

För Sverige - på tiden!

MOU 1999:1

Utgiven av Den Nya Velfärden



Förord

Det råder idag en svår förtroendeklyfta mellan medborgarna och politiken. Politikerna kontrollerar summor som motsvarar nästan två tredjedelar av bruttonationalprodukten, men medborgarna saknar på det hela taget förtroende för politikerna. Hur kan ett samhälle vara i balans med sig själv när folket saknar förtroende för dem som bestämmer över närapå två tredjedelar av allt som produceras?

En av de viktigaste teserna i den här skriften är att problemet har med det politiska systemets människosyn att göra. Svensk politik, hävdas det, bygger på en människosyn som blir alltmer föråldrad. Med en ny och mer positiv människosyn blir behovet av en ny politisk modell för Sverige uppenbart.

Stiftelsen Medborgarnas Offentliga Utredningar har sedan år 1988 gett ut en rad utredningar i serien Medborgarnas Offentliga Utredningar (MOU). Utredningarna täcker centrala delar av det svenska samhället. Sedda tillsammans ger utredningarna en bild av ett framtida samhälle, som i grundläggande avseenden representerar ett nytänkande som är nödvändigt för att Sverige skall kunna möta de utmaningar och ta tillvara de möjligheter som ett nytt århundrade kan väntas erbjuda.

Stiftelsen har därför funnit det angeläget att i samlad form presentera denna framtidsbild av det svenska samhället. Det sker i denna skrift.

Stockholm i (februari) 1999.

STIFTELSEN MEDBORGARNAS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

Del 1: Principerna för modellskiftet

Vårt samhälle befinner sig i stark förändring. Den traditionella industrikapitalismen, som organiserades efter den tayloristiska principen att centralt placerade ingenjörer i företagets topp borde bestämma och arbetarna lyda, har tagit slut. I stället organiseras företagen efter en annan princip, som enklast kan sammanfattas med parollen "medarbetarna är den främsta resursen".

Bakom dessa motsatta organisationsprinciper ligger motsatta människosynen. Taylorismens människosyn var att arbetarna inte var kompetenta nog att ta ett eget ansvar och att det därför blev bäst för dem om andra styrde över varje detalj i produktionen.

Den nya människosynen är att medarbetarna (observera att det inte kallas "arbetare" längre, utan just "medarbetare"!) kan, vill och bör ta ett större eget ansvar. Därför rivs pyramiderna i näringslivet. Därför elimineras nivå efter nivå av mellanchefer.

Den traditionella svenska modellen - vårt gamla sätt att organisera politiken och den offentliga sektorn - är formad med taylorismen och dess människosyn som förebild. Medborgarna antogs inte kunna fatta så bra beslut på egen hand. Deras välfärd skulle i stället dirigeras av centralt placerade ombud och experter i politiska församlingar och myndigheter. Mycket riktigt har detta också kallats "den sociala ingenjörskonsten". Folkhemmet och industrikapitalismen är i detta avseende samma andas barn.

Förändringarna i arbetslivet och samhället i stort har inte lämnat politiken opåverkad. Skattereformen, EU-medlemskapet, avregleringar och konkurrensutsättning av tidigare skyddade producenter liksom delar av pensionsreformen är några exempel där samhällsförändringarna avspeglas i politiken.

Om man lämnar de konkreta besluten därhän och nöjer sig med att lyssna på debatten är intrycket av förändring ännu starkare. Den politiska agendan av idag är i hög grad en förändringsagenda. De flesta vet att ett nytt samhälle med i grunden förändrade förutsättningar kräver en ny politik och nya lösningar.

Problemet är att många av de reformer som trots allt genomförts mer är resultatet av yttre faktorer än av en genuin vilja till förändring. Alltför ofta är det ekonomiska problem, internationella faktorer eller andra ”måsten” som får motivera varför förändringar sker. Brasklappens ”Härtill är jag nödd och tvungen” tycks för många politiker vara valspråket för de beslut som fattas.

Den bristande viljan påverkar självfallet förmågan. I stället för offensiva reformer och tilltro till de nya möjligheterna blir det defensiv anpassning med det outtalade mottot: ”Rädda vad som räddas kan”.

Grundproblemet i svensk politik idag är att politikerna lever kvar med en människosyn som länge ansetts föråldrad i näringslivet. Det går inte i längden att ha en människosyn i arbetslivet och en annan i den politiska sfären och i den offentliga sektorn. Politiken behöver bryta den defensiva anpassningens väg och välja en offensiv framtidsväg som bygger på den nya människosyn som fått genomslag i arbetslivet.

Vidare måste politiken gå från ord till handling. Sverige har alltför länge varit som patienten som fått sin diagnos fastställd 100 gånger utan att få någon medicin. Vad som behövs är inte nya utredningar, diskussionsklubbar eller ändlösa samtal under något av statsrådets ledning. Sverige behöver reformer som tar sikte på helheten och som genomförs. Utgångspunkten är en positiv människosyn som bygger på att medborgarna kan och vill ta ansvar. Det är framförallt därför som Sverige behöver en ny modell för politiken.

DEN GAMLA SVENSKA MODELLEN

Begreppet ”den svenska modellen” har ofta använts som beteckning för karakteristiska drag i det svenska samhälle som började byggas för kanske sextio år sedan, nådde sin höjdpunkt under femtio- och sextitalens rekordår och numera tappat utvecklingskraften, självtilliten och styrfarten.

Några viktiga drag

En närmare analys av modellbegreppet har gjorts av den statliga Maktutredningen, ¹ som pekar på antal viktiga drag i det svenska samhällssystemet.

- Metoden att *lösa konflikter på arbetsmarknaden utan inblandning av staten*. Metoden innebär, att tvister om innebörden i gällande avtal skall lösas genom förhandlingar och inte med stridsåtgärder. Sedan gällande avtal löpt ut, däremot, får konflikter om löne- och anställningsförhållanden lösas genom stridsåtgärder.

I anslutning till metoden för konfliktlösning etablerades en bestämd maktfördelning över lönesättningen, med *starkt centraliserade avtalsförhandlingar mellan arbetsmarknadens centrala parter*. Centraliseringen möjliggjorde den så kallade solidariska lönepolitiken.

Denna reglering av förhållandena på arbetsmarknaden har betraktats som en *kompromiss mellan arbete och kapital*.

- Den samförståndskultur som utvecklats på arbetsmarknaden har enligt Maktutredningen setts som uttryck för en speciell politisk kultur, en svensk stil i det offentliga livet, en inriktning på *kompromiss och samförstånd* i den svenska beslutsmodellen. Förhandlingar får central betydelse. I sin yttersta konsekvens innebär samförståndskulturen att allt blir förhandlingsbart, påpekar Maktutredningen.

- Försöket att samtidigt uppnå *full sysselsättning, låg inflation, hög tillväxt och jämnare inkomstfördelning*. Ett svenskt särdrag har varit den starka betoningen av utjämningsmålet. Formellt hävdas dessa mål för politiken alltså, men tilltron till möjligheterna att realisera de ganska disparata målen har vittrat kraftigt under de senaste decennierna.
- Tilltron till "*det starka samhället*" i den för Sverige speciella betydelsen "*den starka staten*". Den skall styra medborgarna genom att överta ansvaret för deras försörjning och välfärd. Tanken är att staten hos sig kan samla vetenskap och expertis som kan anvisa det riktiga eller rent av det enda rätta sättet att forma medborgarnas liv och skapa trygghet för dem (vad man alltså har kallat social ingenjörskonst). Därmed har en *centraliserad samhällsorganisation och central samhällsplanering* kommit att utgöra grundläggande inslag i "*den svenska modellen*".
- Parallellt med denna centralisering har samhällsutvecklingen traditionellt byggts på medverkan av och förankring hos de stora *folkrörelser* som växte fram under slutet av 1800- och första hälften av 1900-talen. Efter hand som folkrörelserna har tappat medlemmar och därigenom förlorat betydelse som förankring av politiken bland breda folklager, har de i stället utvecklats till rena intresseorganisationer. Till skillnad mot folkrörelserna har dessa organisationer beretts plats också i de offentliga beslutsorganen. "*Den svenska modellen*" har på detta sätt kommit att förknippas mera med ett *korporativt beslutssystem* än ett beslutssystem grundat på folkvalda församlingar.

Föråldrad människosyn

Den gamla svenska modellen bygger i sista hand på föreställningen att det blir bäst när ombud och centralt placerade experter får bestämma över medborgarnas liv. Medborgarna anses inte fullt kompetenta att hantera sina angelägenheter.

¹ Demokrati och makt i Sverige, SOU 1990:44 s 21-26.

En samhällsorganisation som bygger på centralisering och uppifrånstyrning kan inte skapa den flexibilitet och den dynamik som kan föra det svenska samhället framåt in i nästa årtusende, med de nya förutsättningar och de nya utmaningar som Sverige då kommer att ställas inför.

Nu gäller det att skapa en ny svensk modell baserad på en annorlunda och modernare människosyn. I arbetslivet gäller inte längre den traditionella taylorismen, där arbetarna skulle stå vid ett löpande band och utföra enkla rörelser enligt order från ingenjörer i företagens topp. Idag förväntas alla medarbetare kunna ta ett eget ansvar. Att "medarbetarna är den främsta resursen" är en tidstypisk slogan.

Det går inte att ha ett samhälle, där medborgarna är den främsta resursen på jobbet men av politikerna inte förväntas kunna ta mycket ansvar för sina egna liv. Det hänger inte ihop. Därför måste vi ha en ny politik, en politik i samklang med nya realiteter i arbetslivet.

Politiken måste helt enkelt byta perspektiv. Det gäller att välja medborgarperspektivet, nedifrånperspektivet.² Då handlar det inte främst om hur medborgarna skall styras. Vad som kommer i förgrunden är inte bara våra möjligheter att direkt påverka hur centrala beslut fattas och beslutens innehåll. Lika viktigt blir vad stat, kommun och intresseorganisationer får besluta om och i vilken mån medborgarna åtnjuter berättigat skydd mot tvingande beslut i kollektiva politiska eller medlemsförsamlingar. *Det handlar kort sagt inte bara om hur uppifrånstyrningen skall gå till, utan om hur mycket uppifrånstyrning det skall vara.*

På många andra sätt förändrar medborgarperspektivet synen på staten och politiken. Det primära blir i vilken utsträckning ingripanden från offentliga organ eller andra kollektiva sammanslutningar är till gagn eller hinder för medborgarnas egen utveckling inte bara på kort utan framför allt på lång sikt. Det offentliga blir medborgarnas tjänare och inte deras härskare. Det är själva hjärtpunkten i begreppet demokrati.

Det är detta medborgarcentrerade synsätt som ligger till grund för alla tankegångar som presenteras i det följande och som tillsammans kan definieras som en samhällsmodell. Vilka är då de grundstenar på vilka modellen är byggd?

DEN NYA SVENSKA MODELLENS GRUNDSTENAR

Uppgiften är alltså att forma en ny svensk modell baserad på moderna förhållanden, inte på den sortens relationer i arbetslivet och i samhället i övrigt som rådde för femtio år sedan. Här följer ett antal grunddrag i en ny svensk modell.

Positiv människosyn

Under lång tid har en allmän strävan varit att ge de unga allt bättre utbildning. Även om kritik kan riktas mot dagens utbildningssystem, är det ovedersägligt att de unga i dag generellt sett är bättre utbildade än för låt oss säga femtio år sedan och att de i detta avseende är bättre rustade - och därmed mer kompetenta att ta ansvar - än förr.

Det måste då framstå som obegripligt för de unga, att de möter förmyndarattityder från statens sida, när de träder ut i samhället. Dagens politik säger dem att de ingenting begriper, inte förstår sitt eget bästa, att de måste tas om hand av stat och kommun. Eftersom de inte anses kunna ta ansvar för sitt yrkesval, sin försörjning och sin trygghet, måste stat och kommun lägga beslag på huvuddelen av deras resurser för att kunna ordna allt till det bästa för dem nu och i framtiden.

Det är denna negativa människosyn hos den styrande politiken ³ som är grunden för vad som brukar kallas "folkhemmet". Folkhemmet är precis som andra hem: dess konstituerande drag är att det finns föräldrar och barn. I folkhemmet agerar politiker och centralt placerade experter föräldrar, medan medborgarna agerar barn. I de styrandes ögon är medborgarna barn som aldrig blir vuxna nog att kunna och vilja fatta egna beslut och ta eget ansvar.

Detta för medborgarna nedvärderande synsätt, som dominerat under så lång tid, riskerar att invägga medborgarna i föreställningen att en allvis överhet kan lösa alla problem, även de personliga, att det är staten och kommunen som har ansvaret för den enskilde i alla avseenden

² Jämför Vilhelm Moberg: Min svenska historia.

³ Petersson-Westholm-Blomberg: Medborgarnas makt (Carlssons 1989), s 82, där anhängarna till den representativa demokratin sägs inte sällan ha gett uttryck för en pessimistisk syn på medborgarnas politiska kompetens.

utan att den enskilde behöver ta ansvar själv. Synsättet lägger en död hand över dynamiken i samhället.

Den starka staten förutsätter svaga medborgare. Starka och självständiga medborgare skapar ett starkt samhälle.⁴

En lång erfarenhet visar, att framsteg och utveckling inte skapas av politiska beslut utan av enskilda människors initiativkraft och verksamhetslust. (Eller som Dorothy Parker uttryckte saken: "Var någonstans i våra parker och städer finns det statyer som rests för att hedra kommittéer?") När det offentliga tilltro till medborgarnas förmåga och vilja sviktar, stagnerar samhällsutvecklingen. De senaste 20-30 årens fortgående försvagning av det svenska samhället är ett tydligt varningstecken.

En primär uppgift inför framtiden är därför att ge makt och ansvar åt de enskilda medborgarna, att återupprätta deras värdighet som människor. Det gäller i alla situationer: familjeliv, kultur, företagande, arbetsliv. Just detta, den positiva människosynen, måste vara den gemensamma nämnaren för alla delar av det framtida samhället. En följd av denna människosyn är att strikta gränser måste dras för det offentliga möjligheter att tvångsvis ingripa i de enskilda medborgarnas liv.

Fördjupad demokrati

Förnyelsen av politiken är lika viktig som förnyelsen av ekonomin. Dagens medborgarförakt för politiken och dess institutioner är ovärdigt ett land och ett folk med ambitioner att tillhöra en internationell elit. Man blir inte bäst om man inte är stolt över sig själv. Förakt och splittring är motsatsen till självtillit och stolthet.

När en klyfta uppstår mellan medborgarna och politiken är det definitionsmässigt politiken som måste förändras, Medborgarstyret är demokratins väsen. Ett politiskt system som inte anpassar sig efter medborgarnas önskemål – eller till och med förnekar dem! – är till sin natur odemokratiskt.

⁴ I Sverige används begreppen stat och samhälle ofta synonymt. Det gör inte vi. Samhälle är ett vidare begrepp.

Maktutredningen⁵ pekar på två tolkningar av begreppet demokrati. Det finns en samhällscentrerad och en individcentrerad demokratiuppfattning.

- Den samhällscentrerade demokratitraditionen utgår från idén om ett suveränt folk och den enskildes roll endast som medlem i ett samhällskollektiv. Suveräniteten förutsätter ett centrum för makt. Folket har en kollektiv identitet. Det gemensamma bästa sätts i centrum. Den yttersta konsekvensen av detta synsätt är ett totalitärt styre.⁶
- För den individcentrerade demokratitraditionen är utgångspunkten den suveräne individen som tar ansvar för sitt öde. Alla skall ha frihet att ordna sina egna förhållanden utifrån sina egna intressen och sitt eget samvete, utan för mycket inblandning av andra. Den privata sfären har företräde framför den offentliga. Frågan blir hur individer och minoriteter kan skydda sig mot kollektiva beslut. I sin förlängning kan denna princip urarta till anarki.

Maktutredningen konstaterar att inget av de två synsätten ensamt definierar demokrati. Det blir inte nödvändigtvis mer demokrati för att politiker bestämmer mer. Även den enskildes rättigheter ingår i demokratin. Det måste råda balans .

Den traditionella centralistiska svenska modellen har inte värnat tillräckligt om den balansen. Kollektivets rättigheter har alltid satts främst. Nu gäller det att åstadkomma en annorlunda avvägning. Medborgarna bör få ökat inflytande både över politiken och över sina egna liv. I linje med denna inställning ligger också uppfattningen, att medborgarna har kompetens att delta i offentliga beslut. Denna uppfattning utgör för övrigt basen för folkstyret och de styrformer som bygger på allmänna val. De allmänna valen är meningslösa som instrument för ett verkligt folkstyre om inte väljarna är kompetenta och insiktsfulla.

Här följer några exempel på vad förändringen i synsätt kan innebära.

⁵ SOU 1990:44 s 14-15.

⁶ Vill man ytterligare hårdra detta synsätt ligger det inte fjärran att jämföra med retoriken i det nazistiska Tyskland och med förhållandena i det tidigare Östtyskland.

- *Politiken måste komma närmare medborgarna.* Makt skall flyttas från olika slags ombudsmän för medborgarna till medborgarna själva. Den som är myndig behöver inte så många förmyndare.
- Medborgarnas medverkan i den offentliga styrningen bör tillvaratas. *Folkomröstningar* är ett viktigt medel att låta folkviljan komma till ett direkt uttryck, när betydelsefulla framtidsfrågor eller andra frågor som djupt berör medborgarna skall avgöras.
- Sverige har under lång tid haft renodlade partival. De ”folkvalda” ledamöterna har som regel inte varit folkvalda. Det är partierna som varit folkvalda. Denna form av representativ demokrati har den stora nackdelen att den inte medför något personligt ansvar för ledamöterna gentemot deras väljare. För en levande demokrati är det väsentligt, att det är väljarna som utser ”sina” ledamöter och att dessa känner ett direkt ansvar inför sina väljare för de beslut som de medverkar till att fatta. Ett *mer utvecklat personvalssystem bör därför införas.*
- Nationalstaten kommer även fortsättningsvis att försvagas. Världsekonomins sammanflätning medför att regeringars och parlamentens styrmöjligheter undergrävs. Riksnivån blir allt mindre relevant för politiskt beslutsfattande. Besluten flyttas till Bryssel och andra internationella centra. Denna internationalisering kan tyckas gå stick i stäv mot ambitionen att öka medborgarnas inflytande över politiken. Men motsägelsen är till stor del skenbar. Riksnivåns utarmning till följd av internationaliseringen bör fullföljas genom en *kraftfull decentralisering av makt, inflytande och beslut från staten till kommunerna.* Det bör omfatta såväl verksamheten som beslut om kommunernas indelning och storlek.
- *En författningsdomstol bör inrättas* för att garantera lagars och författnings grundlagsenlighet. Europarådskonventionens katalog över mänskliga rättigheter gäller numera i svensk domstol. Ingen demokrati kan överleva på sikt om det saknas starka och tillförlitliga system för kontroll av överheten.
- Demokrati är inte samma sak som formella beslutsformer. Begreppet har också ett materiellt innehåll. Demokrati förutsätter sålunda, att minoriteter och enskilda medborgare

åtnjuter *lagligt skydd mot maktmissbruk från majoritetens sida*. I viss mån utgör 2 kap regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter ett sådant skydd. Detta skydd är dock inte tillräckligt, när man beaktar de omfattande befogenheter att ingripa i enskildas privata och ekonomiska liv som den svenska staten har enligt regeringsformen. Skyddet bör därför vidgas på olika sätt.

Möjligheterna för riksdagsmajoriteten att tvångsvis ta i anspråk medborgarnas inkomster och förmögenhet behöver begränsas. Det bör och kan ske utan att det allmännas berättigade krav på resurser för genuint gemensamma ändamål åsidosätts. För riksdagsbeslut som i andra avseenden innebär djupa ingrepp i den enskilda sektorns förhållanden bör övervägas att införa *krav på kvalificerad majoritet*.

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller numera som lag i Sverige.⁷ Men det är med stor tveohågsenhet som riksdagen har infört konventionens *äganderättsskydd i regeringsformen*. Ett klarläggande behöver göras för att inte alla tvister om äganderättens innebörd skall behöva avgöras av Europadomstolen eller EG-domstolen. I sak är ett sådant klarläggande viktigt för att det inte skall råda tvekan om att det svenska samhället vilar på marknadsekonomisk grund.

Till marknadsekonomins grundvalar hör också *avtalsfriheten*. I detta avseende ger regeringsformen över huvud taget inget skydd. Ett skäl kan antas vara att arbetsmarknadens organisationer har lagreglerat monopol att träffa kollektivavtal. I valet mellan grundlagsfäst avtalsfrihet och avtalsmonopol på arbetsmarknaden har staten hittills valt det senare. Men staten ska inte ägna sig åt att skydda privata organisationers monopol. Tvärtom borde staten göra allt för att motarbeta alla slags konkurrensbegränsningar på vilken marknad de än råkar uppträda inklusive arbetsmarknaden. Avtalsfriheten bör därför lagfästas som en medborgerlig frihet och som ett fundament för en på marknadsekonomi fotad demokrati (vilket bland annat leder till att kollektivavtalsmonopolet måste upphävas).

⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Stabila samhällsförhållanden

All verksamhet i ett samhälle kräver rimligt stabila spelregler. Det gäller förutsättningarna för både företagande och enskilda medborgares handlande.⁸ I detta avseende företer Sverige stora brister.⁹

Politiken måste skapa rimligt stabila spelregler i samhället. Under 1980-talet stod den ekonomiska politiken i centrum för denna diskussion.¹⁰ Även om den höga skatte- och utgiftsnivån är oförenlig med långsiktig stabilitet har detta krav på den ekonomiska politiken i stort sett blivit tillgodosett. Bakom denna tillnyktring ligger inte minst erfarenheterna från flera decenniers anpassning av politiken till devalverings- och inflationsförväntningar, som i sin tur styrt lönerörelserna och prisutvecklingen. Med klart normerande mål, som hävdas långsiktigt, har anpassningspolitiken kunnat brytas.

Lärdomen är att det krävs långsiktighet för att skapa inte bara stabilitet utan också flexibilitet. Utan förmåga att i rimlig grad förutse och påverka utvecklingen saknas de ramar utan vilka flexibilitet riskerar att närma sig kaos.

För att behålla handlingsfrihet är det grundläggande, att stat och kommun inte drar på sig utgifter som man inte kan finansiera långsiktigt. Där har vi syndat. Tillfälliga budgetöverskott under utpräglade högkonjunkturrår, delvis skapade av en hög inflation, har länge disponerats för att permanent öka statens utgifter. Vid 1990-talets lågkonjunktur med ständiga

⁸ Denna insikt synes statsminister Persson ha fått vid sitt omtalade besök i Kina, utan att insikten dock förefaller ha påverkat regeringens handlande i Sverige.

⁹ Exempelen på samhällelig instabilitet är många, särskilt när det gäller långsiktiga förutsättningar för aktiviteter i samhället. I fråga om företagsamheten kan erinras om den mer än 20-åriga osäkerheten om EG-anslutning och dagens oklarhet om Sveriges medverkan i den europeiska monetära unionen (EMU), ryckigheten när det gäller dubbelbeskattningen av företagens utdelade vinster, ständigt ändrade reserveringsmöjligheter, instabila valutaförhållanden och en allmän osäkerhet om innebörden i den s k blandekonomin. För privatpersoner har instabiliteten varit än mer påtaglig. Det räcker med att nämna engångsskatten på det långsiktiga pensionssparandet, avvecklingen av änkepensionerna, reduceringen av räntesubventionerna i bostadssektorn, reduceringen av förmånerna i trygghetssystemen och fastighetsbeskattningen. För att bara peka på några mer uppmärksammade problem.

¹⁰ se bl a Studieförbundet Näringsliv och Samhälles skrifter Vägen till ett stabilare Sverige (1985) och Nya spelregler för tillväxt (1986), båda SNS Förlag.

budgetunderskott löstes problemet först genom omfattande statlig upplåning och därefter med skattehöjningar och förmånsminskningar som raserade de förutsättningar som många medborgare byggt sin ekonomi på. Den trygghet som staten påstod sig vilja skapa för företag och medborgare visade sig leda till en förödande otrygghet.

Med denna politik försvagades två grundläggande förutsättningar för samhällets framåtskridande: tilltro till och förutsebarhet i den förda politiken.

Entreprenörskap och dynamisk utveckling

Ett samhälle utan en inneboende dynamik är ett stillastående samhälle. Och ett stillastående samhälle är ett samhälle på nedgång. Detta illustreras av Sveriges utveckling från mitten av 1960-talet. Det var då, och kanske i särskild grad under 1970-talet, som staten genom lagstiftningsåtgärder, en galopperande skattepolitik och en inflationsbaserad utgiftspolitik underminerade mycket av dynamiken hos företagen och hos de enskilda medborgarna.

Förklaringen ligger i att staten hade låg tilltro till dynamiken hos företag och medborgare. Däremot antogs dynamiken finnas hos de experter och politiker som verkade i den offentliga förvaltningen. Detta antagande byggde på en felaktig människosyn.

Tanken var att allt skulle bli bättre om centralt placerade experter fick mer att säga till om - och, som en följd därav, medborgarna själva mindre att bestämma över. Och centralisering och maktkoncentration har vi också fått. Ett bra mått på den utvecklingen är den andel av bruttonationalprodukten som kontrolleras av politiker. Den andelen låg vid 25 procent vid andra världskrigets slut. När den svenska modellen nådde sin höjdpunkt kring år 1970 låg andelen strax över 40 procent. Sedan har det fortsatt uppåt till dagens nästan två tredjedelar.

Men den människosyn som ligger bakom den utvecklingen är felaktig. Samhället blir inte bättre av att så mycket makt ansamlas centralt. Politiker och centralt placerade experter är i verkligheten inte så överlägsna medborgarna när det gäller att fatta beslut om hur samhället ska vara arrangerat och medborgarnas tillvaro utformas. Vad staten åstadkom med sin politik var till slut att sticka käppar i hjulet för en utveckling som annars hade kunnat uppstå spontant. Dessutom hotar centralstyret att länka in företagens och medborgarnas dynamiska

förhållningssätt i banor som är destruktiva för samhällets utveckling. Resultatet kan bli företag, som inrättar sig efter statens stödpolitik i stället för efter marknaden och medborgare som alltmer vänder sitt intresse mot vad man brukar kalla den informella ekonomin. När väl dessa förhållningssätt är etablerade, krävs drastiska åtgärder för att förändra dem.¹¹

När de av politiken skapade problemen blivit uppenbara har politikerna kastat sig över symptomen utan att fundera över vilka brister i samhället som ligger bakom. Resultatet är krav på hårdare skattekontroll, hårdare kontroll av arbetsgivare, hårdare kontroll av bidragstagare, ett närgånget snokande efter gömda förmögenhetstillgångar etc.¹²

En ökad dynamik i samhället kan åstadkommas bara om man inser två saker. Den första insikten är att det är hos medborgarna som samhällets inneboende dynamik finns. Den andra insikten är, att staten eller andra offentliga organ inte i sig har någon inneboende dynamik men väl kan hindra eller stimulera dynamiken hos medborgarna.

Politiken måste inriktas på att avveckla regleringar som hindrar dynamiken. Den måste också anpassa övriga regleringar till behovet att stimulera medborgarnas inneboende dynamik.

Särskilt viktigt är att staten tar till vara den entreprenöranda som finns hos många medborgare. För närvarande ses de många små och medelstora entreprenörsföretagen enbart som framtida sysselsättningsskapare. Men entreprenörskapet åstadkommer inte bara sysselsättning, utan framförallt välbefinnande och välfärd. De små företagen kan utvecklas till nya stora företag. Det är ofta genom etablerandet av småföretag som tekniska, medicinska och

¹¹ Det är tveksamt om det ens är möjligt att förändra ett invariant beteende hos den aktiva generationen, om det inte rent av krävs ett generationsskifte för att till exempel återföra en "svart" sektor till en "vit" sektor. Se debattartikel av G Rune Berggren i Dagens industri den 28 juli 1998.

¹² Se prop 1997/98:150 s 33. Skattekontroll sägs där öka skatterättvisan: "För att skattesystemet skall kunna upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att de skatter och avgifter som beslutas också blir betalda. Kontroll och uppföljning är av avgörande betydelse." Rättvisan i skatternas höjd, konstruktion och användning för systemets legitimitet nämns över huvud taget inte.

Se å andra sidan Riksrevisionsverkets rapporter Svart arbete I, II och III (RRV 1997:59 samt 1998:28 och 29). Där ges en väsentligt mer nyanserad och realistisk syn på skatternas legitimitet, med en omfattande analys av orsakerna till att svart arbete utförs. Till orsakerna hänförs bl a regleringar, protest mot hur skatterna används, marginalskatt och faktisk efterfrågan på svart produktion.

andra innovationer utvecklas och förs ut på marknaden. Entreprenörföretagen representerar alltså en omistlig dynamisk faktor för ett samhälles utveckling.

Personlig frihet och personligt ansvar

Ett samhälle som inte bygger på personlig frihet för medborgarna är inte demokratiskt. Denna sanning återspeglas i *Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*. Dessa ligger till grund för motsvarande bestämmelser i 2 kap regeringsformen där varje medborgare tillförsäkras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Endast den *personliga friheten* utgör garanti för att medborgarna utvecklas till aktiva och initiativrika människor.

Vi har nyss påpekat att regeringsformens rättighetskatalog bör utvidgas på en del centrala punkter, t ex genom införande av näringsfrihet och förstärkt äganderättsskydd.

Det finns också goda skäl att sträva efter att öka medborgarnas ekonomiska frihet, t ex att införa spärarrar mot en beskattning som tar i anspråk merparten av resultatet av medborgarnas ansträngningar.

Den personliga friheten ökar också om medborgarna ges rätten att själv välja leverantör när de utnyttjar skattefinansierade tjänster, t ex undervisning och sjukvård.

Det *personliga ansvaret* är frihetens andra sida. Demokrati förutsätter medborgare som inte bara vill utan också kan ta personligt ansvar. Ett långvarigt beroende av statliga bidrag tär på medborgarnas initiativförmåga och minskar deras inneboende dynamik. När staten vill "lägga livet till rätta" för medborgarna riskerar den att skapa "inlärld hjälplöshet".

Detta synsätt bör prägla alla offentliga åtgärder som berör de enskilda medborgarna. Det primära ansvaret för medborgarnas väl och ve bör vila på dem själva. Det allmännas ansvar bör inträda först när det personliga ansvaret har nått vägs ände, en situation som kan ha fysiska eller psykiska orsaker eller bero på ekonomiska eller andra omständigheter som den

enskilde saknar möjligheter att hantera på egen hand. Detta brukar kallas *subsidiaritetsprincipen*.

Sammanfattningsvis måste den nuvarande höga beskattningen sänkas betydligt. Samtidigt måste naturligtvis de offentliga utgifterna reduceras, vilket blir en logisk följd av att de enskilda medborgarna får det primära ansvaret för sina ekonomiska förhållanden. I praktiken betyder detta att makt flyttas från politikerna till medborgarna.

Fri konkurrens

Högst hälften av den samlade årliga produktionen av varor och tjänster i Sverige är konkurrensutsatt. Resten är behäftad med olika typer av konkurrenshämmande arrangemang (monopol, oligopol etc).

Det är ofta omvittnat, att den viktigaste faktorn för höjd produktivitet och för förnyelse är konkurrensen. Den bristande konkurrensen är därför dyr för det svenska samhället.

Det som först faller i ögonen är den offentliga sektorns, framför allt landstingens och kommunernas, faktiska monopol på all skattefinansierad service till medborgarna. Historiskt kan goda skäl ha funnits för denna ordning. Så länge centralt placerade, vetenskapligt skolade experter ansågs sitta inne med de rätta svaren var det naturligt att enhetliga, centralstyrda lösningar utvecklades för allting från bostadsbyggande till barnomsorg.

Utvecklingen har emellertid lett till att stora byråkratier har skapats för att tillgodose de växande kraven på service. Det utmärkande för byråkratier är att de efter hand blir mer och mer ineffektiva.¹³ Den offentliga skattefinansierade servicen har därför blivit mer kostsam än nödvändigt. Därtill kommer att monopol har visat sig utgöra en spärr mot förnyelse. Den offentliga servicen måste därför konkurrensutsättas.

¹³ Det finns många exempel på detta. I sjukvården och äldreomsorgen kan mycket vinnas på att skapa en struktur som utnyttjar konkurrensen för höjd kvalitet och tillgänglighet. I barnomsorgen är det genom privata omsorgsformer som nya kvalitetshöjande moment har förts in i bilden. Motsvarande gäller skolan och arbetslivet.

Möjligheterna att åstadkomma konkurrens på dessa områden är i dag goda. Privata resurser har skapats som har visat sig framgångsrikt kunna konkurrera med de offentliga producenterna, trots de försteg som de offentliga producenterna har på grund av att de kan falla tillbaka på skattefinansieringen och inte behöver ta hänsyn till kravet på lönsamhet.

Huvudinriktningen bör följaktligen vara, att all offentlig serviceproduktion konkurrensutsätts med sikte på kostnadseffektivitet och höjd kvalitet. Det innebär samtidigt, att möjligheter bör finnas för alternativa former för och alternativt innehåll i servicen.

Även inom näringslivet har omfattande faktiska monopol skapats, ofta med statlig medverkan. Det gäller exempelvis bygg- och bostadssektorn, stora delar av livsmedelsproduktionen, sjukvården och arbetsmarknaden.

Alla dessa mer eller mindre offentliga monopolsektorer - framför allt inom vård, skola och omsorg - är i dag utpräglade krisområden. För att komma till rätta med krissituationen är det viktigaste att monopolen avvecklas och förutsättningar skapas för en fungerande konkurrens. Svårigheterna att bryta monopolen har i mycket att göra med de starka intresseorganisationer som försvarar monopolen. En första åtgärd bör därför vara att undanröja den utomordentligt starka ställning som organisationerna tillerkänts i lagstiftningen.

Huvudlinjen för framtiden bör alltså vara, att all serviceverksamhet som finansieras med skattemedel konkurrensutsätts och att de monopolliknande s k "järntrianglar" som byggts upp under medverkan av staten och statliga myndigheter rivs ner.

Lika möjligheter för alla

En utgångspunkt för begreppet demokrati är att alla samhällsmedlemmar är lika kvalificerade att fatta beslut om samhällets styrelse. Därav kravet på allmän och lika rösträtt för medborgarna vid allmänna val.

Denna utgångspunkt är resultatet av en lång utveckling av synen på människorna, från gruppstillhörighet till individualisering. Det centrala för den individualiserade människosynen är tron på människans egen skaparkraft och förmåga att själv forma sin framtid.¹⁴

När människorna kan fritt och på eget ansvar kan utveckla sin skaparkraft blir samhället starkt. "En stats värde bestäms i längden av värdet hos dess medborgare", sa filosofen John Stuart Mill. Med en stark stat som både styr och tar hand om människorna i de flesta livssituationer får vi ett svagt samhälle. 1990-talet har på ett ganska brutalt sätt blottlagt hur den starka staten har försvagat samhället.

Den individualiserade människosynen bör därför läggas till grund för hur samhället formas nästa århundrade.

Människor är olika, med olika förutsättningar fysiskt, psykiskt och intellektuellt, med skilda uppfattningar om det värdefulla i livet och med skilda mål för sin utveckling. Alla försök att stöpa människorna i enhetliga former är därför dömda att misslyckas.¹⁵ Försöken under de senaste decennierna att ändå åstadkomma detta utgör ett kraftfullt och ibland tragiskt bevis.

Det finns två alternativa sätt att - vid sidan av allmän och lika rösträtt - realisera grundtanken om allas lika värde.¹⁶

- Det ena är att såvitt möjligt ge alla *lika förutsättningar* att realisera de mål de sätter för sitt liv. I viss mån kan det ske genom generella åtgärder. Alla bör från början tillförsäkras basresurser för sina livsprojekt. Alla bör sålunda ha tillgång till utbildning på lika villkor, dvs kvalificerade utbildningsanstalter och ekonomiska möjligheter att utnyttja anstalterna. Alla bör ha tillgång till sjukvård på lika villkor, kvalitativt och ekonomiskt. Alla bör vara försäkrade mot att lida nöd i situationer som drabbar dem utan egen förskyllan, t ex vid sjukdom, arbetslöshet och ålderdom.

¹⁴ Dessa tankegångar är närmare utvecklade i SOU 1990:44 s 16.

¹⁵ Exempel utgör den enhetliga skolan. Som resultat ser vi den upplösning och det kaos som präglar framför allt högstadiet i grundskolan och i viss mån också gymnasieskolan. Detta påstående är förvisso politiskt kontroversiellt men bekräftas på det hela taget inom lärarkåren och på senaste tid även av Skolverket. Med insikt om människornas individuella olikheter borde resultatet inte vara någon överraskning.

Hur medborgarnas liv sedan kommer att gestalta sig blir beroende av de enskildas önskemål och av hur väl de enskilda människorna vill och kan förvalta sina givna eller tilldelade förutsättningar.

- Det andra sättet att markera allas lika värde är att försöka tillförsäkra alla *samma utfall* i livet, oberoende av vars och ens förutsättningar och egna insatser. Exempel utgör främst inkomstutjämnningen genom en kombination av skattesystemet och den ”solidariska” lönepolitiken. Andra exempel är krav på s k medborgarlön och i smalare sammanhang studielön och kontant arbetsmarknadsstöd. Ytterligare exempel är den skattefinansierade arbetslöshetsersättningen och vissa andra inslag i arbetsmarknadspolitiken, liksom det tidigare jordbruksstödet, som byggde på att jordbrukare skulle tillförsäkras samma lön som industriarbetare.

Den andra metoden att tillförsäkra alla lika möjligheter har den avgörande nackdelen, att den kräver kontinuerliga ingrepp i medborgarnas ekonomiska liv, eftersom utfallet ständigt förändras beroende på hur väl varje medborgare förvaltar sina förutsättningar. Därigenom försvagas viljan till aktivitet och förstärks viljan till passivitet. Typexemplet är den deltidsarbetande låginkomsttagaren som väljer att inte arbeta mer eftersom extrainkomsten nästan helt försvinner på grund av skatter och bidragsbortfall. Dynamiken i samhället dämpas eller i värsta fall försvinner.

Socialt ansvar

Ett gott samhälle värnar om dem som har det svårt och som av ödet berövats möjligheterna att ta hand om sig själva. Bergspredikans maningar gäller fortfarande med samma kraft som för 2000 år sedan. I det goda samhället är omtanken om nästan parallell med ambitionen att stå på egna ben och ta ansvar för sig själv.¹⁷

I enlighet härmed bör vi alla gemensamt ta ansvar, inte minst ekonomiskt ansvar, för alla dem som på grund av fysiska eller psykiska handikapp eller av andra omständigheter, som den

¹⁶ För den som vill fördjupa sig i denna fråga hänvisas till Rothstein: Vad bör staten göra (SNS förlag 1994).

enskilde inte råder över, befinner sig i situationer som de inte av egen kraft kan göra så mycket åt. Stödet till dessa grupper bör dessutom vara så generöst att det ger kompensation fullt ut för deras i jämförelse med andra grupper bristande förutsättningar.

Problemet i dag är att det allmänna gjort omfattande generella ekonomiska åtaganden gentemot breda grupper medborgare med goda förutsättningar att stå på egna ben. Dessa stora och växande försörjningslöften har tagit i anspråk så stora delar av de offentliga budgeterna att det inte har blivit tillräckligt över för att ge kompensation för de verkligt behövande på en rimlig nivå. Dessutom är det i hög grad osäkert, om det allmänna kommer att kunna uppfylla sina åtaganden i tider med lågkonjunktur eller rent av depression. Det var inte fallet under 1990-talets depression, och någon förändring av utgiftsstrukturen har inte skett sedan dess.

Det är inte bara handikappgrupper som har missgynnats av de omfattande generella försörjningslöften. Även låginkomsttagare drabbas av extremt höga skatter och blir därför beroende av bidrag. När det allmänna inte kan fullgöra sina försörjningsåtaganden, drabbar det i första hand de bidragsberoende. Med bibehållen hög beskattning saknar de möjlighet att själva kompensera sig för uteblivna bidrag. Det moraliska i att behandla medborgarna på detta sätt kan starkt ifrågasättas.¹⁸ En uppenbar slutsats är att skatten bör sänkas för låginkomsttagare.

I ett välfärdssamhälle inför det tjugonde århundradet bör det vara en uppgift för det allmänna att ansvara för att ingen medborgare lider nöd. Det innebär dock inte att det allmänna har ansvar för de enskilda medborgarnas inkomster. Generella trygghetssystem gällande alla bör därför ge en skattefinansierad grundtrygghet lika för alla.

Med dessa förutsättningar för det allmännas ekonomiska sociala ansvar bereds utrymme för ett väsentligt utökat stöd till de särskilt utsatta och mest behövande grupperna som t ex de fysiskt och psykiskt handikappade. Det är ett adelsmärke för ett samhälle att dessa grupper får möjlighet att leva ett lika meningsfullt liv som befolkningen i övrigt.

¹⁷ Charta Nova (MOU 1993:2) s 116.

¹⁸ Se Samhällsmoral i praktiken (MOU 1998:1) s 26. 1990-talets sänkning av bidragsnivåerna för en rad olika bidrag illustrerar den otrygghet som de nuvarande bidragssystemen har fört med sig.

Del 2. Den nya modellens praktiska politik

Det är lätt att säga positiv människosyn, fördjupad demokrati, dynamisk samhällsutveckling och socialt ansvar. Hur viktiga dessa begrepp än må vara tillhör de politikens floskler, som vem som helst kan svänga sig med.

Men vad betyder dessa vackra ord i praktiken? Om den saken får man sällan besked när man lyssnar på politiker. Medborgarnas Offentliga Utredningar har i tio år utvecklat konkreta förslag till hur parollerna kan förverkligas.

I denna del av skriften beskrivs hur man kan ta språnget från det allmänna, luftiga och principiella till det praktiska, konkreta och jordnära.

Med nödvändighet blir det en del överlappningar, för varje praktiskt förslag kan ju vara ett delsvar på flera paroller. Sänkta skatter, till exempel, kan ju både vara ett resultat av en positiv människosyn (med kompetenta och dugliga medborgare är det inte längre nödvändigt att överlämna så mycket pengar och därmed makt till valda ombud i riksdag och kommuner) och ett resultat av en önskan om större personlig frihet och personligt ansvar.

POSITIV MÄNNISKOSYN

Dagens svenska offentliga sektor har i stora delar byggts upp under de senaste sextio à sjuttio åren. Den är ett uttryck för den syn på människorna och på politikens uppgift som var modern på trettio-, fyrtio- och femtiotalen. Innebörden är, kort uttryckt, att medborgarna är okunniga och hjälplösa och att politikens uppgift därför är att överta ansvaret för dem i livets alla skiftet. Denna negativa människosyn återspeglas i de politiska besluten.

Oberoende av hur befogad denna syn på medborgarna kan ha varit på 1930-talet, så är den falsk i dag. Medborgarna har blivit myndiga. Velfärdsstaten har lyckats i sitt uppsåt att göra medborgaren i gemen kompetent, självsäker och förmögen att ta hand om sig själv.¹⁹

¹⁹ Se bl a Charta Nova (MOU 1993:2) s 19, och När folkhemmets barn blivit vuxna (MOU1995:1) s 11.

Denna insikt bör utgöra den grund som framtidens samhällsbygge står på.

Skattereform²⁰

En första materiell förutsättning för att medborgarna skall kunna ta eget ansvar för sig själva är att de får behålla tillräckligt mycket av de resurser som de skapar för att kunna ta ansvaret. Vad det handlar om är sänkt skattetryck. Med skattetryck menas summan av alla skatter, inklusive löneskatter och avgifter. Skattetrycket beräknas i procent av bruttonationalprodukten, BNP, dvs värdet av alla varor och tjänster som produceras i landet under ett år.

Den skatteomläggning som genomfördes i Sverige år 1991 medförde ingen sänkning av skattetrycket. Visserligen sänktes en del skatter, framför allt marginalskatterna. Men samtidigt höjdes andra skatter och skattebaserna vidgades. Målet var inte heller att sänka skattetrycket för att överföra pengar och makt till medborgarna. Målet var att effektivisera skattesystemet för att säkra det allmännas inkomster. Det var inte medborgarnas väl som motiverade skatteomläggningen, utan statens.

Skattetrycket är i grunden just en fördelningsfråga.²¹ Inte en fråga om fördelning mellan inkomsttagare av olika slag eller mellan medborgare av olika kategorier. *Fördelningsfrågan gäller vem som skall bestämma över medborgarnas inkomster, politiker i stat och kommun eller de enskilda medborgarna som tjänat ihop inkomsterna.*

Med den människosyn som bör präglade den fortsatta samhällsutvecklingen är det helt följdriktigt, att skatteförändringar skall syfta till att öka medborgarnas bestämmanderätt över deras inkomster och i motsvarande mån minska politikernas ekonomiska makt över medborgarna. Metoden att nå detta syfte är att sänka skattetrycket. Det är detta som nu

²⁰ Dessa frågor har behandlats i fyra medborgarutredningar: En ny grundlag - ett förslag (MOU 1988:1), Sänkta skatter för en ny välfärd - ett förslag till ny skattepolitik (MOU 1991:2), Irrfärdens slut - spelregler för sunda statsfinanser (MOU 1995:2) och Entreprenören i högsätet - omprövning av beskattningsreglerna för fåmansföretag (1997:1). Ett tidigare förslag, Sänkt skatt för alla (MOU 1989:1) har i MOU 1991:2 reviderats med hänsyn till den stora skatteomläggningen i början av 1990-talet.

framstår som ett primärt mål. Målet är att skattetrycket sänks till europeisk nivå, dvs drygt 40 procent av BNP. Det innebär att dagens skattetryck behöver sänkas med drygt 10 procent av BNP.²² Det kan naturligtvis inte ske i ett steg utan successivt över en omställningsperiod.

En sänkning av skattetrycket kan exempelvis genomföras efter följande huvudlinjer.²³

- Sänkt skatt för låginkomsttagare genom *höjt grundavdrag*. Det är fel att lågavlönade skall betala så mycket skatt att de tvingas söka bidrag för att klara sig. Det är särskilt viktigt att skatten sänks för just låginkomsttagare. Metoden är att höja grundavdraget rejält. Vårt förslag är att höja det till 40 000 kronor per år. Man kan alltså tjäna upp till 40 000 kronor om året utan att betala en krona i inkomstskatt.

Men det finns ingen anledning att andra än låginkomsttagare skall slippa skatt på de första kronornas inkomst. Grundavdraget bör därför trappas ned, förslagsvis med 235 kronor per intjänad tusenlapp över 40 000 kronor per år. Grundavdraget är då helt borta för den som tjänar mer än 210 000 kronor om året (dvs över brytpunkten).

- Riksdagens beslut om 1991 års skatteomläggning innebar en normal marginalsatt på cirka 30 procent (motsvarande utgående kommunalskatt) och en högsta marginalsatt på 50 procent (kommunalskatt plus 20 procents statsskatt). Sedermera har emellertid statsskatten höjts till 25 procent och den högsta marginalsatten till 56-57 procent (beroende på i vilken utsträckning kommunalskatten överstiger 30 procent). I ett första steg måste 1991 års riksdagsbeslut om sänkt marginalsatt återställas fullt ut så att *medborgarna får behålla i vart fall hälften av sina arbetsinkomster* att disponeras enligt deras egna beslut. I enlighet med de principer som låg till grund för skattereformen skall inte fler än tio procent av medborgarna betala statlig inkomstskatt.

²¹ MOU 1991:2 s 15.

²² Skattetrycket under år 1998 beräknas till 55 procent av BNP enligt Konjunkturinstitutets analysunderlag i november 1998. Det är viktigt att skilja skattetrycket från den offentliga sektorns utgiftsandel, som beräknas till knappt 62 procent av BNP för år 1998. Utgifterna täcks inte bara med skatter, utan också med kapitalinkomster, "övriga" inkomster och ibland lån.

²³ Se MOU 1989:1 och 1991:2.

- För att säkerställa principen 30/50 i hela landet bör ett *kommunalt skattetak på 30 procent* införas. Inom ramen för skattetaken bör kommunerna få större frihet och ansvar för hur den kommunala verksamheten skall bedrivas.
- På sikt måste det bli *samma skattesats på arbete och kapital*, vilket betyder 30 procent. I enlighet med detta bör *den statliga inkomstskatten avskaffas*. Det går inte i längden att försvara varför en arbetsinkomst skall beskattas hårdare än en arbetsfri inkomst. Med likvärdig beskattning skulle endast den kommunala inkomstskatten kring 30 procent återstå. Den statliga inkomstskatten har för övrigt numera begränsad betydelse som inkomstkälla för staten. Att avskaffa denna skatt leder också till minskad byråkrati och förenklar deklarationsförfarandet.²⁴
- *Förmögenhetsskatten slopas*.²⁵ Förmögenhetsskatten infördes på 1910-talet som en schablonbeskattning av avkastningen på kapitaltillgångar. När sedan en särskild beskattning av avkastningen på kapital infördes på 1940-talet utan att förmögenhetsskatten avvecklades innebar det en dubbelbeskattning på kapitalavkastningen. Internationellt sett är detta en hög beskattning av kapitaltillgångar. Flera länder har över huvud taget ingen förmögenhetsskatt, och där sådan förekommer är den i regel lindringare än den svenska. Förmögenhetsskattens effekter har illustrerats alltför tydligt genom att regeringen har tvingats undanta stora aktieförmögenheter i familjeföretag medan ”vanliga” villaägare som betalat av sina lån tvingas betala förmögenhetsskatt. Skatten bör därför avvecklas helt. Den har dessutom liten betydelse för statens inkomster.
- *Arvs- och gåvoskatterna avskaffas*. Gemensamt för arv och gåvor är att det i allt väsentligt rör sig om redan tidigare beskattade pengar. Stat och kommun har alltså redan fått sin beskärda del, och staten bör egentligen inte alls därutöver ha några legala, och än mindre moraliska, anspråk på resultatet av skötsamma medborgares mångåriga sparande. Det bör ingå i medborgarnas ekonomiska friheter att reglera arvs- och gåvotransaktioner utan offentlig inblandning

²⁴ Ett förslag i denna riktning skisseras i 4-oktobertidningen 1997 s 10.

²⁵ Efter Sveriges inträde i EU framstår en sänkning av dessa skatter som inte bara önskvärd utan till och med nödvändig.

- *Arbetsgivaravgifterna halveras*, vilket i huvudsak innebär att den del av avgifterna som är ren skatt på arbete försvinner. Sänkningen leder till att företagens personalkostnader minskar, vilket skapar ett ökat löneutrymme för de anställda och möjligheter till fler jobb. Även en sådan skatteförändring flyttar därför ekonomiska resurser från det allmänna till de enskilda.
- *Momsen sänks* till den nivå som gäller i flertalet europeiska länder. Momsen drabbar låginkomstagarna särskilt hårt, eftersom de måste använda större delen av sina behållna inkomster efter skatt till momsbelagd konsumtion. Visserligen har momsen på bl a livsmedel sänkts, men den sänkningen är ytterst kontroversiell och beroende av vilken regeringskonstellation som vi kommer att ha framöver.
- För fåmansföretag som är aktiebolag gäller speciella regler för beskattning av utdelning till aktieägarna²⁶. För fåmansföretagen finns dels de s k stoppreglerna, som gäller transaktioner mellan fåmansföretagaren och fåmansföretaget, och dels de särskilda beskattningsreglerna för utdelning i fåmansföretaget och för reavinst vid överlåtelse av aktier i företaget. Reglerna innebär bl. a att utdelning till aktieägare som är verksam i bolaget och dennes närstående endast till viss del beskattas som inkomst av kapital (med 30 procent) och i övrigt som inkomst av tjänst (med 56-57 procent). I övriga aktiebolag beskattas all utdelning som inkomst av kapital. Denna *diskriminering av fåmansföretag bör avskaffas*. Den motverkar utveckling av entreprenörandan, dvs att de enskilda tar till vara sin inneboende initiativkraft och sitt kunnande genom att starta och driva verksamhet på eget ansvar.
- *Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar avskaffas*. Idag måste företagen betala sina aktieutdelningar med beskattade medel, medan ränteutgifterna är avdragsgilla. Aktiekapital sätts alltså i strykclass jämfört med lånat kapital. Om man vill att människor skall satsa aktiekapital i egna och andras bolag är det dumt att straffbeskatta sådana satsningar. Vi föreslår därför att aktieutdelningen blir avdragsgill hos bolagen.

Det finns naturligtvis också andra skattemodeller som leder till sänkt skattetryck.²⁷

²⁶ MOU 1997:1, där de särskilda beskattningsreglerna redovisas utförligt.

²⁷ En sådan modell har lagts fram i den tidigare nämnda skriften Proportionell skatt med trygghetskonton (SAF 1998).

Den positiva människosyn som bör genomsyra framtidens samhälle leder som redan sagts till uppfattningen, att de enskilda medborgarnas bestämmanderätt över sina liv och sin ekonomi ökas och det allmännas bestämmanderätt i motsvarande mån minskas. Syftet med en sänkning av skattetrycket är alltså att medborgarna skall få disponera en ökad del av sina inkomster och att det allmännas inkomster minskas.

Avsevärda inkomstminskningar för stat och kommun förutsätter självfallet att de offentliga utgifterna minskas. Vi återkommer till dessa frågor. I slutet av denna bok tar vi ett samlat grepp om finansieringsfrågorna.

Den enskildes valfrihet

Det konkreta uttrycket för den positiva människosynen är övertygelsen, att de enskilda medborgarna har vilja och förmåga att själva välja former och innehåll i vad de betraktar som viktigt för sin välfärd och sin trygghet. Samtidigt leder ökad valfrihet till att medborgarnas initiativkraft stimuleras. Här följer några exempel på hur det kan gå till.

- Ett gott exempel på vad en ökad valfrihet innebär är *bostadsmarknaden*. Den gamla bostadspolitiken kan symboliseras av miljonprogrammet, ett projekt helt i den traditionella industrikapitalismens anda, med standardisering och centralstyre som ledstjärnor. Den sortens bostadspolitik måste ersättas av en ordning som betraktar medborgarna som kompetenta att fatta egna beslut även när det gäller deras boende.

För att detta mål skall kunna nås måste de boende och bostadssökande bl a ²⁸

- genom sin efterfrågan kunna påverka bostadsmarknaden så att den tillhandahåller ett *varierat utbud* av bostäder i fråga om pris och kvalitet,
- kunna fritt välja om de vill *hyra* bostaden och betala den service det innebär eller *äga* bostaden och delvis genom egna arbetsinsatser svara för denna service och samtidigt bygga upp ett eget realkapital.

²⁸ MOU 1990:3 En marknad för bostäder åt alla, s 17.

- Tilltron till den enskilde medborgaren bör styra också utformningen av det *offentliga bidragssystemet*.²⁹ Den mängd olika bidrag som utgår i dag bör samlas till ett mindre antal bidrag kompletterade med en eller flera obligatoriska, privata försäkringar. En grundtanke bör vara, att medborgaren har huvudansvaret för sig själv och politiken ett andrahandsansvar. Ett bidragssystems syfte skall vara att mobilisera den enda kraft som kan göra samhället gott, nämligen medborgarnas duglighet, begåvning och handlingskraft.³⁰
- Även behandlingen av frågan om *kommunernas självständighet*³¹ bör utgå från uppfattningen att medborgarna i vårt land har kunskap och mognad att klara av frihet och därmed följande ansvar för sina liv och sin egen tillvaro.³² Demokratin på kommunal nivå är inte sämre än demokratin på riksnivå. Kommunerna ansvarar för den övervägande delen av den skattefinansierade servicen till medborgarna. Det finns ingen anledning att staten ska detaljstyra hur kommunerna ordnar med skola, äldreomsorg och barnomsorg. Därför bör kommunerna bli mindre beroende av staten och mer beroende av kommuninvånarna och deras önskemål.

Ett annat exempel där självständigheten bör öka gäller kommunindelningen. Många kommuner är efter de av staten påtvingade kommunsammanslagningarna alltför stora. De bör delas upp i mindre enheter, inte genom inrättande av kommundelsnämnder, vilket bara ökar byråkratin, utan genom verklig delning. *Kommundelar som så önskar bör på medborgarinitiativ ges rätt att söka utträde ur kommunen och bilda nya kommuner.* Domstol bör döma i frågan enligt grunder som fastställs i lag.

Många medborgare upplever att demokratin försvagas när beslut flyttas från Stockholm till Bryssel. Den känslan motverkas om beslut samtidigt flyttas från Stockholm till medborgarnas närmiljö (vilket får konsekvensen att 08-områdets makt försvagas genom två motsatta rörelser: en mot Bryssel och en mot kommunerna).

- Vår positiva människosyn får konsekvenser på många områden inom den kommunala sektorn. I fråga om primärkommunerna innebär synsättet, att den kommunala servicen i

²⁹ MOU 1995:1 När folkhemmets barn blivit vuxna.

³⁰ MOU 1995:1 s 12.

³¹ MOU 1991:3 Självständiga kommuner.

ökad utsträckning skall tillhandahållas genom ett *kundvalssystem* i stället för att produceras i kommunernas egen regi eller genom upphandling av producenter. I ett kundvalssystem bestämmer visserligen kommunen vilken service som kommunen är villig att betala för och till vilket pris, men det är medborgarna som själva väljer vilken av flera producenter som medborgarna vill utnyttja. Medborgarna blir med andra ord i stället för kommunen beställare (upphandlare) av servicen. Denna valfrihet för medborgarna ökar deras oberoende av politiker och offentliga tjänstemän. Makt flyttas från ombuden till medborgarna själva.

Dessa tankegångar kan med fördel tillämpas på barnomsorgen, skolan och äldreomsorgen.³³ I flera kommuner - till exempel Vaxholm, Täby, Danderyd och Nacka - har man under de senaste mandatperioderna infört den "kundvalsmodell" för kommunal service som först presenterats i ett antal medborgarutredningar.

- Kommunen har som hittills ansvar för att det finns barnomsorg och för finansieringen av omsorgen. I kundvalssystemet får vem som helst som kommunen godkänner bedriva barnomsorg. För varje barnomsorgstimme som föräldrarna beställer får daghemmet en fast timersättning av kommunen. För barn med särskilda behov kan daghemmet ansöka hos kommunen om extra medel. Varje daghem fastställer självt föräldraavgiften per daghemstimme, dock minst ett belopp som kommunen bestämmer som komplement till det kommunala timpriset. Detta är i grova drag principerna för barnomsorg enligt kundvalsmodellen. Inom dessa ramar får sedan föräldrarna själva välja vilket daghem de vill utnyttja för omsorgen av deras barn och i vilken omfattning de vill utnyttja omsorgen.

34

- I fråga om skolan är utgångspunkten att det är föräldrarna som utifrån sina barns olika behov och intressen skall välja skola till barnen. För att denna valfrihet inte skall bli innehållslös måste föräldravalet kombineras med en förstärkt rätt för intresserade

³² MOU 1991:3 s 21.

³³ MOU 1993:1 Barnomsorg enligt kundvalsmodellen; MOU 1991:4 Skolpeng hösten 92; samt MOU 1992:1 Eget val i äldreomsorgen.

³⁴ Det finns en rad praktiska problem förknippade med övergången till ett kundvalssystem för barnomsorgen. Hur dessa problem kan hanteras redovisas utförligt i MOU-rapporten.

medborgare att starta nya skolor och med en möjlighet för kommunens egenregi-skolor att profilera sig för att dra till sig elever.

Grundskolan är obligatorisk och kostnadsfri för den enskilde. Ansvaret för grundskolan och dess finansiering vilar på kommunerna. Alla skolor skall uppfylla av staten fastställda utbildningsmål och följa utarbetade läroplaner. Så är det i dag och så bör det vara också framdeles. Förutom läroplan och kunskapsmål skall dock inte staten lägga sig i hur undervisningen organiseras. Inom ramen för generella kunskapsmål skall olika skolor ha stor frihet att profilera sig.

Grundidén är föräldravalet. Genom detta val skapas incitament till ”kundanpassning” av skolornas inriktning, t ex matematikskola, musikskola, normalskola, språkskola, idrottsskola eller Montessoriskola.

För barn med speciella behov kan skolan ansöka hos kommunen om särskilda medel. Föräldraavgifter till skolan bör förbjudas.

- Ett liknande system kan införas för äldreomsorgen.³⁵ Grunden är att kommunerna skall ha samma skyldigheter som de enligt socialtjänstlagen har i dag att sörja för och finansiera omsorger om äldre människor. Men i stället för att kommunen beställer och tillhandahåller omsorgstjänsterna införs ett kundvalssystem, där det i normalfallet är den äldre själv, eller hennes anhöriga, som bestämmer vilket ålderdomshem eller vilken leverantör av städning, tvätt eller annan omsorg hon skall anlita. Tanken är att den äldre själv, snarare än politikerna, skall besitta den kundmakt som normalt tillkommer den som har rätten att välja bland olika konkurrerande producenter.

Liksom nu fastställer kommunen den äldres behov av omsorgstjänster. Men när detta behov väl är fastställt är det den äldre, inte kommunen, som köper omsorgstjänster hos valfri producent av önskade tjänster. Producenten, som kan vara enskild person eller företag, får ersättning av kommunen. Den äldre person som inte själv eller med hjälp av närstående kan göra erforderliga val, får hjälp av kommunen att göra valet.

³⁵ MOU 1992:1 Eget val i äldreomsorgen.

Observera att det vi här föreslår är något helt annat än den "privatisering" som genomförs i en del kommuner, där kommuner lägger ut äldreomsorgen på entreprenad till något privat företag. Skillnaden är att den äldre inte får mer makt genom entreprenadmodellen, medan överflyttningen av beställarmakten från politiker till brukare är själva poängen med kundvalsmodellen.

- Den enskildes val - vilket ger patientmakt - är ledmotivet också på hälso- och sjukvårdsområdet.³⁶ Grundtanken är att hälso- och sjukvården liksom nu skall vara finansierad av det allmänna med patienternas egenavgifter som ett komplement. Egenavgifter fyller mindre uppgiften att finansiera än uppgiften att hindra okynnesutnyttjande av vården.

I sina huvuddrag kan ett kundvalssystem för hälso- och sjukvården skapas enligt följande. (En närmare beskrivning återfinns i kapitlet Stabila samhällsförhållanden.)

Medborgarnas hälso- och sjukvård och behov av förskrivna läkemedel ombesörjs av hälso- och sjukvårdsföretag, HSF, som kan ha offentlig eller privat huvudman. HSF har ett totalansvar för anslutna medborgares hälsa och sjukvård. Varje HSF bestämmer självt, hur stor del av vårdansvaret som företaget erbjuder i egen regi och hur stor del som företaget anskaffar genom avtal med annan vårdgivare, t ex sjukhus, fristående specialist eller annat HSF.

Varje medborgare får själv bestämma vilket HSF medborgaren vill ansluta sig till. Den som inte väljer ansluts automatiskt till landstingets HSF på bostadsorten. Vid missnöje med valt HSF kan medborgaren med viss kort uppsägningstid byta HSF.

³⁶ Här finns två utredningar. MOU 1992:2 Hälso- och sjukvård för 2000-talet och MOU 1994:1 HSF-modellen - patientmakt, kvalitet och kostnadseffektivitet i en ny sjukvårdsstruktur.

Entreprenöranda

I den politiska debatten under senare år har flertalet partier betonat betydelsen av entreprenörskap för tillväxten i samhället och för sysselsättningen. Mycket har sagts, men förändringarna för att främja entreprenörskap har varit marginella.³⁷

Med entreprenörskap menas vanliga enskilda människors kunnighet, engagemang och driftighet, deras förmåga att ordna tillvaron för sig själva och andra. Entreprenörskapet är den kraft som har byggt Sverige och alla andra marknadsekonomier.

Entreprenörskap handlar inte bara om att starta företag och tjäna pengar. Motivet behöver inte vara ekonomiskt. Det kan vara ideellt. Det kan handla om att starta eller förnya folkrörelser. Dess innersta väsen är viljan att ställa frågan ”Vad behövs jag till?” och sedan se till att behovet blir åtgärdat. I ett samhälle som genomsyras av entreprenöranda är alla människor behövda.³⁸

Ett samhälle som vill ha nya företag, ny sysselsättning, utveckling och annan förnyelse måste främja och gynna entreprenörskapet. Det är inte så lätt som det kanske låter, ty för att lyckas måste man ha en betydelsefull insikt som till stor del är främmande för den traditionella svenska modellens tankevanor. Den insikten är att entreprenörskap och företagsamhet är egenskaper som finns hos människor, inte hos organisationer. Traditionell svensk politik har varit att försöka främja entreprenörskap genom att uppmuntra företag och missgynna företagare. Det fungerar inte. Rätt metod är att sätta företagaren snarare än företaget i centrum. Det är företagaren som skapar företaget, som sedan bidrar till landets utveckling och till sysselsättningen.

Konkreta åtgärder för att främja entreprenörskapet täcker stora samhällsområden. Vi har redan redovisat förslaget att undanröja de hinder för entreprenörer som sätts upp av de särskilda beskattningsreglerna för fåmansföretag.³⁹

³⁷ Se bl a proposition 1997/98:150 s 29.

³⁸ MOU 1993:2 Charta Nova - politik för entreprenörskap och nya jobb och MOU 1991:1 Företagsamhetens förutsättningar.

³⁹ MOU 1997:1 Entreprenören i högsätet.

För att entreprenörskapet skall främjas måste vidare privata monopol och karteller och många offentliga monopol motverkas eller avskaffas. De offentliga bidragssystemen bör ändras så att de stimulerar i stället för motverkar entreprenörandan.⁴⁰ Vi återkommer till dessa frågor längre fram.

Arbetsrätten

Medborgarperspektivet och den positiva människosynen får stora konsekvenser för arbetsrätten.⁴¹ Även här har den gamla svenska modellen satt organisationer framför individer i tron att den relevanta kunskapen och kompetensen alltid finns i centralt placerade organisationer. Därför har lagstiftaren lagt rättigheter och skyldigheter inom arbetsrätten hos organisationerna på arbetsmarknaden, inte hos den enskilde arbetsgivaren och medarbetaren.

När exempelvis en arbetsgivare ska informera sina medarbetare ("företagets främsta resurs") kräver lagen att medarbetarnas fackliga ombud ska informeras, inte de främsta resurserna själva. Huruvida ombudet för informationen vidare till dem den berör bekymrar sig lagstiftaren inte över.

Med vårt perspektiv skall den enskilda arbetsgivaren och de enskilda arbetstagarna vara innehavare av rättigheter och skyldigheter på arbetsmarknaden. Förening av arbetsgivare och arbetstagare skall i princip inte ha andra rättigheter och skyldigheter än dem som föreningen härleder från sina medlemmar. Å andra sidan föreligger givetvis inget hinder för en enskild att genom fullmakt eller genom medlemskap i förening låta sig företrädas av facklig förening, facklig ombudsman eller annat ombud för att tillvara den enskildes rätt i arbetsrättsliga frågor liksom i andra sammanhang. Men föreningen eller annan företrädare har då ingen annan rättighet eller skyldighet än den som tillkommer medlemmen eller fullmaktsgivaren.⁴²

Sätts den enskilde arbetstagaren i centrum i enlighet med denna grundinställning får det vittgående konsekvenser för innehållet i arbetsrätten. Det blir då den enskilde som avgör i vad

⁴⁰ MOU 1993:2, s 107 ff och s 131 ff.

⁴¹ MOU 1996:1 Den nya arbetsrätten - ett förslag, och rapporten 1996-04-10 Arbetsrätten - en översyn av lagstiftningen.

⁴² Rapporten 1996-04-10 s 4-5.

mån han vill låta sig företräddas av fackförening eller själv tillvarata sina intressen.

Arbetsavtalet, vare sig det har kollektiv eller enskild form, blir just ett avtal som ensamt reglerar förhållandet mellan avtalsslutande arbetsgivare och anställd. Här är två av många exempel på vad det nya synsättet får för konsekvenser:

- Om arbetsavtalet betraktas som ett avtal mellan två direkt berörda parter följer därav, att avtalet inte kan göras gällande mot andra än dem som slutit avtalet.

Exempelvis har medarbetarna i företag A ingen rätt att strejka av sympati med medarbetarna i företag B. Medarbetarna i A har ett avtal med arbetsgivaren i A, och om de bryter det avtalet betraktas åtgärden som avtalsbrott, inte sympatistrejk. För övrigt kan ju parterna i A inte påverka de problem hos B som utlöst strejken.

Ett annat exempel är att en organisation inte kan vidta stridsåtgärd mot någon med vilken organisationen inte har någon relation. En fackförening kan sålunda inte vidta åtgärder mot ett företag där fackföreningen inte har några medlemmar.⁴³

- Även i fråga om arbetsgivarens informations- och förhandlingsskyldighet medför den positiva människosynen förändringar. Primärt kommer dessa skyldigheter att rikta sig mot de anställda och inte mot föreningar. Till skillnad mot dagens ordning, där arbetsgivaren fullgjort sina skyldigheter i och med att facket informeras måste han enligt denna nya ordning informera var och en av sina anställda.

Den positiva människosynen leder emellertid inte till slutsatsen att alla regler i arbetsrätten bör upphävas. Regler behövs till skydd för den enskilde arbetstagaren, som normalt är den svagare parten i ett avtalsförhållande, regler som det vanligen inte är möjligt att fastställa i ett enskilt arbetsavtal. Skyddet kan gälla såväl olika former av dålig behandling eller rena trakasserier som anställningstryggheten. Regler behövs också som kompletterar det enskilda arbetsavtalet i sådana avseenden som inte kommit till direkt uttryck i avtalet eller som inte har kunnat förutses vid avtalstillfället.⁴⁴

⁴³ Rapporten 1996-04-10 s 12-13.

⁴⁴ MOU 1996:1 Den nya arbetsrätten, s 68, och rapporten 1996-04-10, s 4.

FÖRDJUPAD DEMOKRATI

Demokratin har två komponenter.

Den ena handlar, enkelt uttryckt, om hur överheten skall tillsättas och dess makt utövas, t ex hur valen skall genomföras, hur den beslutande församlingen ska vara sammansatt etc.

Den andra komponenten sätter gränser för överhetens maktutövning genom att inrätta ett slags skyddszoner för medborgarna som överheten inte får kränka. Denna andra komponent kallas de medborgerliga fri- och rättigheterna, t ex att överheten inte får inskränka medborgarens rätt att yttra sig efter egen önskan.

Medborgarnas frihet och personliga integritet - den andra komponenten - är en hörnsten i ett fritt demokratiskt statsskick.⁴⁵ Den enskildes rättigheter är på samma gång hela folkets rättigheter. Dessa grundläggande principer bygger på generationers historiska erfarenheter och är i sina huvuddrag allmänt erkända. De har tagit form både i Europarådskonventionens artiklar om medborgarskydd och i vår nuvarande författning.

I den svenska grundlagen identifieras demokrati som liktydigt med allmän och lika rösträtt, kollektiva beslutsformer och majoritetsstyre. Grundlagen koncentrerar sig på demokratins första komponent och glömmer nästan bort den andra. Inga andra sakliga begränsningar har gjorts i riksdagens beslutsmyndighet än de tämligen urvattnade reglerna om medborgarnas fri- och rättigheter i 2 kap regeringsformen. I praktiken betyder detta att medborgarna genom de allmänna valen förutsätts överlämna beslutsmakten över hela deras liv i riksdagens händer. Eftersom de medborgerliga fri- och rättigheterna är så svaga har den enskilde i princip ingen annan rätt än den som riksdagen efter eget tycke beviljar den enskilde.⁴⁶ Med den obetydliga begränsning som görs i 2 kap tilldelar regeringsformen alltså riksdagen en totalitär makt över den enskilde medborgaren.⁴⁷

För att värna och fördjupa demokratin anser vi att följande reformer bör genomföras.

⁴⁵ MOU 1988:1 s 12-13.

⁴⁶ Maktutredningens arbetsrapport maj 1986 s 21-22.

⁴⁷ MOU 1995:2 s 3.

Medborgerliga fri- och rättigheter

När det gäller skyddet i 2 kap regeringsformen för fri- och rättigheter har under senare år ett antal ändringar genomförts i anslutning till att Europarådskonventionen i ämnet gjorts till svensk lag. Viss förstärkning har skett av äganderätten och näringsfriheten.⁴⁸ Skyddet för äganderätten är emellertid inte klart utformat. Och avtalsfriheten är över huvud taget inte grundlagsskyddad. I sistnämnda avseende bör gälla, att envar skall ha rätt att fritt ingå avtal med andra för att sörja för egna och andras angelägenheter. Avsteg härifrån skall kunna göras bara genom lag.⁴⁹ Avtalsfrihet förutsätts också gälla inom arbetsrätten.⁵⁰

Begränsad beskattningsmakt

Riksdagens beskattningsmakt är i dag i praktiken obegränsad. Denna omständighet har riksdagen utnyttjat för att finansiera generella försörjningsåtaganden omfattande breda befolkningsgrupper. I takt med att åtagandena har vuxit lavinartat⁵¹, har beskattningen blivit så hög att den starkt begränsar de enskildas möjligheter att bestämma över sin ekonomi och sin trygghet.

Detta må stämma väl överens med den gamla svenska modellens människosyn, som gick ut på att det ändå blev bäst för medborgaren om politiker och centralt placerade experter fick bestämma över henne. Men det stämmer inte överens med den mer positiva människosyn som vi vill hävda.

⁴⁸ Lag 1994:1468.

⁴⁹ MOU 1988:1 s 22.

⁵⁰ MOU 1996:1 och rapport 1996-04-10. Se även Myhrman-Petrén-Strömholm: Marknadsekonomins rättsliga grundvalar (Timbro 1987) s 31 ff.

⁵¹ Åtagandena är i stor utsträckning ett resultat av den partipolitiska striden i de återkommande valrörelserna. Tillfälliga överskott som uppkommit eller antagits uppkomma i de offentliga budgeterna har sedan tagits i anspråk för att realisera lovade permanenta utgifter. När överskotten visat sig vara enbart temporära, har det blivit nödvändigt att höja skatterna för att klara av åtagandena. En annan orsak till de skenande utgifterna är att de ekonomiska kalkylerna för permanenta åtaganden har varit bristfälliga eller helt felaktiga, varför utgifterna blivit väsentligt högre än beräknat. Medborgarnas anpassning till olika förmånssystem har också bidragit till att utgifterna blivit större än man trott. Mera om detta längre fram.

För att markera ett slut på politikernas oinskränkta makt att disponera över landets och medborgarnas ekonomi vill vi införa ett inkomsttak för den offentliga sektorn. I syfte att begränsa politikernas beskattningsmakt och hävda den enskildes rätt bör tre metoder prövas:

- *Krav på budgetbalans.* Även om Sverige ännu inte är medlem i EMU har valutaunionens konvergenskriterier etablerat sunda normer för budgetbalans. Förutom medlemskap i EMU behövs emellertid också andra åtgärder för att säkerställa en uthållig budgetbalans och minska risken för manipulation av budgeten.

En första förutsättning för krav på budgetbalans är att samtliga statliga inkomster och utgifter bruttoredovisas. Så sker nu i ökande utsträckning. Med den ordning som redan finns i Sverige - att statens inkomster och utgifter beräknas under myndighetsmedverkan - minimeras risken att riksdagen, för att bemöta krav på budgetbalans, skulle manipulera dessa beräkningar.

Ett balanskrav bör dock riktas bara mot en driftbudget. Ett krav på budgetbalans förutsätter därför att statens budget på nytt delas upp i en drift- och en kapitalbudget.⁵²

Balanskravet kan t ex innebära att statens driftbudget skall vara balanserad över rullande femårsperioder, dvs över längre tid än nuvarande valperioder. Därigenom markeras det kontinuerliga ansvar som riksdagen har för landets ekonomi, oberoende av riksdagens aktuella politiska sammansättning. Statens upplåning på kapitalbudgeten skall redovisas åtskild från upplåning på driftbudgeten. Det blir då klart, i vad mån upplåningen skett för produktiva investeringar för framtiden och i vad mån upplåning skett för att betala löpande konsumtion.⁵³

⁵² Den historiska utvecklingen av statens budgetprinciper redovisas ganska utförligt i utredningen MOU 1995:2 s 12,5-14.

⁵³ MOU 1995:2 s 15,5.

- Budgetbalans kan naturligtvis uppnås inte bara genom en restriktiv utgiftspolitik utan också genom en expansiv inkomstpolitik.⁵⁴ Genom att höja skattetrycket kan riksdagen klara av hotande budgetunderskott.

Skall man kunna hindra att en budgetbalansnorm uppfylls på allt högre skattenivåer måste normen kombineras med någon form av *tak för statens inkomster*.⁵⁵

- *Kommunalskatterna bör begränsas av staten*. Gällande regeringsform bedöms ge riksdagen möjlighet att ta ett totalansvar för beskattningen i landet. Problemet är de kommunala skattesatserna, som bestäms av kommunerna själva. En möjlighet för riksdagen att styra den kommunala beskattningen är att i kommunalskattelagen begränsa vad som får omfattas av kommunal beskattning. En annan möjlighet, som är omtvistad, är att riksdagen i lag sätter ett tak på de skattesatser som kommunerna får tillämpa. Båda dessa möjligheter har riksdagen utnyttjat från tid till annan.⁵⁶

⁵⁴ Det är vad som huvudsakligen har skett i Sverige. Den sanering av statsfinanserna som ägt rum under senare delen av 1990-talet har till övervägande del skett genom att skatterna höjts med ca 70 miljarder kronor.

⁵⁵ Ett lagstadgat tak för riksdagens möjligheter att ta ut skatt reser tre problem. Vad skall räknas som skatt? Till vilken bas skall skatteuttagets storlek relateras? Kan riksdagen kontrollera det samlade skatteuttaget till stat och kommun?

Man får en fullt tillfredsställande skattedefinition genom att med utgångspunkt i statsbudgeten till skatter hänföra skatt på inkomst, förmögenhet, arv, gåva, egendom samt varor och tjänster. Till skatter bör också hänföras vad som i statsbudgeten rubriceras som socialavgifter och allmänna egenavgifter.⁵⁵

I fråga om basen för beräkning av skatteuttaget kan noteras, att redan nu tillgängliga uppgifter om skatteinkomster och BNP kan anses ge tillfredsställande hållpunkter för en begränsning av riksdagens beskattningsmakt. Summan av de beräknade skatteinkomsterna skall inte få överstiga viss procentsats av den beräknade BNP för närmast föregående budgetår.

⁵⁶ MOU 1995:2 s 19.

Speciella förhållanden kan tvinga fram undantag från krav på budgetbalans och begränsning av beskattningsrätten. I sådana situationer skall riksdagen med kvalificerad majoritet kunna besluta om undantag för ett budgetår i taget.

Personval och folkomröstningar

Den politiska makten ter sig alltmer svårfångad för folket. Den omvandlas i korporationernas hägn till en makt utan ansikte. Det finns inte särskilt påtagligt någon person att ställa till svars. Mellan folket och dess ombud finns nästan alltid en organisation, en korporation, ett parti. Avståndet till de styrande växer. Det finns grogrund för stämningar av missmod hos folket, som formellt ger makten dess uppdrag. Så spirar politikermisstroende, som är något av en paradox: de politiskt styrande har fått alltmer makt att bestämma över folket, samtidigt som det finns påfrestningar i förtroende från just samma folk som förutsätts ge dem makten att styra.⁵⁷

Det gäller att öka medborgarnas makt över sina valda ombud. Två metoder ligger nära till hands: personval och folkomröstningar.

- Hittills har vi i Sverige haft utpräglade partival till riksdagen och kommunala beslutande församlingar. Partierna har internt utformat sina generella ”valmanifest” och väljarna har hänvisats till att ansluta sig till det ena eller det andra. Någon möjlighet för väljaren att rösta på en kandidat som mer nyanserat företräder väljarens synpunkter och önskemål har inte funnits.

Inför 1998 års allmänna val öppnades viss möjlighet för väljarna att rösta på person. I försvar för sina positioner i politiken har emellertid partierna medverkat till att personvalsmöjligheterna blivit begränsade.⁵⁸ Med det nuvarande systemet är spärren för hög för att personvalet skall få genomslag. Det gäller inte minst i större valkretsar.

⁵⁷ MOU 1988:1 s 7-8.

⁵⁸ MOU 1998:1 Samhällsmoral i praktiken, s 31-33 och 67-68.

Ökat inslag av personval i valsystemet är ett uttryck för den positiva människosynen. En väg att radikalt stärka personvalsinslaget i valsystemet kunde vara ett valsystem som är helt skilt från partival. I praktiken skulle då alla kandidater sättas upp på en gemensam lista i valkretsen och väljarna kryssa för de kandidater de önskar se valda.⁵⁹

För att återupprätta en direktkontakt mellan väljare och valda och därmed ge de valda ett personligt ansvar bör det också övervägas att bryta partiernas maktmonopol över kandidatnomineringarna. Det kan ske genom att varje person som visar sig ha stöd av visst antal väljare och därigenom antas ha ett visst mått av folkligt förtroende får kandidera. En kandidat skall kunna kandidera endast i en valkrets. Bara en enda valsedel upprättas för varje valkrets. Valsedeln skall ange hur många riksdagsledamöter som skall utses i valkretsen. Kandidaterna upptas på valsedeln i bokstavsordning.⁶⁰

Vid valet anger väljaren med en siffra i vilken ordning väljaren vill rangordna kandidaterna. Skall t ex sju ledamöter väljas i valkretsen rangordnar väljaren de kandidater han vill se valda med siffrorna 1-7.

Det kan ifrågasättas, om inte det inslag av personval som gäller från och med 1998 års val i ett avseende har försämrat väljarnas möjlighet att ta ställning till nominerade personer. Tidigare kunde väljaren stryka ett eller flera namn på de förtryckta valsedlarna för att visa sitt missnöje med eller misstro mot en eller flera kandidater. Den rätten är nu borttagen. I stället får väljaren kryssa för ett, men bara ett, kandidatnamn som uttryck för att det är den kandidat som väljaren vill se vald i första hand. Den nya ordningen innebär, att väljaren inte längre kan utkräva ansvar av kandidater som tidigare varit riksdagsledamöter men enligt väljarens åsikt misskött sitt uppdrag. En liten men från demokratisk synpunkt viktig ändring av gällande personvalsregler kan vara, att rätten för väljare att stryka kandidatnamn på valsedlarna återinförs.⁶¹

I övrigt rekommenderas de politiska partierna att frivilligt före ett val offentliggöra en utförlig presentation av varje kandidat som partiet har nominerat. Därigenom skulle väljarna kunna bedöma, om kandidaten fyller de krav på redbarhet och kvaliteter i övrigt

⁵⁹ MOU 1988:1 s 25 och 74, där en mer blygsam förändring valsystemet föreslås i syfte att stärka inslaget av personval.

⁶⁰ MOU 1988:1 s 74.

som man har rätt att ställa på den som skall företräda folket. Att en sådan granskning i förväg skulle fylla ett praktiskt behov bekräftas av de många skandaler som har inträffat på senare år med valda förtroendemän inblandade.⁶²

- Folkomröstningar har förekommit i Sverige vid ett fåtal tillfällen. De som har ägt rum under efterkrigstiden får anses misslyckade och utfallet har blivit föremål för många ofta fantasifulla eller helt missvisande tolkningar.⁶³ Problemet hänför sig till möjligheten att formulera frågor som kan besvaras med ja eller nej.

Trots det bör man överväga att fördjupa demokratin genom att aktivera folkomröstningsinstitutet som ett medel för folklig direkt medverkan i beslutsfattande och folklig kontroll i lagstiftningsfrågor.⁶⁴ I första hand bör folkomröstning kunna anordnas i grundlagsfrågor på begäran av en minoritet i riksdagen. Folkomröstning skall också kunna genomföras i fråga om andra viktiga och kontroversiella lagar eller lagförslag. Även medborgarna bör i speciella fall kunna begära folkomröstning. De frågor som underställs folkomröstning skall formuleras så, att de kan besvaras med ja eller nej.

Författningsdomstol

Den offentliga makten utövas under lagarna, heter det i regeringsformen. De främsta lagarna som reglerar utövningen av den offentliga makten är grundlagarna.

Det behövs ökad respekt för grundlagarna. Utvecklingen under senare år erbjuder åtskilliga exempel⁶⁵ på händelser och företeelser, där inställningen till medborgarskyddet vacklat hos

⁶¹ MOU 1998:1.

⁶² Ett sätt att före ett val få veta kandidaternas inställning i långsiktiga samhällsfrågor presenteras i 1998 års upplaga av 4-oktobertidningen, där kandidaterna på riksdagslistorna uppmanats besvara ett antal frågor. Svarsfrekvensen varierar starkt mellan partiernas kandidater. Några partier uppmanade sina kandidater att inte svara alls.

⁶³ Ett avskräckande exempel utgör folkomröstningen om kärnkraften, som visar hur folkomröstningsinstitutet som sådant och utfallet av omröstningen kan manipuleras.

⁶⁴ MOU 1988:1 s 82-86.

⁶⁵ MOU 1998:1 s 23-24.

offentliga beslutsfattare på alla nivåer när det gäller både beslutens innehåll och deras tillkomstsätt.

Begränsningar av riksdagens kompetens kräver principiellt att det finns något fristående rättsligt organ som kan avgöra, om riksdagen har överskridit sin kompetens eller ej.⁶⁶ När det gäller kommunerna finns en sådan ordning i och med att kommunala besluts laglighet kan prövas av länsrätt, kammarrätt och ytterst av regeringsrätten. Motsvarande ordning saknas vad gäller staten.

En författningsdomstol skulle som fristående rättsligt organ kunna pröva riksdagens beslut och därmed *kontrollera om riksdagen följer grundlagen*.

Syftet med en författningsdomstol är självfallet inte – vilket ibland hävdats – att i domstol avgöra frågor av politisk karaktär. Motivet för en författningsdomstol är att skapa en oberoende rättsinstans med uppgift att tolka grundlagen och de syften som grundlagsbestämmelserna har avsett att tillgodose.

Regeringsformen innehåller en rad opreciserade regler vilkas innehåll skulle behöva konkretiseras genom rättsliga avgöranden. Även i internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till finns på motsvarande sätt opreciserade allmänna uttryck som emellertid får sin konkreta innebörd fastställd genom avgöranden i Europadomstolen och EU-domstolen.⁶⁷ Dessa domstolar består av professionella domare, och domstolarna har att behandla frågor som har samma politiska valör som de frågor som en svensk författningsdomstol skulle få ta ställning till. Dessa internationella domstolars domsrätt har Sverige underkastat sig.

Sedan Sverige infört Europakonventionen som svensk lag och anslutit sig till EU bör det finnas goda skäl att inrätta en svensk författningsdomstol.⁶⁸

⁶⁶ Som ett kuriosum kan hänvisas till SOU 1993:40, del A s 229, där följande bisarra motiv anförs mot en författningsdomstol: ”Emellertid är enligt grundlagen riksdagen den främste lagstiftaren. Endast riksdagen kan stifta grundlag och vanlig lag. Detta talar för att det är riksdagen som är den instans som är bäst ägnad att pröva om en viss lagföreskrift är grundlagsenlig eller ej.”

⁶⁷ MOU 1995:2 Irrfärdens slut s 21,5.

⁶⁸ Se artikel i DN Debatt den 6 juli 1995.

Folkrörelser

Sverige har stolta folkrörelsetraditioner. Folkrörelserna har bidragit till utvecklingen inom stora och viktiga delar av samhällslivet. Det utmärkande för folkrörelserna är att de traditionellt har stått fria och självständiga mot staten och det etablerade samhället i övrigt. Genom sin fristående ställning har de kunnat bana väg för nya tankar och nya idéer, för mycket av vad vi har kommit att se som omistliga tillgångar i det demokratiska samhället.⁶⁹

Skall folkrörelser fylla sin uppgift att fördjupa och vitalisera demokratin krävs det att de engagerar medborgarna och att de står fria mot samhällets styrande organ. I båda dessa avseenden har folkrörelserna i dag stora problem. Antalet aktiva medlemmar minskar, vilket innebär att folkrörelserna inte bär fram tankar och idéer bland breda folklager. De fungerar inte längre som spjutspetsar för det nytänkande och den nydaning som utmärker en levande demokrati. I stället har de blivit allt mer beroende av bidrag av allmänna medel och till och med börjat införlivas i den offentliga administrativa apparaten. Kontakten med och beroendet av medlemmarna har kraftigt försvagats till förmån för rörelsernas ledning och kanslier.

Staten och kommunerna ger mycket stora ekonomiska bidrag till organisationerna. För att föreningslivet skall vara kreativt och vitaliserande behövs grundläggande reformer av förenings- och organisationsstödet. Utgångspunkten bör vara att folkrörelser och andra föreningar verkligen är levande organisationer, som reellt kan föra fram medlemsopinioner och medlemmarnas olika synpunkter i de skilda samhällsfrågor som kommer upp till bedömning. Offentliga bidrag bör utformas så, att de bidrar till ett aktivt föreningsliv.⁷⁰

För att detta syfte skall nås bör föreningar av typen folkrörelser visserligen få offentliga bidrag till sin verksamhet, men bidragens storlek skall vara beroende av antalet betalande medlemmar i rörelsen. En sådan konstruktion av bidragen skapar en stark drivkraft för folkrörelserna att vårda sig om sina medlemmar genom att bedriva verksamheten så, att den känns som en viktig angelägenhet för dem som är eller överväger att bli medlemmar i rörelsen.

⁶⁹ MOU 1991:5 På egna ben - så kan organisationsstödet reformeras, s 9.

⁷⁰ MOU 1995:1 s 35.

Kommunala företag

Kommunala privaträttsliga företag (bolag) har enligt praxis tillåtits sedan länge. Men det var först genom 1991 års ännu gällande kommunallag⁷¹ som kommunala företag fick en rättslig reglering i fråga om bland annat kompetens, insyn och offentlighet.

Någon analys av fördelar och nackdelar med kommunal verksamhet i företagsform gjordes inte i samband med att lagen tillkom, vare sig från effektivitetssynpunkt eller från demokratisynpunkt. Någon offentlig sådan analys har över huvud taget aldrig gjorts.

Det finns svåra demokratiska problem med kommunal företagsverksamhet⁷² Dels är *insynen begränsad* eftersom medborgarna i praktiken sällan får reda på vad som beslutas, dels, vilket är ännu värre, har medborgarna *ingen laglig rätt att klaga på besluten*. Det betyder att politiken kan dra sig undan en stor del av den demokratiska kontrollen genom att flytta verksamheter från kommunal förvaltning till kommunala bolag.

När kommunal verksamhet bedrivs i förvaltningsform - till skillnad från bolagsform - uppställer kommunallagen en rad bestämmelser som syftar till att garantera demokratin i den kommunala förvaltningen:

- Fullmäktiges *sammanträden är normalt offentliga*. Tid och plats för sammanträdena och uppgift om vilka ärenden som skall behandlas skall kungöras i ortstidning och anslås på kommunens anslagstavla. Vid sammanträde skall föras protokoll. Sedan protokollet justerats, skall det anslås på kommunens anslagstavla och vara anslaget där under hela den tid som gäller för överklagande av beslutet, normalt tre veckor. Motsvarande gäller beslut i kommunal nämnd.⁷³
- Ett kommunalt beslut kan *överklagas* för laglighetsprövning hos länsrätt och därefter efter prövningstillstånd hos kammarrätt och ytterst hos Regeringsrätten. Det är bara kommunmedlem som kan klaga.⁷⁴

⁷¹ SFS 1991:900.

⁷² MOU 1996:2 Kommunala företag - hot mot demokrati och fri konkurrens, s 37-40.

⁷³ 5 kap 57-62 §§ och 6 kap 30, 33 och 36 §§ kommunallagen.

⁷⁴ 10 kap kommunallagen.

Reglerna i kommunallagen ger kommuninvånarna möjlighet att medverka och ha insyn i den kommunala förvaltningen och att kontrollera de kommunala beslutens laglighet. Reglerna utgör tillsammans med bestämmelserna om kommunala val och kommunal valbarhet stommen i den kommunala demokratin.

Detta skydd för den kommunala demokratin saknas nästan helt, när kommunal verksamhet sker i företagsform. Kommuninvånarna har:

- ingen möjlighet att direkt påverka valen till företagets styrelser
- ingen rätt att närvara vid bolagsstämma
- rätt att få information om tidpunkten för viktiga sammanträden och beslut
- viss rätt till insyn, men det är en passiv skyldighet för företagen att på begäran ge möjlighet till insyn
- ingen rätt att överklaga beslut i företagen, vilket är det allvarligaste av allt.

De enda tillfällen då kommunalt företag kan angripas kommunalrättsligt är när fullmäktige beslutar att bilda företaget eller att ge tillskott av något slag till företaget. Visserligen skall fullmäktige också tillse, att företaget inte fattar beslut av principiell beskaffenhet eller annat beslut av stor betydelse utan att fullmäktige fått tillfälle att yttra sig. Denna skyldighet kan emellertid från demokratisk synpunkt visa sig rent illusorisk, eftersom det är tveksamt om ett yttrande av fullmäktige med framgång kan angripas av kommuninvånarna genom laglighetsbesvär.⁷⁵

Att överlåta kommunala uppgifter till hel- eller delägda kommunala företag innebär alltså en kraftig begränsning av de demokratiska rättigheter som kommunallagen i övrigt tillförsäkrar kommuninvånarna.⁷⁶

⁷⁵ Ds 1992:111 s 47. Se dock Paulsson m fl: Den nya kommunallagen, s 320, och Lindquist: Kommunala befogenheter, s 31

⁷⁶ SOU 1996:129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen, s 186-187 samt s 75, där det heter: "Lagstiftaren måste fastställa det minimum av regler som ger kommunmedlemmarna garantier för likställighet och handläggning under demokratiska former." Där sägs också att besvärsinstitutet utgjort ett väsentligt element i det system av regler som avser att säkerställa den kommunala självbestämmanderätten.

Den självklara slutsatsen är att de kommunala företagen inte fyller de krav som måste ställas på demokrati i kommunal förvaltning. Samtidigt finns såväl effektivitets- och konkurrensskäl som etiska skäl som talar mot kommunal förvaltning genom kommunala företag. *Nya kommunala företag bör därför inte få bildas och att de gamla bör avvecklas.*⁷⁷

⁷⁷ MOU 1996:2, s 53 ff och 65-72.

STABILA SAMHÄLLSFÖRHÅLLANDEN

Stabilitet är fundamentalt för alla stater och då främst i betydelsen förutsebarhet och tilltro till etablerade regler och institutioner. De spelregler som omger politiken måste därför inriktas på att skapa stabilitet och ett minimum av osäkerhet.

Samhällets styrning

Den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet liksom ”återställarpolitik” i samband med regeringsskiftet har medfört tvära kast i politiken. I många fall har ogenomtänkta förslag snabbt klubbats igenom - bara för att återtas eller förändras några månader senare. Alldeles oavsett reformernas innehåll är denna ”osäkerhetspolitik” oförenlig med kravet på stabilitet.

Sverige behöver ett nytt samhällskontrakt med fasta och sunda spelregler. I stället för nödlösningar och tillfälliga förändringar som i bästa fall kan lösa akuta ekonomiska problem behövs reformer som gör att medborgarna kan överblicka sin situation och bättre planera sina liv. I det följande ges några exempel på vad som bör göras för att öka stabiliteten.

- *Hållbara politiska löften.* En riksdag är inte bunden av tidigare riksdagars beslut. Det innebär, att riksdagen inte har kan skapa några långsiktiga ”rättigheter” för medborgarna. En kommande riksdag är fri att ändra eller upphäva ”rättigheter” som en tidigare riksdag har beslutat om. Den praktiska innebörden är att rätten till sjukpenning, arbetslöshetsersättning och allmän tjänstepension bara utgör möjligheter som är beroende av de beslut som riksdagen fattar från tid till annan.⁷⁸

En rimlig lösning på detta tilltroproblem är att riksdagen inte lovar mer än vad den kan hålla även under lågkonjunkturer med sjunkande statsinkomster. En bas för tilltro och förutsebarhet är också att ändrade verksamhetsförutsättningar i princip inte ingriper i redan etablerade förhållanden. Beslut om reducerade räntesubventioner till bostäder bör exempelvis inte – som tidigare skett - omfatta redan beviljade subventioner. Det är inte rimligt att avvecklade änkepensioner drabbar pensionsförmåner som redan tjänats in , att höjd fastighetsskatt tas ut för fastigheter som förvärvats före höjningsbeslutet, eller att

rätten att driva kärnkraftverk upphävs för den som lagligt har startat och driver sådan verksamhet.

För att långsiktigt skapa tilltro och förutsebarhet bör emellertid medborgarnas trygghet i högre grad bygga på civilrättsligt giltiga avtal som medborgarna kan göra gällande vid domstol. Hur skall det då gå till? Exempelvis kan en del bidrag ersättas av obligatoriska försäkringar som medborgarna tar i privata försäkringsbolag och därmed ingår civilrättsligt giltiga avtal. Om försäkringsbolaget inte uppfyller sin del av avtalet kan medborgaren stämma bolaget i domstol. Motsvarande gäller när medborgarna får rätt att välja till exempel daghem, skola och sjukvårdsföretag i enlighet med kundvalsmodellen.

- *Stabilitet i beskattningen.* I en rättsstat ska riksdagen inte skapa nya regler som totalt förändrar konsekvenserna av åtgärder som medborgare vidtagit i enlighet med de gamla reglerna. Men här är exempel vad som inträffat i Sverige på senare tid.

En medborgare förvärvar en bostad enligt en för tillfället hållbar ekonomisk kalkyl men förlorar bostaden på grund av statsmakternas beslut om kraftigt höjda fastighetsskatter.

- Med beskattade medel köper en medborgare en kapitalförsäkring och får senare sin dittills lagstadgade pension decimerad genom riksdagsbeslut.
- En änka råkar ut för att den av folket valda riksdagen genom ett enkelt beslut berövar henne den pension som hon enligt dittills gällande regler har kvalificerat sig för.
- Det är ett hälsotecken för den svenska rättsstaten, att Arbetsdomstolen i två uppmärksammade domar har underkänt riksdagsbeslut, varigenom stats- och kommunaltjänstemännens utgående pensioner reducerades. Det anmärkningsvärda är att riksdagen tillät sig att fatta beslutet.

Den osäkerhet som skapas riksdagens normlöshet rubbar tilltron till politiken och politiker och ytterst till demokratin.

⁷⁸ MOU 1998:1 s 27.

- Ersätt Robin Hood-skatten med ett *nytt inomkommunalt utjämningsystem*. Den kommunala sektorns ekonomi är sedan lång tid starkt kopplad till statens ekonomi framför allt genom statens möjlighet att lägga nya uppgifter på kommunerna och genom kommunernas beroende av statliga bidrag. Kommunernas ekonomi bör helt skiljas från statens och därmed från beroendet av statens budgetläge.⁷⁹ Ett nytt inomkommunalt utjämningsystem bör införas, ett system som är självfinansierat i den meningen att vad vissa kommuner betalar och vissa kommuner får skall gå jämnt ut.

I huvuddrag bör ett sådant utjämningsystem bestå av två delar, en inkomstutjämnning och en kostnadsutjämnning. Inkomstutjämnningen är ett slags ”hälften kvar”-system. Rika kommuner betalar hälften av sitt överskott på skattekraft och fattiga kommuner får bidrag som motsvarar hälften av deras underskott. Denna ekvation går jämnt ut, om utgångspunkten för beräkning av över- respektive underskott är de enskilda kommunernas skattekraft jämfört med medelskattekraften i riket. Systemet innebär att kommunerna stimuleras att öka sin skattekraft, eftersom bara hälften av avvikelsen från medelskattekraften kompenseras med bidrag respektive betalas i kompensation till andra kommuner.⁸⁰

Kostnadsutjämnningen bör baseras på riksmedelkostnaden för s k högservicemedborgare, dvs förskolebarn, grundskolebarn, gymnasieungdom och äldre, och den andel av totala antalet sådana medborgare som finns i varje kommun. Den kommun som ligger över riksmedelkostnaden får som bidrag hälften av merkostnaden multiplicerat med antalet högservicemedborgare, den som ligger under får betala hälften av mindrekostnaden multiplicerat med antalet högservicemedborgaren i den kommunen. Fördelen är att kostnadsutjämnningen ger incitament att hålla kostnaderna nere.

Såväl skattekraftstjämnningen som kostnadsutjämnningen är alltså nollsummespel, dvs systemen är helt självfinansierade utan statliga bidrag. Det ger en stabilitet både i förhållandet stat-kommun och i förhållandet kommunerna emellan.

⁷⁹ MOU 1991:3.

⁸⁰ MOU 1991:3 s 50-51, där detta inomkommunala utjämningsystem presenteras i detalj med exempel på hur systemet skulle verka och hur det slår för ett antal kommuner med skilda förutsättningar.

- *Skärp reglerna för vad kommunerna får göra.* Kommunerna har efter hand - ofta i strid mot lagarna - lagt under sig allt större del av de lokala och regionala aktiviteterna i samhället .

Det finns många exempel där kommunerna ägnar sig åt verksamheter som ligger utanför den kommunala kompetensen. Det gäller inte minst de kommunala bolagen. Att sådana överskridanden har kunnat ske beror i hög grad på att nuvarande kompetensregler är oklara. Den kommunala kompetensen måste därför preciseras närmare.

- Det måste bli ett reellt innehåll i gällande regel att en angelägenhet för att ligga inom den kommunala kompetensen skall vara *allmännyttig*, vilket innebär att den skall vara till gagn för medlemmarna i gemen i kommunen eller landstinget.
- Enligt gällande kommunallag skall angelägenheten ha *direkt anknytning till kommunens eller landstingets område* (lokaliseringsprincipen). Kommun eller landsting får alltså inte annat än i kommunalförbundets form bedriva verksamhet utanför det egna geografiska området. Denna princip åsidosätter kommunerna i stor utsträckning, ofta genom sina bolag.
- Vidare säger kommunallagen att angelägenheten uteslutande vara avsedd att *tillgodose ett intresse som är gemensamt för medlemmarna i kommunen eller landstinget* . Också denna regel åsidosätts i betydande omfattning, framför allt i tävlan mellan kommunerna att vinna företagsetableringar inom kommunens gränser.⁸¹

Det är alltså ytterst angeläget att staten genom snabba lagstiftningsåtgärder nu skapar reda i den normlöshet som råder på det kommunala planet.⁸²

⁸¹ MOU 1996:2 , där förslag läggs fram till förtydligande av den kommunala kompetensen i kommunallagen (s 66) och där effektiva rättsliga åtgärder mot kommunala kompetensöverskridanden efterlyses.

⁸² Se MOU 1998:1 s 25: Intervju med kommunalrådet Hans-Göran Larsson i Gullspång i TV Skaraborg den 6 augusti 1997: Reporter: "För Gullspångs kommun så är det alltså inget problem att gå in och bryta mot lagen?" Larsson: "Nej, det är ju så att det finns en lagstiftning i botten då. Och fattar man sedan ett beslut och ingen

Bostadspolitiken som planekonomiskt experiment

En av de mest instabila delarna i det svenska samhället är bostadsmarknaden. Ständiga offentliga ingripanden i marknaden har skapat flera av de problem som dagens bostadspolitik uppvisar. Genom sin mångfald och genom snabba förändringar har de offentliga insatserna medfört en ryckig och kortsiktig politik som fått marknaden att fungera dåligt.

Insatserna har angetts syfta till att motverka oförmånliga effekter av en fri marknad, men tvärtemot vad som avsågs har insatserna lett till ökade trögheter, kostnadsfördyringar och slöseri med bostadsresurserna. Under senare år har de förändringarna av beskattningen av bostäderna, inte minst av egnahemmen, gjort det i praktiken omöjligt för medborgarna att kunna göra hållbara planer för sitt boende.⁸³ Bostadspolitiken måste därför förändras i grunden.

- En huvudinriktning av politiken skall vara att politiken skall främja de boendes egna möjligheter att styra sitt boende i fråga om bostadens läge, utformning, standard och pris. Ett effektivt sätt att nå detta syfte är att stimulera ägande av bostäder *genom en allmänt sparvänlig politik*.
- Långsiktighet på bostadsmarknaden och minskad känslighet för yttre förändringar, bl a politiska beslut, måste skapas. Ett inslag i en sådan politik är *färre offentliga ingrepp och mindre detaljstyrning*. Offentliga regleringar av bostadsmarknaden bör ersättas med ökad konkurrens som ger en bättre fungerande marknad.⁸⁴
- Hyresregleringen och därmed allmännyttans hyresledande roll bör upphöra.
- Det kommunala markmonopolet som styr byggande och förvaltning avvecklas.

klagar på detta beslut, så gäller ju kommunstyrelsens beslut.-----Och ser vi då att det blir en process då får vi väl liksom ta ett steg tillbaka då.”

⁸³ Dessa problem har analyserats i MOU 1990:3 En marknad för bostäder åt alla - ett förslag till ny bostadspolitik. Rapporten leder fram till förslag som skall underlätta en utveckling som ger stabilitet och ekonomisk balans på bostadsmarknaden.

⁸⁴ MOU 1990:3 s 59.

- Rollerna för dem som agerar på marknaden måste renodlas. Särskilt gäller detta kommunerna. De är nu såväl bostadsproducenter och bostadsförvaltare som myndighetsutövande kontrollanter. Myndighetsutövning och produktion ska skiljas åt eftersom den kontroll en organisation riktar mot sig själv sällan blir särskilt effektiv. I praktiken betyder detta att *kommunerna bör sälja sina bostadsfastighetsbolag*.
- Bostadspolitikens sammankoppling med och beroende av den statliga budgeten bör upphöra. Räntebidragen har fördyrat bostadsbyggandet, indirekt fördyrat boendet, snedvridit byggandets inriktning, åderlåt it icke-tätortsområden på skattemedel och saknat fördelningspolitiska motiv. Sedan 1990-talets början har de tidigare mycket stora och generella statliga subventionerna som har utgått till bostadsproduktionen minskat avsevärt. Denna utveckling måste nu fullföljas så att *subventionerna avvecklas* och de boende betalar de priser som marknaden sätter. Genom att skatterna sänks kompenseras de boende för de kostandsökningar som kan komma att uppstå på vissa orter.

Delar av dessa tankegångar har numera realiserats.⁸⁵ För att en rimlig stabilitet skall skapas på den för medborgarna så viktiga bostadsmarknaden är det emellertid en central uppgift att undanröja de ännu kvarstående destabiliserande ingrepp som statsmakterna fortlöpande har gjort på marknaden.⁸⁶

De offentliga trygghetssystemen

Dagens offentliga trygghetssystem är beroende av oförutsägbara växlingar i politiska majoriteter, statsbudgetens utveckling, oklara samband mellan delsystem och helt enkelt klåfingriga förändringar i anslutning till politiska s k utspel.⁸⁷ Detta skapar osäkerhet i medborgarnas liv.

⁸⁵ 1993 års finansieringssystem, det s k Danellssystemet.

⁸⁶ De förändringsförslag som förs fram i MOU 1990:3 s 58 ff är alltså till stora delar alltfjämt aktuella.

⁸⁷ Ett samlat grepp över dessa problem har tagits i MOU 1995:1 När folkhemmets barn har blivit vuxna Se också MOU 1993:2 Charta Nova.

Förutom det just nämnda finns fyra skäl för att det nuvarande bidragssystemet är föråldrat och rentav skadligt för nationen.⁸⁸

- *Medborgarna har blivit myndiga.* Mycket talar för att välfärdsstaten inledningsvis lyckades i sitt uppsåt att bidra till att göra den genomsnittlige medborgaren mer kompetent, självsäker och förmögen att ta hand om sig själv. Dagens förvuxna välfärdsstat är däremot ofta ett hinder för att medborgarna som en gång blev myndiga skall kunna växa och utvecklas.
- *Bidragssystemet saknar ett begripligt etiskt fundament.* Krav från mäktiga särintressen har haft starkare inflytande än överväganden om vad som är rätt.
- Bidragssystemet har gradvis blivit ett alltmer *svåröverskådligt, osammanhängande och tungadministrerat* lapptäcke av regler och bidrag.
- *Välfärdsstaten kan inte leva upp till sina ambitioner.* Dess förmåga att lösa medborgarnas problem tycks ha avtagit i samma takt som medborgarnas egen förmåga att hantera samma problem har ökat. En konsekvens är att bidragssystemet har blivit för dyrt för skattebetalarna.

En bidragsreform bör inriktas på att ersätta dagens bidragsflora med ett mindre antal bidrag kompletterade med en eller flera obligatoriska privata försäkringar. En närmare redogörelse för vårt förslag till nytt trygghetssystem kommer i avsnittet "Socialt ansvar".

En hållbar sjukvårdsstruktur

Sjukvårdens grundproblem är att verksamheten bedrivs i form av ett landstingskommunalt monopol. Till detta kommer att regeringen och riksdagen i olika politiska utspel har förändrat medborgarnas möjlighet att komma i åtnjutande av sjukvård.

Ena dagen har beslut fattats om en vårdgaranti, andra dagen har vårdgarantin avskaffats.

⁸⁸ MOU 1995:1 s 11-12.

Ena dagen har staten beviljat ett engångsbelopp på en halv miljard kronor för att de växande vårdköerna skulle kunna kortas, andra dagen har det allmänna betraktat växande vårdköer som ett normalt inslag i den offentliga sjukvården.

Ena dagen har politikerna beslutat om ersättning efter prestation inom sjukvården eftersom traditionell anslagsfinansiering ansetts ge felaktiga signaler till sjukvårdens personal, andra dagen har man i trötthetens tecken trots allt accepterat anslagsfinansieringen.

En gemensam nämnare har hela tiden varit, att det är politiska organ som skall besluta, inte bara om finansieringen, utan också om sjukvårdsproduktionen, där politiker saknar saklig kompetens.

Sverige behöver en helt ny struktur för hälso- och sjukvården, där monopolet upphävs och behovet av politisk detaljstyrning med åtföljande ryckighet elimineras.⁸⁹ I sina huvuddrag kan en ny struktur utvecklas enligt följande principer.⁹⁰

- Totalansvaret för medborgarnas hälso- och sjukvård, inklusive behov av förskrivna läkemedel, läggs på konkurrerande hälso- och sjukvårdsföretag (HSF). Dessa skall vara godkända av staten. Huvudmän kan vara offentliga organ, t ex kommuner eller landsting, eller enskilda personer, t ex grupper av läkare, eller juridiska personer, t ex försäkringsbolag eller stiftelser. Företagen skall inte vara bundna till geografiska områden. I inledningsskedet ombildas nuvarande landstings- eller primärkommunala sjukvårdsorganisationer till HSF.
- Alla medborgare skall obligatoriskt vara anslutna till ett HSF. Medborgaren väljer själv vilket HSF han eller hon vill ansluta sig till. Ett HSF skall inte kunna vägra någon medborgare anslutning. Den som inte själv väljer HSF blir automatiskt ansluten till landstingets (motsvarande) HSF. Byte av HSF skall kunna ske efter en kortare uppsägningstid.

⁸⁹ Sjukvårdens problem har analyserats i två rapporter i MOU-serien, MOU 1992:2 Hälso- och sjukvård för 2000-talet - ett förslag till ny sjukvårdsstruktur samt MOU 1994:1 HSF-modellen - patientmakt, kvalitet och kostnadseffektivitet i en ny sjukvårdsstruktur.

⁹⁰ MOU 1994:1 s 77.

- Omfattningen av HSFs vårdansvar skall staten fastställa. För behandling och vård som inte omfattas av detta vårdansvar svarar liksom nu medborgarna själva, direkt eller genom privata försäkringar.
- Ett HSF skall till sig knyta läkare och övrig sjukvårds- eller annan personal som behövs för den behandling och vård som företaget avser att ge inom den egna organisationen. Behandling och vård som ett HSF inte självt kan ge skall företaget beställa hos sjukhus eller fristående specialist och betala för.

Medborgarna får välja förtroendeläkare bland de läkare som är knutna till det HSF som medborgaren tillhör. Förtroendeläkare kan vara både allmänläkare och specialist.

- Sjukhusen är underleverantörer till HSF. Sjukhusen skall konkurrera med varandra. De skall inte finansieras med anslag utan helt genom intäkter från beställande HSF för lämnade sjukvårdstjänster och andra tjänster, t ex laboratorietjänster. Huvudmän för sjukhus kan liksom huvudmän för HSF vara offentliga eller privata. Även HSF kan vara huvudmän.
- Normalt förutsätts patienter remitteras till sjukhus av HSFs läkare. Något remisstvång införs dock inte. Men den patient som vänder sig direkt till sjukhus skall - om det inte handlar om en akutsituation - betala högre egenavgift än den som i första hand vänder sig till sitt HSF, och HSFs betalningsskyldighet för sjukhusvården provas i efterhand.
- Finansieringen av HSFs vårdansvar skall ske med allmänna medel. En allmän sjukvårdsavgift ersätter den kommunala skatt som i dag finansierar sjukvården. Avgiften blir specialdestinerad och tas ut på det kommunala skatteunderlaget. På det sättet får skattebetalarna direkt information om vad sjukvården kostar. Avgifterna tillsammans med statens bidrag till sjukvården tillförs en statlig sjukvårdsfond. Fonden skall förvaltas av en statlig myndighet.

Från fonden får HSF en årlig standardsättning per medborgare som är ansluten till företaget. Med denna ersättning skall HSF bekosta sitt vårdansvar för samtliga anslutna

medborgare, vare sig vården ges i HSFs egen regi eller genom utnyttjande av sjukhusens eller fristående specialisters tjänster. Standardersättningen (per capita-ersättningen) föreslås bli differentierad med hänsyn till de anslutnas ålder.

- Vid läkarbesök hos HSF skall patienten liksom nu betala egenavgift med högkostnadsskydd. Staten skall fastställa högkostnadsskyddet och övre gräns för egenavgifter.
- Sjukvården samordnas med sjukpenningen. Härigenom kan HSF t ex genom snabb vård påverka kostnaden för sjukpenningen.
- Staten får viktiga funktioner. Förutom att svara för uppbörd av sjukvårdsavgiften och beräkning och utbetalning av standardersättning till HSF skall staten ha huvudansvaret för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll inom sjukvården, dels genom godkännande av HSF, dels genom fastställande av kvalitetskriterier, dels genom kontroll av HSFs interna kvalitetskontroll och genomförande av löpande eller intermittent egen kvalitetskontroll. Staten skall också vara allmänhetens klagomur i vårdfrågor.

Vidare behåller staten ansvaret för den medicinska utbildningen och forskningen. Liksom nu förutsätts att utbildning och forskning till övervägande del kommer att genomföras hos HSF och sjukhus enligt avtal mellan staten och respektive huvudman.

En sjukvårdsstruktur som utvecklas efter dessa huvudlinjer fyller i väsentliga stycken målet om *god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen*.

Genom den obligatoriska anslutningen till ett HSF, HSFs totalansvar för anslutna medborgares hälsa och vård samt genom den offentliga skattefinansieringen fylls kravet på *jämlikhet*.

Valfriheten, och därmed *patientmakten*, tillgodoses genom rätten att välja HSF och förtroendeläkare och vid missnöje byta till annat HSF.

Systemet stimulerar *kvalitetstänkande* och, i förening med den enhetliga ersättningen till HSF, kostnadseffektivitet. *Vårdkvaliteten garanteras* också genom utbyggnad av en organiserad kvalitetskontroll i statens regi.

Framför allt skapar den föreslagna strukturen en rikstäckande sjukvårdsorganisation med en *stabilitet* som nuvarande landstingsuppdelade sjukvårdsansvar inte kan tillgodose.

ENTREPRENÖRSKAP OCH DYNAMISK SAMHÄLLSUTVECKLING

Ett samhälle utan dynamik är ett stillastående samhälle. Det är de dynamiska krafterna som utvecklar samhället. Så här uttrycks saken i MOU-rapporten Charta Nova⁹¹:

I naturen växer det när omständigheterna är gynnsamma. Om naturens tillväxt avstannar beror det på sjukdom, ålderdom, död eller på att kölden slagit till och livet gått i ide.

Ekonomi påminner i detta avseende om naturen. En frisk och levande ekonomi är full av expansionskraft, inte för att människorna är besatta av habegär, utan för att viljan till utveckling och problemlösning ligger i den mänskliga naturen. När människor får tillfälle att förverkliga sina ambitioner i frihet och fred så registreras resultatet som ekonomisk tillväxt---.

Sveriges problem beror på att den avgörande tillväxtfaktorn, de mänskliga skaparkrafterna, inte tillvaratas på rätt sätt. Vårt samhälle har blivit alltmer inriktat på att bevara och putsa på sina gamla monument än att utveckla sig. Förnyelsekrafterna kapslas in och vänds i destruktiva banor.

Den allmänna debatten om dynamiken i samhället har till övervägande del haft en ekonomiskt-teknisk karaktär och förts huvudsakligen med utgångspunkt i beskattningen. Först under de senaste åren har de mera ”mjuka” förutsättningarna för att upprätthålla en dynamik i samhället uppmärksammas. Det rör sig då om medborgarnas framtidstro, deras vilja att ta

⁹¹ MOU 1993:2 s 155.

initiativ och att våga ta risker för att nå personligt satta mål, mål som sammantagna för samhället framåt.

Dynamiska effekter av skatteförändringar

Ett viktigt syfte med att sänka skattetrycket är att åstadkomma dynamiska effekter. Genom t ex en stor sänkning av arbetsgivaravgifterna kan arbetsutbudet antas öka (om man antar att en del av skattesänkningen transformeras till höjda löner). Fler vill jobba och de som redan jobbar vill arbeta mer. Samtidigt stimulerar skattesänkningarna efterfrågan på arbetskraft. Företagen vill anställa fler.

Erfarenheterna visar att man inte kan göra små, marginella förändringar och hoppas på stora dynamiska effekter. Man måste göra rejäla ingrepp i skattesystemet så att medborgarna verkligen upptäcker att det hänt något. Fast det är svårt att vet precis hur stora effekterna blir och precis när i tiden de kommer.

Beskattningen av företagandet och företagen, särskilt egenföretagarna, spelar en avgörande roll. Därför bör en ny skattereform inriktas på en förändrad, utvecklingsfrämjande beskattning på företagsområdet.

Beskattningen av fåmansföretagen har vi berört i det föregående.⁹² Särskilt påpekades, att den svenska näringspolitiken sedan gammalt och alltjämt är inriktad på de stora företagen, medan de nya och små företagen har betraktats med misstänksamhet och snarast som ett störande element i det industrialiserade Sverige.

Nu befinner sig Sverige emellertid i en ny situation. Den teknologiska utvecklingen gör att storföretagen inte längre behöver fler anställda för att öka sin produktion. Inte minst därför måste diskrimineringen av småföretagandet upphöra. De särbestämmelser som idag finns utgör ett hinder för utveckling av det entreprenörskap som är grunden för dynamiken i näringslivet.

Dynamisk miljöpolitik

Miljöpolitiken⁹³ skall bygga på den människosyn som vi har redovisat i det föregående, nämligen att alla människor kan, vill och bör vara med och skapa dynamik och utveckling i samhället.

Den hittillsvarande miljöpolitiken har lyckats ganska bra med det den föresatt sig att åstadkomma, nämligen att få bukt med utsläppen från de stora utsläppskällorna, t ex industrin. Däremot kommer den traditionella miljöpolitiken inte att klara av framtidens utsläppsproblem, som består av de många småutsläppen, inte minst allt det som medborgarna själva är ansvariga för.

En huvuduppgift för miljöpolitiken blir då att se till att det finns system för information och miljökontroll. Sådana system kan ta formen av en nationell miljödeklaration och en nationell miljömätning.⁹⁴ Den information som sådana system skall ge är nödvändig för att medborgarna skall få de kunskaper som de behöver för sitt dagliga agerande på miljöområdet. Ansvaret för att systemen inrättas och att miljöinformation fortlöpande lämnas medborgarna blir en grundläggande myndighetsuppgift.

Med stöd av de miljökunskaper som sålunda sprids kan medborgarna visa miljöansvar i sitt dagliga liv. Det handlar förstås i första hand om den egna hanteringen av hushållens utsläpp. Men det handlar också om möjligheter för medborgarna att agera gentemot företag och politiker. Genom att efterfråga miljövänliga varor och vägra köpa varor som visat sig vara miljöskadliga kan konsumenterna driva på företagen. Genom att rikta krav mot politikerna bl a på det kommunala planet kan medborgarna tvinga fram miljövänliga lösningar på lokala problem t ex i samband med sophämtning. Den dynamik som följer av de mångas insatser kan efter hand reducera miljöproblemen för att i det långa loppet förhoppningsvis få dem att försvinna.

⁹² Se även MOU 1997:1.

⁹³ MOU 1990:2 Medborgarnas miljömanifest.

Ett dynamiskt näringsliv

Den inställning som bör prägla näringspolitiken kan illustreras med Kjell-Olof Feldts ord: ”Marknadsekonomin förmåga till rörlighet, utveckling och därmed ekonomisk tillväxt har spelat större roll för undanröjande av fattigdom och ’utsugning av arbetarklassen’ än något politiskt ingripande i marknadens fördelningssystem.”⁹⁵

Näringspolitikens skall eftersträva en god långsiktig tillväxt, främja förnyelse och omvandling inom industrisektorn, tjänstesektorn och den offentliga sektorn samt härigenom upprätthålla en god internationell konkurrenskraft.⁹⁶ I sammanfattning innebär detta följande:

- Marknadsekonomin principer skall uttryckligen läggas fast och den luddiga beteckningen blandekonomi utmönstras.⁹⁷ *Staten och kommunerna skall vara myndigheter*, vilket innebär att till skillnad från andra aktörer i samhället skall ha lagens tvångs- och maktmedel till sitt förfogande. Denna myndighetsroll skall renodlas. Produktion av varor och tjänster är inte maktutövning. Därför skall staten och kommunerna inte ägna sig åt sådan produktion. Framför allt skall stat och kommun inte driva företag på konkurrensmarknader.⁹⁸
- Grunden för marknadsekonomin är en *lagreglerad egendomsordning*. Till egendomsordningen hör främst äganderätten, näringsfriheten och avtalsfriheten.⁹⁹ Dessa

⁹⁴ Sådana system har utarbetats och presenteras i MOU 1990:2.

⁹⁵ Detta uttalande av Feldt i tidskriften Tiden står också som devis för MOU 1991:1 Företagsamhetens förutsättningar (den fullständiga stencilupplagan).

⁹⁶ MOU 1991:1 s 9-14.

⁹⁷ Det svenska begreppet blandekonomi analyseras i MOU 1993:2 Charta Nova bil 1 s 163. Begreppet avser det förhållandet att det inte finns några stabila gränser mellan vad som är ett offentligt respektive ett privat ansvar, dvs att samhället präglas av ständiga och ofta osystematiska gränsöverskridanden. Ett uttryck härför är att stat och kommun inte bara utför myndighetsuppgifter utan också i stor utsträckning verkar på de konkurrensmarknader som traditionellt utgör verksamhetsfält för den privata sektorn. Omvänt har staten i viss utsträckning överlämnat myndighetsuppgifter till den privata sektorn.

⁹⁸ I enlighet härmed föreslås i MOU 1990:1 Minska statsskulden Sälj tillgångar, att en rad statligabolag säljs ut, och i MOU 1996:2 Kommunala företag, att nya kommunala företag inte får etableras och att befintliga kommunala företag avvecklas.

⁹⁹ Se Myhrman-Petrén-Strömholm: Marknadsekonomin rättsliga grundvalar (Timbro 1987).

grundvalar bör klart slås fast i ett långsiktigt perspektiv, vilket innebär att de regleras i grundlag.

- *Utbildningen och forskningen* är viktiga inslag i en näringspolitik som skapar förutsättningar för dynamik. Grundskolan, gymnasieskolan och högskolan skall därför utgöra delar i en sammanhållen utbildningspolitik, som omfattar all utbildning fram till ett yrke, vare sig det gäller ett manuellt eller intellektuellt yrke och vare sig det gäller industriarbete eller forskning. Skolan skall i första hand vara utbildare. Gymnasieskolan skall därutöver bereda eleverna för högskolestudier eller ge grundläggande yrkeskunskaper. Högskoleutbildningen skall äga rum i nära kontakt med forskningen för att utbildningen kvalitativt skall hålla tillfredsställande internationell klass. Forskningen skall koncentreras till universitet och högskolor. Inom smalare forskningsområden skall forskningen koncentreras till vissa högskolor. På det sättet kan kvalitet i forskningen förenas med regionalpolitiska mål.
- Det övergripande ansvaret för att skapa och upprätthålla den ekonomiska och fysiska *infrastrukturen i landet är en primär uppgift för det allmänna*. Den uppgiften har under en följd av år kommit i skuggan av de omfattande offentliga åtaganden som det allmänna har gjort i fråga om de enskilda medborgarnas försörjning. För företagandet är en långsiktigt stabil och utvecklingsbar infrastruktur fundamental. Det övergripande ansvaret för infrastrukturen bör därför på nytt bli en av statens primära uppgifter.
- *Varu- och tjänstemarknaderna skall vara fria*. Det betyder inte minst att staten ska sluta skydda olika monopol (se kapitlet Fri konkurrens). Garantier måste skapas för en fri och rättvis nationell och internationell konkurrens.
- Tillgång till säker och billig energi är viktig för stora delar av näringslivet. Riksdagsbeslut som väsentligt förändrar energiförsörjningen bör inte fattas utan att klarhet föreligger om att försörjningen kan klaras på kort och lång sikt.
- De viktigaste förutsättningarna för en väl fungerande arbetsmarknad är ett brett och varierat utbud av arbetstillfällen, en god utbildningsstandard hos de arbetssökande, en aktiv och varierad arbetsförmedling samt goda omskolnings- och

rehabiliteringsmöjligheter. Arbetsmarknadspolitiken bör motivera den enskilde att själv anstränga sig att skaffa och behålla ett arbete som den enskilde uppfattar som meningsfullt. Viktigt är vidare, att det finns dynamiska lönesystem, som stimulerar till rörlighet yrkesmässigt och geografiskt. Både arbetsgivare, fackliga organisationer och den enskilde skall ha ett medansvar för tryggheten vid arbetslöshet.

- Företag skall stå på egna ben. Staten skall därför ge direkt ekonomiskt företagsstöd bara i exceptionella fall. All stödgivning skall utformas så, att den inhemska konkurrensen inte hindras eller snedvrids.
- Erfarenheterna visar att det inte går att genom politisk styrning skapa en i och för sig önskvärd regional utveckling, om det inte finns naturliga förutsättningar för denna utveckling i respektive region. De regionalpolitiska ambitionerna skall vara realistiska. Varje region bör därför få möjligheter att utvecklas enligt de förutsättningar som den har. Huvudansvaret för den regionala utvecklingen skall ligga på regionerna.
- Varje företag skall ha det primära ansvaret för arbetsmiljön i företaget och för egenkontroll av denna miljö. Följaktligen skall det åligga varje företag att genom försäkring eller på annat sätt svara för de negativa effekter som företagets verksamhet visas ha för företagets personal.

Nya former för skola, vård och omsorg

Dynamik i den av kommunerna och landstingskommunerna finansierade serviceverksamheterna kan främjas genom att:

- kommunal service konkurrensutsätts genom upphandling eller genom kundvalssystem ¹⁰⁰,

¹⁰⁰ Kundvalssystem lämpar sig bäst för individuell service till medborgarna, t ex äldreomsorg och utbildning. Grundtanken i kundvalssystem är att det är den enskilde som själv är beställare av servicen, inte kommunen på den enskildes vägnar. Hur kundvalssystem kan tillämpas inom det kommunala serviceområdet utvecklas i tre

- konkurrenslagen¹⁰¹ skärps och Konkurrensverket får ökade befogenheter att kontrollera och ingripa mot konkurrenshämmande kommunal verksamhet.

Det är framför allt kundvalsmodellen som skapar dynamik. När flera producenter får tävla om medborgarnas beställningar skapas förutsättningar för förnyelse av både form för och innehåll i servicen, dvs en dynamik som saknas inom en monopoliserad serviceproduktion. Hur det kan gå till rent praktiskt beskrivs på andra ställen i denna skrift.

Dynamiska sociala trygghetssystem

Vi har i det föregående förordat en omstrukturering av de offentliga trygghetssystemen.¹⁰² Ett grundläggande syfte är att bidragssystemen skall mobilisera ”den enda kraft som kan göra ett samhälle gott, nämligen medborgarnas duglighet, begåvning och handlingskraft”.¹⁰³

Den dynamik som mobiliseringen innebär skall åstadkommas på flera sätt.

- Medborgarna själva skall ha det primära ansvaret för sin välfärd och staten andrahandsansvaret. Först när den enskilde visar sig inte kunna klara av sin egen situation, skall det offentliga rycka in med stöd och hjälp.
- Staten skall garantera endast en grundtrygghet, lika för alla. Dessa trygghetsbidrag utgår till var och en som uppfyller kraven för respektive bidrag, oberoende av vederbörandes inkomst, förmögenhet, familjestorlek och andra individrelaterade olikheter. Staten skall alltså inte svara för några inkomstrelaterade bidrag. Däremot skall det kommunala socialbidraget liksom hittills vara individ- och familjeanpassat och behovsstyrt..
- Den som inte nöjer sig med den statliga grundtryggheten utan vill ha en inkomstrelaterad trygghet har förstås möjlighet att teckna privata tilläggsförsäkringar.

MOU-skrifter, MOU 1991:4 Skolpeng hösten 92, MOU 1992:1 Eget val i äldreomsorgen och MOU 1993:1 Barnomsorg enligt kundvalsmodellen

¹⁰¹ SFS 1993:20.

¹⁰² MOU 1995:1.

¹⁰³ MOU 1995:1 s 12.

I vissa fall bör sådan försäkring dock vara obligatorisk, främst i fråga om skydd mot medicinsk oförmåga till arbete. Man kan också tänka sig obligatoriska trygghetskonton ¹⁰⁴ och en obligatorisk otursförsäkring för ett antal definierade otursfall.¹⁰⁵

Avslutningsvis vill vi betona, att den bästa sortens egen trygghet är den som medborgarna åstadkommer av egen kraft utan statligt tvång. Efter decennier av ”inlärđ hjälplöshet” behövs statsmän med förmåga att förklara detta. Ingen stor förändring kan genomföras utan medhjälp av statsmannaskapets ytterligare dimension. Regler och budgeter är till för att artikulera och staga upp attityder och värderingar, men kan inte ersätta dem.

PERSONLIG FRIHET OCH PERSONLIGT ANSVAR

”Frihet är det bästa ting, som sökas kan all världen kring.....” heter det i biskop Tomas frihetssång. Vad är då frihet? Det kan vara många saker. Frihet från och frihet till. Frihet från ockupation av främmande makt. Frihet från statligt tvång i olika former. Eller frihet till att lämna och återvända till sitt land, att själv välja yrke för sin försörjning, att välja skola för sina barn och att välja sin livspartner.

”..... för den som frihet rätt kan bära” fortsätter frihetssången. Det är ett sätt att uttrycka frihetens oundvikliga andra sida, ansvaret. Frihet från tvång från främmande makt förutsätter ansvar för försvar mot detta tvång. Frihet att välja förutsätter eget ansvar för valet. Ingen annan tar eller kan ta detta ansvar. Frihet utan ansvar kan inte finnas.

¹⁰⁴ Se skriften Proportionell skatt med trygghetskonton (SAF 1998).

¹⁰⁵ MOU 1995:1 s 153-156.

Personlig frihet och personligt ansvar är alltså två sidor av samma sak. Den som inte vill eller kan ta ansvar kan heller inte få någon verklig frihet. Och den som inte kan ta ansvar för sitt eget liv kan heller inte ta ansvar för andras liv.

Den som står i skuld är inte fri, lyder ett bekant statsministeruttalande. Det är sant. Inte heller den som står i annat beroendeförhållande till annan är fri. I denna mening är ofriheten stor i Sverige. En mycket stor del av den svenska befolkningen står i ekonomiskt beroende av stat och kommun för sin försörjning. Mer än hälften av svenskarnas behållna inkomst kommer från den offentliga sektorn i form av offentliga transfereringar och av löner från den offentliga sektorn. Endast en tredjedel utgör löner från den privata sektorn.¹⁰⁶

Återigen kan man konstatera att det handlar om människosyn. Den traditionella svenska modellen byggde på föreställningen att det blir bäst för medborgarna om de inte tar personligt ansvar utan överlämnar detta till politiker och andra centralt placerade ombud och experter, kort sagt tanken att medborgarna ej "frihet rätt kan bära". I så fall är det ju inte så bra med frihet och ansvar för den enskilde. Med den motsatta människosyn som vi företräder - just att medborgarna "frihet rätt kan bära" - blir det däremot angeläget med mer personlig frihet och personligt ansvar för medborgarna.

Medborgerliga fri- och rättigheter

De medborgerliga fri- och rättigheterna, både enligt internationella konventioner och den svenska grundlagen, handlar i huvudsak om frihet från offentliga inskränkningar i den personliga sfären. De utgör en sorts medborgarnas personliga frizoner, som är fredade från intrång av överheten. Under rubrikerna Positiv människosyn och Fördjupad demokrati har vi redovisat vår uppfattning om vad som behöver göras.

Inkomsten tillhör den som arbetat ihop den

¹⁰⁶ Källa: Konjunkturinstitutet.

”Vem äger din inkomst?”, är rubriken på en skrift som gavs ut för en del år sedan.¹⁰⁷ Frågan är lika aktuell i dag. Tal om ”skattekrediter” som staten ger medborgarna, liksom att en skattesänkning utgör en statlig subvention, visar på att den dominerande ideologin alltså bygger på uppfattningen att resultatet av alla medborgares ansträngningar egentligen tillhör staten, som suveränt bestämmer i vad mån medborgaren själv skall få behålla något av ersättningen för sina prestationer. Det är då också logiskt, att staten anses ha det primära ansvaret för medborgarnas försörjning.

Det fortsatta samhällsbygget bör grundas på motsatt uppfattning. Medborgarnas inkomster tillhör medborgarna. Stat och kommun har rätt att ta i anspråk inkomsterna genom beskattning endast för att tillgodose angelägna gemensamma ändamål. Å andra sidan är medborgaren själv primärt ansvarig för sig och sin försörjning. Staten har bara ett subsidiärt ansvar, när medborgaren visat sig inte kunna ta sitt ansvar.

Med denna inställning framstår det som en självklarhet, att den i Sverige utomordentligt höga beskattningen av medborgarna inte bara kan utan måste sänkas. Motivet för att sänka skattetrycket är alltså inte, enligt detta på resonemang, att det måste bli mer fart på ekonomin eller på att arbetslösheten måste bekämpas (vilket är nog så vädiga ändamål). Skälet är att inkomsterna tillhör den som slitit ihop dem. Det är inte den sociala ingenjörskonsten, utan etiken, som här motiverar skattesänkningarna.

Valfrihet¹⁰⁸

Valfrihet har genom åren använts som ett honnörsord i den politiska debatten. Men sällan har debattörer eller författare av politiska program gett uttryck för vad de konkret menar med ordet valfrihet och hur de tänkt sig att förverkliga valfriheten.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Nils-Eric Sandberg: Vem äger din inkomst? (Timbro 1985).

¹⁰⁸ Vad som sägs här har redovisats också under rubriken Positiv människosyn i det föregående.

¹⁰⁹ Man får intrycket att politiker med ordet valfrihet menar detsamma som biltillverkaren Ford, som påstås ha sagt om de bilar han tillverkade: ”Du kan välja vilken färg du vill, bara den är svart”. Att kunna välja standardiserad sjukvård från den ena eller andra kommunala vårdcentralen eller standardiserade omsorgspaket från den ena eller andra kommunala inrättningen innebär enligt vår definition ingen verklig valfrihet.

Ej heller har man riktigt lyckats förklara varför det är så angeläget med valfrihet. För det mesta har man nöjt sig med en del ytliga och i allmänhet föga övertygande analogier av typen "eftersom livskvaliteten ökar när man kan välja mellan olika restauranger så måste livskvaliteten öka också när man kan välja mellan olika sjukhus och olika förskolor".

Det avgörande skälet till att valfrihet bör införas är ett annat. Det handlar om makt. När en medborgare utan valfrihet står inför en producent med monopolställning saknar hon makt. Hon är utlämnad till monopolets godtycke (även om hon förstås, framför allt om hon har position, pengar och inflytande, kan få sin vilja igenom i alla fall). Men om samma medborgare i stället konfronterar ett antal konkurrerande producenter, som alla är angelägna om hennes gunst, är styrkeförhållandena mer jämlika. *Valfriheten är en viktig jämlikhetsstrategi, inte i första hand för de rika och mäktiga, utan för dem som har det svårare att göra sig hörda.*

Inom olika samhällsområden bör öppnas möjlighet för medborgarna att göra reella val mellan olika producenter av skilda typer av sociala eller andra tjänster och mellan olika produktkvaliteter. Utgångspunkten är, att de flesta medborgare kan och vill ta det ansvar som det innebär att välja. (En motsatt utgångspunkt innebär för övrigt ett grundskott mot tilltron till en fungerande demokrati, baserad på allmänna val. Hur ska man kunna välja rätt parti om man inte kan välja rätt skola till sina barn?)

På det sociala området kan detta ske genom att tjänsterna tillhandahålls inte efter offentliga organs beställning utan på beställning av de berörda medborgarna själva. Sättet att nå detta syfte är med tillämpning av den s k kundvalsmodellen.¹¹⁰ Den utgår från en offentlig finansiering av tjänsterna enligt i huvudsak samma principer som i dag. Men i stället för att offentliga organ producerar tjänsterna eller på medborgarnas vägnar beställer tjänsterna genom entreprenadupphandling, lämnas beställaransvaret till de enskilda mottagarna av tjänsterna och mottagarna kan göra sina beställningar hos de leverantörer de själva väljer, vare sig leverantörerna är offentliga eller privata.¹¹¹

¹¹⁰ Kundvalsmodellen är närmare beskriven och illustrerad i MOU 1992:1 s 12-15.

Kundvalsmodellen kan tillämpas på fyra centrala kommunala och landstingskommunala områden: sjukvården, skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen.¹¹²

- En ny sjukvårdsstruktur enligt de linjer som vi har redovisat i det föregående¹¹³ ger frihet för medborgarna att välja vilken sjukvårdsproducent de vill anförtro sig åt. En förutsättning för denna valfrihet (patientmakt) är att hälso- och sjukvård tillhandahålls av vårdorganisationer med olika huvudmän och med ett i viss mån varierat utbud av tjänster. Det är inget ödesdigert val det är fråga om, eftersom det skall stå medborgaren fritt att vid missnöje byta sjukvårdsproducent. En annan viktig förutsättning är att sjukvården skall liksom nu vara offentligt finansierad. Någon plånboksstyrd sjukvård är inte aktuell för Sverige.¹¹⁴
- Inom skolan område är den naturliga utgångspunkten den gällande skolplikten, det kommunala ansvaret för skolan och den kommunala finansieringen. Kundvalssystemet innebär att det är föräldrarna som väljer skola för sina barn. Den tekniska lösningen är, att föräldrarna får ett löfte av kommunen att den skall betala för barnens utbildning i den skola som föräldrarna väljer. Ibland används uttrycket skolpeng för detta löfte. Genom föräldravälet skapas incitament till ”kundanpassning” av skolorna, vare sig fråga är om kommunala skolor eller s k friskolor. Generellt gäller, att kravet på kundanpassning förutsätter ökad frihet för skolorna, kommunala som privata. De kommunala skolorna måste ges betydligt större handlingsfrihet än vad fallet är idag. Genom den enhetliga skolpengen får skolorna incitament att hålla kostnaderna nere, samtidigt som de måste hålla hög kvalitet för att attrahera tillräckligt många elever för att täcka sina kostnader.
- Även en kundvalsmodell för barnomsorgen bör bygga på nuvarande kommunala ansvar och kommunala finansiering jämte föräldraavgifter. Modellen kan utformas så, att de kommunala politikerna fastställer ett enhetsbelopp per timme som kommunen finansierar per barn för omsorgen. Daghemmen kan vara både kommunala och privata. Den

¹¹¹ Följaktligen blir lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528) inte tillämplig, eftersom det är medborgarna själva i stället för kommunen eller landstinget som blir beställare.

¹¹² MOU 1991:4, 1993:1 och 1992:1.

¹¹³ MOU 1992:2 och MOU 1994:1.

¹¹⁴ Detta är viktigt att påpeka, eftersom kritiker av alla förändringar av sjukvården gärna hänvisar till sjukvårdsförhållandena i USA med de kostnader för de enskilda som är förbundna med vissa delar av den amerikanska sjukvården.

kommunala daghemssubventionen utgår lika för alla barn oberoende av vilket daghem som utnyttjas. Valet mellan olika daghem ankommer på föräldrarna, som också bestämmer det antal timmar per dag som de vill ha barnomsorg för sina barn. Daghemmen rekviderar sedan från kommunen för varje inskrivet barn det belopp per timme som motsvarar det antal timmar som daghemmet givit barnet omsorg. I övrigt finansieras barnomsorgen genom en föräldraavgift per timme utnyttjad omsorg. Avgiften bestäms av varje daghem, dock med en minimiavgift som kommunen fastställer som ett hinder mot överutnyttjande av omsorgstid.

- Även beträffande äldreomsorgen bör en kundvalsmodell grundas på kommunernas nuvarande skyldighet enligt socialtjänstlagen att sörja för och finansiera omsorger om äldre. Men i stället för att kommunen beställer och tillhandahåller omsorgstjänsterna innebär kundvalssystemet, att det är den äldre själv som beställer plats på ålderdomshem, städning, tvätt eller annan omsorg hos den producent som den äldre väljer. Det kan vara antingen hos en offentlig eller hos en privat producent.

Tekniskt kan systemet utformas så, att kommunen bestämmer vilka typer av omsorgstjänster som skall omfattas av kundvalssystemet samt prissätter tjänsterna och bestämmer de avgifter som den äldre själv skall betala för tjänsterna. Den äldre tilldelas en vård- eller omsorgspeng till ett värde som motsvarar det behov av hemtjänster som kommunen fastställt att den äldre behöver.

Vid behov av ålderdomshem eller sjukhem för totalt omhändertagande eller vård betalar kommunen direkt till inrättningen det pris som kommunen fastställt och den äldre betalar eventuellt överskjutande pris för vården.

De äldre bestämmer sedan själva vid vilket ålderdomshem eller annan inrättning som de äldre vill vårdas eller den producent (enskild person, kommunal eller privat organisation) som de vill utnyttja för de former av hemtjänst som de har behov av. För erhållna hemtjänster betalar de äldre med omsorgspengen. Den som tillhandahållit hemtjänst får sedan omsorgspengen inlöst hos kommunen.

I fråga om de olika producenterna av äldreomsorg kan kommunen införa vissa spärrar mot sådana producenter som visat sig inte ge kvalitativt tillfredsställande omsorg. För detta

ändamål kan kommunen fastställa kvalitetskriterier som en producent måste uppfylla för att få mottagna servicekuponger inlösta hos kommunen. Å andra sidan skall alla producenter som uppfyller kriterierna ha rätt att få mottagna kuponger inlösta.

Frihetens pris: personligt socialt ansvar

Det kan inte nog betonas, att huvudansvaret för medborgarnas försörjning och trygghet måste vila på de enskilda medborgarna själva och att staten och kommunerna bara har ett andrahandsansvar, ett subsidiärt ansvar. Det är denna moraliska norm som skall styra förändringar inom det sociala området. Ett samhälle kan inte fungera och utvecklas utan att samhällets medborgare själva bidrar med egna initiativ och insatser. En aktiv inställning från medborgarnas sida stimuleras, om det allmänna träder tillbaka från sina ambitioner att vara en generell försörjningsinrättning.

Friheten från beroendet av det offentligas välvilja och av det offentligas betalningsförmåga har alltså sin motsvarighet i ökat personligt ansvar för den egna tillvaron. Bidragssystemet bör därför grundas på ett antal etiska principer som är gemensamma för systemets olika delar.

- En grundläggande princip för ett reformerat bidragssystem bör vara rättstatligt. Rättsstatens natur är att *behandla alla lika*. Om staten i stället försöker tillgodose medborgarnas enskilda behov med all den olikhet i behandlingen som detta medför, upphör staten att vara en god stat och blir en snokande förmyndare. I ett gott samhälle får staten inte heller ytterligare inskräpa de klassgränser som kan existera, något som ofrånkomligen blir fallet om bidragen inkomstrelateras.¹¹⁵
- En annan princip är *subsidiariteten*. Förstahandsansvaret för medborgarens försörjning ligger hos medborgaren själv, andra inklusive stat och kommun griper in först när förstahandsansvaret inte räcker till.
- En tredje princip är *medmänsklighet*. När den egna försörjningsförmågan försvagas, bör det allmänna träda in med bistånd. De situationer det då gäller är sjukdom eller skada,

handikapp eller hårda yttre omständigheter, bl a arbetslöshet utan egen förskyllan och sociala problem.

- Ytterligare en princip är att det offentliga bör i vissa situationer *ge stöd till svaga mot starka*, t ex vid arbetsskada.
- Även om offentligt förmynderi i allmänhet måste avvisas, så finns situationer, där *förmynderi kan vara befogat*, framför allt när det gäller att ge alla människor lika möjligheter att ta sig fram i livet. I praktiken bör gälla, att det offentliga fram till medborgarens myndighetsålder värnar om att alla får så lika startmöjligheter i livet som möjligt.
- Slutligen bör bidragssystem vara *enkla och begripliga* för medborgarna.

Med dessa principer som grund kan ett bidragssystem utformas med sju olika bidragsformer för lika många ändamål. För att stärka medborgarnas attityder och beteenden i relation till kravet på egen försörjning bör bidragsbeloppen inte vara alltför generösa. Bidragssystemen bör också så långt det är möjligt utformas så, att kontrollfunktionen byggs in i systemen och fungerar med automatik.

Vårt förslag till nytt bidragssystem redovisas i kapitlet Socialt ansvar.

Frihet och ansvar på arbetsmarknaden

Den nuvarande lagreglerade ordningen på arbetsmarknaden innebär att det är arbetsmarknadsorganisationerna som är de huvudsakliga bärarna av rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. Det är organisationer som har rätt att få information och kräva och delta i förhandlingar. De enskilda anställda har reducerats till objekt för organisationernas agerande. I realiteten har en form av organisationstvång införts. Det begränsar de enskilda anställdas frihet och ansvar i anställningen.

¹¹⁵ MOU 1995:1 s 33-35.

Detta är inte förenligt med den människosyn som bör präglade samhället. Den enskilde skall ensam vara bärare av rättigheter och skyldigheter på arbetsmarknaden. Organisationerna skall visserligen kunna företräda sina medlemmar inför motparten men då inte ha andra rättigheter och skyldigheter än sådana som de kan härleda från dem som de företräder på grund av deras medlemskap eller fullmakt. Konsekvenserna av detta är, som tidigare berörts, ökad frihet och ökat ansvar för de anställda.

FRI KONKURRENS

Järntrianglar

Man kan indela ekonomin två sektorer, dels konkurrenssektorn, där det råder acceptabel konkurrens mellan producenterna, dels monopolsektorn, där konkurrensen är obetydlig eller obefintlig, vilket normalt beror på offentliga regleringar, statsbidrag eller annat beskydd som staten beviljat någon speciell producent. Exempelvis tillhör krisbranscherna skola, vård och omsorg monopolsektorn.

Ett av Sveriges största problem är att monopolsektorn är så stor. Produktionen inom monopolsektorn motsvarar minst hälften och troligen mer av värdet på den svenska bruttonationalprodukten, dvs värdet av den samlade produktionen av varor och tjänster i landet under ett år.¹¹⁶

De svenska konkurrensproblemen har behandlats i många sammanhang¹¹⁷. Bakgrunden till att monopolen har fått så stor utbredning just i Sverige är att den traditionella industrialismens önskedröm var standardisering och stordrift. Genom stordriften kunde industrin bli rationell och effektiv. Vetenskapens och experternas kunskap kunde tas tillvara såväl i konstruktionen av maskiner och produktionssystem som i enhetliga kvalitetsmässigt säkrade serier av produkter, som representerade den rätta, bästa och lämpligaste lösningen.

För att fler och starkare maskiner skulle kunna tas i anspråk - så teorin och ofta praktiken - måste driften bli ännu mer storskalig och serierna ännu längre. Den största fabriken gav de lägsta kostnaderna och kunde därför konkurrera ut de mindre fabrikerna. Allt efter som storskaligheten och skalfördelarna utvecklades skulle antalet producenter bli färre. Branscherna skulle koncentreras.

I detta perspektiv framstår konkurrensen som en tillfällig holmgång. Till slut skulle något företag stå ensamt som herre på täppan. Monopolet var utvecklingens naturliga slutpunkt.

¹¹⁶ MOU 1993:2 Charta Nova bil 1 s 164-167.

¹¹⁷ I MOU-serien har monopolproblemen behandlats framför allt i MOU 1995:3. Även i MOU 1993:2 Charta Nova har problemen påpekats. Där har också en ingående redovisning lämnats av monopolsituationen i Sverige i dag. Redovisningen återfinns i bilaga 1 (s 163 ff) under rubriken Monopol, karteller och motsvarande.

Den sortens föreställningar har präglat utvecklingen i Sverige i vart fall under efterkrigstiden och utgjort en viktig del av tankegodset bakom den svenska modellen.

Inställningen till monopolen har dock varit ambivalent. Å ena sidan ansågs monopolen dåliga av väl kända skäl. Å andra sidan betraktades de just som konkurrensens naturliga och rent av önskvärda efterträdare. Ibland ansåg man att monopol till och med borde uppmuntras, nämligen när de betraktades som en förutsättning för en angelägen strukturrationalisering.¹¹⁸

I enlighet härmed har den traditionella svenska näringspolitiken varit inriktad på att särskilt gynna de stora företagen och att med olika statliga ingrepp främja deras utveckling.

Dessa förhållanden har varit jordmånen för utveckling av den företelse som har kommit att få beteckningen järntrianglar.¹¹⁹ Trianglar betyder att tre intressen är inblandade: sektorpolitiker, en eller flera myndigheter och någon bransch. Järn betyder att de är starka. Några av de mest framträdande exemplen är det bygg- och bostadsindustriella komplexet, det livsmedelsindustriella komplexet, det sjukvårdspolitiska komplexet och det arbetsmarknadspolitiska komplexet.

Detta inslag i den svenska modellen innebar att Sverige blev ett bruk i nationell skala. Industrin skulle producera och exportera. Något företagande vid sidan av de redan etablerade företagen räknade man inte med. Den etablerade storindustrin var på något sätt liktydigt med företagandet och företagsamheten. Ofödda företag fanns inte. Medborgarnas entreprenörskap ansågs inte vara någon kraft att lita till.

Numera är situationen helt annorlunda. Det finns allt färre standardprodukter. När det inte längre finns ett enhetligt standardsamhälle saknas grund för samhällsordningar som bygger på toppstyre och centralplanering. Lösningen på problemen är nu inte stordrift. Därför föll planekonomierna. Det nya samhället byggs genom entreprenörskap, dugliga medborgares initiativ för att utnyttja nya möjligheter och tillfredsställa nya behov. Ett huvudmål för politiken bör då bli att upphäva alla de privilegier, särbestämmelser och konkurrenshämningar som järntrianglarna består av.

¹¹⁸ MOU 1995:3 s 15-18.

¹¹⁹ Se närmare maktutredningens slutbetänkande SOU 1990:44 , bl a s 182-186.

För att detta mål skall nås krävs, som vi har redovisat i det föregående,¹²⁰ i första hand en förändrad människosyn. Den hittillsvarande negativa synen på medborgarna som oförmögna att stå på egna ben bör dock inte utan vidare ersättas med en överoptimistisk människosyn, att medborgarna består av en samling entreprenörer som fjättrats av regler och skatter och som bara väntar på att hindren skall lyftas bort för att de skall kunna utveckla sina explosiva krafter och skapa oerhörda dynamiska effekter. En normal medborgare är varken hjon eller tycoon. De flesta är hyggligt begåvade, rimligt kompetenta och förmögna att hantera sin tillvaro bara de begriper den och inte utsätts för chockartade förändringar i livsvillkoren.

Det behövs en hel del kraftfulla och genomgripande åtgärder för att bryta järntriangelarnas makt och förlamande inflytande på det svenska samhället. Här följer några kommentarer i den frågan med utgångspunkt i vårt förslag om konkurrens i sjukvården. En av våra slutsatser är att det behövs ett starkt och välfungerande statligt kontrollsystem för att oönskade effekter inte skall kunna uppträda.

En effektiv sjukvård genom konkurrens

I den nya sjukvårdsstruktur, som vi har redogjort för tidigare,¹²¹ utgör konkurrensen ett viktigt inslag. Frågan blir då, om den nya strukturen leder till en väl fungerande konkurrens mellan hälso- och sjukvårdsföretag (HSF).¹²²

Den första frågan är, om konkurrensen kommer att ske på lika villkor. För att det skall bli fallet krävs, att ett företag inte skall kunna ”plocka russinen ur kakan”. Från medborgarnas/patienternas synpunkt skall alla valmöjligheter stå öppna, oberoende av deras ekonomi och hälsotillstånd. Med hänsyn härtill skall ett HSF inte kunna vägra någon medborgare att ansluta sig till företaget. Varje företag skall upprätta en turordningslista strikt efter tidpunkten för vars och ens anmälan. När företagets kapacitet tillåter, skall anslutning ske. Tillsyn över listorna och deras hantering skall ligga på den statliga kontrollmyndigheten.

¹²⁰ Kapitlet Positiv människosyn.

¹²¹ Se HSF-modellen som presenteras i MOU 1992:2 och 1994:1.

En konkurrensbegränsning som består i att utbudet av vård och service inriktas på medborgare med typiskt bättre hälsa än andra motverkas av att HSF inte kan vägra någon att ansluta sig och att företaget har ett totalansvar för alla anslutnas hälsa, oberoende av om företaget tillgodoser vårdbehovet inom den egna organisationen eller genom avtal med andra vårdgivare.

Ett HSF kan också tänkas uppträda på ett sätt som gör att människor med stora och dyrbara vårdbehov på grund av missnöje lämnar företaget. Här spelar den interna och den externa kvalitetskontrollen en avgörande roll. Ytterst ansvarig för denna kontroll blir den statliga kontrollmyndigheten. Genom att ingripa i tid kan dessa kontrollorgan stävja den osunda konkurrens som ett sådant uppträdande från företagets sida innebär.

Från här aktuella synpunkter ger HSF-modellen tillfredsställande garantier för konkurrens mellan HSF på lika villkor.

Det konkurrensmedel som främst står HSF till buds är kvaliteten på den behandling, vård och omsorg som HSF lämnar. Låg kvalitet kommer att negativt påverka HSFs konkurrenssituation. Även den externa kvalitetskontrollen har betydelse i detta sammanhang för att garantera konkurrens på lika villkor. Konkurrensen med kvaliteten som huvudsakligt konkurrensmedel innebär en stimulans till ökad kvalitet och en stimulans att medverka i eller i vart fall följa och utnyttja den medicinska och tekniska utvecklingen inom sjukvårdsområdet. Det föreligger alltså ingen motsättning mellan kvalitet och effektivitet i HSF-modellen utan tvärtom ett ömsesidigt beroende mellan hög kvalitet och hög effektivitet.

Reform av den offentliga sektorn

Mer än hälften av den svenska monopolsektorn består av offentlig serviceproduktion. De största områdena är just de som idag har de största problemen med kvaliteten, kundnyttan och kostnadskontrollen, nämligen skola, vård och omsorg. Problemens fundament är monopolställningen. Det finns ingen möjlighet att komma till rätta med problemen om man inte utsätter producenterna för konkurrens.

¹²² MOU 1994:1 s 37-39.

Vad som behövs är en genomgripande reform av den offentliga sektorn. En sådan reform har fem huvudkomponenter.

- *Myndighetsutövning och service skall separeras.* Myndighetsutövning, till exempel rättsväsende, försvar, polis och livsmedelskontroll, och service, till exempel sjukvård, är nämligen helt olika saker. Inför myndigheten är medborgaren inte jämlike, utan undersåte.
- *Myndigheter måste ha monopol.* Man kan inte låta brottslingar välja mellan domstolar som konkurrerar om deras uppdrag.
- Annorlunda är det med serviceproduktionen. Att städa en park eller bygga en skattefinansierad bro är inte myndighetsutövning. Det är att utföra en uppgift i enlighet med ett uppdrag. Många kan utföra uppdragen och det blir bäst för beställaren om de olika tänkbara utförarna får konkurrera om saken. Vidare: inför läkaren och daghemsfröken står medborgaren inför en jämlike, inte en myndighetsperson med rätt att använda maktmedel mot medborgaren. Inför serviceproducenten bör medborgaren ha samma rättigheter och samma ställning som hon har när hon väljer kemptvätt och hotell. Är hon missnöjd skall hon kunna välja annan leverantör. *Serviceproduktionen bör konkurrensutsättas.*

Det finns olika slags service, *kollektiv service och individuell service*. Kollektiv service är till exempel parkskötsel och byggandet av bron över älven. Individuell service är till exempel utbildning och äldreomsorg.

- Konkurrensutsättning av offentligfinansierad *kollektiv service* bör ske genom *entreprenadmodellen*. Det innebär exempelvis att kommunpolitikerna å alla medborgares vägnar tar in anbud från ett antal konkurrerande företag om skötseln av statsparken. Hur detta skall gå till regleras bland annat av lagen om offentlig upphandling.
- Konkurrensutsättning av offentligfinansierad *individuell service* bör ske genom *kundvalsmodellen*. Grunden för kundvalsmodellen är att flytta beställarmakten från politiker till medborgare, till exempel genom skolpeng och äldreomsorgspeng.

På inget annat område blir det så tydligt vad det skifte i människosyn vi förespråkar kan innebära som just när det gäller kundvalsmodellen. Själva filosofin bakom förflyttningen av beställarmakten från politiker och centralt placerade experter till medborgarna själva är just att medborgarna är kompetenta att fatta egna beslut i långt större utsträckning än tidigare. Kundvalsmodellen är för den nya välfärden vad politikerstyret var för den gamla.

De offentliga företagen

Staten och kommunerna äger idag ett stort antal företag. Dessa bör säljas ut efter hand¹²³. Nya offentligägda företag bör inte komma till stånd. Det finns tre skäl till detta.

- I enlighet med vad Konkurrensverket påpekat åtskilliga gånger kan konkurrens mellan privata och offentliga företag aldrig ske på lika villkor. De offentliga företagen har konkurrensfördelar. De har t ex alltid skattekollektivet som yttersta säkerhet. Kommunala företag har dessutom ofta kommunal borgen eller förlusttäckningsgaranti, vilket gör att de kan få låna pengar till lägre ränta. Ibland får de sitt rörelsekapital direkt från kommunernas kassor. Konsekvensen är att de offentliga företagen *snedvrider konkurrensen*.
- Att bedriva kommunal verksamhet i bolagsform medför en *stark begränsning av den kommunala demokratin*, vilket närmare beskrivits ovan.
- De offentliga företagen binder stora kapitaltillgångar. Samtidigt har framför allt staten stora skulder - cirka 1 400 miljarder kronor - som drar dryga räntor. För närvarande utgör räntorna på statsskulden 15 procent av statens totala utgifter. Genom att sälja bolag kan stat och kommun betala av skulder och *sänka räntekostnaderna*.

¹²³ Förslag härom har presenterats i MOU 1990:1 Minska statsskulden - sälj tillgångar, och i MOU 1996:2 Kommunala företag - hot mot demokrati och fri konkurrens.

LIKA MÖJLIGHETER FÖR ALLA

Det finns två vägar att - vid sidan av allmän och lika rösträtt - förverkliga principen om allas lika värde. Det ena är att såvitt möjligt ge alla medborgare lika möjligheter vid starten i livet att genom egen kraft förverkliga de mål de sätter för sitt liv. Det andra sättet är att tillförsäkra alla samma ekonomiska utfall i livet oberoende av hur mycket och hur väl medborgarna ansträngt sig för att nå sina livsmål.

Att grunda ett samhällssystem på kravet att alla tillförsäkras samma utfall i livet nödvändiggör alltså att det allmänna ständigt ingriper i och förändrar villkoren för medborgarnas verksamhet och levnadssätt. Samhället blir hårt centralstyrt och instabilt. Det allmänna tvingas att beskatta medborgarna extremt högt för att få tillgång till de resurser som krävs för den ständiga omfördelningen av resurser mellan medborgarna i syfte att fortlöpande försäkra alla om lika utfall. Medborgarnas fria val underordnas likabehandlingen.

Av dessa skäl bör utvecklingen av en svensk modell för nästa århundrade ha som utgångspunkt att *tillförsäkra alla samma möjligheter* att ta till vara sina givna förutsättningar. Det allmännas uppgift blir att stödja medborgarna genom att tillförsäkra dem såvitt möjligt lika förutsättningar och lika möjligheter, bl a genom tillgång till god utbildning utan ekonomiska hinder, sjukvård på lika villkor för alla etc. Denna inställning bygger på den positiva människosynen, att alla medborgare har vilja och förmåga att själva styra och utveckla sin tillvaro.

Lika startmöjligheter i livet

Det har sedan länge varit en ledstjärna för svensk politik att ge alla samma möjligheter att få en god start här i livet. Det har kommit till uttryck i en obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning i grundskolan och en statsstödd vidareutbildning i gymnasium och vid universitet och högskolor. För den som relativt sent i livet insett värdet av eller känt sig mogen för utbildning utöver grundutbildningen har möjligheter skapats för vuxenutbildning i olika former med offentligt stöd.

Det framtida samhället bör bygga på samma förutsättningar.

En människas utveckling börjar emellertid på ett tidigare stadium än i skolåldern. Och här är möjligheterna inte lika för alla. Visserligen har det allmänna skapat möjligheter till ekonomisk trygghet vid barnsbörd och under föräldraledighet. Likaså har det skapats möjligheter för yrkesarbetande föräldrar att lämna sina barn på daghem. Men det har inte skett utifrån barnens skilda behov och förutsättningar utan för att tillgodose andra politiska mål som huvudsakligen haft att göra med kvinnornas (mödrarnas/föräldrarnas) egna behov av jämställdhet och personlig utveckling. Och det har inte ens skett på föräldrarnas villkor utan på grundval av vad centralt placerade politiker och experter har ansett vara bäst för att realisera politiska mål. Därför har lösningarna blivit uniformerade och förstelnade.

Enligt den nuvarande föräldraförsäkringen (som inte är en försäkring utan ett fördelningssystem) utgår ersättning till föräldrar på grundval av deras inkomster före föräldraledigheten. Föräldrapenningen är alltså liksom de flesta andra offentliga bidrag inkomstrelaterad. Det ger helt olika förutsättningar för föräldrar att ta ledigt för att själva ta hand om sina barn. Därutöver subventioneras omhändertagande på daghem kraftigt, en förmån som inte alls kommer den förälder till del som själv vill eller av olika skäl måste ta hand om barnet. Denna olikhet har sin grund i socialstatens uppfattning att alla barn mår bäst av att vistas på daghem i stället för i hemmet.

Denna inställning är inte godtagbar. Barn har liksom vuxna olika personliga förutsättningar. Dessa förutsättningar kan centralt placerade experter inte bedöma. De som i första hand har möjlighet att göra bedömningarna är föräldrarna. Därför bör föräldrarna ha det avgörande inflytandet över hur deras barn skall tas om hand före skolåldern.

- Skall alla barn få lika startmöjligheter i livet bör i första hand föräldrapenningen frigöras från inkomstrelateringen och utgå lika för alla med enhetliga belopp, ett vårdnadsbidrag, om man så vill.¹²⁴
- Också när det gäller frågan, vilket daghem barnets omhändertagande bör anförtros åt, bygger nuvarande förhållanden på myndighetsbeslut. I viss mån har detta mjukats upp under senare år, nämligen när valet av daghem sker genom ett kundvalssystem, där det är

föräldrarna som väljer vid vilket daghem deras barn skall tas om hand.¹²⁵ Det ger störst garanti för att barnen får den omsorg som passar varje barn bäst med hänsyn till barnets förutsättningar. Detta är ett viktigt inslag i strävan att ge alla barn lika möjligheter i livets start.

- Skolan skall som nu finansieras av kommunerna. Det skall ske med lika stort belopp för varje barn och med möjlighet att ge särskilda tillskott för barn med särskilda behov för att de skall få en start i livet jämförbar med andra barns. Inte heller valet av skola för barnen bör längre göras genom myndighetsbeslut utan överlämnas till föräldrarnas bedömning. Det skall liksom i fråga om barnomsorgen ske genom tillämpning av kundvalsmodellen.¹²⁶

Genom dessa förändringar beträffande föräldrapenningen, barnomsorgen och skolan förbättras förutsättningarna att ge alla en likformig start i livet jämfört med förhållandena hittills.

Trygghetsbidrag lika för alla

I det föregående har vi behandlat lika möjligheter för alla i livets inledande skeden. Under livets gång inträffar emellertid också situationer som innebär sådana förändringar att medborgarna även då bör ha så lika möjligheter som omständigheterna tillåter att hantera situationerna. Här skall vi ta upp dessa situationer till närmare granskning. Det gäller de situationer som täcks av de offentliga trygghetssystemen.

Bland de etiska grundsatser som bör styra offentliga bidragssystem hör principen lika för alla till den mest fundamentala. Rättsstatens natur är att behandla alla lika. Detta framgår också tydligt i de nyss citerade bestämmelserna både i regeringsformen och i kommunallagen. Om vi tvingar staten att göra vad en stat aldrig förmår, exempelvis genom att uppdra åt den att

¹²⁴ Det är också förslaget i MOU-skriften När folkhemmets barn blivit vuxna MOU 1995:1). Vi redovisar förslaget närmare i det följande.

¹²⁵ MOU 1993:1 Barnomsorg enligt kundvalsmodellen.

¹²⁶ MOU 1991:4, som innehåller en handledning för hur ett kundvalssystem med skolpeng praktiskt kan införas.

tillgodose medborgarnas enskilda behov med all den olikhet i behandlingen som detta medför, då upphör staten att vara en god stat och blir en snokande förmyndare.¹²⁷ I ett gott samhälle får staten inte ytterligare inskräpa och understryka de klassgränser som eventuellt existerar. Staten bör i möjligaste mån undvika att synliggöra klassklyftor genom stigmatiserande behovsprövningar, så som den en gång gjorde. Men här har staten hamnat i en återvändsgränd. Av rädsla för att de sämst ställda skall känna sig särskilt utpekade när de får bidrag delar det offentliga ut extra mycket pengar till normalinkomsttagare. Tekniken är inkomstrelaterade bidrag.

De trygghetsbidrag som bör förekomma i det framtida samhället skiljer sig från dagens selektiva bidrag i den bemärkelsen att bidragen skall utgå lika för alla, oberoende av vars och ens inkomster. Staten skall inte garantera medborgarnas inkomster utan stödja dem som av olika orsaker råkar i situationer där de behöver hjälp. Den hjälpen bör vara generellt lika för alla, dvs utgöra ett grundskydd för alla. Undantag behöver dock göras för situationer där den enskilde drabbats särskilt hårt, t ex handikapp, eller där den enskilde oförskyllt råkat ut för hårda yttre omständigheter, t ex sociala problem. I vissa fall behöver staten vidare ge stöd åt den svage i hans relationer till den starke, t ex vid skador i arbetet. Den avvägning som måste ske kan aldrig bli invändningsfri. Men det bästa får inte bli det godas fiende. Det mesta man kan begära är ett begripligt, robust och etiskt godtagbart trygghetssystem.

Dessa allmänna grundsatser bör konkretiseras i ett antal praktiska principer:

- *Korrekt incitament.* Dagens bidragssystem ger felaktiga signaler till medborgarna. Inget samhälle kan fungera väl där möjligheterna att åtminstone tidvis leva lika gott av andras arbete som av eget ständigt är lika aktuell och där denna möjlighet dessutom betraktas som självklar, normal, rimlig och befogad.

Ett bidragssystem får inte utformas på ett sådant sätt att tråkiga konsekvenser av enskilda medborgares felaktiga beslut kan lämpas över på andra. Medarbetare som driver upp lönen till de inte kängre kan få något jobb ska inte med automatik kunna skicka räkningen för sin försörjning till staten och skattebetalarna. Ej heller ska banker, som får problem på grund av oförsiktig kreditgivning, kunna klara sig med hjälp av statligt stöd.

¹²⁷ MOU 1995:1 s 33.

Slutsatserna är att det inte bör finnas så många bidrag och så många situationer som berättigar till bidrag, att beloppens inte får vara alltför generösa samt att en kontrollfunktion bör finnas inbyggd i systemen och fungera med automatik.

- *Anpassning till ett nytt arbetsliv.* Dagens bidragssystem har till syfte att skapa trygghet för individer som lever i den gamla typen av arbetsorganisation, där arbetskraften säljer sin närvarotid hos en arbetsgivare och inte resultatet av vad som åstadkommits under denna tid. Nu börjar en ny arbetsorganisation framträda. Arbetaren blir uppdragstagare som får betalt för sin arbetsprestation oberoende av var och under hur lång tid den har åstadkommits. En konsekvens blir att man inte som hittills kan grunda trygghetssystem på månadsinkomst eller på närvaro eller utevaro från en fysisk arbetsplats. Det nuvarande inkomstrelaterade bidragssystemet passar dåligt till dessa nya förhållanden på arbetsmarknaden. Systemen måste medge en väsentligt större flexibilitet.
- *Enkelhet.* Dagens flora av bidrag med olika förutsättningar och olika ersättningsbelopp är ytterligt svåröverskådlig och tillåter i stor utsträckning s k bidragsarbitrage. Här måste en sanering ske så att bidragssystemen blir enkla och begripliga samt robusta och överskådliga. Den ledande principen bör vara att systemen ger lika möjligheter för alla som råkar i likartade situationer.

SOCIALT ANSVAR

Varje modern stat är skyldig att ta ett socialt ansvar gentemot sina medborgare. Det kan göras på olika sätt. Det långsiktigt mest stabila sättet är att medverka till att skapa förutsättningar för allmänt välstånd i landet. En fungerande marknadsekonomi med konkurrens i alla delar av ekonomin är det mest effektiva instrumentet för en positiv välståndsutveckling. Konkurrensen bidrar också till ett effektivt resursutnyttjande och lägre kostnader vilket i sin tur innebär att allt fler får del av välståndet. Marknadsekonomi är därmed social eftersom kretsen av medborgare som behöver det allmännas bistånd begränsas.

På marknadsekonomin grund krävs därutöver att staten tar ett socialt ansvar för dem som är i behov av stöd. I det följande vill vi peka på fyra metoder varigenom staten kan ta detta ansvar:

- Staten får inte ta ut så mycket skatt av låginkomsttagare att den tvingar dessa in i bidragsberoende. Den som har mycket låga inkomster ska inte behöva betala skatt.
- De ekonomiska bidrag staten ger bör vara generella, dvs utgå lika för alla. Att ge höginkomsttagare högre bidrag än låginkomsttagare, vilket sker idag, är enligt vår uppfattning inget uttryck för statligt socialt ansvar.
- Den snabba omvandlingen i ekonomin gör att alla medborgare måste räkna med att åtminstone någon gång i livet behöva skaffa sig nya kunskaper och nytt jobb. Staten bör skapa former för att detta ska kunna ske så bra som möjligt.

Våra konkreta förslag redovisas nedan.

Sänkt skatt för låginkomsttagare

Krav på skattesänkningar karakteriseras ofta, och ibland med rätta, som kverulans från de ”rikas” sida. Men det finns också utrymme för en seriös skattekritik, där inte bara beskattningens betydelse för tillväxt och välbefinnande beaktas ¹²⁸ utan som även innefattar en bedömning av i vad mån en hög beskattning motverkar de sociala mål som bör präglade en stat som gör anspråk på att leva upp till sitt sociala ansvar.

En första förutsättning är att skattesystemet inte i sig skapar behov av bidrag från det allmänna. Skattesystemet får alltså inte vara så utformat att medborgare, som skulle kunna försörja sig och sin familj på egna inkomster, enbart på grund av beskattningen blir berättigad till socialbidrag eller andra former för statliga eller kommunala bidrag. Så är fallet med nuvarande beskattning, där personer med låga inkomster betalar så mycket i skatt att de blir

¹²⁸ Dessa aspekter har vi behandlat i flera sammanhang i det föregående, bl a kapitlen Positiv människosyn, Fördjupad demokrati, Dynamisk samhällsutveckling samt Personlig frihet och personligt ansvar.

beroende av bidrag från stat och kommun. På detta sätt ökar stat och kommun visserligen sina skatteinkomster, men samtidigt ökar utgifterna för det allmännas bidragsgivning. De offentliga budgeterna sväller, och det offentligas företrädare får alltmer att säga till om på den enskilda medborgarens bekostnad. Medborgaren måste lita till det allmännas välvilja för att, i form offentliga bidrag, få tillbaka pengar som medborgaren tjänat genom egna arbetsinsatser men som han eller hon tvingats att betala i skatt. Denna ”rundgång” har ofta kritiserats bl a därför att den är kostsam. Själva rundgången tar inte sällan hälften av den skatt som har betalats in för ändamålet. En krona i bidrag kostar alltså två kronor i skatt.

För att man skall komma till rätta med detta samhällsekonomiska och samhällsmoraliska problem måste man sänka skatten, i första hand för medborgare med låga inkomster.

Vi - och andra - har visat hur en mer radikal förändring av skattebördan för medborgare med lägre inkomster kan genomföras utan att den offentliga sektorns totala inkomster minskar i mer betydande mån. Det kan t ex ske genom en kraftig höjning av grundavdragen till 40 000 kronor vid beskattningen samtidigt som dessa avdrag reduceras successivt vid högre inkomster för att vara helt avtrappade vid inkomster över den s k brytpunkten. För kommunernas del skulle förändringen gå praktiskt taget jämnt ut, eftersom utgifterna för socialhjälp m m skulle minska. Staten skulle till och med göra en skattevinst på ett par miljarder kronor, bl a därför att nuvarande grundavdrag på inkomster över brytpunkten skulle försvinna.¹²⁹

En justering av beskattningen efter sådana linjer skulle bidra till att öka självförtroendet hos stora grupper som i dag är mer eller mindre beroende av offentliga bidrag för sin försörjning. Det i sin tur skulle öka deras motivation att med egna insatser svara för sin försörjning. Samhällsmoralen skulle stärkas och talet om den svenska arbetslinjen skulle få ett reellt innehåll. Många människors personliga värdighet skulle återupprättas.

¹²⁹ Ett utformat förslag har presenterats mer utförligt i en debattartikel av G Rune Berggren på Svenska Dagbladets näringslivssidor den 2 juni 1997. Artikelns rubrik är ”Stöd låginkomsttagarna med sänkt beskattning”. De ekonomiska beräkningarna i artikeln åskådliggör att rundgången beskattning-bidrag inte tillför medborgarna något positivt värde. Ett liknande förslag till kraftigt höjda grundavdrag har lagts fram i skriften Proportionell skatt med trygghetskonton (SAF 1998).

Bidragsreform

Det finns några grundläggande tankegångar eller principer som har styrt alla resonemang i det föregående, nämligen följande:

- de enskilda människorna i Sverige är kunniga, idérika och ansvarstagande,
- därför har de själva det primära ansvaret för sin försörjning, sin välfärd och sin trygghet, medan staten har endast ett andrahandsansvar i dessa avseenden,
- staten får inte ställa sådana ekonomiska krav på medborgarna att de fräntas möjligheterna att ta sitt ansvar,
- staten har ett socialt ansvar som innebär att staten måste ta det yttersta ansvaret för att ingen medborgare lider nöd, ett ansvar för allas grundtrygghet,
- däremot kan staten inte ställa sig som garant för medborgarnas inkomster.

Som vi redovisat i det föregående är det tre grupper av situationer som bör grunda möjlighet att få offentliga bidrag. De är förutsedd eller oförutsedd *försvagad arbetsförmåga*, *svåra yttre omständigheter* och *särskilda livssituationer*. Med ledning av dessa kriterier kan sju typer av bidrag definieras:¹³⁰

Försvagad arbetsförmåga

- medicinsk oförmåga till arbete
- barnstöd
- studiestöd
- ålderspension

Svåra yttre omständigheter

- arbetslöshetsbidrag
- socialbidrag

Särskilda livssituationer

- statspension.

¹³⁰ De olika bidragen är närmare beskrivna i MOU 1995:1 s 77-146.

- Bidrag vid *medicinsk oförmåga till arbete* utgår vid sjukdom, olycksfall inom eller utom arbetet, psykiska svårigheter eller andra besvär av medicinskt slag. Bidraget ersätter nuvarande sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, arbetsskadelivränta, förtidspension, delpension och rehabilitering. Bidragsbeloppet utgår per dag och motsvarar två basbelopp för helt år samt är skattepliktigt.

Bidraget vid medicinsk oförmåga till arbete kan kompletteras med en obligatorisk försäkring mot inkomstbortfall för alla som har inkomst av tjänst. Den enskilde skall själv betala premierna ur sin lön och själv svara för inbetalningen av premierna. Det garanterade utfallet vid försäkringsfall skall vara 70 procent av inkomsten upp till 7,5 basbelopp om året inklusive det statliga bidraget. Den som vill ha högre kompensation får enskilt avtala om det med försäkringsbolaget.

- *Barnstödet* ersätter en rad nuvarande bidrag: adoptionsbidrag, föräldrapenning, barnbidrag, bidragsförskott, bostadsbidrag, vårdnadsbidrag och kommunal barnomsorg. Stödet skall utgå till alla barn upp till barnets myndighetsålder med ett basbelopp om året. För tiden fram till myndighetsåldern ger detta ett totalt bidrag på f n drygt 650 000 kronor. Bidraget skall vara skattepliktigt hos vårdnadshavaren. En effekt av förslaget antas bli att systemet för barnomsorg förändras på så sätt att föräldrar i större utsträckning än nu söker andra lösningar på sin barnomsorg än de kommunala daghemmen, som blir dyra för föräldrarna när den kommunala subventionen försvinner.
- *Studiestödet* ¹³¹ har en annan karaktär än övriga stöd. Det är inget trygghetsbidrag utan syftar till att uppmuntra medborgarna att genom utbildning förbättra sin situation på marknaden och därmed också sina försörjningsmöjligheter. Stödet är snarare ett utvecklings- eller investeringsbidrag. Det torde inte finnas någon specifik etisk princip som motiverar stödet, snarare ett nyttoargument. Studiestödet ersätter nuvarande studiehjälp, studiemedel och vuxenstudiestöd.

Studiestödet har två delar: studielön och studielån. Normalstudielönen är resultatbaserad och utgår med ett halvt basbelopp per 20 poäng¹³², dvs ett basbelopp per normalt studieår med 40 avverkade poäng. Lönen är som annan lön beskattad. Även icke akademiska

¹³¹ MOU 1995:1 s 89.

studier bör i vissa lägen berättiga till studielön, nämligen om person över 18 år alltså går i gymnasiet. För ungdom under 18 år utgår barnstöd och därför bör studielön aldrig kunna utgå till person under 18 år, eftersom två stöd inte får utgå samtidigt och läggas samman.¹³³ Den totala studielönen för hela studietiden begränsas till tre basbelopp, dvs 120 poäng vid normal studietakt. I särskilda fall skall studielön för ytterligare 120 poäng eller tre basbelopp kunna utgå.

När det gäller studielån är utgångspunkten att det inte är statens uppgift att bedriva låneverksamhet. I stället skall staten gå i borgen för studielån som studenter tar i olika penninginrättningar. De högsta belopp som staten går i borgen för skall begränsas på motsvarande sätt som studielönen, dvs totalt tre basbelopp i normalfallet. För lån skall finnas en amorteringsplan som innebär att hela lånet är återbetalt senast när låntagaren fyller 60 år.

Vissa gemensamma begränsningar skall gälla för studiestöd. Studietakten skall motsvara minst 20 poäng per år och stödet utgår först i efterhand, sedan studieresultatet har uppnåtts. Studiestöd skall inte kunna börja utgå till den som har fyllt 45 år.

- Beträffande *ålderspension* måste uppmärksammas att riksdagen har beslutat om ett nytt ålderspensionssystem för inledningen av nästa årtusende. Även om tveksamhet kan råda om hur länge det beslutade systemet blir bestående, är här inte platsen att ge in i polemik mot riksdagsbeslutet. Andra lösningar av frågan om trygghet på ålderdomen är emellertid tänkbara.¹³⁴
- I fråga om *arbetslöshetsbidrag* kan en radikal förenkling genomföras.¹³⁵ Grunden för en förenkling liksom för flertalet andra här aktualiserade förändringar är att den enskilde själv har förstahandsansvaret för sin försörjning. Denna princip måste dock i fråga om arbetslösheten modifieras och något slags ”lagomlösning” åstadkommas mellan två extrema typer av arbetsmarknadspolitik: å ena sidan dagens där den enskildes eget

¹³² Eller motsvarande för icke poängsatta utbildningar.

¹³³ Däremot är det inget som hindrar att en vårdnadshavare, som får barnbidrag, samtidigt uppbär studiestöd för egna studier.

¹³⁴ MOU 1993:2 Charta Nova s 123-126 samt MOU 1995:1 När folkhemmets barn blivit vuxna, s 111-114.

¹³⁵ MOU 1995:1 s 115-134.

ansvar för att få och behålla ett arbete är synnerligen svagt betonad, och å andra sidan en arbetsmarknadspolitik utan statlig inblandning, där den enskilde står helt på egna ben.

Visserligen ligger huvudansvaret för att den enskilde har arbete hos den enskilde själv. Arbetsmarknaden befinner sig emellertid i en omvandling som innebär att människor framdeles kommer att behöva byta yrke och karriär flera gånger under sitt arbetsliv. Staten bör hjälpa till i denna omställningsprocess. Det handlar här inte främst om etik utan om nyttskäl. Allmännyttan gynnas av att de enskilda effektivt kan ta tillvara nya möjligheter som yrkeslivet erbjuder. Slutsatsen är att staten bör understödja de ansträngningar och satsningar som den enskilde initierar för att skaffa sig en ny försörjning, när han blir arbetslös.

En annan slutsats är, att staten inte bör ge bidrag för att den arbetslöse sitter passivt och väntar på arbetserbjudande utan bara för aktiva ansträngningar att skaffa ny försörjning. Detta är den tolkning av begreppet arbetslinjen som bör styra statens agerande. Det finns vidare ingen anledning att de enskilda arbetslösa särbehandlas, när skattemedel delas ut. Ersättningen vid arbetslöshet bör därför vara densamma för alla som utnyttjar statens tjänster. Systemet bör motverka och inte upprätthålla gamla inkomstskillnader.

En reformerad arbetslöshetsersättning skall ersätta en lång rad nuvarande bidrag, nämligen kontant arbetsmarknadsstöd, permitteringslöneersättning, utbildningsbidrag till arbetslösa, kontant kassaersättning, beredskapsarbete, arbetslivsutveckling, ungdomspraktik, högskolepraktik, starta eget-bidrag, utbildningsbidrag till icke arbetslösa och resebidrag.

I stället bör följande ordning gälla. Till den som aktivt söker arbete utgår ett statligt skattepliktigt arbetslöshetsbidrag om två basbelopp per år, dock högst under ett år. Handläggande tjänsteman hos arbetsmarknadsmyndigheten bestämmer inom denna ram hur länge bidraget får utgå. Nytt bidrag för ytterligare längst ett år kan utgå först sedan den arbetslöse har lönearbetat ett år efter den förra ersättningsperioden.

Härutöver står det givetvis den enskilde fritt att ansluta sig till en frivillig arbetslöshetskassa för att få högre (och kanske inkomstrelaterad) ersättning än den staten

erbjuder. Sådana kassor skall helt tillhöra det civila samhället. De skall alltså vara fristående från staten och frivilliga.

Till sitt förfogande skall tjänsteman vid arbetsmarknadsmyndigheten ha ett mindre penningbelopp på något tiotal tusen kronor, en omställningspeng, som tjänstemannen kan använda efter eget bedömande för att underlätta för den arbetslöse att få nytt arbete.

Ytterligare skall staten inrätta något som kan kallas samhällsarbete. Det är av staten organiserade arbeten som står öppna för alla som vill delta. Samhällsarbetet är därmed en jobbgaranti. Det avlönas med två basbelopp om året och lönen är skattepliktig.

Arbetsmarknadsmyndigheten kan hänvisa en arbetslös till samhällsarbete i stället för att betala ut arbetslöshetsbidrag. För den arbetslöse innebär det samma ersättning, men nu som lön för samhällsarbetet. Man får delta i samhällsarbete hur länge som helst, om man inställer sig på arbetsplatsen och utför ålagt arbete. Samhällsarbete avses vara det sista skydds nätet i en arbetsmarknadspolitik som fullt ut bygger på arbetslinjen.

- *Socialbidragen*¹³⁶ skall som hittills vara en kommunal angelägenhet. Men kommunerna skall ha en suverän rätt att själva bestämma vem som skall få socialhjälp och hur stor hjälpen skall vara. Staten, som inte finansierar bidragen, skall heller inte avgöra deras storlek. I enlighet härmed skall statlig myndighet inte kunna fastställa socialbidragsnormer som kommunerna måste rätta sig efter, och domstolar skall inte kunna ålägga kommuner att betala ut socialbidrag och göra det med vissa belopp.

Socialbidrag skall alltså vara skattefria. Till skillnad från andra bidrag skall socialbidrag kunna utgå samtidigt med statliga bidrag. Socialbidraget är ju behovsprövat och kan därför behöva utgå, om de statliga bidrag som betalas till den enskilde inte bedöms tillgodose föreliggande behov.

- För de medborgare som är drabbade i ordets egentliga betydelse bör ett statligt stöd utgå i form av en *statspension*.¹³⁷ Det handlar om människor som hamnat i belägenheter som ingen frivilligt skulle välja. Det handlar t ex om blinda, döva, cp-skadade, ms-sjuka, förlamade etc. För sådana fall bör staten ge ett generöst stöd. Det bör ske genom

¹³⁶ MOU 1995:1 s 141-146.

statspension, en av staten finansierad inkomst, som står i proportion till arbetsförmågan. Statspensionen ersätter nuvarande handikappersättning, men den ersätter inte offentliga tjänster till handikappade, t ex för handikappanpassning av bostäder och arbetsplatser, eller bidrag till handikapporganisationer.

Full statspension skall utgå med 70 procent av 7,5 basbelopp, dvs med 5,25 basbelopp. Det motsvarar år 1998 cirka 190 000 kronor per år eller knappt 16 000 kronor i månaden. Pensionen är inte inkomstprövad. Den som trots sitt handikapp lyckas tjäna pengar bestraffas alltså inte med indragen eller reducerad pension. Även barn skall kunna få statspension, eftersom statens sociala ansvar gäller också den handikappades familj under uppväxtåren. Utgående pensionsbelopp är skattepliktiga. Pensionen upphör när den berättigade får ålderspension.

I princip utgår statspension endast till den som på grund av medfött eller före myndighetsåldern förvärvat handikapp rimligen inte kan försörja sig genom eget arbete. För den som är äldre finns bidrag vid medicinsk oförmåga till arbete samt den obligatoriska inkomstförsäkringen. Undantag bör dock kunna göras för t ex den som blir handikappad efter myndighetsåldern men före det att han kvalificerat sig för andra statliga bidragsformer.

En bidragsreform efter dessa huvudlinjer kräver regler för hur övergången från nuvarande bidragsformer till det nya trygghetssystemet skall gå till.¹³⁸

Personligt utvecklingskonto

Tanken att människor kan ta ansvar genomsyrar alla våra förslag. Denna människosyn gäller även när någon drabbas av arbetslöshet. Ansvaret för att skaffa arbete ligger på den arbetslöse, inte på staten.

¹³⁷ MOU 1995:1 s 135-140.

¹³⁸ Sådana regler har föreslagits i MOU 1995:1 s 165-171.

Självfallet bör staten hjälpa till.¹³⁹ Ett av flera bra sätt varpå staten kan hjälpa till är att säkerställa att den som blivit arbetslös - eller vill vidareutbilda sig av andra skäl - har resurser att skaffa sig ny eller uppgraderad kunskap.

Vårt förslag är att en arbetsgivare månatligen skall betala fem procent av medarbetarens lön till ett personligt utvecklingskonto hos en bank, försäkringsbolag eller annan förvaltare som den anställde själv valt. Om den anställde blir arbetslös eller säger upp sig för att skaffa sig ytterligare utbildning kan han eller hon, efter godkännande från arbetsförmedlingen, börja dra på kontot för att försörja sig under utbildningstiden. Om utbildningen kostar något bör även denna utbildningskostnad kunna dras från kontot.

Finansieringsfrågor

En hel del av de förslag som lagts fram i den här skriften får, när de genomförs, inte några påtagliga effekter på de offentliga finanserna. Inrättandet av en författningsdomstol, exempelvis, eller införande av näringsfrihet i regeringsformen, kan inte ge annat än en indirekt, avlägsen och föga kalkylerbar påverkan på statens och kommunernas ekonomi.

Andra förslag, däremot, får stora och direkta effekter. Sänker man skatterna slår det omedelbart på statens intäkter. Ändrar man bidragssystemet efter vårt förslag sjunker de offentliga utgifterna rejält.

De flesta av de budgetpåverkande förslag vi kommer med får emellertid inte bara direkta effekter, utan även indirekta. Om man halverar arbetsgivaravgifterna, till exempel, uppstår först en direkt och relativt enkelt kalkylerad effekt som består i att motsvarande intäktspost för staten reduceras i proportion till sänkningen av skattesatsen. Utgångspunkten för en sådan kalkyl är antagandet att den underliggande skattebasen - alltså den lönesumma på vilken arbetsgivaravgifterna beräknas - är oförändrad.

Om det är något man säkert kan säga om ett sådant antagande är att det är fel. Syftet med den rejäla sänkningen av arbetsgivaravgifterna är ju att fler människor ska anställas, vilket rimligtvis leder till att lönesumman ökar. Den indirekta följdeffekten av skattesänkningen bör

¹³⁹ Mer om hur den hjälpen kan utformas finns beskrivet i MOU 1995:1 När folkhemmets barn blivit vuxna.

alltså delvis uppväga den direkta och omedelbara effekten. Sådana indirekta effekter som inträffar därför att berörda medborgares beteende förändras när skattesatserna modifieras brukar kallas dynamiska effekter.

Ett av de tydligaste exemplen på dynamiska effekter i modern tid var resultatet av tobaksskattens höjning häromåret. Statens intäkter av tobaksskatten ökade inte alls i takt med skattehöjningen, ty medborgarnas köpte i stället mindre tobak - i varje fall mindre beskattad tobak - än före skattehöjningen. Nettot av den direkta och den indirekta - dynamiska - effekten blev att staten inte tjänade något på skattehöjningen. På motsvarande sätt - fast tvärtom - kan man tänka sig fall där staten inte förlorar något på att sänka skattesatserna.

Dynamiska effekter är notoriskt svåra att förutse med någon acceptabel exakthet. Man kan vara rimligt säker på att de uppträder, men man vet inte när beteendeförändringen inträffar och hur stark den blir. Därför är det vanskligt att räkna hem dessa effekter i kalkylerna.

I våra kalkyler har inga dynamiska effekter medräknats. Det beror alltså inte på att vi misstror förekomsten av dem, utan på att deras storlek är för osäker. Men vi tror oss med fog kunna påstå att det ekonomiska utfallet till följd av de dynamiska effekterna blir bättre än vad vi kommer fram till i kalkylerna.

Mer konkret kan man hävda följande. Våra kalkyler slutar med ett underskott på 23 miljarder kronor för kommunerna och ett överskott på 25 miljarder kronor för staten, netto plus två miljarder kronor för den offentliga sektorn. Till detta nettoöverskott kommer det positiva resultatet av de dynamiska effekter som nödvändigtvis kommer att uppstå.

De ekonomiskt betydelsefulla förslag vi presenterat kan sammanfattas i fem reformer. Dessa reformer skall nu sammanfattas och våra överväganden kring de ekonomiska konsekvenserna för stat och kommun redovisas.

PRODUKTIONSREFORMEN

Vad vi föreslår när det gäller den offentliga produktionen är sammanfattningsvis följande:

- *Individuell service konkurrensutsätts genom kundvalsmodellen.* Tvärtemot vad många föreställer sig uppstår inga automatiska besparingar genom denna organisationsförändring, vilket belyses av följande resonemang.

När entreprenadmodellen tillämpas bestämmer upphandlaren (kommunen, landstinget eller staten) kvalitetskraven. Den anbudsgivare som uppfyller kvalitetskraven till lägsta pris ska ha anbudet. Leverantörerna konkurrerar alltså med priset, vilket innebär att konkurrensen med automatik har en kostnadssänkande effekt.

Med kundvalsmodellen är det annorlunda. "Upphandlaren" är här den enskilde medborgaren, till exempel föräldrarna som väljer skola till sina barn eller åldringen som med hjälp av sina närstående väljer ålderdomshem. I det valet spelar priset inte in. Upphandlaren är normalt inte ens medveten om priset, till exempel den ersättning den valda skolan får av kommunen. Den upphandlande medborgaren tar bara hänsyn till kvaliteten. Om entreprenadmodellen ger priskonkurrens ger kundvalsmodellen kvalitetskonkurrens.

Detta innebär att kundvalskonkurrens inte gör att kommunen sparar en krona om den inte aktivt beslutat sig för detta. Ett sådant aktivt beslut kan ligga i att sänka ersättningen till leverantören, till exempel genom att deklarerat inför alla kommunens skolor att skolpengen under en treårsperiod ska minskas med fem procent om året.

Övergången från myndighetsmodell till kundvalsmodell för exempelvis barnomsorgen skapar möjligheter för kommunen att utan förödande effekter fatta beslut om vissa budgetminskningar. Poängen är att det är lättare för politikerna att minska kostnaderna när besluten ligger hos enhetsansvariga som dels har god kunskap om vad som kan göras, dels helst inte försämrar verksamhetens kvalitet eftersom sådant kan göra att kunderna går till annan leverantör.

Vi räknar med att ansvariga politiker kan ålägga producenterna inom kundvalskonkurrerande verksamheter besparingar på fem procent. Fem procent på 270 miljarder kronor är omkring 13 miljarder kronor i besparingar.

SKATTEREFORMEN

Den skattereform vi föreslår ett antal om lika komponenter som nu ska redovisas och kostnadssättas.

- *Höjt grundavdrag för låginkomsttagare.* Konkret innebär förslaget ett grundavdrag på 40 000 kronor per år som trappas ned med 235 kronor per intjänad tusenlapp över 40 000 kronor per år. Enligt våra beräkningar innebär detta en inkomstöverföring från kommunerna, som förlorar skatteintäkter, till de sämst ställda medborgarna, som får sänkt skatt, på omkring 6 miljarder kronor om året jämfört med dagens situation.
- *På kort sikt - hälften kvar.* Vi föreslår att staten på kort sikt sänker sin inkomstskatt så att maximalt hälften av en inkomstökning - oräknat arbetsgivaravgifterna - försvinner i kommunal och statlig inkomstskatt. Vi bryr oss inte om vad detta kostar staten eftersom vi tycker att hela statens inkomstskatt bör tas bort. Se nästa punkt.
- *På längre sikt - bort med den statliga inkomstskatten.* Det bör vara lika skatt på inkomst av arbete och kapital, alltså omkring 30 procent. Att kapital beskattas lättare än arbete beror bara på att det är lättare för kapitalet än för medborgarna att lämna landet. För att förhindra kompetensflykten samt av rättviseskäl bör den statliga inkomstskatten på sikt tas bort.

Statens inkomstbortfall av detta kan uppskattas till 35 miljarder kronor. Medborgarna vinner samma summa.

- *Bort med dubbelbeskattningen på aktieutdelningar.* Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar är underlig. Först ska företagen betala bolagsskatt på 28 procent av vinsten. Sedan ska mottagaren betala 30 procents inkomstskatt på den del av vinsten som delas ut. Sammanlagt går hälften åt i skatt.

Men om kapitalinnehavaren satt pengarna på banken hade staten nöjt sig med 30 procents skatt. Är inte riskfyllda aktieplaceringar minst lika nyttiga för tillväxten och jobben som trygga bankplaceringar? Det bör vara samma skatt på all kapitalavkastning.

Aktieutdelningarna bör bli avdragsgilla i företagen. Att på detta sätt ta bort dubbelbeskattningen på aktieutdelningar kostar staten överslagsvis 10 miljarder kronor. Det blir plus 10 miljarder för medborgarna.

- *Bort med de diskriminerande specialreglerna för fåmansföretagare.* Dessa regler skapades på 70-talet för att förhindra att människor tjänade pengar på att övergå från anställning till att bli företagare. På 70-talet fanns bara små problem med sysselsättningen. Idag är situationen annorlunda. Nu gäller det att uppmuntra medborgarna att bli företagare i stället för att avskräcka dem. Vi har inte räknat med några inkomstbortfall för staten eller kommunerna.
- *Hälften bort av arbetsgivaravgifterna.* Ett av skälen till arbetslösheten är att det är för dyrt att anställa folk. Om lönerna sjunker blir det billigare att anställa folk. Men det gillar inte de anställda. Bättre sänka de sociala avgifterna. För arbetsgivaren kvittar det lika om kostnaderna sjunker för att staten får mindre eller för att medarbetaren får mindre. Huvudsaken är att det blir billigare att anställa. Vårt förslag till skattereform innebär att de sociala avgifterna halveras från omkring 33 till 16 procent.

Varje procentenhets sänkning av arbetsgivaravgifterna minskar statens intäkter med ungefär 6,3 miljarder kronor i minskade statliga intäkter. 16 procents arbetsgivaravgifter betyder 110 miljarder kronor mindre till staten om man bortser från de indirekta, dynamiska effekterna. Kommunerna betalar arbetsgivaravgifter och gör en vinst på omkring 32 miljarder kronor på halveringen. Företagens kostnader sjunker med 78 miljarder kronor.

- *Förmögenhetsskatten, arvsskatten och gåvoskatten avskaffas.* Statens intäkter sjunker med 8 miljarder kronor och medborgarna gör lika stor vinst.

- *Sänkt moms.* Den högsta momssatsen bör sänkas från nuvarande 25 procent till 20 procent.

För 1999 räknar staten med momsintäkter om 163 miljarder kronor, varav kommunerna betalar 25 miljarder kronor. Sänkningen skulle kosta staten överslagsvis 30 miljarder kronor (eftersom det redan idag finns lägre momssats på vissa varor). Kommunerna skulle vinna omkring 4 miljarder kronor och medborgarna återstående 26 miljarder kronor.

- *Borttagen fastighetsskatt.* Staten förlorar 24 miljarder kronor men får samtidigt nya inkomster om man, som vi föreslår, återgår till den gamla schablonbeskattningen av bostadsvärdet. Nettovinsten för de boende blir 16 miljarder kronor medan statens intäkter minskar med samma summa.
- *Tak för kommunernas skatter.* Vi har inte föreslagit någon särskild skattesats och kan därför inte räkna på kostnaderna för kommunerna.
- *Personliga utvecklingskonton.* För att hos medborgarna inskräpa behovet av livslångt lärande föreslår vi att staten beslutar om obligatorisk avsättning till ett personligt utvecklingskonto. Arbetsgivaren betalar in fem procent av medarbetarens bruttolön till ett utvecklingskonto i det försäkringsbolag som medarbetaren själv valt. Kontot är personligt och följer med den anställda till nästa arbetsplats.

Pengarna kan användas för såväl kursavgifter som visst personligt uppehåll under studietiden. Dragningar på kontot görs av försäkringsbolaget enligt statliga riktlinjer. Vid 65-årsdagen omvandlas kontobehållningen till pension.

Avsättningen betalas alltså av arbetsgivaren. Uttag ur kontot beskattas som lön.

BIDRAGSREFORMEN

Av den offentliga sektorns utgifter på totalt z miljarder kronor går x procent till myndighetsutövning och annan offentligt finansierad produktion. Vad vi tycker att man ska

göra med den verksamheten framgår av det nyss sagda. Ytterligare c procent av de offentliga utgifterna används för att finansiera olika slags bidrag. Här sammanfattas våra förslag när det gäller bidragen.

Företagsbidragen

Man kan ha olika uppfattningar om vad som är bidrag till företag. Är läkemedelssubventionerna bidrag till läkemedelsindustrin eller till de sjuka? Varje definition blir delvis godtycklig. Här är ett antal bidrag som rimligen bör tas bort:

- Räntebidragen till bostadssektorn. Fördelnings- och socialpolitik ska inte bedrivas genom gynnande av en viss bransch i ekonomin.
- Direkta bidrag till företag, exempelvis för produktutveckling och lokalisering till glesbygd. Endast sådana bidrag som är kopplade till EU- bidrag behålls. Om man till exempel tar bort det svenska jordbruksstödet förlorar man också de pengar som kommer från EU, vilket verkar onödigt heroiskt. (Sverige bör dock i Bryssel verka för att även EU- bidragen tas bort och avgifterna till EU minskas i motsvarande mån.)
- Arbetsmarknadspolitiska bidrag som går till företag, till exempel ALU- platser. Lägre sociala avgifter är ett effektivare sätt att bekämpa arbetslösheten.
- Kommunernas bidrag till företagen, framför allt till egna företag, bör också tas bort.

Att ta bort räntebidragen sparar idag omkring 12 miljarder kronor åt staten. Att ta bort de direkta företagsbidragen (utom de EU-relaterade) sparar 7 miljarder. Att ta bort arbetsmarknadspolitiska bidrag till företag sparar ungefär 15 miljarder kronor.

Total besparing för staten blir omkring 34 miljarder kronor. Kommunerna sparar omkring 3 miljarder kronor genom att sluta subventionera sina egna företag.

Statens bidrag till kommunerna

Staten ger idag tre slags bidrag till kommunerna:

- Utjämningsbidrag som finansieras med Robin Hood-skatten. *Systemet bör ersättas med ett enklare och rättvisare utjämnningssystem, till exempel det som redovisats i denna skrift.* Rika kommuner bör kompensera fattiga kommuner för deras låga skattekraft. Kommuner med lättare bördor, till exempel på grund av liten andel barn och äldre, bör kompensera kommuner med tyngre bördor.
- Specialdestinerade bidrag som ska uppmuntra kommunerna att göra saker som staten tycker är viktiga. För det mesta är det egentligen inte bidrag, utan ersättning för av staten beställda tjänster, till exempel flyktingmottagning och en del arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kostnaden för staten uppgår till drygt 20 miljarder kronor om året. *Dessa ersättningar kan vara kvar.*
- Generella statsbidrag som är ett slags allmän budgetförstärkning till kommunerna och utgår med ett fast belopp per invånare. *Dessa bidrag bör tas bort.* Staten sparar 78 miljarder medan kommunerna går miste om motsvarande intäkt.

Bidragen till organisationer

De offentliga bidragen till Sveriges organisationer - religiösa organisationer, kulturorganisationer, pensionärsorganisationer, nykterhetsrörelse, idrottsrörelsen, naturskyddsföreningar etc - uppgår till närmare 15 miljarder kronor. Någon utvärdering av resultaten finns knappt. Bidragen förnyas ofta slentrianmässigt.

Mycket av det som kallas bidrag är egentligen upphandlingar. Staten eller kommunen köper en tjänst som den vill ha utförd. I så fall bör upphandlingen konkurrensutsättas.

I övrigt kan det vara rimligt att staten stödjer en del av det civila samhällets hjälporganisationer. Bidragen bör kopplas till det stöd hos allmänheten organisationen åtnjuter.

En metod är att göra allmänhetens bidrag till vissa organisationer avdragsgilla i givarens deklaration. En kompletterande metod är att relatera de offentliga bidragen till vad en organisation lyckas dra in från allmänheten. De offentliga bidragen bör maximalt uppgå till hälften av vad en organisation erhåller i stöd från medborgarna.

En reform av organisationsbidragen kan minska de offentliga utgifterna med uppskattningsvis 4 miljarder kronor.

De sju trygghetsbidragen

- *Barnstöd.* Upp till barnets myndighetsålder får vårdnadshavarna ett bidrag på ett basbelopp - 36 300 kronor - om året. Det blir totalt 18 basbelopp eller 653 400 kronor fram till myndighetsåldern. Bidraget är skattepliktigt.

De 18 basbeloppen kan tas ut olika i tiden, till exempel 1,5 basbelopp om året de första nio åren - det blir 4 540 kronor i månaden per barn - och 0,5 basbelopp om året - 1 510 kronor i månaden - de sista nio åren.

Barnstödet ersätter alla de barnrelaterade bidrag som idag utgår, nämligen adoptionsbidrag, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag och flerbarnstillägg, bidragsförskott, bostadsbidrag och, om kommunen bestämmer sig för det, den kommunala subventionen till barnomsorgen.

Dagens bidragssystem ger ungefär 750 000 kronor per barn plus subventionen till barnomsorgen (skola ej inräknad). Bidragen varierar kraftigt - från kanske 150 000 till omkring 1,5 miljoner kronor - mellan enskilda barn. Någon särskild social profil i olikheterna kan inte identifieras.

Det här föreslagna barnstödet utgår lika för alla och helt och hållet i kontanter som vårdnadshavaren får bestämma över. Barnstödet är ett vårdnadsbidrag.

Reformen ökar statens utgifter för familjepolitiken med omkring 3 miljarder kronor. Hur kommunerna påverkas bestämmer de själva. Några kommuner kanske väljer att sluta subventionera barnomsorgen när staten erbjuder ett så generöst barnstöd i kontanter. Om alla kommuner gjorde så skulle de tillsammans spara 28 miljarder kronor. Vi har inte räknat med någon besparing alls.

- *Studiestöd.* Studiestödet har två delar: studielön och studielån. Studielönen är en prestationslön. Staten betalar efter presterade studieresultat. Normal studietakt är 40 poäng per år. Detta ska ge ett basbelopp, vilket betyder att varje poäng belönas med 900 kronor i studielön.

Studielånet är ett vanligt banklån som studenten tar i bank. Det speciella är att staten på vissa villkor går i borgen för lånet. Studenten ska åstadkomma minst 20 poäng om året för att få statlig borgen. Borgen tecknas för maximalt tre basbelopp för varje student.

Studiestödet ersätter hela dagens studiestödssystem, till exempel studiebidrag, inackorderingstillägg, extra tillägg, vuxenstudiebidrag, särskilt vuxenstudiestöd, korttidsstudiestöd och internatbidrag. Reformen av studiestödet beräknas spara 3 miljarder kronor åt staten.

- *Sjukersättning.* När en medborgare drabbas av oförmåga till arbete av medicinska skäl får medborgaren ersättning motsvarande två basbelopp om året, vilket betyder 200 kronor om dagen. Bidraget utgår oberoende av inkomst och beskattas.

Utöver detta införs en obligatorisk inkomstbortfallsförsäkring för alla som har inkomst av tjänst. Garanterad ersättning vid skadefall ska vara 70 procent av inkomsten upp till 7,5 basbelopp. Den enskilde tar själv försäkringen i valfritt försäkringsbolag och drar av premien i deklarationen, vilket ger staten kontrollmöjligheter. Två veckors sjuklön efter karensdagen ersätts av arbetsgivaren.

Dagens sjukersättningssystem omfattande sjukpenning, arbetsskadelivränta, förtidspension, hustrutillägg, delpension etc försvinner. Staten beräknas spara omkring 21 miljarder på reformen.

- *Arbetslöshetsersättning.* Arbetslöshetsbidraget utgår med två basbelopp om året - 72 600 kronor eller 6 050 kronor i månaden - under högst ett år. Bidraget beskattas. Under arbetslöshetsperioden genomgår den arbetslöse i samråd med Arbetsförmedlingen utbildning eller annat slags omställning för nytt jobb. Utöver arbetslöshetsbidraget disponerar Arbetsförmedlingen en omställningspeng på något tiotusental kronor per person att användas för flytt, utbildning eller motsvarande.

Ytterligare medel för försörjning och täckande av utbildningskostnader kan den arbetslöse erhålla dels från sitt utvecklingskonto, dels från den frivilliga och från staten fristående a-kassa, där han eventuellt valt att bli medlem.

Reformen beräknas spara omkring 24 miljarder kronor om året åt staten. Beräkningen baseras på antagandet att reformpolitiken på några års sikt leder till halverad arbetslöshet.

- *Ålderspension.* Varje medborgare har rätt till ålderspension uppgående till två basbelopp om året - 6 050 kronor i månaden före skatt - från 65-årsdagen till livets slut. Pensionen utgår oberoende av medborgarens inkomster tidigare i livet.

Dagens pensionssystem omfattande folkpension, barnpension, ATP, efterlevandepension och bostadstillägg till pensionärer försvinner. En trettioårig omställningsperiod krävs för att införa det nya systemet utan att redan gjorda utfästelser och löften ska behöva brytas.

I det nya bidragssystemet behövs inte de gamla AP-fonderna. De kan fasa ut under en trettioårig övergångsperiod. Statens besparing kan uppskattas till 35 miljarder kronor om året när omställningen är klar

- *Statspension till handikappade.* Handikappade beviljas statlig pension i proportion till sin oförmåga att skaffa egna inkomster. Full pension är samma som högsta obligatoriska inkomstförsäkring vid sjukdom, alltså 70 procent av 7,5 basbelopp - 15 880 kronor i

månaden. Statspensionen påverkas inte av inkomster som den handikappade själv skaffar sig.

Statspensionen reduceras proportionellt med den bedömda nedsättningen av förmågan att skaffa egna inkomster. Utbetalningarna upphör vid ålderspensioneringen.

Följande bidrag försvinner: förtidspension, sjukbidrag, bostadstillägg, hustrutillägg för handikappade samt handikappersättning. Statens utgifter ökar med omkring 6 miljarder kronor till följd av reformen.

- *Socialbidrag.* Socialbidragen är medborgarnas sista ekonomiska skyddsnät. De bör, liksom idag, vara helt och hållet en kommunal angelägenhet. Exempelvis bör det inte finnas någon av statlig myndighet fastställd socialbidragsnorm som kommunerna inte får avvika från. Det finns inget som säger att riksdemokratin skulle vara bättre på att avgöra frågan än den kommunala demokratin.

Statens utgifter påverkas inte av detta. Däremot är det rimligt att anta att kommunerna sparar några miljarder, inte så mycket för att de får bestämma själva över bidragens storlek och villkor som för att reformpolitiken ger nya jobb. Vi har emellertid inte räknat på några ekonomiska effekter på denna punkt.

Förenklad byråkrati

Bidragsreformen medför avsevärda förenklingar som gör att byråkratin kring bidragen kan skäras ned. Precis hur mycket som kan sparas på det viset är svårt att säga. Vi räknar på följande schablonartade sätt.

Administrationen av dagens bidragssystem kostar, enligt våra bedömningar, 1,5 procent av bidragssumman, som uppgår till omkring 500 miljarder kronor. Det innebär att administrationen kostar cirka 8 miljarder kronor om året. Vi tror att hälften av detta kan tas bort efter de neddragningar och förenklingar vi föreslår. Besparingen blir fyra miljarder kronor.

FÖRSÄLJNINGAR OCH AVVECKLINGAR

Försäljning av kommunala och statliga bolag

Av de totala offentliga utgifterna går 15 procent till räntor på statsskulden. En bra metod att få ned dessa kostnader är att staten säljer en del av sina tillgångar, särskilt de statligt ägda aktiebolagen, och betalar av på statsskulden.

Statens aktieinnehav i hel- eller delägda företag bokfördes år 1998 till 121 miljarder kronor. Försäljningsvärdet torde uppgå till överslagsvis två och en halv gånger detta belopp eller uppemot 300 miljarder kronor. En avbetalning på statsskulden med detta belopp skulle minska statens ränteutgifter med i storleksordningen 25 miljarder kronor om året. Samtidigt skulle staten gå miste om utdelningar på cirka 5 miljarder kronor. Netto skulle statens utgiftsminskning bli 20 miljarder kronor.

För kommunerna är situationen annorlunda eftersom skuldläget varierar starkt mellan kommunerna och eftersom inte alla kommunala företag kan antas försälas utan förluster. Vi har därför inte beräknat några utgiftsminskningar för kommunerna.

Avveckling av AP-fonderna

I det nya bidragssystem vi föreslår behövs inte AP-fonderna. De kan därför fasas ut i takt med den 30-åriga övergång vi föreslår. I slutet av år 1997 beräknades AP-fonderna vara värda omkring 620 miljarder kronor, vilket motsvarar 20 miljarder kronor per år i 30 år (om man bortser från den årliga avkastningen och eventuell värdeförändring).

Det hör till saken att riksdagen redan beslutat att överföra ungefär hälften av fonderna till statsbudgeten, först 90 miljarder kronor under åren 1999 och 2000, sedan, enligt budgetpropositionen för 1999 ytterligare 235 miljarder kronor.

SAMMANSTÄLLNING AV EKONOMISKA EFFEKTER FÖR STAT, KOMMUN OCH MEDBORGARNA

Här följer, i tabellform, en sammanfattning av föregående redovisning av effekterna på statens och kommunernas ekonomi (i miljarder kronor). Det bör understrykas att de angivna siffrorna med nödvändighet är ungefärliga och osäkra och närmast att betrakta som indikationer. Det beror inte på bristande räkneförmåga från vår sida, utan på att materien är osäker. Det går helt enkelt inte att göra exakta beräkningar, framför allt inte om man måste ta hänsyn till de dynamiska effekter till följd av beteendeförändringar som alltid uppträder i verkligheten (vilket vi alltså inte gjort).

	Staten	Kommuner na	Hela offentliga sektorn
<i>Produktionsreformen</i>			
Entreprenadmodellen		+ 9	+ 9
Kundvalsmodellen		+ 13	+ 13
<i>Skattereformen</i>			
Höjt grundavdrag		- 6	- 6
Avskaffad statlig inkomstskatt	- 35		-35
Avskaffad dubbelbeskattning av aktieutdelningar	- 10		- 10
Halverade arbetsgivaravgifter	- 110	+ 32	- 78
Avskaffad förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt	- 8		- 8
Sänkt moms	- 30	+ 4	-26
Avskaffad fastighetsskatt	- 16		- 16
<i>Bidragsreformen</i>			
Företagsbidragen	+ 34	+ 3	+ 37
Kommunbidragen	+ 78	- 78	
Organisationsbidragen	+ 4		+ 4

Trygghetsreformen	+ 74		+74
Förenklad byråkrati	+ 4		+ 4
<i>Försäljningar och avvecklingar</i>			
Statliga bolag	+ 20		+ 20
Avvecklade AP-fonder	+ 20		+ 20
Nettoresultat	+ 25	- 23	+ 2

SLUTORD

Våra kalkyler slutar med ett överskott på 25 miljarder kronor för staten och ett underskott på 23 miljarder kronor för kommuner och landsting, netto plus två miljarder kronor för den offentliga sektorn.

Detta utfall realiserar emellertid inte förrän alla de reformer vi föreslagit är genomförda. I de flesta fall räknar vi med en omställnings- och genomförandeperiod på tio år, i något fall (pensionerna) betydligt längre. Tabellen tecknar alltså bilden av hur det skulle se ut med den offentliga sektorns finanser om tio år ifall våra förslag började genomföras idag (bortsett då från att vi räknar med att just pensionsreformen tar längre tid).

Observera att vi inte har räknat med några så kallade dynamiska effekter. Vi har alltså inte tagit hänsyn till att medborgarna kommer att anpassa sitt beteende efter de förändringar vi föreslår. Detta är naturligtvis en orealistisk prognos för framtiden.

Om vi emellertid antar att det blir beteendeförändringar - till exempel att företagandet får upp farten när skatterna sänks etc. - så kommer utfallet för stat och kommun att bli mycket bättre än vad vi redovisar.

Enligt våra beräkningar - alltså fortfarande utan hänsyn till de dynamiska effekter som reformerna troligen medför - kommer reformerna sammantagna att medföra att de offentliga

utgifternas andel av bruttonationalprodukten sjunker från dagens 61 procent till drygt 51 procent.

Samtidigt sjunker skattetrycket från dagens 55 (?) procent av bruttonationalprodukten till ungefär 46 procent. Köpkraft motsvarande nästan tio procent av BNP flyttas från politikernas kontroll till medborgarnas egen. Det motsvarar 180 miljarder kronor eller över 20 000 kronor per medborgare eller runt 80 000 kronor för en familj. I ökad köpkraft. Per år. Och med dynamiska effekter blir det ännu mer.

Allt detta kan göras utan att det svenska välfärdssamhället i någon rimlig mening skulle kunna sägas bli raserat. Enligt vår uppfattning kan man snarare hävda motsatsen. Välfärdssamhället stärks på välfärdsstatens bekostnad.

Egentligen kan bara den som framhårdar i den gamla svenska modellens människosyn - den som fortfarande tror att det blir bäst för medborgarna om politiker och centralt placerade experter fattar besluten över medborgarnas liv - ha en annan uppfattning än vår.