



Finansdepartementet  
Länsstyrelseenheten  
103 33 STOCKHOLM

YTTRANDE  
15 april 2004  
Dnr.: 9-6-04

**Delbetänkandet "Utvecklingskraft för hållbar välfärd"**  
**(SOU 2003:123)**  
(Dnr Fi2003/6563)

Konjunkturinstitutet tillstyrker kommitténs förslag avseende den allmänna inriktningen på det fortsatta utredningsarbetet och vill särskilt understryka vikten av att ansvarsfördelningen görs tydligare mellan stat och kommun. Institutet lämnar härmed synpunkter och förslag i form av ett begränsat antal punkter som är särskilt betydelsefulla ur samhällsekonomisk synvinkel.

Ett välfungerade ekonomiskt system kräver ett nära samband mellan beslut och kostnadsansvar, dvs. den som fattar ett beslut som innebär högre kostnader ska också bära kostnaden för detta beslut. Detta talar för att riksdagsbeslut om t.ex. olika typer av rättigheter för medborgare som innebär åligganden för kommunerna inkluderar full finansiering av de kostnader som därvid uppkommer. Denna och andra förtydliganden och skärpningar av den s.k. finansieringsprincipen liksom andra åtgärder som kan förstärka sambandet mellan beslut och kostnadsansvar bör tillmätas större vikt vid det fortsatta utredningsarbetet.

Även institutets andra punkt gäller samband mellan beslut och kostnadsansvar, nämligen att den enskilda kommunens beslut om en höjd kommunalskattesats normalt har negativa återverkningar på skattebaserna för bl.a. arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt samt statlig inkomstskatt. Återverkningen uppkommer främst genom att en högre skattesats och därmed sammanhängande högre kommunala utgifter normalt leder till ett lägre arbetsutbud och därmed på sikt motsvarande lägre skattebaser. På samma sätt kan en primärkommuns höjning av sin skattesats ha negativa återverkningar för landstingets skattebas. Genom skatteutjämningsystemet är kommunens inkomster därtill i hög grad oberoende av arbetsutbudet i den egna kommunen, dvs. kommunen har inte ens tydliga incitament att beakta att en högre skattesats normalt minskar arbetsutbudet i den egna kommunen. Genom dessa återverkningar finns det stor risk för att enskilda kommuners beslut om skattesatser resulterar i ett skatteuttag som är alltför högt för stat och kommun sammantaget samt ur samhällsekonomisk synvinkel. Principen om att den som fattar ett beslut också ska ha det fulla kostnadsansvaret talar därmed för någon typ av begränsning av den enskilda kommunens möjligheter att höja skatten t.ex. genom ett tak för skattesatsen eller genom att en kommun som höjer skatten får avstå en del av den statistiskt beräknade inkomsthöjningen till staten eller till andra kommuner. Kommittén bör närmare analysera och föreslå ett regelsystem som säkerställer att det kommunala skatteuttaget blir väl avvägt ur en sådan övergripande samhällsekonomisk synvinkel.

Den tredje punkten gäller frågan om framtida tillgång på arbetskraft. Kommittén skriver (sid. 11) ”När den stora 40-talsgenerationen snart börjar gå i pension kommer konkurrensen om arbetskraften att öka ytterligare”. Konjunkturinstitutet instämmer i bedömningen att den demografiska utvecklingen kommer att leda till en svag utveckling av arbetsutbudet men en ibland krympande befolkning mellan 16 och 64 år. Denna svaga utveckling av arbetsutbudet kommer emellertid att leda till en motsvarande svag utveckling av den samlade arbetsefterfrågan eftersom den strama arbetsmarknaden i annat fall skulle leda till en stigande och på sikt ohållbar inflation. Det av riksdagen beslutade målet om prisstabilitet kommer således att leda till att Riksbanken anpassar penningpolitiken så att den samlade efterfrågan på arbetskraft utvecklas i linje med det samlade utbudet. Den demografiska utvecklingen kommer således inte att leda till att det blir brist på arbetskraft i meningen att det blir allmänt svårt att rekrytera arbetskraft utan en rimlig prognos är i stället att det om t.ex. 30 år blir ungefär lika svårt att rekrytera arbetskraft som det varit i genomsnitt under de senaste 30 åren.

Den demografiska utvecklingen kan däremot innebära problem i andra avseenden. I den mån 40-talisterna är överrepresenterade inom yrkesgrupper som är förhållandevis avgränsade t.ex. genom särskilda kompetenskrav, vilket kan gälla för bl.a. sjuksköterskor eller lärare, kan det uppkomma efterfrågeöverskott inom dessa delarbetsmarknader och motsvarade utbudsöverskott inom andra delarbetsmarknader. Den demografiska utvecklingen kan således leda till ökande obalanser mellan olika delarbetsmarknader även om det totalt sett varken blivit svårare eller lättare att rekrytera arbetskraft. Sådana obalanser tenderar dock att mildras genom marknadsmässiga förändringar av relativa löner samt nationell och internationell rörlighet men kan även förebyggas genom statliga och kommunala beslut avseende t.ex. dimensioneringen av utbildningen av berörda kategorier. Mot denna bakgrund bör kommitténs analys och ställningstaganden som baseras på synen att det blir allmänt svårt att rekrytera arbetskraft omprövas. I någon mån kan analysen ersättas av en diskussion av potentiella obalanser på olika delarbetsmarknader men i så fall är det viktigt att inte underskatta de anpassningar som automatiskt sker särskilt i de långa tidsperspektiv som är relevanta i dessa sammanhang.

Den största utmaningen som härstammar från den demografiska utvecklingen gäller i stället den stigande försörjningsbördan eller närmare preciserat att antalet arbetade timmar, vid i övrigt oförändrade förhållanden, sjunker i förhållande till befolkningens storlek. Enligt det s.k. huvudscenariot för den ekonomiska utvecklingen fram till 2010 som redovisas i Konjunkturinstitutets senaste lönebildningsrapport<sup>1</sup> minskar antalet arbetade timmar per invånare från 775 timmar 2000 till 752 timmar 2010 och minskningen bedöms fortsätta därefter, vilket belyses bl.a. av den senaste långtidsutredningen.<sup>2</sup> Detta förhållande skapar en växande spänning mellan önskemål om ökad skattefinansierad service avseende bl.a. vård och omsorg och önskemål om att det samlade skatteuttaget åtminstone inte ska öka. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det snarare önskvärt att minska skattesatserna då den ökande globaliseringen medför att de nationella skattebaserna blir alltmera känsliga för de nationella skattesatserna, vilket ökar den samhällsekonomiska kostnaden för en extra

<sup>1</sup> Se ”Lönebildningen, Samhällsekonomiska förutsättningar i Sverige 2003”, Konjunkturinstitutet 2003

<sup>2</sup> Se ”Långtidsutredningen 2003/04” (SOU 2004:19)

skatteintäkt. Spänningen mellan önskemålet om högre offentliga utgifter och önskemålet om lägre skattesatser kan mildras på ett samhällsekonomiskt gynnsamt sätt genom att få fler i arbete. Kommittén nämner i detta sammanhang nyckelgrupper som de äldre, de arbetslösa, de långtidssjukskrivna och de förtidspensionerade. Institutet instämmer i bedömningen att dessa fyra grupper utgör nyckelgrupper när det gäller att öka det totala antalet arbetade timmar men förordar att perspektivet utvidgas ytterligare till att omfatta även vikten av att inträdet i arbetskraften inte fördröjs av t.ex. att gymnasie- eller högskoleutbildning tar längre tid än nödvändigt samt att arbetstiden per sysselsatt åtminstone upprätthålls och således inte fortsätter att minska.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson.

Ingemar Hansson