

LARS DAHLGREN:

## Vägar till ökad välfärd.

*Våren 1978 tillsattes en särskild näringspolitisk delegation med uppdrag att analysera det svenska näringslivets situation och utvecklingsbetingelser och lägga fram förslag till en näringspolitisk förnyelse. Den har nu slutfört sitt arbete. Delegationens huvudsekreterare var förre koncernchefen i Trygg-Hansa, direktör Lars Dahlgren. Han skriver i sin artikel, att arbetet har koncentrerats på en förbättring av de allmänna betingelserna för näringslivet. Det nuvarande skattesystemet motverkar arbete, kapitalbildning och risktagande och måste läggas om. Ett ökat inslag av avgiftsfinansiering inom den offentliga sektorn skulle också bidra till effektivare hushållning med resurserna. Dagens problem är i stor utsträckning ett resultat av "systemstörningar" och stundom "systemsammanbrott", skriver författaren. Viljan till samförståndslösningar som går över omedelbara gruppintressen är nyckelfrågor, då det gäller att återställa ett välfungerande system.*

Näringspolitik omfattar åtgärder som påverkar produktion och näringsliv inom olika sektorer och regioner. Sålunda är stabiliseringspolitiken, som påverkar efterfrågeutveckling och kostnadsnivå, av grundläggande betydelse för näringspolitiken. Det samma gäller arbetsmarknads-, kredit- och skattepolitik, som avgör hur samhällsekonomin fungerar på både kort och lång sikt. Samtliga dessa politikområden är av största betydelse för möjligheterna att uppnå de tre allmänt accepterade målen: full sysselsättning, största möjliga prisstabilitet och balans i betalningarna med utlandet.

I ett något längre perspektiv har också forsknings- och utbildningspolitik avgörande betydelse för näringslivets utveckling. Men också attityder till arbete, utbildning, sparande, företagande och omställningar i olika avseenden är centrala för näringslivets funktionssätt. Därmed kommer praktiskt taget alla åtgärder inom den offentliga sektorn att överlappa näringspolitiken eller åtminstone påverka näringspolitikens allmänna betingelser.

Näringspolitiken måste naturligtvis utformas mot bakgrund av vissa övergripande mål. Delegationen har, vid sidan av de tre ovan nämnda målen, utgått från tre sådana mål: fortsatt ekonomisk tillväxt, valfrihet för den enskilde individen och social trygghet.

En hög materiell standard skapar förutsättningar för att realisera ett stort antal olika välfärds mål. Växande produktivitet ger oss råd att öka vår fritid, förbättra miljön, stärka den ekonomiska och sociala tryggheten samt skapa förutsättningar för ett rikare kulturliv. En allmänt stigande materiell stan-

dard skapar också möjligheter för en fortsatt höjning av levnadsstandarden för de grupper i samhället som har det sämst.

Behovet av en förnyad uthållig expansion av den svenska ekonomin är starkt också på grund av en rad speciella omständigheter. Utlandsupplåningen under åren av negativ bytesbalans engagerar framgent betydande resurser. Räntebetalningar och amorteringar kräver väsentliga ansträngningar i fråga om exportökning, samtidigt som en viss fortsatt försämring av Sveriges terms-of-trade är sannolik. Ökade investeringar i det svenska näringslivet är nödvändiga efter en period av stagnation eller nedgång. Ytterligare anspråk på offentlig konsumtion inom skilda delar av vårdområdet har givits politisk prioritet. Utvecklingen av den svenska åldersstrukturen ställer ökade anspråk på produktivitet, om levnadsstandarden skall kunna bibehållas för de förvärvsarbetande. Sveriges uttalade målsättning för internationell solidaritet med u-länderna ställer krav på produktionsökningen.

Det grundläggande sysselsättningsmålet jämte de samlade anspråken på den svenska ekonomin gör det enligt delegationens mening nödvändigt att utforma den ekonomiska politiken med sikte på en långsiktig real tillväxttakt i storleksordningen 2 à 4 procent som årligt genomsnitt. Endast inom ramen av de sålunda skapade resurserna kan de angelägna behoven någorlunda tillfredsställas.

Delegationen utgår från att svensk ekonomi även framdeles kommer att karakteriseras av marknadshushållning i kombination med en stor offentlig sektor samt en mot

utlandet starkt öppen ekonomi. Uppgiften är då att få ett sådant ekonomiskt system att fungera bättre än som för närvarande är fallet. Ambitionen är både att få marknadsekonomin att fungera effektivare och att uppnå förbättringar i den offentliga sektorns funktionssätt. Delegationen går systematiskt genom förutsättningarna härvidlag och framställer på olika områden förslag till åtgärder, eftersom funktionsdugligheten i det ekonomiska systemet under senare år sjunkit i väsentliga avseenden. De akuta problemen i samband med den senaste internationella konjunkturedgången och de svenska kostnadsproblemen under de senaste åren har i själva verket accentuerat mera långsiktiga problem för svensk ekonomi. Av ännu större betydelse är emellertid de trendmässiga försämringarna i den svenska ekonomins funktionsduglighet – när det gäller långsiktig kostnadsutveckling, anpassningsförmåga och kompetens samt intresse hos individer och företag att göra produktiva och innovativa insatser inom det ekonomiska livet.

Huvudbudskapet i delegationens betänkande är, att det svenska näringslivets framtida utveckling beror på den allmänna ekonomiska och sociala miljön snarare än på specifika näringspolitiska insatser. Detta är anledningen till att delegationen koncentrerat sig på en diskussion om de allmänna betingelserna för svenskt näringsliv och på möjligheterna att förbättra dessa. Bland dessa allmänna betingelser är de strategiska följande:

att den allmänna kostnadsnivån per producerad enhet hålles i paritet med våra vikti-

gaste konkurrentländer, vilket sätter förhållandet mellan lönenivå, produktivitet och växelkurs i centrum för intresset;

att marknaderna, inklusive arbets- och kapitalmarknaderna, fungerar på ett smidigt sätt;

att det finns motivation, inklusive tillräckliga ekonomiska incitament för arbete, yrkesutbildning, initiativ och förnyelse;

att kompetensen på alla områden utvecklas på ett positivt sätt, vilket ställer stora krav på utbildningsväsendet; och

att det föreligger en viss grad av stabilitet i de allmänna "spelreglerna" i samhället.

Delegationens allmänna rekommendationer och mera specifika förslag skall ses mot bakgrund av detta allmänna betraktelsesätt på förutsättningarna för ett väl fungerande ekonomiskt system.

#### **Kostnadsnivån är avgörande**

Vid varje tidpunkt måste vi naturligtvis se till att kunna konkurrera genom det näringsliv som vi har. Kapitalbestånd och färdigheter förändras endast mycket långsamt. Därför måste kostnadsnivå och växelkurs vid varje tidpunkt vara så anpassade, att huvuddelen av näringslivet har goda möjligheter att konkurrera med vår omvärld. Vid en allmän kostnadskris kommer inte endast företag med på lång sikt dåliga förutsättningar att hotas. Även företag med på lång sikt goda utvecklingsmöjligheter kommer i svårigheter. Resultatet blir dels en avsevärd utslag-

ning av företag inom vissa branscher (under perioden 1975–1978 främst varv, stål och malm, vid sidan av den redan tidigare drabbade teko-branschen), dels att näringslivet inte kan uppvisa expanderande företag i den omfattning som är nödvändig för att engagera friställd arbetskraft.

Ingen praktiskt genomförbar näringspolitik kan säkerställa en erforderlig konkurrenskraft för det svenska utlandskonkurrerande näringslivet, om kostnaderna, som skedde 1975–1977, ökar med drygt 40 procent vid en fast växelkurs mot länder med långt mindre lönestegring. Om vi vårdar förutsättningarna för ett livskraftigt näringsliv bör emellertid de senaste årens negativa utveckling kunna brytas och vårt land kunna förbli bland de industriellt och ekonomiskt välutvecklade länderna under den framtid vi kan överblicka.

De bästa möjligheterna att uppnå och bibehålla en väl avpassad kostnadsnivå ligger i att skapa en rimlig arbetsfördelning mellan stat och arbetsmarknadsorganisationer på så sätt, att staten genom sin ekonomiska politik – inte minst växelkurs-, efterfråge- och skattepolitiken – skapar förutsättningar, som möjliggör rimliga realinkomsthöjningar vid relativt begränsade nominalinkomststegringar och att arbetsmarknadens organisationer fritt får förhandla i en sådan miljö. Det är också viktigt att den konkurrensutsatta sektorn blir löneledande.

#### **Marknadernas funktionsduglighet**

Delegationen framför också vissa förslag på hur flexibiliteten och effektiviteten hos ar-

bets- och kapitalmarknaderna skall kunna ökas, inklusive en ökad geografisk rörlighet för arbetskraft och kapital. Vad arbetsmarknaden beträffar är traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder – omskolning, yrkesutbildning, effektivt fungerande arbetsförmedling och rörlighetsstimulerande åtgärder – av stor betydelse. Det är emellertid också viktigt att lönerelationerna utvecklas på ett sådant sätt, att inte permanenta vakanser uppträder på vissa delar av arbetsmarknaden och permanent arbetslöshet på andra delar.

Man understryker att många av bristerna på kredit- och kapitalmarknaderna skapats av förhållanden utanför dessa marknader, främst genom skattesystemet och då inte minst genom den starkt olika beskattningen av olika typer av förmögenhetstillgångar, problem som kraftigt accentuerats av inflationen. I kravet på ökad rörlighet på kapitalmarknaden inkluderas också större geografisk rörlighet för kapital och företag, så att infrastruktur och arbetskraftstillgångar kan tillvaratas på bästa möjliga sätt och befolkningens önskemål om bostadsort respekteras.

#### **Incitament och skattetryck**

En annan viktig förutsättning för en effektivt fungerande ekonomi är att de ekonomiska stimulanserna, dvs de ekonomiska incitamenten, fungerar på ett tillfredsställande sätt. Delegationen har därför ansett det nödvändigt att gå in på frågan om skattesystemets effekter på incitamenten till arbete, utbildning, sparande, investeringar, företa-

gande och byte av arbetsuppgift. Härvid kommer man in inte endast på skattefrågor utan även på frågor om socialförsäkrings- och transfereringssystemens utformning. Att delegationen på detta sätt uppmärksammar de ekonomiska incitamentens betydelse innebär naturligtvis inte att den skulle anse att endast ekonomiska incitament påverkar människornas beteende inom det ekonomiska livet. Någorlunda väl fungerande ekonomiska incitament är emellertid en nödvändig betingelse för att ett decentraliserat ekonomiskt system skall kunna fungera, ja troligen för att något ekonomiskt system alls skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt, särskilt när det gäller arbetsinsatserna.

Tjänstesektorn svarar i dag för mer än hälften av bruttonationalprodukten. I denna del av samhällsekonomin finns alldeles speciella problem, som delvis sammanhänger med svårigheterna att uppnå snabba produktivitetsstegringar. Att denna sektor, främst dess offentliga del, växt så kraftigt under senare decennier sammanhänger med att många tjänster, för vilka efterfrågan ökar snabbt vid stigande realinkomster, traditionellt och ofta av goda skäl tillgodoses av den offentliga sektorn. Detta gäller inte minst sådana tunga områden som utbildning och forskning samt sjuk- och hälsovård.

Eftersom den enskilde individen vid konsumtion av dessa tjänster inte konfronteras med den samhällsekonomiska kostnaden att producera tjänsterna, uppstår ett mycket stort tryck att undan för undan öka utbudet av dessa tjänster. Det blir därför, framhåller delegationen, allt viktigare att försöka se till att produktion och finansiering av offentliga

tjänster sköts så, att kraven på effektivitet och anpassning till individernas önskemål tillgodoses.

Det vore också, enligt delegationens mening, orimligt om helt andra och hårdare krav på produktivitet och arbetstakt ställes i den konkurrensutsatta sektorn av näringslivet än inom tjänstesektorn, inklusive den offentliga sektorn, som skyddas inte endast mot utlandskonkurrens utan ofta också mot konkurrens inom landet. Det är i detta sammanhang viktigt att ha klart för sig, att effektivitet ej är liktydigt med stora enheter, anonymitet och stress i arbetet. Effektivitet i produktion och service innebär att varor och tjänster har ett innehåll och en kvalitet, som motsvarar kunders och hjälpsökandes behov och önskemål, och att medborgarnas behovstillfredsställelse inte hålls nere av dålig organisation, inkompetens och slöseri med produktionsresurser. En diskussion av dessa frågor är central, inte minst för att skatteproblematiken skall kunna sättas in i ett realistiskt sammanhang.

#### **Offentliga sektorns finansiering**

Ur de skilda aspekter som delegationen tar upp – effektivitet, en rätt anpassning till medborgarnas önskemål och en samhälls-ekonomiskt sett rimligt avpassad finansiering – är en djupgående omprövning av verksamheten inom den offentliga sektorn påkallad. En sådan omprövning tar upp förslag till lösningar efter skilda principiella linjer – exempelvis minskning av de offentliga utgifternas andel av nationalinkomsten, avgiftsfinansiering i stället för skattefinan-

siering och i samband därmed organisatoriska och finansiella omläggningar av olika verksamheter, samt omläggning av skattesystemet. Delegationen berör samtliga dessa tre möjligheter.

Man kan numera i stor utsträckning utgå från den genomsnittlige löntagaren och det intresse denne kan ha av olika verksamheter. I dagens situation får denne nämligen fullt ut i skatt betala de nya reformer, som genomförs, eller får vid neddragning av en verksamhet sin skatt proportionsvis sänkt. Om man med denna utgångspunkt ser på olika utgiftsposter, kan man säkert i flera fall ifrågasätta om de överensstämmer med individens egentliga intressen och önskemål. Som exempel härpå kan anföras subventionerna på livsmedels- och bostadsområdena.

Ett ökat inslag av avgiftsfinansiering – den andra principiella möjligheten till en omprövning av offentlig verksamhet – skulle enligt delegationens mening kunna bidra till effektivare hushållning med resurserna. Den som konsumerar tjänsten i fråga finge möjlighet att jämföra den nytta han eller hon får av konsumtionen med kostnaden för tjänsten. Den direkta marknadsanknyttningen – om möjligt i ett konkurrenssystem – kan också effektivisera den offentliga sektorn.

Nödvändigheten att finna nya finansieringsformer för den offentliga sektorn är så stor, att nya lösningar kan komma att tvinga sig fram. Sådana lösningar borde dock i så fall även inrymma väsentliga omläggningar av de former i vilka den berörda verksamheten bedrivs. Delegationen utvecklar dessa tankar närmare i fråga om sjukvården.

Den tredje principiella möjligheten till omprövning tar sikte på omläggningen av skattesystemet. Många skilda synpunkter och förslag till ändrade eller nya skatteformer har förts fram. Det hårda tryck på inkomstskatterna som allmänt upplevs som besvärande, har man sålunda velat mildra genom exempelvis ökad skatt på produktion eller utgifter. Det synes viktigt att som startpunkt ta fasta på, att en förskjutning av skatetrycket mot någon av dessa andra föreslagna skattebaser med oförändrad omfattning av de offentliga verksamheterna inte minskar det totala skatteuttaget för den genomsnittlige inkomsttagaren. Den lägre summa man genom en skatteomläggning kan få erlagga i inkomstskatt måste man helt ersätta genom höjda priser eller reducerade löneökningar.

Detta förhållande avlägsnar naturligtvis inte motiven för en skatteomläggning. Dessa återfinns i de snedvridningar av grundläggande ekonomiska beslut hos den enskilde inviden, som dagens skatter, särskilt inkomstskatterna, medför. Delegationen har kommit till den bestämda uppfattningen, att en djupgående översyn och revidering av skattesystemet är oundgängligen nödvändig. Det finns en överhängande risk för att det mångåriga arbetet för ett utvecklat välfärdssamhälle går till spillo genom att välfärdssystemens finansiering fräter ner incitamenten till arbete, kapitalbildning och risktagande.

Delegationen delar den i dag allt vanligare bedömningen att vi i första hand måste göra något åt margineffekterna i inkomstskatte- och transfereringssystemen. En målsättning

bör härvid vara, att marginals-katten i inkomstbeskattningen för normala inkomsttagare inte bör överskrida 50 %. Detta skulle i en rent statisk kalkyl "kosta" det offentliga cirka 6 miljarder kr i skattebortfall, att jämföra med en total offentlig budget på drygt 200 miljarder kr. Dessutom är det nödvändigt att begränsa margineffekterna av de inkomstprovade bidragen.

Konflikter kan härvid lätt uppstå med fördelningspolitiska ambitioner. Å andra sidan kan man på goda grunder antaga, att den samlade nationalinkomsten kan påverkas positivt av bättre anpassade ekonomiska incitament. I vissa situationer kan man också tänka sig att de positiva effekterna på nationalinkomsten blir så starka, att skattesänkningen blir helt självfinansierande.

#### **Kunskapskravet**

Individernas kompetens och yrkesskicklighet i skilda delar av samhället är också av fundamental betydelse – inom manuellt arbete, kontorsarbete, olika typer av expert- och konsultuppdrag, utbildning, forskning, vård osv. När det gäller yrkesutbildning betonas bland annat vikten av god anknytning till yrkes- och arbetsliv. Delegationen understryker också vikten av goda ämneskunskaper hos lärare på olika nivåer och av att utbildningen anpassas efter elevernas olika intressen och fallenhet. Betydelsen av att kombinera en stor och växande utbildningsvolym med hög kvalitet på utbildningen betonas. Detta senare är inte minst viktigt inom universitets- och högskoleområdet, där under det senaste decenniet expansionen av

lågstadiet i stor utsträckning skett på bekostnad av kvalitet och volym för högre utbildning och forskning.

Utredningen fäster också stor vikt vid den tekniska utvecklingen inom landet, liksom vid importen av teknologi från utlandet. Den avgörande faktorn för den tekniska utvecklingen och innovationsverksamheten är den allmänna ekonomiska miljön samt kompetensen hos de yrkesverksamma, inte minst när det gäller teknik och företagsledning. Möjligheterna att uppnå en i förhållande till utlandet rimlig kostnadsnivå, väl fungerande marknader, goda incitament till prestationer och innovationer samt en hög kompetensnivå är därför grundläggande också för en gynnsam teknologisk utveckling och en dynamisk innovationsprocess.

#### **Teknisk utveckling och innovation**

Den tekniska utvecklingen och innovationsprocessen är en mångfacetterad process, som för att bli effektiv i huvudsak måste ske i decentraliserade former och i mycket nära kontakt med inhemska och utländska marknader. Möjligheterna att förnya produktionsprocesser och att lansera produkter och system sammanhänger med förmågan hos individer i företag och på marknader att agera på ett kreativt, flexibelt och självständigt sätt. En grundläggande förutsättning är då att lönsamhet och solvens i företagen är tillräckliga för att man skall kunna satsa på tekniskt utvecklingsarbete och våga ta risker i samband med nya produktionsprocesser och produkter. All erfarenhet tyder också på att dynamisk nyetablering och utveckling

av mindre företag är en viktig förutsättning för teknisk förnyelse och innovationer.

Statens roll för den tekniska utvecklingen blir med dessa utgångspunkter främst att bidra till en allmän kompetens och en allmän ekonomisk, social och politisk miljö som är förmånlig för initiativ, företagande och kreativitet. På vissa områden blir det emellertid nödvändigt med mera "riktade" satsningar från statens sida för att hjälpa till med att få fram teknik och produktionsförutsättningar, som särskilt efter de senaste årens svaga lönsamhet och solvens i näringslivet inte kan väntas komma fram spontant.

Delegationen har vid en genomgång av olika teknikområden, som skulle kunna stärka befintlig industri och ge upphov till ny svensk industri, kommit till slutsatsen att främst områdena informationsteknik, mikroelektronik och bioteknik får bedömas vara av särskilt stor framtida industriell betydelse. De insatser inom forskning, utveckling och produktion som måste göras inom dessa områden, om framgång skall uppnås, är emellertid av sådan storlek att statliga satsningar är ofrånkomliga.

Det finns även andra områden, som har stort och näraliggande intresse, tex transportsystem, metallurgi (pulvermetallurgi och direktreduktion av järnmalm), materialteknik (särskilt kompositer samt plast och gummi), småskalig avancerad teknik, teknik inom kommunal service samt säkerhetsteknik. Vissa av dessa områden kan bli av mycket stor betydelse för vår framtida industri. Andra områden bedöms få stor betydelse i den offentliga sektorn.

Delegationen har emellertid av flera skäl

prioriterat områdena informationsteknik, mikroelektronik och bioteknik, men den bedömer det som angeläget att även övriga här uppräknade områden blir föremål för fortsatt utredning. De insatser, som erfordras i form av statlig stimulans för de tre föreslagna områdena – med hänsyn till storlek och betydelse av delegationen betecknade som nationella utvecklingsprojekt – kan beräknas uppgå till storleksordningen några hundra Mkr per år under en tid av tre till fem år.

#### Chansen till en god framtid

Olika åtgärder har verkningar i helt olika tidsperspektiv. Förändringar i kostnadsnivå och växelkurs har utomordentligt snabba effekter på näringslivets konkurrensförmåga. Detta illustreras både av kostnadskrisen 1975–1977 och av den därefter förbättrade kostnadssituationen efter devalveringarna och de mycket ansvarsfulla avtalen på arbetsmarknaden för åren 1978 och 1979. En rätt avpassad kostnadsnivå och växelkurs är med andra ord ett permanent krav på näringspolitiken.

På medellång sikt, säg 5–10 år, blir även strukturförändringar inom näringslivet, såsom omfördelningar av arbetskraft och kapital mellan olika sektorer, av stor betydelse för levnadsstandardens utveckling. I detta tidsperspektiv blir därför väl fungerande marknader, en betydande flexibilitet i näringslivet och väl avpassade ekonomiska incitament av strategisk betydelse.

I ett något längre tidsperspektiv, säg 10–

20 år, tillkommer en rad andra faktorer av stor betydelse, såsom nyetablering av företag samt lansering av nya produkter och produktionsmetoder, vilket förutsätter en effektivt fungerande innovationsprocess. Även yrkesutbildning är av stor betydelse i detta tidsperspektiv.

I ett mycket långt tidsperspektiv slutligen, säg 20–50 år, kommer dessutom forskarutbildning och grundforskning att bli avgörande för levnadsstandardens utveckling. Att insatser för högre utbildning och forskning får effekter endast på mycket lång sikt är naturligtvis inget skäl att dröja med reformer, som förbättrar förutsättningarna på dessa områden.

De växande svårigheterna under 1970-talet har i det allmänna medvetandet grundlagt en otrygghet och bristande tro på morgondagen. Motsvarigheter till detta återfinns vi i de flesta industriländer i västvärlden. Det är därför angeläget att avsluta detta referat med konstaterandet att Sverige har chansen till en god framtid – vi har resurserna och vi har tillgång till det mesta av den teknik som skall bära morgondagens utveckling. På det ekonomiska området – liksom tex i fråga om befolkningskrisen och brottsligheten är problemen i dagens samhälle i stor utsträckning ett resultat av "systemstörningar" och stundom "systemsammansbrott". Våra institutioner, beslutsprocessen i väsentliga delar av samhällsliv, arbetsmarknad och näringsliv och – inte minst – viljan till samförståndslösningar som går över omedelbara gruppintressen är nyckelfrågor då det gäller att återställa ett välfungerande system.