

Finanspolitikens roll i den ekonomiska politiken

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

NATIONAL- EKONOMISKA FÖRENINGENS FÖRHANDLINGAR

2004-09-22

Ordförande:

Ulf Jakobsson

Inledare:

Finansminister

Bosse Ringholm

Kommentator:

Hans Lindberg,

Skandia Liv och

Astri Muren, Stock-

holms Universitet

Övriga deltagare:

Danne Nordling,

Carl E Lundborg,

Björn Wallace,

Gunnar Benktander,

Billie Pettersson,

Mattias Ganslandt

och Björn Larsson

Ulf Jakobsson

Välkomna till årets diskussion om budgetpropositionen i Nationalekonomiska Föreningen. Särskilt välkommen till finansministern som ställer upp på detta och upprätthåller en mycket lång tradition i föreningen som vi uppskattar att vi kan fortsätta med. Ett särskilt välkommen också till våra kommentatorer.

Sedan ett par år tillbaka har vi två avdelningar under mötet och den första avdelningen är Finanspolitikens roll i den ekonomiska politiken med finansministern som inledare och Hans Lindberg som kommentator. Efter detta ger vi utrymme för korta inlägg från publiken och sedan får finansministern en slutreplik. Andra omgången är upplagd likadant men då gäller det ansvarsfördelningen mellan stat och kommun där Astri Muren är kommentator och i övrigt följer vi samma spelregler.

Då hälsar jag Bosse Ringholm välkommen.

Bosse Ringholm

Tack för möjligheten att få komma hit och diskutera budgetpropositionen. De två senaste åren jag har varit här har ekonomin varit i neråtgående. Sedan en tid

tillbaka är det ett omslag i Sverige såväl som i omvärlden. Samtidigt ska man vara ödmjuk och inse att även om det mesta talar för att det är ett omslag, är det inte alltid säkert att det går i precis de banor som vi har föreställt oss. Det finns alltid risk för bakslag. Därför är det viktigt att diskutera utgångsläget för svensk ekonomi. Vad bär vi med oss från de senaste lågkonjunkturåren? Hur ska vi utnyttja de nya möjligheter som finns för svensk ekonomi?

Det är viktigt att titta på i vilken grad Sverige använder sina resurser, det vill säga att studera Sveriges kapacitetsutnyttjande, se tabell 1. Det är relativt lågt i dagsläget. Jämfört med EU har vår arbetslöshet inte stigit mycket under lågkonjunkturen. Sverige befinner sig på den bättre halvan. Men en arbetslöshet som enstaka månader varit uppe i runt 6 procent och nu ligger runt 5,5 procent är naturligtvis en stor outnyttjad resurs. Till det kommer alla de som står utanför arbetskraften.

Sysselsättningsförändringen var tyvärr negativ förra året och kommer att bli så sannolikt även i år. I jämförelse med perioden 1998–2002 då 300 000 fler arbetstillfällen tillkom är de senaste årens tapp inte särskilt stort, men det visar ändå att temperaturen på arbetsmarknaden inte är särskilt hög.

Inflationen har under senare tid varit relativt låg. Det mesta talar för att inflationen kommer att vara låg även i fortsättningen. Riksbankschefen kommenterade häromdagen inflationsutvecklingen. Hans bedömning är att Sverige gott och väl klarar det inflationsmål som riksdagen satt upp för Riksbanken. Sammantaget ger det en bild av att Sveriges kapacitetsutnyttjande är lågt.

I den politiska debatten går man ofta från låg- till högkonjunktur från förmiddagen till eftermiddagen. I verkligheten är det en lång process. När vi såg att vi hade en verkligt dålig konjunktur i sluta-

Tabell 1

Kapacitetsutnyttjandet är lågt

Procent	2003	2004	2005
Öppen arbetslöshet	4,9	5,6	5,1
Sysselsättningsförändring	-0,3	-0,6	0,8
Inflation (underliggande)	2,3	1,0	1,1

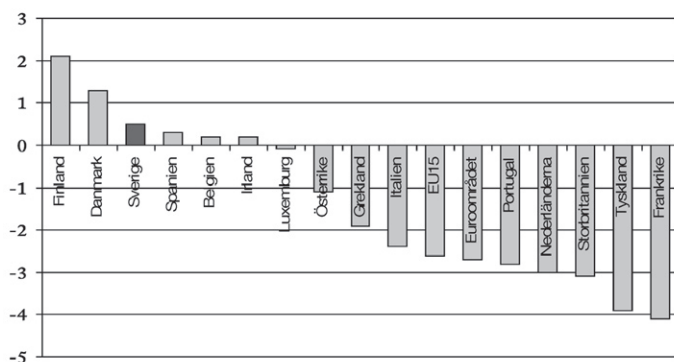
Källa: Finansdepartementet (BP 2005).

tet av 2002 och början på 2003, hade vi egentligen haft det ganska länge. Det fanns tecken redan hösten 2000 som inte uppmärksammades, men som efteråt blev mycket tydliga. Många såg den 11 september 2001 som en avgörande punkt för konjunkturförändringen, men konjunkturen hade förändrats långt dessförinnan.

På motsvarande sätt är det nu. Det går inte att fastställa en bestämd tidpunkt som anger att vi gått från det ena till det andra konjunkturläget. Vi kan se en tydlig riktningssägelse åt ett annat håll framöver och de flesta makroekonomiska uppgifter är positiva. Men vi har inte för vana varken i finansplanen eller i andra sammanhang att på något vis försöka överdriva vare sig statistik över tillväxt eller annan makroekonomi. Går

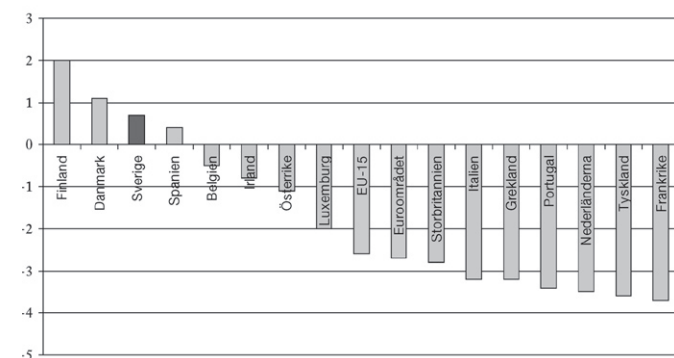
vi tillbaka de senaste åren är det snarare så att vi legat lite i underkant och varit försiktiga med våra tillväxtprognoser.

Regeringens bedömning när vi började med arbetet med budgetpropositionen i höst var att den internationella utvecklingen var positiv och att Sverige borde kunna utnyttja den. Sverige har ett gott utgångsläge i förhållande till andra länder. Men arbetslösheten är fortfarande hög. Den är fortfarande, utifrån svensk utgångspunkt, för hög och sysselsättningen för låg. Att avvakta och säga att efterfrågan automatiskt kommer att öka 2005 och 2006 var inget alternativ. Fler arbetstillfällen och fler jobb är naturligtvis inte det enda som en regering ska uppnå, men vi vet att det har oerhört stor betydelse utifrån rättvise- och sociala aspekter, för till-



Figur 1
Sverige har sunda offentliga finanser

a. Offentligt sparande 2003 (utfall), procent av BNP



b. Offentligt sparande 2004 (prognos), procent av BNP

Källa: EU-kommissionens vårprognos april 2004, Finansdepartementet (BP 2005).

växten och för de offentliga finanserna.

Låt oss titta på de offentliga finanserna (figur 1). Under 2003 hade EU ett genomsnitt på -2,5 procent av BNP. Ett flertal länder har inte klarat tillväxt- och stabilitetspaktens gräns på maximalt 3 procents underskott. Det har förekommit många upprörda samtal och diskussioner mellan de berörda länderna och EU-kommissionen kring detta. Det är naturligtvis en nackdel för EU att många länder har dåliga offentliga finanser. De nordiska länderna har befunnit sig i en annan situation. Vid millennieskiftet när ekonomin var god såg de nordiska länderna till att ha stora överskott.

Prognosen för 2004 ser tyvärr inte annorlunda ut. Ni kan se att det är i stort sett samma bild. Det är de nordiska länderna: Finland, Danmark och Sverige och något enstaka land till som har överskott. I övrigt är det underskott, kraftiga underskott, inte minst i EMU-länderna.

Det är viktigt för svensk ekonomi att EU-länderna har stabila offentliga finanser även om Sverige inte deltar i valutasamarbetet. Jag tror att det finns en större medvetenhet hos Europas regeringar och finansministrar om det här. Sedan får vi se om de orkar klara av situationen politiskt. Det är en sak att veta vad man borde göra, en annan att faktiskt göra det.

Bilderna visar också att Sverige har en viktig uppgift framför sig. Om vi ska kunna uppnå målet om 2 procent överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel, kan inte vi heller leva på en nivå på 0,5 procents faktiskt överskott åren framöver. Nuvarande prognoser för 2005 och 2006 visar på ett saldo på under 1 procent. Det är naturligtvis för lite. Regeringens teori är att om staten skulle avstå från att göra sysselsättningsinsatser är risken att sysselsättningen inte skulle stiga tillräckligt och arbetslösheten inte sjunka tillräckligt de närmsta åren. Jag tycker inte att det finns någon anledning

att ta en sådan risk, utan vi måste se vad vi kan göra för att få till stånd en ökad tillväxt i sysselsättningen. Regeringens bedömning är att Sverige får en BNP-ökning i år med 3,5 procent och 3 procent nästa år. Jag har sett att Konjunkturinstitutet har ungefär samma faktiska siffror. Konjunkturinstitutet gör också en kalenderkorrigerad bedömning som visar på en stigande trend på BNP-siffrorna under perioden 2004–2006. Konjunkturinstitutet har utgått från att det för med sig en växande arbetsefterfrågan. Det tror även regeringen. Frågan är hur stark den är. Regeringens bedömning är att vi behöver påverka både efterfrågan och utbudet.

Jag har inte tänkt gå igenom allt som finns i budgetpropositionen, för det är väl känt, utan bara summera de viktigaste inslagen. På efterfrågesidan har regeringen gjort bedömningen att det finns skäl att sänka inkomstskatten genom en kompensation av egenavgifterna i storleksordningen 6–7 miljarder kronor. Vi tänker hålla öppet för möjligheten att gå vidare med den sista delen av egenavgiftskompensationen under 2006.

Vi höjer grundavdragen som en del av den gröna skatteväxlingen, dvs vi höjer skatterna på miljöstörande verksamhet med ungefär 3,5 miljard kronor och sänker skatterna via höjda grundavdrag med ungefär lika mycket. Det är alltså saldoneutralt, men det påverkar lite på marginalen för olika grupper när det gäller tillgången på resurser. Jag har sett att det finns några som tycker att man i stället skulle ha infört någon form av förvärvsavdrag i stället för grundavdrag, men pensionärerna hade då inte fått någon slant och inte fått någon kompensation för sina höjda kostnader på t ex bensin och diesel. Vi gjorde alltså den bedömningen att det är rimligt att merparten av pensionärerna också får någon form av förbättrad ekonomi för att möta de ökade kostnaderna.

De två senaste åren har kommunerna minskat sin sysselsättning. Kommunsektorn har tvingats varsla, säga upp personal i sjukvården, i skolan och på många andra områden. Många kommuner har höjt skatten, främst under 2003. Vi vill helst undvika skattehöjningar i kommunerna tiden framöver. Vi vill gärna se att man i stället kan utnyttja nya resurser för att bygga ut centrala välfärdsområden. Dessa satsningar på kommunsektorn innebär att kommunsektorn bör kunna undvika en del skattehöjningar, undvika en del uppsägningar och kanske till och med kunna anställa ny personal. Det i sin tur kan naturligtvis också påverka efterfrågan från hushållens privata konsumtion. I bilden ingår ju att det som hittills höjt upp våra BNP-siffror i huvudsak är exporten. Insatserna vi gör kan leda till en bättre efterfrågan på arbetskraft det kommande året.

På utbudssidan gör vi en del förändringar på skatteområdet. Arvs- och gåvoskatten slopas, förmögenhetsskatten och 3:12-skatten sänks.

Vi har också två andra områden som vi tycker är viktiga. Det är mer resurser till forskningen, där vi höjer nivån med 2,3 miljarder kronor de närmaste åren, och det är skärpt tillämpning av regelsystemet för våra socialförsäkringssystem. Det finns bland annat en för stor regional variation i tillämpningen av många av våra välfärdssystem som vi hoppas kunna förändra.

De här åtgärderna kan sammantaget pressa tillbaka arbetslösheten något nästa år. Regeringens bedömning är att arbetslösheten nästa år kommer att hamna på 5 procent. Det är fortfarande en för hög nivå. Vi måste naturligtvis fortsätta att försöka trycka ner arbetslösheten. Men vilken kombination av åtgärder vi ska använda oss av i framtiden vill vi avvakta med. Vi vill också se hur ekonomin i omvärlden utvecklas. Vi vill också se vilka effekter de här

åtgärderna får. Det är lätt att stirra sig blind på det som görs nu, men vi gjorde faktiskt ganska mycket i våras också som kanske ännu inte börjat bita. På ett område har det uppenbarligen bitit ordentligt och det är på byggområdet. Vi införde ett antal rotavdrag och annat i våras för att stimulera sysselsättningen på byggområdet och det är ingen tvekan om att det har påverkat byggsysselsättningen. Vi ser också rent allmänt när det gäller bostadsbyggande att det är på väg upp och det är naturligtvis en positiv utveckling som också kan bidra till en bättre arbetsmarknadssituation och en bättre ekonomisk utveckling.

Om jag ska summera det här är vår bedömning att de offentliga finanserna medger att vi kan göra en satsning på fler jobb. Vi hoppas att de här fler jobben inte bara har ett värde i sig, att pressa tillbaka arbetslösheten vilket i sig är viktigt, utan också att de fler jobben ska bidra till att vi kan höja vårt saldo, höja vårt offentliga överskott åren framöver så att vi kan börja bygga upp det på samma sätt som vi gjorde i den förra högkonjunkturen. Även att vi kan bygga upp det så att vi klarar överskottsmålet, utgiftstak och andra ekonomiska mål som vi har och att vi på samma sätt den här gången kan gå in i en annan konjunktur om ett visst antal år betydligt starkare. Vi diskuterar också i den här propositionen möjligheterna att från 2007 införa någon form av sysselsättningsmarginal utöver den budgeteringsmarginal som vi har i statens finanser. Det är klart att det också är ett sätt att stärka våra handlingsmöjligheter inför kommande konjunkturedgångar.

Jag skulle vilja runda av med att säga att allt det vi gör, som är oerhört viktigt, är ytterst beroende av vad som händer internationellt, inte minst i Europa. Den diskussion som vi nu har startat, att göra justeringar i tillämpningen av tillväxt- och stabilitetspakten är viktig. Sverige

har tillhört de länder som hårdast bundit sig för att vara strikta och strama när det gäller tillväxt- och stabilitetspakten. Det har vi skäl att vara i fortsättningen också. Sedan ska vi alltid lära av det som hänt och se att länderna har olika förutsättningar. Vi har fått in tio nya länder i EU som har lite andra förutsättningar än de gamla länderna har och de kämpar alla för att komma in i valutaunionen, de kämpar alla för att få ner sina inflations-siffror och underskottssiffror.

Jag ska till sist visa tabell 2 som visar att vi sedan 1994 haft en tillväxttakt på 2,9 procent per år. EU har haft 2,2 procent tillväxt per år under den här tioårsperioden. Bakom denna tillväxt ligger också att vi varit oerhört framgångsrika i vår industri, framför allt våra stora exportindustrier som bidragit till en produktionsökning på runt 3,5 procent i år.

Jag stannar här och ska med nöje lyssna på vad övriga säger.

Ulf Jakobsson

Tack så mycket för det. Jag lämnar nu över till Hans Lindberg, som är chefekonom på Skandia och som dessutom tidigare varit på Konjunkturinstitutet, som ska ge en kommentar till detta.

Hans Lindberg

Tack så mycket för inbjudan att kommentera budgeten och finanspolitikens roll i den ekonomiska politiken. Jag hade tänkt uppehålla mig vid tre frågeställningar. Det första jag tänkte tala om är hur pass välvägd regeringens finanspolitik är med hänsyn till konjunktur-

läget. Det andra är hur finanspolitiken förhåller sig till de budgetpolitiska målen, och det tredje är de förutsättningar finanspolitiken ger för den långsiktiga tillväxten, speciellt med avseende på arbetsutbudets utveckling.

Låt mig börja med finanspolitiken och konjunkturen. Hur brukar finanspolitiken vara utformad över konjunkturcykeln? Är politiken kontracyklisk, dvs hjälper den till att stabilisera den ekonomiska utvecklingen, eller är den procyklisk och spär på konjunktursvängningarna? En studie av Henrik Braconier och Steinar Holden tittar närmare på det här för 18 OECD-länder 1970–2001. De konstaterar att ländernas finanspolitik var procyklisk i genomsnitt. De finner även att den svenska finanspolitiken var procyklisk under samma period. Det senare resultatet tycker jag inte är så konstigt med tanke på den kraftfulla budgetkonsolidering som genomfördes i Sverige under den djupa lågkonjunkturen på 1990-talet.

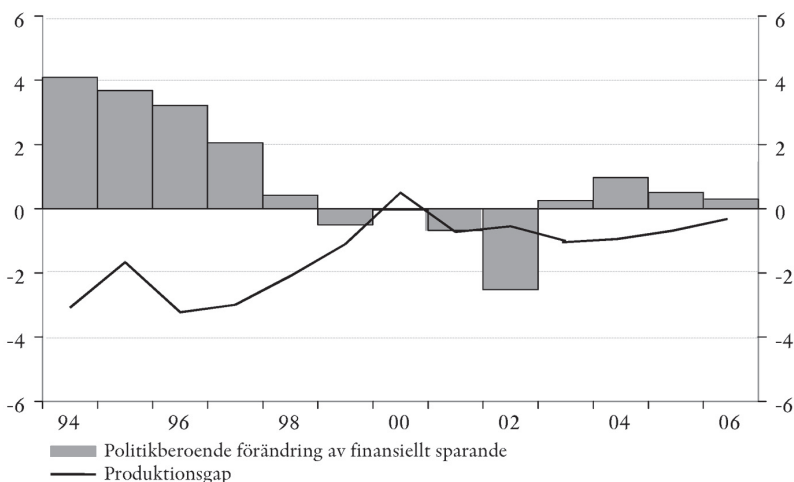
Hur har då finanspolitiken bedrivits under senare år? Har den hjälpt till att stabilisera konjunkturen eller inte? Under 2001–2002 vände konjunkturen nedåt och som ni ser av figur 2 drogs det offentliga finansiella sparandet ner genom olika politiska åtgärder. Den expansiva politiken inleddes dock innan lågkonjunkturen var ett faktum och Bosse Ringholm vet väl bäst själv hur mycket tur och skicklighet som låg bakom åtgärderna. Men oavsett hur det förhöll sig med den saken måste man erkänna att slutresultatet av politiken blev lyckosamt. De expansiva åtgärderna mildrade konjunkturfallet och höll uppe tillväxten.

Men bör verkligen finanspolitiken finjusteras över konjunkturcykeln? Är det möjligt eller ens önskvärt? För egen del tycker jag att det inte ska finnas några ambitioner att finjustera. Erfarenheterna från 70- och 80-talen är inte goda. Med de erfarenheterna i bagaget

Tabell 2
Sveriges tillväxt har varit god.

Förändring i BNP (årsgenomsnitt)	1994–2003
Sverige	2,9
OECD	2,7
EU	2,3

Källa: SCB, Economic Outlook och Eurostat.



Figur 2
Finanspolitikens
inriktning – före
BP 2005,
procent av BNP

Källa: KLI:s augustiprognos.

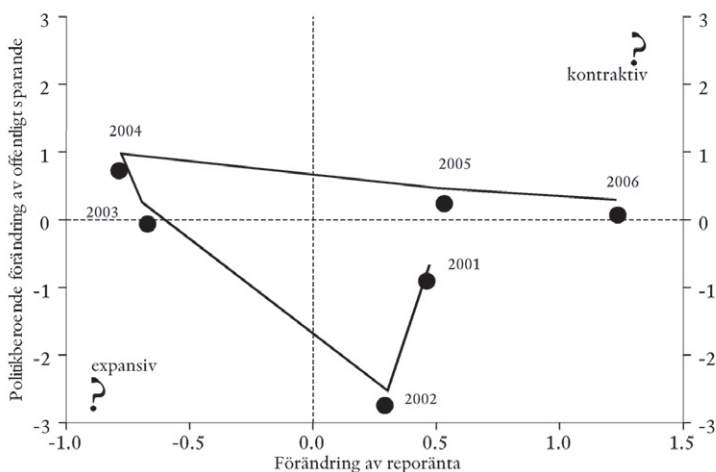
fick vi ett nytt upplägg för stabiliseringspolitiken under 1990-talet. Under den tidigare fastkursregimen koncentrerade Riksbanken sig på att försvara den fasta kronkursen. Regeringen hade i sin tur det yttersta ansvaret för att stabilisera den ekonomiska utvecklingen med hjälp av finanspolitiken. I och med införandet av inflationsmålet och den nya penningpolitiska lagstiftningen så är det nu Riksbanken som har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Finanspolitikens roll är alltså underordnad. Finanspolitiken bör i första hand vara fokuserad på långsiktiga budgetmål. Som jag ser det skapas oklarhet om ansvarsförhållandena om regeringen blandar sig i stabiliseringspolitiken. Men i vissa lägen kan en aktiv finanspolitik kan vara önskvärd, t ex vid en osedvanligt djup lågkonjunktur och/eller om Riksbankens ränteförändringar inte riktigt räcker till för att för att stabilisera utvecklingen.

Låt mig nu gå över till att diskutera den finanspolitik regeringen avser att bedriva de kommande åren. Den konjunkturbild som presenteras i finansplanen delar jag i mångt och mycket. Tillväxten har redan varit hög ett par kvartal och den svenska ekonomin är

på väg upp ur konjunktursvackan. Det som inledningsvis har varit drivande i återhämtningen är exportindustrin som stimulerats av en snabbare internationell tillväxt och en stark efterfrågan på motorfordon och telekom. Den senaste tiden har konjunkturuppgången också breddats. Tjänsteproduktionen stiger snabbare, byggandet har tagit fart och investeringarna är på väg att vända uppåt efter störtstycket 2001. Summan av det hela är att vi nog kan förvänta oss ganska så hyggliga tillväxttal för 2005 och 2006. I år kommer tillväxten sannolikt att bli 3,5 procent, kanske en bit högre till och med, och nästa år och året därpå runt 3 procent. Tillväxten blir alltså högre än den potentiella på 2-2,5 procent och ekonomin kommer successivt att närma sig fullt resursutnyttjande. Än så länge har det här inte gett så mycket resultat på arbetsmarknaden, men man börjar se de första tecknen på nyanställningar inom vissa branscher och sektorer av ekonomin, så jag är övertygad om att vändningen kommer på arbetsmarknaden under vintern.

Då är frågan: hur förhåller sig finanspolitiken i budgetpropositionen mot den här konjunkturbilden? I figur 2

Figur 3
Finans- och penning-
politik – före BP 2005



Källa: KI:s augustiprognos.

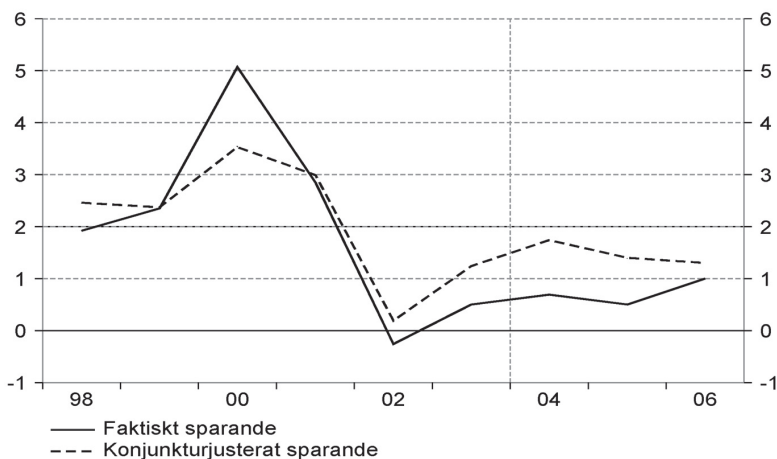
ser vi hur läget var innan budgetpropositionen. Finanspolitiken skulle ha varit svagt åtstramande 2005 och 2006. Staplarna i figuren för 2005 och 2006 uppgår till 0,5 respektive 0,3 procentenheter av BNP. Men som det slumpar sig, om man summerar de expansiva åtgärderna som tillkommer i budgetpropositionen, så uppgår de till just ungefär 0,5 och 0,3. Mätt på det här sättet skulle alltså finanspolitiken vara ungefär neutral 2005 och 2006 givet de förslag som nu tillkommer i budgetpropositionen.

Hur kommer då den sammantagna stabiliseringspolitiken, dvs finanspolitiken tillsammans med penningpolitiken, att vara utformad de närmaste två åren? Inflationsutsikterna är dämpade, men inflationen är sakta på väg uppåt i takt med att konjunkturen förbättras. Riksbankens styrränta är låg i nuläget men man har börjat prata om att den behöver höjas framöver. Den amerikanska centralbanken har redan höjt sin styrränta. Jag tror nog att höjningarna även kommer i Sverige snart, så det blir en successiv åtstramning av penningpolitiken, eller snarare en mindre expansiv politik.

Finans- och penningpolitiken inriktning kan beskrivas med hjälp av figur

3. I den sydvästra hörnan i figuren har finanspolitiken en expansiv effekt på efterfrågeutvecklingen samtidigt som lägre räntor innebär en mer expansiv penningpolitik, medan det omvända gäller i det nordöstra hörnet. Kurvan i figuren visar hur politiken har utvecklats de senaste åren. För 2005 och 2006 visas läget före budgetpropositionen. Finans- och penningpolitiken skulle ha dragit åt samma håll och tillsammans gett en successivt mindre expansiv effekt på efterfrågeutvecklingen. De tillkommande åtgärderna i budgeten innebär istället att finanspolitiken kommer att vara i stort sett neutral. Men som jag ser det medför de stimulerande åtgärderna i budgeten ingen risk för en överhettning av ekonomin. Tillväxten är visserligen hög, men resursutnyttjandet är fortfarande lågt. Dessutom kommer Riksbanken att väga av styrräntan successivt med hänsyn till inflationsutsikterna. Om något, kommer därför en mer expansiv finanspolitik bara att innebära en högre styrränta.

Sammantaget tycker jag därför att finanspolitiken står någorlunda i samsklang med konjunkturutsikterna. Vad jag tycker är mer allvarligt är att det offentliga sparandet är för lågt i förhållan-



Figur 4
Faktiskt och konjunkturjusterat finansiellt sparande, procent av BNP respektive procent av potentiell BNP

Källa: KI:s augustiprognos justerad för BP 2005.

de till tvåprocentmålet. Riksdagens mål för det offentliga finansiella sparandet är att det ska uppgå till 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel. För att se om det faktiska sparandet är i linje med målet kan man på olika sätt rensa det offentliga sparandet från konjunktorens inverkan. Det brukar Finansdepartementet göra i finansplanen och Konjunkturinstitutet i sina prognoser.

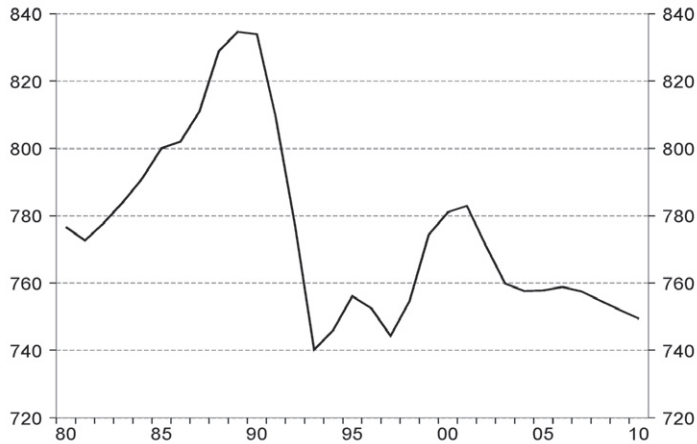
I figur 4 har jag använt Konjunkturinstitutets siffror och de är faktiskt lite mer gynnsamma än Finansdepartementets egna. Det konjunkturjusterade sparandet ska uppgå till 2 procent om sparandet är i linje med tvåprocentmålet. Men som ni ser kommer det konjunkturjusterade sparandet att bli betydligt lägre de kommande två åren och uppgå till endast 1,3 procentenheter av BNP 2006. Sparandet är alltså för lågt i förhållande till tvåprocentmålet. För att målet ska nås framöver måste åtgärder vidtas. Inkomsterna måste höjas eller utgifterna sänkas. En intressant aspekt är att de besparingar som behövs är av samma storleksordning som de expansiva förslagen i budgetpropositionen.

Sedan har vi ju ett annat budgetpolitiskt mål och det är de statliga utgiftsta-

ken. Här tycker jag det är ett problem att budgetmarginalen blivit för liten med tiden. Budgetmarginalen nu är 200 miljoner kronor i år och nästa år och 1,4 miljarder för 2006. Det är små marginaler i förhållande till utgifter som är av storleksordningen 850–900 miljarder kronor. Jag ställer mig frågan hur detta befrämjar långsiktighet i politiken.

Slutligen ett par ord om hur finanspolitiken påverkar arbetsutbudet. Figur 5 visar på ett grundläggande problem i svensk ekonomi. Antalet arbetade timmar per invånare sjunker trendmässigt. Delvis hänger det samman med att vi har en åldrande befolkning. Arbetsutbudet kommer alltså att bli lägre och lägre beroende på att folk lämnar förvävsaktiv ålder, vilket kommer att hålla tillbaka tillväxten med ett par tiondelar per år framöver. När man diskuterar långsiktiga tillväxtförutsättningar kommer därför frågan om arbete och sysselsättning upp på dagordningen. Regeringen har ett sysselsättningsmål att 80 procent av befolkningen i 20–64 år ska vara sysselsatta på den reguljära arbetsmarknaden 2004. Men målet kommer inte att nås. Delvis beror detta på lågkonjunkturen, men den överskuggande orsaken är ett

Figur 5
Arbetade timmar per
invånare



Källa: Konjunkturläget december 2003.

för lågt arbetsutbud. Vill man höja sysselsättningen och nå sysselsättningsmålet så måste arbetsutbudet stimuleras och det rejält.

Det finns olika vägar att vandra för att öka arbetsutbudet. En väg är att försöka hålla tillbaka ohälsan och regeringen har också ett ohälsomål, man ska halvera antalet sjukdagar fram till 2008. Det tycker jag är ett bra mål, som regeringen bör jobba vidare med. Inom ramen för det målet måste också de förtida pensionsavgångarna hållas tillbaka. Under det senaste året har nästan 80 000 personer förtidspensionerats. Det är väldigt höga siffror. Vi håller på att rangera ut människor från arbetsmarknaden i snabb takt när de i stället skulle kunna bidra till att upprätthålla produktionen och minska belastningen på de offentliga finanserna.

Den andra vägen man måste vandra för att öka arbetsutbudet är, anser jag, att ge ekonomiska incitament. Konjunkturinstitutet publicerar numera beräkningar av vad man kallar utbytesgrad av arbete. Detta är vad som blir kvar av en arbetskostnadsökning på 100 kronor i slutändan för den som arbetar när man beaktar arbetsgivaravgifter, inkomst-

skatter, moms, punktskatter m m. Beräkningarna visar att det bara blir ungefär 36 kronor kvar. Utbytesgraden har försämrats under de senaste åren och det tycker inte jag är bra för arbetsutbudet.

Ulf Jakobsson

Tack så mycket för det Hans Lindberg. Då undrar jag om finansministern känner sig provocerad att svara redan nu?

Bosse Ringholm

Jag känner mig inte provocerad men jag kan kommentera några av de många saker som Hans tog upp och som jag tycker kan vara intressant. I långa stycken hade vi sammanfallande analys och jag vill bara kommentera den senaste delen som Hans tog upp när det gäller budgetsituationen, både utgiftsmålet som vi satt upp, utgiftstaket som vi har varje år, och vårt saldo. Utgiftstaket är naturligtvis oerhört viktigt att hålla. Vi har sju år i rad hållit utgiftstaket, ibland har det skett med extra insatser på slutet men det är också intressant att se att den disciplin som de statliga myndigheterna har idag är oerhört mycket bättre än för 5 eller 10 år sedan. Det som frestat på de senaste åren är framför allt sjukförsäk-

ringskostnaderna. Där pekade Hans på hur viktigt det är att vi kan vända den utvecklingen. Dessbättre kan man säga att de insatser vi gjort de två, tre senaste åren nu visar att både korttids- och långtidsjukfrånvaron viker av. Kan vi hålla den banan har vi möjligheter att också nå målet om att halvera sjukfrånvaron fram till 2008.

Sen finns det ett speciellt område som Hans också tog upp, som gäller sjuk- och förtidspensioneringar som är oerhört viktiga. Jag vill erinra om att det i budgeten finns ett förslag att införa en arbetsgivarmedfinansiering med 15 procent av de långa sjukkostnaderna från årsskiftet. Samtidigt som arbetsgivaren får ta på sig ett större mått av kostnader för att hålla tillbaka de långa sjukskrivningarna, får de sänkt arbetsgivaravgift. För arbetsgivar kollektivet innebär förslaget inga ökade kostnader. Däremot, och det är poängen, ger det den enskilde arbetsgivaren ett incitament att försöka trycka ner sjukfrånvaron.

Det är klart att vi också måste jobba med regel tillämpningen i sjukförsäkringssystemet. Det är orimligt stora regionala skillnader i tillämpningen, både i sjukförsäkringssystemet och i A-kassan. Det måste vara samma system i Skåne, Stockholm och Norrbotten. Vi får en gemensam Försäkringskassa från årsskiftet. Många tror att det funnits ett statligt system. Men vi har haft Riksförsäkringsverket som statlig myndighet och sedan har vi haft fristående försäkringskassor med mycket skilda tillämpningsrutiner.

Får jag också säga något om saldot. Det är viktigt att vi kan lyfta oss inte bara till 2 procentnivån utan till högre nivåer, vilket Hans visade. Det är klart att överskottet under den förra högkonjunkturen berodde på en kombination av oerhört höga vinster i näringslivet och skjuts i sysselsättningen. Jag har gått tillbaka till alla budgetpropositioner, vårpropositioner från mitten på 1990-talet

för att se hur man prognostiserade överskotten för 2000 och 2001. Man gissade på omkring 1 procent överskott eller där omkring. Det slutade till sist på 5 procent år 2000. Jag säger inte det för att de som gjorde prognosen hade fel, för det är inte lätt att veta vad som händer. Det blev en kraftigare sysselsättningsökning än man hade anat och även kraftigare reavinster.

Jag vill sluta med att säga att det som kan lyfta vårt saldo över 2 procentnivån och som gör att vi kan hålla målet också om 2 procent överskott inom de offentliga finanserna över en konjunkturcykel, är att vi får igång sysselsättningen. Det är fler arbetade timmar, det är fler personer sysselsatta, det är fler personer som hämtas från de sjukas skara, från förtidspensionärernas skara och från de arbetslösas skara. Därför är regeringens fokus i budgetpropositionen på att öka sysselsättningen på alla fronter. Vi vet från förra gången att merparten av de 300 000 jobben, som kom under perioden 1998–2002, kom i den privata tjänstesektorn. Men det som hittills har lett till högre BNP-siffror är inte privata tjänstesektorn, det är exportindustrin där vi har oerhört höga produktivitetssiffror. Det är bra att ha en god konkurrenskraft. Men det är inte industrins siffror som kommer att höja vår sysselsättning på 5-10 års sikt utan den privata tjänstesektorn. Även den offentliga tjänstesektorn är ganska viktig eftersom det finns ett samspel mellan privata och offentliga tjänster. Vi försöker trycka upp både den privata och den offentliga tjänstesektorn med insatser både på skattesidan och till kommunerna.

Danne Nordling

Jag kommer från Skattebetalarnas förening och vill ta upp den fråga som Bosse Ringholm aktualiserade angående den privata tjänstesektorn. I den svenska ekonomin är det inte efterfrågan som är för liten, men det är inte heller arbets-

utbudet som hålls tillbaka så mycket som man kunde tro, utan det är något annat som är orsaken till att inte sysselsättningen ökar. Denna orsak är att nyföretagandet och det expansiva småföretagandet inte ökar tillräckligt. Det är där felet ligger, det är därför vi inte får en ökning av sysselsättningen i den privata tjänstesektorn. Det beror helt enkelt på att näringslivsklimatet inte är tillräckligt stimulerande för det expansiva småföretagandet. Senare tids forskning har visat att ökad sysselsättning kommer i småföretagen, det är inte storföretagen som bidrar till sysselsättningsökningar som man trodde förr. Nu visas detta verkligen av den utveckling inom industrin som Bosse Ringholm hänvisade till. Det är de små företagen som är viktiga för sysselsättningen.

För att förbättra förutsättningarna för småföretagens expansion tyckte jag mig märka i våras att regeringen var villig att vidta en åtgärd – nämligen att avskaffa förmögenhetsskatten för att se till att folk fick behålla mer kapital. Det finns också mycket kapital undanstoppat utomlands. Avskaffar man då förmögenhetsskatten kommer en del av detta kapital tillbaka till Sverige och bildar, som jag skulle kalla det, ett lokalt riskkapital. Detta lokala riskkapital utgörs av tillgångar hos fastrar, mostrar och farbröder som är villiga att gå in och stötta expansivt småföretagande. De riktigt små företagen har inte tillgång till den internationella kapitalmarknaden utan de behöver detta lokala riskkapital. Men det blev inget avskaffande av förmögenhetsskatten i våras och det kom inte med något sådant förslag i budgetpropositionen heller. Kan vi se framför oss något som skulle kunna leda till ett avskaffande? Jag vet att det kanske är vänsterpartiet som lägger hinder i vägen. Men om Bosse Ringholm själv fick bestämma, hur vill han då utforma politiken för att främja småföretagandet?

Carl E Lundborg

Jag har en fråga angående sysselsättningen som har med det relativt sett låga kapacitetsutnyttjandet att göra. För mig är det motsägelsefullt att regeringen lägger så många miljarder på AMS, om man tänker sig sysselsättning i framtiden och önskar ett ökat kapacitetsutnyttjande. Det förefaller mig vara en kortsynt ekonomisk politik. Att ekonomin ser ut som den gör idag är ett resultat av vad regeringen gjorde eller inte gjorde för 5 till 10 år sedan tillbaka i tiden, eller kanske bara 1–3 år tillbaka i tiden. Det som regeringen gör idag kommer analogt att få återverkningar framåt i tiden. Vore det inte bättre att försöka stimulera en generering av inkomster genom att satsa hårdare på den sektor i samhället som står för den ekonomiska utvecklingen varur skattededlen tas och därmed vinna ökad sysselsättning och ökat kapacitetsutnyttjande?

Björn Wallace

Ganska nyligen skrev jag en uppsats om psykologi och skatter där vi ställde en mängd frågor till svenska folket som de fick svara på. Nu har jag ju högsta beslutsfattaren här så han får svara på en av frågorna: Den som har personal anställd måste betala in arbetsgivaravgifter för den lön som de anställda får. Anser du att sådana arbetsgivaravgifter 1) är främst en skatt på den anställda 2) främst en skatt på arbetsgivaren 3) vet ej.

Gunnar Benktander

Jag har varit medlem i denna förening i 60 år. Eftersom jag är född på 1910-talet är jag inte del av de problem som den nu stora 40-talsgenerationen som går i pension utgör. Mitt förslag är att man försöker åstadkomma en allmän politisk enighet att återgå till den gamla folkpensionsåldern 67 år som oförnuftigt sänktes för ett antal år sedan till 65. Med den starkt sjunkande dödlighet

som vi har i Sverige så är det orimligt med 65 år.

Bosse Ringholm

Gunnar, du nämnde den starkt sjunkande dödligheten, så vitt jag vet är dödligheten fortfarande 100 procent, däremot har medellivslängden stigit kraftigt. Det ligger en poäng i det du säger, att när vi införde pensionsåldern för 80–90 år sedan till 65 år, då var medellivslängden knappast 65 år och i dag är medellivslängden runt 80 men vi har fortfarande samma pensionsålder. Jag hejar gärna på dig när du arbetar eller pläderar för att vi måste försöka öka antalet år i förvärsarbetet. Jag har i somras bland annat tagit initiativet till att se över om det inte är så att en del av vårt skattesystem, framför allt pensionssystemen och pensionsförsäkringar snarast uppmuntrar folk att sluta jobba för tidigt i stället för att stärka människor att vara kvar längre på arbetsmarknaden.

Till Danne Nordling vill jag säga att det finns många inslag i den här budgeten och i vårbudgeten som stärker den privata tjänstesektorn och kapitalbildningen för företagen. Ändå skulle jag vilja säga att det kanske inte är kapitalbildningen generellt sätt som är vårt huvudproblem just nu, utan svag efterfrågan. Kapitalbildningen är ett problem framför allt för de små företagen. Vi underlättar detta på lite olika sätt.

Näringslivet har haft tre önskemål till regeringen: arvs- och gåvoskatten, förmögenhetsskatten och 3:12 skatten. På alla tre områdena går vi näringslivet till mötes men jag är medveten om att vi inte går till mötes så långt som de skulle önska, men det är inte många som får precis det man vill, inte ens finansministern. Därför får man utgå ifrån att när vi nu föreslår att arvs- och gåvoskatten slopas så underlättas för småföretagare att låta verksamheten gå vidare inom familjen. Vi gjorde redan en sådan juste-

ring 1 januari 2004, som underlättat just generationsskiften. Arvs- och gåvoskattens slopande är en viktig del också för att klara den här kapitalsituationen. Sedan finns det ytterligare förslag om förändringar i förmögenhetsskatten, 3:12 skatten och framför allt förslag om att öka kapitaltillgången. Vi har olika statliga institutioner för att se till att finansieringsstadiet kan förbättras. Vi arbetar via Almi, Nutek och Industrifonden och annat för att försöka möjliggöra mer tillgång till de mindre företagen och det stärker vi också i fortsättningen.

Sedan är det så att nyföretagandet ökar just nu, konkurserna minskar. Vi behöver ännu fler företag åren framöver och jag tror att de här åtgärderna kan bidra till att vi får en ytterligare påspädning på företagsstarten och att de företag vi redan har börjar nyanställa.

Till Carl Lundborg vill jag säga om arbetsmarknadspolitiken att den har en viktig roll i sammanhanget, men den är inte ekonomiskt sett den stora delen. Det stora är sänkta inkomstskatter och stödet till sjukvården och skolan. Arbetsmarknadspolitiken är relativt begränsad i sammanhanget. Men av de pengar som går till arbetsmarknadspolitiken går ganska mycket till den privata sektorn. En stor del av arbetsmarknadspolitiken under senare år har ju till exempel varit i form av anställningsstöd som är viktigt för den privata sektorn att kunna utnyttja och som är viktigt för de grupper som vi har svårt att få in på arbetsmarknaden. Men vi vet att en del av arbetskraftsutbudet som vi kan mobilisera tas inte omhand av företagen. Det finns inte jobb för dem helt enkelt. Men om vi kan låta företagare prova på invandrare, arbetslösa, arbetshandikappade, funktionshindrade, ungdomar och andra som står utanför arbetsmarknaden i dag via de här anställningsstöden så är det ett bra stöd till den privata sektorn. Dessutom är det viktigt, tycker jag, att förbereda en ökad

efterfrågan så att det inte blir så att när vi får en bättre efterfrågan, om ett eller två år, så hamnar vi i en situation med flaskhalsar, dvs att det inte finns arbetskraft att tillgå i de sektorer där det behövs. Därför gäller det att lägga större tonvikt på utbildning. Det har varit relativt låg nivå på utbildningen i arbetsmarknadspolitiken under ett par år för att det inte funnits någon efterfrågan, men nu finns det skäl att se om vi kan lyfta in mer av utbildningsinslag.

Till sist frågan som det bara fanns tre svarsalternativ på när det gäller arbetsgivaravgiften. Det finns fler alternativ. Man måste se arbetsgivaravgiften som en del i hela välfärdsfinansieringen. Detta är ju något som inte går att bokföra bara på arbetsgivaren eller på arbetstägaren. Ytterst handlar det om hur vi använder våra ekonomiska resurser och vi har i Sverige relativt hög offentlig finansiering av välfärdsnivån.

Bosse Ringholm

Den andra halvan ska handla om *ansvarsfördelningen mellan stat och kommun* och jag tycker det är ett bra initiativ både ur en ekonomisk och statsvetenskaplig aspekt. Vårt välfärdssamhälle bygger på att vi har en ansvarsfördelning mellan olika typer av samhällsorgan. Om man går 50 år tillbaka i tiden, kan man säga att den del i samhället som vuxit allra kraftigast är den lokala nivån, kommuner och landsting. För 50 år sedan hade vi en kommunalskatt runt 10 kronor, i dag är den 30 kronor. För 50 år sedan hade vi en skattenivå i samhället runt 20 procent och i dag ligger den runt 50 procent. Det har skett en successiv utflyttning av arbetsuppgifter från staten till den lokala nivån. Det har kanske inte vid varje tillfälle varit en långsiktig strategi, utan det har funnits särskilda motiv som gjort att man flyttat uppgifterna. Det har heller inte alltid varit så att man flyttat uppgifter från staten till kommuner

och landsting. Ibland har det gått åt andra hållet. Jag tänker framför allt på den stora polisreformen där vi hade en lokal kommunal polis och sedan förstärktligade och nationaliserade hela polisen och håller den samman.

Regeringen tillsatte för en tid sedan en särskilt utredning som ska titta på ansvarsfördelningen mellan kommuner, landsting och staten. Utredningen leds av landshövdingen i Västmanland som tillsammans med parlamentariker och ett stort antal expertgrupper presenterat forskningsrapporter. De har tagit fram ett första betänkande som nu är ute för diskussion och sedan går man vidare med nästa etapp. Det här är ett arbete som inte kommer avslutas under den här mandatperioden, utan först 2007 ska utredningen leverera sina resultat. Jag tycker det är ganska klokt att man tar tid på sig för det handlar om långsiktiga strukturförändringar, inte något som ska göras under en enstaka mandatperiod. Det fordrar också ett mått av partipolitisk samstämmighet, inte konsensus på alla punkter, det kanske man inte kan eftersträva, men någon form av samstämmighet. Ryckighet på det här området tjänar inte mycket till. Vi har ju lite senare också tillsatt en särskilt författningsutredning och den kan möjligtvis också ha en viss koppling till den här diskussionen om ansvarsfördelningen.

Om jag lite fritt funderar framför allt utifrån de ekonomiska aspekterna som finns på ansvarsfördelningen så kan man väl lugnt säga att även om kommuner och landsting ständigt fått vidgade uppgifter när det gäller att praktiskt genomföra välfärden – ansvaret för sjukvården och skolan – så ligger det finansiella ansvaret i betydande utsträckning fortfarande kvar hos staten. Kommuner, landsting och staten har sedan en lång tid tillbaka tillämpat en finansieringsprincip som inneburit att om staten flyttar över uppgifter eller lägger ut nya uppgifter på

kommuner och landsting åtar sig staten också att se till att det finns en finansiering för det. Ett aktuellt exempel från senaste åren är den så kallade maxtaxe-reformen i barnomsorgen. Alla kommuner hade olika taxor. Kommunförbundet hade en rekommendation varje år till kommunerna och det var färre och färre som följde rekommendationerna och till slut var det ingen som gjorde det. Inte ens de styrelseledamöter som satt i Kommunförbundets styrelse följde sin egen rekommendation, utan hade egen hemsnickrad taxa. Det var ett myller av olika taxekonstruktioner. I det läget sa staten att vi vill ha en maxtaxa. Det är bra inte bara för barnen utan för att det befrämjar arbetskraftsutbudet. Det kostade ett antal miljarder kronor och staten kompenenserade kommunerna för det. Sedan har det varit en dialog mellan kommuner och staten: är verkligen kommunerna fullt ut kompenenserade? Man kan säga att det senaste i den dialogen är att vi i årets budgetproposition med de pengar som nu tillförs kommuner kan skriva av den diskussionen i ärendet eftersom kommunerna nu är kompenenserade mer än väl med de pengar som de fått i årets budgetproposition.

Den här finansieringsprincipen är etablerad och ska naturligtvis följas av båda parterna. Kommun- och Landstingsförbunden och Finansdepartementet bevakar principen noga från varsin horisont. Finansieringsprincipen borde dock kompletteras med någon form av prestationsprincip, dvs att vi inte bara bestämmer att hur mycket pengar staten ska bidra med utan också definierar vilka uppgifter som kommuner och landsting ska åta sig i välfärdssamhället och vilka kvalitetskrav som ska gälla. Det kunde vara av värde om man kunde ta fram en gemensam dokumentation från staten och kommunernas sida. Det förutsätter samstämmighet om att den här nivån på välfärden ska alla medborgare i vårt land

ha, oavsett vilken kommun du bor i. Finansieringsprincipen ska således motsvaras av en prestationsprincip. Sedan gäller det att ha ett uppföljningssystem och där pågår ett arbete i regeringskansliet om att skapa ett sådant. Det första som skett och som anmälts i några propositioner är att vi försöker hitta en kommunal databas där det finns tillgänglig statistik som gör att man hela tiden kan följa kostnadsutvecklingen och efter hand också prestationsutvecklingen i kommuner och landsting på olika områden. Många har säkerligen haft tillfälle att titta exempelvis på det som förr hette *KommunAktuellt* (Kommunförbundets tidning) men nu heter *Dagens Samhälle*. Där finns motsvarande statistik som är oerhört intressant om man jämför kommuner emellan, eller kostnader för olika tjänster för olika prestationer som man uträttar. Det här tycker jag är oerhört viktigt att man kan utveckla gemensamt i fortsättningen. I dag är det så att kommunministern, min kollega Lars-Erik Lövdén, varje år i samband med vårbudgeten lämnar en redovisning till riksdagen över vad som händer i kommun och landsting. Tyvärr är den redovisningen alltid minst ett år gammal, dvs den redovisning som lämnades i april 2004 handlade om 2002 och det är naturligtvis inte tillfredsställande att vi ligger ett år efter i statistiken. Med den databas som vi har till vårt förfogande borde statistiken kunna bli mer aktuell i fortsättningen.

Det är inte bara riksdagen som skall få en sådan redovisning, det är också viktigt att kommuner och landsting får motsvarande redovisning. Har vi hemma i vår kommun uppfyllt de åtaganden som finns när det gäller att klara bra utbildning för våra ungdomar i skolan, bra äldreomsorg för våra äldre, bra sjukvård i landstinget och så vidare? Jag tror att det vore ett sätt att effektivisera samhällsekonomin, att använda våra skattepengar på ett bättre sätt.

Den kommunala självstyrelsen förtjänar respekt. Jag har själv varit landstingspolitiker en stor del av mitt liv, så jag känner verkligen starkt för principen av kommunal självstyrelse. Men den kommunala självstyrelsen kan ju inte ensam hantera den här situationen, utan vi har ju i vårt välfärdssamhälle i Sverige mer än i de flesta andra länder också en princip om att försöka ha likvärdiga villkor oavsett var man bor i landet. Vi har ett skatteutjämningsystem som ska garantera att inkomstsvaga kommuner kan uppfylla målen som staten ställer upp. Det är klart att det är viktigt att de kommuner som då betalar till det här systemet, storstadsområdena inte minst, känner att de inte ska ha högre krav på sig i effektivitet i sin kommunala verksamhet än de som tar emot pengarna. Det skulle vara ett bra kvitto för de betalande att de känner att de kommuner och landsting som tar emot pengarna också har samma krav på sig när det gäller effektivitet. Därför tror jag att den här typen av samhällskontrakt mellan staten, kommuner och landsting vore värdefullt att utveckla. Det kan utvecklas bara av båda parterna gemensamt och det finns en grundlagd genom att vi utvecklat statistiken under senare tid.

Regeringen har anmält i årets budgetproposition att vi ska ha en fortsatt beredning av vilken uppföljningsorganisation vi ska ha framöver. Sedan är det naturligtvis en mycket större organisatorisk fråga som jag inte tänkte gå in på nu: är det verkligen rätt nivå vi lägger de här olika samhällsuppgifterna på? Den principen, närhetsprincip eller vad ni vill kalla den för, som vi använder i dag är att försöka trycka ner besluten så nära medborgaren som möjligt. Det innebär att staten lämnar uppgifter till kommuner och landsting.

Det är också viktigt att vi inte lämnar ifrån oss uppgifter till EU som lika gärna kan beslutas hemma. EU måste ha

en sådan struktur att det bara är sådant som inte kan hanteras i det egna medlemslandet, eller på den lokala nivån, som är EU-gemensamt. Det handlar om miljöfrågor, om den övergripande ekonomiska utvecklingen, om delar av vårt gemensamma rättsväsende i Europa, om asylprocessen och om mycket annat där vi bör kunna samverka i stor utsträckning i Europa.

Det är viktigt att vi inte tar ifrån den lokala nivån den beslutskraft som den besuttit hittills. Där tycker jag att kombinationen av den kommunala självstyrelse som vi har i Sverige och ett bättre uppföljningssystem och en bättre formulering av både finansieringsprincip och prestationsprincip kan leda till att vi gemensamt kan utnyttja våra samhällsresurser på bästa sätt. Det finns mycket att utveckla i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun även på det här ekonomiska området. Sedan kommer kanske Mats Svegfors utredning handla mer om de principiella, filosofiska frågorna om hur vår struktur ska se ut, kommunindelning, länsindelning, regionindelning och mycket mer, men jag nöjer mig med de här kommentarerna som gränsar mer åt det finansiella området.

Ulf Jakobsson

Tack Bosse Ringholm. Nu vänder jag mig till Astri Muren som är forskare och lärare på Stockholms Universitet.

Astri Muren

Tack så mycket för inbjudan. Jag kommer att beröra en del av det som Bosse Ringholm sagt tidigare men även det här allmänna i budgeten att kommunerna fått mer pengar. En viktig fråga är då om de använder pengarna på rätt sätt? Det är också något som är viktigt när det gäller ansvarsfördelningen mellan kommuner och staten.

Jag tycker det förekommer två olika synsätt när man tänker på kommuner

och staten. Det ena är hur staten ska kunna styra kommunerna när de är ganska motsträviga ibland och försöka få dem att göra rätt saker. Det andra synsättet är ju hur kommunerna ska kunna bli fria från statens inblandning i en massa detaljer och fritt få utöva sin verksamhet. Den här konflikten eller relationen finns ju, som Bosse Ringholm var inne på, mellan medlemsstaterna och EU och också mellan barn och föräldrar till exempel. Poängen med de här tre exemplen är att båda parterna naturligtvis har rätt. Kommunpolitikerna sitter ju där på eget mandat, liksom riksdag och regering, och EU-staterna förhandlar via sina regeringar men även EU-parlamentet väljs direkt. Barn växer upp så småningom och blir kanske mer kompetenta än sina föräldrar. Det innebär att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte är riktigt så enkel som man ibland beskriver den inom ett företag eller inom en stor organisation, att på den lokala nivån så vet man bättre. Här är det också fråga om att på den lokala nivån ska man ha sitt eget inflytande.

En slutsats tycker jag är att staten inte får styra kommunerna för mycket och ibland gnäller kommunerna över detaljinblandning. Det finns statliga myndigheter som ålägger kommunerna uppgifter som de kanske inte tycker det är rimligt att de ska kunna genomföra. Här är vi då inne på vad Ansvarskommittén kommer att föreslå, men jag tänker inte säga så mycket mer om det.

Däremot finns det områden där staten bör styra och det är ju då välfärdsuppdraget, vård-skola-omsorg, som kommunerna och landstingen ska ta hand om. Här finns det skäl att se till att det blir likadant i Norrland som i Skåne; det finns en önskan att det ska vara samma välfärd överallt i landet. Då kan man fråga sig hur man ska styra? Som ekonom kan man tänka sig att man styr antingen direkt med regleringar och med

kontroller och böter om reglerna inte uppfylls, eller så styr man indirekt via att försöka lägga incitament för detta, om möjligt. Ekonomer tycker om att styra indirekt med incitament för då händer saker lite av sig själv.

Ett trevligt exempel på det, som berör lite av det här med rätt nivå, är att i Höganäs kommun har man anställt en person som heter Fixar-Malte. Han finns till hands för pensionärer som har jobbiga uppgifter att utföra i hemmet som att byta glödlampa i taket, sätta upp gardiner med mera, och då behöver de bara ringa till honom så kommer han och hjälper till med det och kollar samtidigt att det till exempel inte finns några lösa sladdar. Det har lett till kraftiga besparingar i rehabilitering efter fallolyckor i Höganäs kommun, så det här har lönat sig i hög grad för kommunen och det är ju också väldigt trevligt för de äldre att kunna bo kvar i sina hem så det har också blivit icke så lätt mätbara välfärdsvinster. Det visar ju lite att ekonomiska incitament kan spela stor roll därför att den här besparingen hamnar ju hos kommunen och det visar också att just i det här fallet så är det kanske rätt att omsorg ligger på kommunnivå.

För att ekonomiska incitament ska kunna verka så krävs att betalningsviljan kan kanaliseras till de som kan utföra rätt saker, så att säga. Ibland är det här inte lätt och ett sådant område är kvaliteten i vård-skola-omsorg. Om man t ex tittar på Hötorget så ser man de olika grönsakshandlarna och de som finast kantareller köper man av. Men inom vård-skola-omsorg är det inte så lätt att se vem som har den bästa skolan eller vem som har den bästa omsorgen och det är inte heller så lätt att flytta på sig. I det sammanhanget så behöver man direkta regleringar också. Det finns ju regleringar men det fungerar kanske inte alltid riktigt så bra som man skulle önska sig. Det finns vårdköer och det finns larm-

rapporter om kris i psykvården och det finns rapporter om att barnen inte lär sig tillräckligt mycket matematik i skolan osv. Där håller jag med Bosse Ringholm om att det verkar viktigt och vettigt att försöka ta fram en gemensam och övergripande prestationsmätning, så man kan känna sig säker på att medborgarna får ungefär samma sak på olika ställen.

Det är alltid svårt med detaljstyrning eftersom det är svårt att mäta de här kvalitetsvariablerna. Det är svårt att mäta kvalitet i omsorgen, det kanske är lite lättare att mäta kunskap men man vet inte om det beror på skolan eller någonting annat. Därför måste man också lita på det kvalitetstänkande som förhoppningsvis och med all säkerhet finns i de här olika verksamheterna. Jobbar man med vård-skola-omsorg så vill man säkert att det ska fungera bra. Då kan man undra om de här verksamheterna får de medel som de bör ha? Det är klart att ingen får så mycket pengar som den vill ha, men får de sin andel av de kommunala medlen?

Det är ju så att vård-skola-omsorg kostar olika i olika kommuner och lands-ting, framför allt för att den demografiska sammansättningen är olika. Det beror ju på hur många äldre man har och hur många barn man har osv. Detta kompenseras då av den kommunala kostnadsutjämningen. Detta görs på ett mycket generellt sätt. Med hjälp av ett antal bakgrundsfaktorer så korrigerar man de olika kostnaderna för kommunerna och sedan får de via kostnadsutjämningen sina medel, men det finns ingen instruktion i allmänhet i alla fall för hur de här medlen ska användas, utan det bestämmer kommunerna själva. Då kan man säga att det är rätt att kommunerna ska ha den här valfriheten, de ska bestämma själva. Jag tycker man kan ifrågasätta detta, bl a mot bakgrund av en ny studie från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering av Matz Dahlberg och Eva Mörk. De vi-

sa att när lönerna ökar i kommunerna så minskar antal anställda inom barnomsorg, äldreomsorg samt skola och fritid, men administrationen minskar inte. De tolkar det här som att byråkraterna som sitter närmare den politiska makten berörs inte av budgetnedskärningar. Det här innebär ju att det kan hända att det inte är helt rätt beslut som kommunerna fattar, det är alltså inte utifrån väljarnas preferenser och verksamhetskostnader som allting bestäms, utan förhandlingar om hur pengarna ska användas är också viktiga.

Då kan man fundera på, tycker jag, om man inte skulle överväga lite mer direktiv i tilldelningen till kommunerna eller i kostnadsutjämningen. Man behöver inte ha riktade och öronmärkta statsbidrag men man skulle kunna rikta statsbidragen lite. Det kanske skulle kunna påverka förhandlingen mellan de olika verksamheternas företrädare. En parallell finns ju inom universiteten, där får man ca 30 000 kronor för en helårsstudent i samhällsvetenskap och ca 60 000 kronor för en helårsstudent i naturvetenskap. Universiteten är inte tvungna att följa de här prislapparna men det är klart att avviker man mycket så blir det konflikter, det påverkar säkert förhandlingarna inom varje enhet. Det är möjligt att det skulle kunna fungera inom kommunerna också.

Det här med principer för budgettilldelning kan man se som en annan sorts lite indirekt styrning även om den inte är direkt incitamentsbaserad. Jag tänkte då avslutningsvis återvända till incitamenten och komma med ett specifikt förslag. Det gäller sjukskrivningarna som varit uppe berörts av både Bosse Ringholm och Hans Lindberg. Vi vet att de är så pass höga att de framstår som ohållbara på lång sikt. Det går lite upp och ner men det verkar ändå som om trenden är den att sjukskrivningarna verkar ligga på en hög nivå och har trendmässigt ökat.

Man vet inte riktigt varför, det är lite av ett mysterium varför de blivit så höga. Somliga menar att det är arbetslivet som blivit stressigt, medan andra menar att det är sociala normer som förändrats. Inga lösningar är heller särskilt okomplicerade, om man skulle minska ersättningen i sjukförsäkringen så drabbas ju de människor som är allvarligt sjuka på ett kanske orimligt sätt. Om man säger att arbetsgivarna ska betala mera så är det så att de arbetsgivare som har en god miljö råkar illa ut när deras personal får influensa eller drabbas av långa sjukskrivningsfall som de inte kan påverka. Det innebär inte att man inte ska använda de här två medlen, men det sätter gränser för hur långt man kan gå.

En tredje aktör utöver den sjukskrivne och arbetsgivaren finns ju och det är den sjukskrivande läkaren. Man läser ju att det kan vara lättare för en stressad läkare att sjukskriva än att inte göra det om patienten gärna vill det. Det kan också vara svårt för läkaren att känna sig säker på att patienten inte är så sjuk, även om läkaren kan misstänka något. Dessutom vet ju läkaren att patienten, om han får ett nej, kan gå till en annan läkare och bli sjukskriven. Det är möjligt att läkaren borde ta hänsyn till att en dåligt motiverad sjukskrivning leder till stora samhällsekonomiska kostnader, men de där kostnaderna hamnar ju inte i läkarens organisation, så det är inte så självklart att man som läkare tar hänsyn till det. Det hamnar ju i stället i den nya myndigheten Försäkringskassan.

Det finns ett förslag som har framförts av Läkarförbundet – vilket är intressant då det är läkarna som framfört det – och det är att man skulle ge landstingen en del av pengarna för sjukförsäkringen och sedan skulle Försäkringskassan få fakturera landstingen när sjukförsäkringen utnyttjas. Detta skulle ge landstingen incitament att minska sjukskrivningarna, att påverka sina an-

ställda, läkarna, att minska sjukskrivningarna. Det skulle också innebära att läkarna fick prioritera i praktiken eller att det åtminstone skulle ge en sådan drivkraft. Det tycker jag verkar vara en rimlig väg att pröva, dvs att läkarna och landstingen som orsakar dessa kostnader i sjukförsäkringen skulle också bära en del av dessa kostnader själva och därmed få del av de intäkter som skapas då sjukskrivningarna minskar.

Vi kanske aldrig får reda på varför sjukskrivningarna har ökat, men man måste kanske ändå se det som att vi har inte råd att låta sjukskrivningarna öka, man måste prioritera.

Billie Pettersson

Ett litet förtydligande bara angående det här med kostnadsutjämnningen. Jag uppfattade tidigare att det rädde vissa felaktiga uppfattningar om hur utjämnningen sker. Det är så att kommunerna kompenseras enbart enligt en beräknad standardkostnad och inte för eventuellt högre kvalitet eller andra skillnader som beror på hur kommunerna väljer att utforma sin produktion. Således är det bara strukturella skillnader, t ex antal barn i en viss kommun i förhållande till andra, som man utjämnar för.

Ulf Jakobsson

Jag har en fråga om det är så att ordföranden får ställa en fråga. Det är uppenbarligen så att det finns en stark känsla i landet för att det ska vara lika överallt. Men om det nu ska vara lika överallt då måste någon ha ansvar för detta, alltså ett slags demokratiskt ansvar att det är lika överallt. Då är det uppenbarligen staten som måste ha det ansvaret. Någon enskild kommun kan ju inte ansvara för det. Men då kan man ju fråga sig om nu staten har ansvaret och att med instruktioner ska se till att allt efterlevs, varför har man över huvud taget demokratiskt valda församlingar för att sköta om de

här sakerna som staten och planerarna vill ska vara precis lika överallt?

Bosse Ringholm

Det handlar om att vi vill skapa likvärdiga förhållanden. Om vi vill ge alla ungdomar en grundskoleutbildning där de ska uppnå ett visst kunskapsmätt finns det naturligtvis läroplaner, program och alla möjliga anvisningar för hur det kan gå till. Men det är klart att det finns en stor variation om hur man kan nå det där resultatet också. Det är inte så att det ska vara en total likformighet. Skälet är ju också att vi tror att om fler människor är delaktiga i den här processen så får vi ett bättre resultat. Vi har sett samhällen i Europa, som Frankrike, som varit oerhört toppstyrda, men där man successivt gått ifrån dessa regelverk och börjat inse att man kan hitta en kraft nerifrån. Det gäller att hitta en balanspunkt i det här att både kunna uppnå den här likvärdiga standarden, likvärdiga tillgången till social trygghet, utbildning, sjukvård med mera, utan att det blir en fullständig likriktning och då är den relevanta frågan, som Ulf delvis var inne på: hur följer man upp att det verkligen fullföljs? Det följs upp på många olika sätt via vår lagstiftning, vilket irriterat kommunalpolitikerna under senare tid. En del av de sociala rättigheterna har prövats i vårt domstolsväsende. Det är naturligtvis svårt att utforma rätten på ett sådant sätt att det både stärker likvärdighetsprincipen och ändå inte knäcker den kommunala självstyrelsen. Det är en balansgång man får gå mellan två olika önskemål. Önskemålet att hitta en sådan likvärdig nationell standard för alla medborgare i landet, oavsett var de bor och samtidigt ta tillvara på den här oerhört värdefulla lokala kraften som finns i att vara med och påverka utifrån olika förhållanden. Det är naturligtvis helt skilda förhållanden i en stockholmsförort, med många invandrare, än i en glesbygdskommun

där de äldre helt dominerar. Det går inte att skriva lagstiftning eller principer som kan omhänderta alla tekniker för hur man ska hantera situationen där, utan det är den här balansen där man försöker hämta kraft från båda dessa källor.

Jag ska något kommentera det Astris om riktade eller generella statsbidrag. De flesta kommuner och kommunalpolitiker vill ha generella, allmänna statsbidrag. Lite vårdslöst uttryckt: ge oss pengar och ge oss förtroendet, lita på oss. En väldigt stor del av de statliga bidrag som har funnits under många år har gått efter den principen. En del har däremot varit riktade, till exempel de två senaste som handlar om skolan där vi under en femårsperiod säger att kommunerna får pengarna bara under förutsättningen att de kan visa att de anställer fler lärare, skolpsykologer, kuratorer med mera. Det är betalt per prestation helt enkelt. Förskolan på samma sätt där vi under två år nu genomför en satsning på 2 miljarder kronor för att det ska ge ungefär 6 000 fler anställda i förskolan, barnskötare, förskollärare och på så vis minska de stora barngrupperna. Det är en avvägningsfråga. Från kommunal självstyrelsesynpunkt är det naturligtvis bra med en så stor andel generella statsbidrag som möjligt. De riktade statsbidragen har däremot sin bakgrund i, vilket jag tycker är en rimlig reaktion, att många väljare säger att nu lägger ni från statens och regeringens sida ut si och så många miljarder kronor på kommunerna, men vi ser inte resultaten hemma i vår kommun. Det är klart att det är en viktig allmänhets- eller väljarsynpunkt som måste tas omhand. Jag kan inte säga att det finns någon exakt fördelning mellan vad som ska vara riktat och generella statsbidrag utan det får man ständigt försöka balansera.

Så till sjukfrågan och Astris idé att landstinget skulle ha någon form av prestationsersättning eller få någon form av

incitament att få ner sjukfrånvaron. Det har diskuterats och är en intressant idé men den bygger möjligen på en grund som inte stämmer, nämligen att det förutsätter att landstingen verkligen kan påverka helhetsbilden i sjukfrånvaron. Det förutsätter i så fall någon form av fullkomlig samverkan och överensstämmelse mellan landstingen och alla andra arbetsgivare om att skapa någon form av gemensamt program för att få ner sjukskrivningarna, gemensamma mål när det gäller folkhälsa och annat i regionen, om ett sådant incitamentsystem ska kunna införas. Jag tror tyvärr att till en del så finns inte den här förutsättningen för att införa ett sådant system men det hindrar inte att man ändå ska försöka resonera och se om man kan hitta den typen av incitament.

Vi tycker att vi hittat ett bra incitament, inte på regional nivå utan utifrån den enskilda arbetsgivaren, genom medfinansieringsansvaret som genomförs från 1 januari. Om arbetsgivaren därmed anstränger sig och hjälper till med rehabilitering och verkligen försöker få tillbaka Svensson eller Larsson till jobbet minskar samhällets sjukförsäkringskostnader. Det är naturligtvis också en fördel för arbetsgivaren att den sjuke inte är borta perioder då och då, utan är mer permanent på sitt arbete. Samtidigt får då den här arbetsgivaren vinsten av att inte behöva betala medfinansiering och får behålla arbetsgivaravgiftssänkningen. Det system vi har i dagsläget fungerar snarare åt det motsatta hållet. Den arbetsgivare som i dag har betalt sina 3 veckors sjukfrånvaro för den anställde och som vet att Försäkringskassan tar över från 4:e veckan, han kan ju tycka att varför ska jag ta tillbaka den här personen som är borta långa perioder, då jag som arbetsgivare kan få tag på en ny person, en vikarie. Då övervältrar jag kostnaden på staten i stället.

Mattias Ganslandt

Om vi tänker oss att efterfrågan på välfärdstjänster som produceras i kommunerna kommer att öka, vad får det i så fall för konsekvenser för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på längre sikt? Innebär det att staten i än högre utsträckning kommer att kanalisera resurser till kommunerna och i än större utsträckning reglera kommunernas aktiviteter?

Bosse Ringholm

Det finns inget samband som säger att om vi höjer välfärdsnivån eller höjer servicenivån att det i sig kräver att staten måste reglera det mer, utan det är öppet för samhället att själv bestämma vilken organisation man vill ha i det fallet. Det vi sett under en 10-20-årsperiod är snarast det motsatta, att vi ökat valfriheten för den enskilde ganska ordentligt och minskat regelverket. Många av er i lokalen här var med när man som patient tillhörde ett sjukhus, att man inte kunde gå vart man ville. Det har vi avskaffat och man har nu ett större mått att välja sjukvård. Vi har ett större mått att välja utbildningsformer för våra barn och ungdomar. Jag tycker inte att det finns ett sådant samband, utan det kan vi välja själva i vilken utsträckning vill ha att förstärka valfriheten för den enskilde.

Astri Muren

Jag vill bara kommentera Mattias fråga om ansvarsfördelningen på längre sikt. Styrproblemet har man väl kvar vare sig det är staten eller kommunerna som driver verksamheten, den måste ändå på något sätt styras, så då är det väl mera skalan som är viktig. Grundskola och omsorg är väl inte så storskalig verksamhet, det är möjligt att sjukvården är det och det är möjligt att den blir mer storskalig. Högre utbildning är ganska storskalig och det är kanske ett argument för att man har lagt det på en högre nivå.

Björn Larsson

Göran Persson har gett en hel del pengar till kommunerna under de senaste 10 åren och samtidigt sagt att man ska prioritera inom omsorg och skola. Pengarna har kommit till kommunerna, men samtidigt har invånarna i kommunerna inte märkt mycket av att det blivit bättre i skola eller omsorg. En av orsakerna är att mycket av pengarna har gått till ökade kostnader för funktionshindrade enligt lagen om LSS. Kostnadsökningen inom LSS-verksamheten har varit 15–16 miljarder kronor de senaste 8–9 åren. Hur ska invånarna i kommunerna kunna lita på att inte deras politiker har försvillat pengarna? De kanske inte förstår att innan man kan prioritera skola och omsorg måste man följa lagen och prioritera funktionshindrade i första hand. Vad ska man göra åt detta problem?

Bosse Ringholm

Först och främst vill jag hävda att invånarna faktiskt har märkt att de fått en högre standard i den kommunala välfärden. Tittar man på skolan så kan man ju mäta det i lärartäthet som har vuxit. Tittar man i sjukvården så kan man ju se på operationskapaciteten, på hur antalet starroperationer, höftledsoperationer med mera ökat de senaste 10 åren. Det är inte bara statsbidragen som bidragit till det utan det är också kommunernas egna skatteinkomster som har vuxit under den här perioden och vi har på så vis fått mer resurser till välfärdspolitik. Så välfärden har definitivt ökat i alla olika termer som vi kan mäta på något sätt.

Det du pekar på är ju att vi har också från statens sida försökt tillgodose vissa minoritetsgruppers intressen. LSS är ett exempel på en lag som skall ge funktionshindrade stöd och service så att de får samma standard som andra befolkningsgrupper. Där kommer man naturligtvis in i en mycket svår avvägningssituation, att det kan dels variera oerhört

mellan olika kommuner hur många personer som är berörda av det här och dels är det svårt att fastställa exakt vilken nivå på den här standarden som man ska ha. Det som jag tycker har varit samhällets stora brist är att riksdagen oftast fattat beslut från ett perspektiv som visat sig inte stämma. LSS har det visat sig kosta flera gånger mer i verkligheten än vad de första beräkningarna förutsade. Det är en brist att man underskattat många av de här stora sociala rättighetslagstiftningarna. Det har försatt många kommuner i svåra situationer därför man inte har planerat för en sådan kostnadsutveckling. Det har funnits stark vilja och ambition bakom de här stora sociala reformerna, men det har inte funnits samma medvetenhet om hur kostnadsutvecklingen har varit. Det kan man inte leva långsiktigt med utan ibland måste man sätta sig ner och försöka pröva: är det verkligen så här vi hade tänkt oss att rättighetslagarna får kosta? Det är en svår värdering för ingen vill ju ta ifrån någon en rättighet. Men samtidigt är det så att det finns ganska ojämn rättstillämpning på många av de här områdena och därför finns det skäl att försöka strukturera och hitta lite mer av system i en del av den rättighetslagstiftning vi har. Där tycker jag kommuner, landsting och staten har ett gemensamt intresse att försöka styra upp kostnadsutvecklingen.

Ulf Jakobsson

Då tackar vi finansministern så mycket för detta. Jag vill också tacka alla som gjort inlägg och hoppas att ni inte känner att ni trampats på tårna av debattordningen, men i och med att det är ett lunchmöte så finns inget utrymme för fortsatta replikskiften. Det tillkommer inte heller mig som ordförande att recensera finansministerns svar, det får ni själva göra när ni läser referatet av detta möte i *Ekonomisk Debatt*. Tack för idag.