazie, 2004, 59, 1, 1-12.
Pharmazie, 2005, 60, 1, 1-12.
Pharmazie, 2006, 61, 1, 1-12.
Pharmazie, 2007, 62, 1, 1-12.
Pharmazie, 2008, 63, 1, 1-12.
Pharmazie, 2009, 64, 1, 1-12.
Pharmazie, 2010, 65, 1, 1-12.
Pharmazie, 2011, 66, 1, 1-12.
Pharmazie, 2012, 67, 1, 1-12.
Pharmazie, 2013, 68, 1, 1-12.
Pharmazie, 2014, 69, 1, 1-12.
Pharmazie, 2015, 70, 1, 1-12.
Pharmazie, 2016, 71, 1, 1-12.
Pharmazie, 2017, 72, 1, 1-12.
Pharmazie, 2018, 73, 1, 1-12.
Pharmazie, 2019, 74, 1, 1-12.
Pharmazie, 2020, 75, 1, 1-12.
Pharmazie, 2021, 76, 1, 1-12.
Pharmazie, 2022, 77, 1, 1-12.
Pharmazie, 2023, 78, 1, 1-12.
Pharmazie, 2024, 79, 1, 1-12.
Pharmazie, 2025, 80, 1, 1-12.

Kommission om den ekonomiska politiken

Dir. 1992:106

Beslut vid regeringssammanträde 1992-12-10

Chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommission tillkallas med uppdrag att mot bakgrund av problemen i svensk ekonomi analysera och föreslå riktlinjer för den ekonomiska politikens utformning i ett medelfristigt perspektiv.

Bakgrund

Den svenska ekonomin har uppvisat allvarliga problem under de senaste två decennierna. Obalanserna har framförallt visat sig i hög inflation och låg tillväxt samt på senare tid även i hög arbetslöshet. Den ekonomiska politiken har under denna tid präglats av stigande offentliga utgifter, stigande skattetryck, svaga offentliga finanser och återkommande devalveringar. Dessa grundläggande problem i ekonomin bidrog till att riksbanken den 19 november 1992 inte längre kunde försvara den fasta växelkursen.

Uppdraget

Kronans flytande kurs innebär inte att Sveriges ekonomiska problem förändrats. Däremot har en förutsättning för den ekonomiska politiken förändrats. En kommission bör därför tillkallas med uppgift att göra en analys och komma med förslag till den ekonomiska politikens utformning med hänsyn till denna nya förutsättning samt en alltmer internationaliserad miljö.

Kommissionen skall utgå från att regeringens långsiktiga politiska program är att föra in Sverige i det europeiska samarbetet, att återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagarnation, att förbättra välfärd och social omsorg genom en valfrihetsrevolution och att forma en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med god miljö. En förutsättning för varaktig sysselsättningsökning är därvid att inflationsbekämpningen överordnas andra ambitioner och krav.

Kommissionens huvuduppgift är att mot bakgrund av Sveriges ekonomiska problem och den flytande växelkursen analysera hur finans- och penningpolitiken samt strukturpolitiken bör utformas samt avvägningen och samspelet dem emellan. Kommissionen skall belysa problemen med den offentliga sektorns storlek och struktur samt Sveriges roll i det framväxande ekonomiska och monetära samarbetet i Europa. Kommissionen bör också belysa frågan om hur den ekonomiska politikens trovärdighet kan stärkas vid flytande växelkurs genom utveckling av ekonomiska spelregler och institutioner.

I detta perspektiv bör kommissionen även beakta problem som sambandet mellan ekonomins reala och monetära delar och därmed finanskrisen, hur denna kris påverkar förutsättningarna för nyetableringar och företagsexpansion, samt effektivitetsproblemen på olika marknader.

Kommissionen bör ta hänsyn till de analyser som gjorts av Produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82), Långtidsutredningen (LU 92) och utredningen om ökat hushållssparande (SOU 1992:97).

Resultaten av kommissionens arbete skall redovisas i en rapport som bör föreligga senast den 9 mars 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Finansdepartementet

att tillkalla en kommission med högst fyra ledamöter — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med uppdrag att komma med förslag om den ekonomiska politikens utformning i ett medellångt perspektiv,

att utse en av ledamöterna i kommissionen att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)

Innehåll

Förord

1	Den svenska krisen	5
1.1	Krisens ekonomiska dimensioner	6
1.2	Krisens politiska dimensioner	15
1.3	Framtidsperspektiv	19
2	Stabilitet	23
2.1	Växelkursen, den misslyckade inflationsbekämpningen och dagens kris	23
2.2	Institutioner och spelregler för ökad stabilitet	33
2.3	Hur komma helskinnade ur dagens kris?	46
3	Effektivitet	67
	<i>Marknadssektorn</i>	
3.1	Sveriges effektivitetsproblem	68
3.2	Återställ konkurrensen!	69
3.3	Regleringarna på arbetsmarknaden	80
3.4	Finansmarknaden efter finanskrisen	84
	<i>Den offentliga sektorn</i>	
3.5	Välfärdsstatens kris	87
3.6	Fortsatta skattereformer	89
3.7	Reformer av socialförsäkringarna	92
3.8	Offentlig konsumtion	103
3.9	Mot balans i de offentliga finanserna	111
4	Tillväxt	121
4.1	Utgångspunkter	122
4.2	Realkapital	124
4.3	Humankapital	129
4.4	Teknologi	138
4.5	Tillväxtmiljön	141
4.6	Ett vidare tillväxtbegrepp	144

5	Demokrati	149
5.1	Demokrati: idé och förverkligande	150
5.2	Staten	154
5.3	Kommunerna	168
5.4	Medborgarsamhället	172
6	Återhämtning	179
6.1	Utgångspunkter	179
6.2	Hur löser vi krisen?	182
6.3	Fördelningsproblem	191
6.4	Ljuspunkter	194
	Referenser	197
	Kommissionens direktiv	203
	Bilagedel 1 och 2	

Bilagedelarna 1 och 2 till betänkandet innehåller följande underbilagor:

- Bilaga 1 Struktuumvandling för bättre tillväxt**
Almqvist G., Andersson, P., Bergquist, A., Degerstedt, P.,
Victorsson, J.
- Bilaga 2 Teknikpolitik för tillväxt**
Andersson, H., Atlestam, B., Dreborg, G., Stenberg, L.
- Bilaga 3 Utlandsinvesteringar och policyimplikationer**
Andersson, T.
- Bilaga 4 De institutionella systemen på arbetsmarknaden och
arbetslösheten**
Calmfors, L.
- Bilaga 5 Investeringar i vägar och järnvägar för tillväxt**
Carlén, B.
- Bilaga 6 Företagens, institutionernas och marknadernas roll i Sverige**
Eliasson, G.
- Bilaga 7 Förändringens politiska problem**
Feldt, K-O.
- Bilaga 8 EES-avtalet, ny lagstiftning och konkurrensen i Sverige**
Flam, H., Horn, H., Lundgren, S.
- Bilaga 9 Utbildningen i Sverige och det mänskliga kapitalet**
Fägerlind, I.
- Bilaga 10 Managing Monetary Policy After November 19th**
Genberg, H.
- Bilaga 11 Humankapital, produktivitet och tillväxt**
Henrekson, M.
- Bilaga 12 Arbetslösheten — konjunkturfenomen eller systemfel?**
Holmlund, B.

- Bilaga 13** **The Crisis of the Finnish Economy**
Honkapohja, S., Koskela, E., Paunio, J.
- Bilaga 14** **De svenska direktinvesteringarna i ett internationellt perspektiv**
Isaksson, M.
- Bilaga 15** **Den underliggande konkurrenskraften**
Jakobsson, U., Jagrén, L.
- Bilaga 16** **Bankstödet — Kapitaltäckning — Kreditförsörjning**
Johansson, S.E.
- Bilaga 17** **Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning**
Korpi, W., Palme, J.
- Bilaga 18** **Nyföretagandet och de små företagens roll i näringslivets dynamik**
Lundström, A., Davidsson, P., Lindmark, L., Löwstedt, E-L., Niederbach, P., Olofsson, C.
- Bilaga 19** **Growth and Environment**
Mäler, K-G.
- Bilaga 20** **Dansk ekonomisk politik 1982-1992**
Schaumann, A.
- Bilaga 21** **En ny socialförsäkring**
Scherman, K.G.
- Bilaga 22** **Stabilitets- och strukturproblemer i norsk ekonomi**
Steigum, E. Jr
- Bilaga 23** **Den reglerade arbetsmarknaden**
Ståhl, U.
- Bilaga 24** **Generell eller selektiv välfärdspolitik — om alternativ i socialpolitiken**
Söderström, L.

- Bilaga 25** **Det finansiella systemet — Dagens problem och synpunkter på framtiden**
Urwitz, G., Viotti, S.
- Bilaga 26** **Socialförsäkringssystemets okända delar**
Wadensjö, E.
- Bilaga 27** **Företagens förnyelse och tillväxt i Sverige — Finns det några snabba recept?**
Wikström, S.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
 2. Kursplaner för grundskolan. U.
 3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
 4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
 5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
 6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
 7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
 8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
 9. Postlag. K.
 10. En ny datalag. Ju.
 11. Socialförsäkringsregister. S.
 12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
 13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
 14. EG och våra grundlagar. Ju.
 15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]

EG och våra grundlagar. [14]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade

flyktingar m. fl. [4]

Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka.

[5]

Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]

Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomi-kommisionens förslag. [16]

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomi-kommisionens förslag. Bilagor. [16]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]

Ersättning för kvalitet och effektivitet.

– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]

Vårdhögskolor

– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion.

[6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.

Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

KUNGL. BIEL

1993-03-26

STOCKHOLM