Regeringens proposition 1992/93:150

med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m. (kompletteringsproposition)

Prop. 1992/93:150

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 15 april 1993 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Anne Wibble

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94 som lades fram i årets budgetproposition kompletteras med hänsyn till senare inträffade förändringar rörande såväl inkomst- som utgiftssidan av budgeten. I samband därmed redovisas en förnyad beräkning av budgetutfallet för innevarande budgetår. Beräkningarna visar att budgetunderskottet för budgetåret 1992/93 förbättras med 8,2 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i årets budgetproposition. Alltså förutses nu ett underskott om 190,1 miljarder kronor. Statens lånebehov beräknas till 233,9 miljarder kronor.

För budgetåret 1993/94 beräknades i budgetpropositionen ett underskott på statsbudgeten om 162,3 miljarder kronor. De nya beräkningarna visar ett underskott på 191,2 miljarder kronor. Statens lånebehov beräknas till 255,3 miljarder kronor.

I propositionen redovisar regeringen i en reviderad finansplan sin bedömning av hur den ekonomiska politiken bör utformas. Regeringens besparingsprogram för åren 1994-1998 preciseras. Åtgärder om 80 miljarder kronor, huvudsakligen på utgiftssidan, aviseras. Vidare ges riktlinjer för den kommunala skattefinansierade verksamheten och för de statliga transfereringarna till kommunsektorn. Ett antal åtgärder för att främja sysselsättningen föreslås.

1 *Riksdagen 1992/93. 1 saml. Nr 150*

Rättelse: Bilaga 1 s. 5 sista stycket ändrat till: Regeringen---för-

Som särskilda bilagor till propositionen har fogats bl.a. en reviderad nationalbudget för år 1993 med en prognos för den svenska ekonomin åren 1993-1994 samt en kalkyl över ekonomin i ett medelfristigt perspektiv. Vidare redovisas en långsiktig konsekvenskalkyl för budgetåren 1993/94-1997/98.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsråden Wibble, Hellsvik, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, Ask, Hörnlund, Friggebo

---

Proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m. (kompletteringsproposition)

Statsrådet Wibble anför:

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1992/93:100) förelagt riksdagen ett förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94. I de delar där förslaget innehöll endast beräknade anslagsbelopp har regeringens förslag därefter redovisats i särskilda propositioner.

Enligt bestämmelserna i 3 kap. 2 § riksdagsordningen skall regeringen — förutom förslaget till statsbudget i budgetpropositionen — avge ett särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för det kommande budgetåret i den s.k. kompletteringspropositionen. Detta förslag bör nu lämnas till riksdagen. I samband därmed bör regeringen redovisa sin bedömning av den ekonomiska politiken i en reviderad finansplan. Likaså bör en reviderad nationalbudget tillställas riksdagen. I kompletteringspropositionen bör också tas med vissa frågor som har klara samband med den ekonomiska politiken och budgetpolitiken m.m. och som bör behandlas av riksdagen under det innevarande riksmötet.

Statsrådet Wibble föredrar den reviderade finansplanen samt redogör för statsbudgetens utgifter och beräknade inkomster under nästa budgetår, m.m. Statsråden Hellsvik, Björck, Könberg, Odell, Wibble, Lundgren, Ask, Hörnlund och Friggebo föredrar de ifrågavarande förslagen inom Justitie-, Försvars-, Social-, Kommunikations-, Finans-, Utbildnings-, Arbetsmarknads-, Kultur- samt Civildepartementens områden. Anförandena redovisas i underprotokollen för resp. departement.

Statsrådet Wibble hemställer att regeringen i en gemensam proposition förelägger riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder och de ändamål som de hemställt om.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen beslutar vidare att de anföranden som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen enligt följande:

Reviderad finansplan m.m.	Bilaga 1
Justitiedepartementet	Bilaga 2
Försvarsdepartementet	Bilaga 3
Socialdepartementet	Bilaga 4
Kommunikationsdepartementet	Bilaga 5
Finansdepartementet	Bilaga 6
Utbildningsdepartementet	Bilaga 7
Arbetsmarknadsdepartementet	Bilaga 8
Kulturdepartementet	Bilaga 9
Civildepartementet	Bilaga 10

Reviderad finansplan

1 Den ekonomiska politiken i sammanfattning

Sverige befinner sig i en svår ekonomisk kris. Det allvarliga läget är en följd av flera decenniers oförmåga att åtgärda djupgående obalanser i ekonomin. Krisen medför stora påfrestningar för enskilda människor. Det allvarligaste problemet är den uteblivna tillväxten och den höga arbetslösheten.

Regeringens ekonomiska politik är en samlad strategi för att genom god tillväxt bygga en stabil grund för välfärden och sysselsättningen. Ekonomin måste bli sund igen. Det skall löna sig att arbeta och att investera för framtiden. Vi får inte fortsätta att vältra över kostnader på kommande generationer.

De skall inte tvingas betala för den konsumtion som dagens hushåll på felaktiga grunder beviljat sig själva. En accelererande skuldsättning måste undvikas för att våra barn och barnbarn inte skall behöva betala alltmer för allt sämre offentliga tjänster. Detta vore både omoraliskt och orättvist.

Med ett kraftfullt program för att komma tillrätta med obalanserna i de offentliga finanserna kan utvecklingen vändas i positiv riktning. Reformeringen av välfärdspolitiken innebär också förbättringar av samhällsekonomins funktionssätt. Motiven stärks för arbete och sparande och produktivitetsutvecklingen i hela ekonomin stimuleras. Frukterna av de omfattande strukturreformer som redan beslutats och nu föreslås kan skördas så att tillväxten kommer åter, arbetslösheten minskar och en stabil bas för välfärden skapas. Medborgarnas levnadsstandard kan öka.

Målet är att skapa ett Sverige där frihet för den enskilde förenas med rättvisa och social trygghet. Vi skall satsa på människor. Kunskap, kreativitet och nyfikenhet skall tas tillvara. En valfrihetsrevolution inom välfärdspolitiken ökar den enskildes makt. Var och en får självständigt fatta fler viktiga beslut.

Alla människor skall ges samma möjligheter i livet. Det kräver en stark ekonomi och en stark välfärdspolitik.

Sveriges ekonomiska problem kan bara lösas genom åtgärder som stimulerar tillväxten och som är förenliga med en långsiktigt god ekonomisk utveckling med hög sysselsättning och låg inflation. Tilltron till den svenska ekonomins långsiktiga utvecklingskraft är helt avgörande för möjligheterna att, också på kort sikt, bekämpa arbetslösheten.

Sverige kan komma stärkt ur krisen. Viktiga ljuspunkter i den ekonomiska utvecklingen visar att regeringens politik leder rätt och att en exportledd expansion med ökade investeringar är inom räckhåll. Med den politik som regeringen föreslår är målet att återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagarnation med en stark och växande ekonomi nu i sikte. Med en kraftfull politik som systematiskt angriper de strukturella obalanserna har vi alla förutsättningar att återerövra den ledande ställning bland de utvecklade länderna som vi en gång hade. Det innebär att Sverige mot mitten av 1990-talet kommer upp i en varaktig ekonomisk tillväxt på samma nivå som jämförbara europeiska länder.

1.1 Den svenska ekonomin – problem och möjligheter

Den svenska ekonomin präglas för närvarande av stora problem: fallande produktionsnivå, hög arbetslöshet, finanskris och ett stort underskott i de offentliga finanserna. Sverige genomlider nu sviterna av omställningen efter överhettningsåren på 1980-talet. Läget förvärras av den svaga internationella konjunkturen.

De grundläggande problemen i den svenska ekonomin är främst av långsiktigt slag: svag tillväxt, stark inflationsbenägenhet och bristande utvecklingskraft i såväl näringslivet som den offentliga sektorn. Dessa svagheter hänger samman med brister i de senaste tjugo årens politik och samhällsinstitutioner. Hinder för stabilitet och tillväxt har byggts upp och förvärrats under lång tid.

Sverige genomgår en nödvändig och oundviklig anpassning till en sundare ekonomisk struktur. Att denna anpassning alltför länge sköts på framtiden har lett till smärtsamma övergångsproblem som bidrar till krisens djup.

De kortsiktiga och långsiktiga problemen i svensk ekonomi måste ses i ett sammanhang. Problemen kan bara lösas om stabiliseringspolitiken och strukturpolitiken samverkar.

Det finns inga snabba och enkla lösningar på Sveriges problem. Vägen ur krisen är lång och mödosam. Att bekämpa krisen kommer på kort sikt att kräva insatser av och medföra kännbara uppoffringar för alla medborgare. Men om vi avstår från att ta itu med de ekonomiska problemen blir följden permanent hög arbetslöshet, varaktigt sänkt levnadsstandard och kraftigt minskade resurser till välfärdspolitiken. En sådan utveckling skulle medföra stora fördelningspolitiska problem och måste med kraft förhindras.

Det allvarligaste problemet är *den höga arbetslösheten*. Den leder till stora sociala problem och innebär ett samhällsekonomiskt slöseri med mänskliga resurser. Därför måste kampen mot arbetslösheten stå i centrum för den ekonomiska politiken.

Fallet i industriproduktionen som inleddes under 1990 uppgår till sammanlagt ca 15 % under perioden 1990—1993. Att ekonomin åter börjar växa är en förutsättning för att trygga sysselsättningen och välfärden.

En viktig faktor i den ekonomiska utvecklingen är den *skuldanpassningsprocess* som övergången från hög till låg inflation medför. Efter den extremt höga skuldsättning som byggdes upp under 1980-talet sker nu en snabb minskning av skuldsättningen för att klara de höga realräntor som bl.a. inflationsnedväxlingen bidragit till. Detta medför att privat konsumtion och näringslivets investeringar hämmas. Den inhemska efterfrågan minskar.

De stora *kreditförlusterna i bankerna* har medfört stora kostnader för staten. Svårigheter att klara kapitaltäckningskraven riskerar leda till en restriktiv utlåningspolitik från bankernas sida. En sådan utveckling kan bidra till att försvåra återhämtningen av ekonomin.

De offentliga finanserna uppvisar ett mycket stort underskott. För 1993 beräknas underskottet uppgå till cirka 195 miljarder kronor, vilket motsvarar 22 000 kronor per invånare. Underskottet består av två delar: Den ena delen är en följd av att lågkonjunkturen och den fallande produktionen leder till lägre skatteintäkter och höga kostnader för arbetslösheten. Den andra delen, det *strukturella underskottet*, uppgår till 74 miljarder kronor och kommer inte att försvinna vid en konjunkturuppgång. Stora delar av detta underskott grundlades under 1970- och 80-talens offentliga utgiftsexpansion. De utgiftssystem som byggdes upp har visat sig långsiktigt ohållbara.

Trots att svensk ekonomi befinner sig i en allvarlig nedgångsfas finns det också viktiga ljuspunkter som visar att förutsättningarna för en återhämtning har stärkts.

De strukturreformer som genomförts under de senaste åren har förbättrat förutsättningarna för *ekonomisk tillväxt* i Sverige. Skattereformen och förändringar i socialförsäkringarna har stärkt incitamenten för arbete och sparande. Den offentliga sektorns tjänsteproduktion har öppnats för konkurrens. EES-avtalet och den nya konkurrenslagen kommer ytterligare att öka konkurrensen på produktmarknaderna.

Inom näringslivet sker en kraftig förbättring av *konkurrenskraften*. De svenska företagen stärker sina positioner på världsmarknaderna och *exporten* väntas öka med 4 1/2 % under 1993 och 9 % under 1994, trots en svag tillväxt på de viktigaste marknaderna. *Investeringarna i industrin* väntas öka, långsamt i år men snabbare under 1994 då expansionen väntas bli lika stark som under högkonjunkturen på 1980-talet.

Den *underliggande inflationstakten* är mycket låg. En fortsatt låg och stabil inflation är en förutsättning för varaktigt lägre räntor.

Sammantaget innebär detta att grunden är lagd för en export- och investeringsledd expansion av den svenska ekonomin under resten av 1990-talet.

1.2 Den ekonomiska politikens inriktning

För att möjligheterna till en god ekonomisk utveckling skall kunna tillvaratas ställs höga krav på den ekonomiska politiken. Tilltron till den svenska ekonomins utvecklingskraft måste förstärkas. En hållbar strategi för att varaktigt minska de offentliga underskotten är helt nödvändig för att skapa denna tilltro.

Osäkerhet om budgetutvecklingen är förenad med betydande kostnader, bl.a. genom höga räntor och en försvagad växelkurs. Därmed försvåras en återhämtning av ekonomin. Regeringens politik är inriktad på att eliminera denna osäkerhet genom att lägga fast en långsiktig och trovärdig plan med konkreta åtgärder för sanering av de offentliga finanserna.

Det övergripande målet för den ekonomiska politiken är att genom god tillväxt bygga en långsiktigt stabil grund för välfärden och sysselsättningen. Under de närmaste åren bör — i enlighet med vad som också anfördes i finansplanen i januari — följande riktlinjer gälla för den ekonomiska politiken:

1. *Den ekonomiska politiken skall präglas av ansvar för kommande generationer.* Vi har som nation under lång tid levt över våra tillgångar. Nu måste vi tänka om. Vi får inte fortsätta att vältra över kostnader på våra barn och barnbarn.
2. *Ett gott företagsklimat skall skapas.* Detta sker genom strategiska skattesänkningar, satsningar på forskning, utbildning och infrastruktur och avregleringar för att öka konkurrensen. I detta sammanhang är EES-avtalet och ett framtida svenskt medlemskap i EG av central betydelse.
3. *Arbetslösheten skall bekämpas. Detta kräver såväl långsiktigt som kortsiktigt verkande åtgärder.* På lång sikt kan sysselsättningen endast tryggas genom en politik som leder till hög och uthållig tillväxt, god konkurrenskraft och varaktigt låg inflation. På kort sikt måste arbetslösheten mötas med en aktiv arbetsmarknadspolitik med arbetslinjen som grund. Målet skall vara att förhindra långtidsarbetslöshet och höja arbetskraftens kompetens.
4. *Inflationstakten skall förbli låg. Detta är en nödvändig förutsättning för varaktigt lägre räntor och återskapad tillväxt.* Det största misstaget i de senaste tjugo årens ekonomiska politik är att prisstabiliseringen alltför länge sköts på framtiden. Om inflationen åter tillåts öka skulle Sverige än en gång tvingas gå igenom den smärtsamma omställningen till lägre inflation. Finans- och penningpolitiken måste utformas så att detta förhindras. Den underliggande inflationstakten på ca 2 % bör bibehållas.
5. *Underskottet i de offentliga finanserna skall minska. Detta kräver stegvist ökande budgetförstärkningar och åtgärder för att främja den ekonomiska tillväxten.* En långsiktig plan för de närmaste årens budgetförstärkningar måste läggas fast. Om vi underlåter att sanera de offentliga finanserna kvarstår en viktig osäkerhetsfaktor i ekonomin vilket gör att återhämtningen fördröjs. Därför måste arbetet med att sanera de offentliga finanserna drivas vidare. Målet är att avlägsna det strukturella underskottet, dvs. den del av underskottet som inte försvinner när konjunkturen förbättras.
6. *Det offentliga utgiftstrycket skall sänkas som ett led i saneringen av de offentliga finanserna. Detta förutsätter fortsatta och målmedvetna utgiftsminskningar.* Omdaningen av socialförsäkringssystemen och åtgärder för att skapa konkurrens i den offentliga tjänstesektorn är viktiga delar av detta arbete. Syftet är att minska de offentliga utgifterna, effektivisera hushållningen med skattemedel och stärka motiven för arbete och sparande.
7. *Den ekonomiska politiken skall bidra till att alla människor ges likvärdiga möjligheter i livet.* Hög sysselsättning och tillväxt är grundläggande förutsättningar för en rättvis fördelning. Likaledes är en generell välfärdspolitik, valfrihetsrevolutionen i välfärden, en aktiv arbetsmarknadspolitik och åtgärder för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män viktiga byggstenar i arbetet för ett tryggt och rättvist samhälle.

8. *Den ekonomiska politiken skall präglas av hänsyn till miljön och naturresurserna. Balansen mellan ekonomi och ekologi måste säkras.* Genom ekonomisk tillväxt ökar utrymmet för nödvändiga miljösatsningar. En offensiv miljöpolitik är i sin tur en förutsättning för att tillväxten skall bli uthållig. Utvecklingen av ekonomiska styrmedel är ett centralt inslag i en sådan politik.
9. *Den ekonomiska politiken skall tillvarata utvecklingsmöjligheterna i Sveriges alla regioner. Detta gäller inte minst landsbygden och de mindre orterna.* Regionala obalanser var en bidragande orsak till överhettningen under 1980-talet. En kraftfull regionalpolitik är ett viktigt medel för att tillvarata resurser i hela landet. Satsningar på infrastruktur och åtgärder för att förbättra villkoren för de mindre företagen är i detta sammanhang av stor betydelse.
10. *Samhällets förankring i en god etik är av central betydelse för en väl fungerande ekonomi.* Till de växande obalanserna i svensk ekonomi under 1980-talet bidrog bristen på respekt för de normer och värderingar som är grunden för vårt välstånd. Politikens utgångspunkt skall vara den etik som betonar det personliga ansvaret. Därmed minskar behovet av hämmande detaljregleringar och förutsättningarna för en effektiv ekonomisk struktur förbättras.

1.3 En politik för att bekämpa arbetslösheten och säkra en varaktigt låg inflation

Det främsta stabiliseringspolitiska problemet är den låga tillväxten och den höga arbetslöshet som denna leder till.

Regeringens politik för att skapa nya arbetstillfällen bygger på en kombination av en kraftfull tillväxtpolitik och sanering av de offentliga finanserna. Finans- och penningpolitiken inriktas på att bibehålla en låg inflationstakt. Detta är en förutsättning för en långsiktigt god ekonomisk utveckling med stabil växelkurs, varaktigt lägre räntor, hög tillväxt och tryggad sysselsättning.

En målmedveten sanering av de offentliga finanserna stärker den ekonomiska politikens trovärdighet. Därmed förbättras möjligheterna att sätta in effektiva åtgärder mot arbetslösheten på kort sikt. Tilltro till politikens långsiktighet ger styrka åt kampen mot arbetslösheten på kort sikt.

Finanspolitiken är inriktad på att de offentliga underskotten skall elimineras. Detta sker genom stegvist ökande budgetförstärkningar och åtgärder för att främja den ekonomiska tillväxten.

Sedan regeringsskiftet har beslut fattats som på sikt innebär budgetförstärkningar, i huvudsak minskade offentliga utgifter, med sammantaget drygt 80 miljarder kronor. Riksdagen har också slagit fast att utgifterna för den offentliga konsumtionen skall vara realt oförändrad under den närmaste femårsperioden.

Regeringen redovisar nu förslag om ytterligare förstärkningar av de offentliga finanserna, varav 61 miljarder kronor är besparingar, 15 miljarder kronor är inkomstökningar och 5 miljarder kronor är förstärkningar av ATP-systemet. För åren 1994-1998 föreslås ett program

för förstärkningar om sammantaget 81 miljarder kronor när hänsyn också tas till begränsningen av den offentliga konsumtionen.

Även kommunerna och landstingen måste delta i ansträngningarna för att sanera de offentliga finanserna. Detta innebär att det inte finns något utrymme för uppräkning av statsbidragen till kommunsektorn under de närmaste åren.

Riksdagen har, med ett fåtal undantag, godkänt de förslag till budgetförstärkningar som regeringen lagt fram. Det är dock av central betydelse för politikens trovärdighet att de beslut som fattas har lång varaktighet.

Penning- och valutapolitiken är inriktad på prisstabilitet. Sedan Riksbanken tvingades lämna den fasta växelkursen har penningmarknadsräntorna successivt sänkts. Grunden för denna politik är att tilltron till prisstabiliteten inte får rubbas. Att den låga inflationen blir bestående är en förutsättning för en varaktigt lägre ränta. Detta ökar möjligheterna att höja aktivitetsnivån i ekonomin och därmed minska arbetslösheten. Finanspolitikens inriktning stöder målet om prisstabilitet.

Tillväxtpolitiken syftar till att långsiktigt förbättra den svenska ekonomins effektivitet och tillväxtkraft. Ett stort antal områden berörs av dessa ansträngningar.

Arbetet med att återskapa balansen i den svenska ekonomin tar tid. Under den närmaste tiden kommer arbetslösheten att vara mycket hög. Utan omfattande åtgärder mot den öppna arbetslösheten finns det risk att denna permanentas på en hög nivå. Stora ungdomsgrupper riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Därför bedriver regeringen en *aktiv arbetsmarknadspolitik* innefattande kraftfulla och samordnade insatser på ett flertal områden. Särskilt prioriterade är insatser för ungdomar och åtgärder mot långtidsarbetslöshet.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bidrar till en brett inriktad upprustning av den svenska infrastrukturen. Insatserna omfattar investeringar i vägar, järnvägar, fastighetsbestånd och människors kunskaper. Därmed stärks tillväxtkraften i ekonomin.

Genom *tidigareläggning av tillväxtbefrämjande investeringar* i vägar och järnvägar skapas arbetstillfällen i byggsektorn. Regeringen har lagt förslag om investeringar på totalt 98 miljarder kronor över en tioårsperiod, varav 36 miljarder kronor för de tre närmaste budgetåren.

Ett program för att stimulera *ROT-verksamhet* under 1993 och 1994 genomförs. Insatserna väntas skapa ca 30 000 arbetstillfällen. Programmet innehåller dels en tillfällig skattereduktion för vissa underhållsåtgärder, dels tillfälliga subventioner för att stimulera underhåll och reparationer av bl.a. vissa kommunala byggnader.

För att möta det fortsatt försvagade läget på arbetsmarknaden föreslås ytterligare åtgärder för att motverka arbetslösheten. Förslagen innebär att ytterligare minst 130 000 - 140 000 personer kommer att beredas arbete, utbildning eller praktik. Bland annat föreslås en massiv *satsning på utbildningsområdet*. Ett stort antal extra platser tillförs gymnasieskolan, komvux, folkhögskolan och högskolan.

1.4 En politik för att återupprätta Sverige som tillväxt- och företagarnation

Den ekonomiska tillväxten är grunden för välståndet. Genom tillväxten skapas nya resurser som ger utrymme för ökad privat konsumtion och säkrar en stabil bas för välfärdspolitiken. Tillväxt är också nödvändig för att trygga sysselsättningen.

Den ekonomiska politiken är inriktad på att återskapa tillväxtkraften i den svenska ekonomin. Detta sker genom fortsatta åtgärder för att förbättra ekonomins funktionssätt så att en expansion av näringslivet främjas. De institutionella förutsättningarna för tillväxt måste stärkas. De regler, normer och vanor som omgärdar ekonomiska transaktioner måste vara sådana att transaktionskostnaderna hålls låga. Därigenom möjliggörs ett omfattande välståndsskapande utbyte av varor och tjänster. Sverige behöver genomsyras av hederlighet och respekt för de värderingar som visat vägen under vår långa epok av ekonomisk tillväxt.

Europapolitiken har stor betydelse för möjligheterna att skapa ett gott klimat för företagande och investeringar i Sverige. Genom EES-avtalet blir Sverige del av EG:s inre marknad, vilket bl.a. innebär ökade exportmöjligheter. EES-avtalet är emellertid inte tillräckligt. Endast genom ett fullt medlemskap i EG får Sverige medinflytande över EG:s regelverk. Den 1 februari i år inledde Sverige förhandlingar om EG-medlemskap. Det färdiga förhandlingsresultatet kommer att underställas svenska folket i en folkomröstning.

Sedan regeringsskiftet har en rad *strategiska skattesänkningar* genomförts. Sammantaget har beslut fattats om skattesänkningar på produktion och kapitalbildning med ca 40 miljarder kronor. De viktigaste inslagen är sänkta arbetsgivaravgifter, sänkt energiskatt för industrin, successivt slopad förmögenhetsskatt och slopad omsättningsskatt på aktier.

De *små- och medelstora företagen* står i centrum för regeringens näringspolitik. En rad viktiga förbättringar har redan genomförts. Politiken drivs nu vidare. Under 1993 kommer förslag att läggas om att enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag ges med aktiebolagen likvärdiga skattemässiga möjligheter att investera och expandera. De nya reglerna är avsedda att träda i kraft från 1994. I avvaktan på detta har vissa lindringar i beskattningen genomförts redan för 1993.

Förmågan att tillvarata och utveckla de enskilda människornas kunskap och kompetens är avgörande för Sveriges konkurrenskraft. Sedan regeringsskiftet pågår en snabb *utbyggnad av den högre utbildningen*. Antalet studerande vid universitet och högskolor ökar med ca 50 000 från 1991 till 1995. Samtidigt förändras tilldelningen av resurser till universitet och högskolor för att stimulera nytänkande, kvalitetskonkurrens och effektivitet.

Regeringens *forskningspolitik* syftar till att ge varje forskningsområde bästa tänkbara utvecklingsmöjligheter. Bland annat prioriteras ett förstärkt samspel mellan forskningen och näringslivet. Genom avvecklingen av

löntagarfonderna möjliggörs en kraftig förstärkning av den svenska forskningen.

Snabba och säkra transporter blir ett allt viktigare konkurrensmedel. I propositionen om *investeringar i trafikens infrastruktur* har regeringen föreslagit en långsiktig investeringsplan för goda kommunikationer i hela landet. Satsningarna omfattar bland annat en höjd standard på vägnätet, nya linjer för snabbtåg, förbättringar för godstransporter och särskilda insatser för upprustning av länsvägar och länsjärnvägar. En viktig del i den långsiktiga tillväxtpolitiken är skapandet av en fungerande konkurrens på de svenska varu- och tjänstemarknaderna. Av stor betydelse i detta sammanhang är den av regeringen framlagda konkurrenslagen samt undertecknandet av EES-avtalet. Regeringen har också lagt förslag om avreglering bl.a. på kommunikationsområdet, finansmarknaden, elmarknaden, bostadsmarknaden, skogsbrukssektorn, kommunsektorn och utbildningssektorn. Allt för att tillskapa fungerande marknader.

1.5 En politik för att trygga och förnya välfärden

Den svenska välfärdspolitiken kräver en stark ekonomisk bas. För att trygga välfärden måste obalanserna i ekonomin undanröjas.

Det stora underskottet i de offentliga finanserna gör det nödvändigt att begränsa kostnaderna för välfärdssystemen. Regeringen har inlett en genomgripande översyn och omprövning av *inkomstöverföringarna till hushållen* i syfte att stärka motiven för arbete och sparande och minska de offentliga utgifterna. Detta arbete måste drivas vidare. Särskilt angelägen är en förändring av *pensionssystemet* i enlighet med de riktlinjer som tidigare aviserats och som preciseras i avsnitt 4.3.

Genom den *valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken* som regeringen inlett införs konkurrens i den offentliga tjänstesektorn samtidigt som den enskildes valfrihet och inflytande ökar. Dessa förändringar skapar nya möjligheter till effektiviseringar och kvalitetsförbättringar.

I tider med krympande resurser ställs förmågan att prioritera på hårda prov. Svaga och utsatta grupper måste värnas. Inkomstöverföringar som har störst betydelse för inkomstsvaga grupper har därför undantagits från besparingar, t.ex. bostadsbidragen. Dessutom genomförs ett antal riktade åtgärder för att stödja utsatta grupper.

I syfte att förbättra situationen för *de sämst ställda pensionärerna* har nivån på det kommunala bostadstillägget utjämnats så att bidragen blivit mer enhetliga i olika kommuner. Samtidigt har pensionstillskottet höjts.

En ny *rättighetslag för personer med svåra funktionshinder* införs från 1994. Lagen gäller bl.a. rätt till en personlig assistent. För att sjukvården skall kunna tillförsäkra det ökande antalet gamla och svårt sjuka en god och adekvat vård arbetar utredningen HSU 2000 med förslag som kommer att presenteras under 1994.

1.6 En politik för att säkra en uthållig tillväxt

Åtgärder för att säkra en uthållig tillväxt är en viktig del av den ekonomiska politiken. Sambandet mellan ekonomi och ekologi behöver därför bli tydligt. På samma sätt som Sveriges skuld på det ekonomiska området behöver minska, måste också en miljöskuld begränsas. Med miljöskuld menas kostnaden för att återställa redan uppkomna skador på miljön. Därigenom garanteras även framtida generationer rätten till en god miljö.

All produktion av varor och tjänster, inklusive underhållet av dessa, kommer ytterst från ekosystemen. Hårda miljökrav måste ställas och långtgående åtgärder vidtas för att ställa om produktion och konsumtion i en riktning som innebär att naturens bärkraft inte överskrids. Miljökrav kan spela en viktig, positiv roll i strukturomvandlingen. Åtgärder för att minska miljöskulden medför därmed ökade möjligheter att exploatera nya och för framtiden strategiskt viktiga tillväxtmarknader. Dessa möjligheter torde i det korta perspektivet ha störst betydelse för små och medelstora företag. Inte sällan är denna produktion relativt sett arbetskraftsintensiv, vilket i nuvarande konjunkturläge framstår som särskilt positivt.

Regeringen har givit i uppdrag åt konjunkturinstitutet att utveckla metoder för att komplettera de traditionella nationalräkenskaperna med miljö- och naturresursräkenskaper, s.k. *gröna nationalräkenskaper.*

Miljöproblemen blir alltmer internationella. Utsläpp i luft, hav och vattendrag känner inga nationsgränser. Regeringen lägger därför stor vikt vid *det internationella miljösamarbetet.*

Det mest allvarliga globala miljöproblemet är utsläppens påverkan på klimatet. I propositionen om *åtgärder mot klimatpåverkan* föreslås bl.a. att riksdagen godkänner FN:s konvention i klimatfrågor och att koldioxidskatten vidgas till att gälla nytillkommande elproduktion.

I propositionen om *riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling* föreslås åtgärder för att främja ett effektivt utnyttjande av naturresurserna genom återvinning och återanvändning.

1.7 Ekonomikommissionens betänkande

Regeringen uppdrog i höstas åt ett antal fristående forskare att analysera den svenska ekonomins problem och möjligheter i ett långsiktigt perspektiv. Utredningen, som antog namnet Ekonomikommissionen, lämnade i mitten av mars sitt betänkande. Det är nu föremål för remissbehandling.

Kommissionens analys är ett värdefullt bidrag till förståelsen av dagens ekonomiska problem och vad som behöver göras för att lösa dem. Dagens situation sägs vara präglad av en komplicerad blandning av akuta och kroniska problem. Lösningen innehåller därför både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder. Detta överensstämmer i hög grad med den analys regeringen gjort och gör. Det överensstämmer också med inriktningen av den ekonomiska politiken sedan regeringsskiftet.

Ett bärande inslag i rapporten är betoningen av sambandet mellan långsiktiga och kortsiktiga inslag i den ekonomiska politiken. Kommissionen understryker vikten av att långsiktigt verkande åtgärder för att undanröja de värsta av dagens obalanser beslutas nu, helst i bred parlamentarisk enighet. Önskemålet om en bred majoritet i riksdagen sammanhänger med det faktum att åtgärder behöver genomföras under flera år med mellanliggande val.

Kommissionens förslag stödjer i grundläggande avseenden den inriktning av den ekonomiska politiken som regeringen beslutat. På ett flertal områden har konkreta steg redan tagits i den riktning som kommissionen föreslår. Det gäller t.ex. främjande av konkurrens, förändring av den offentliga sektorn, reformeringen av socialförsäkringssystemen samt förstärkningen av den högre utbildningen. På andra områden har regeringen tillsatt utredningar, t.ex. inom arbetsrättens område.

Analysen och förslagen i kommissionens rapport utgår från en bred helhetssyn på den ekonomiska politiken och det politiska beslutsfattandet. En av de stora förtjänsterna med rapporten är just den betoning som görs på sambandet mellan ekonomisk politik och den politiska beslutsprocessen i regering och riksdag.

Vad gäller beslutsprocessen i regeringskansliet pågår sedan ett år en omläggning av budgetprocessen till mer av rambudgettänkande. I fråga om konstitutionella regler har regeringen tagit initiativ till en diskussion mellan riksdagens partier om reformer med den inriktning kommissionen föreslår, t.ex. längre valperioder.

I föreliggande proposition återfinns ställningstaganden till ett antal av kommissionens förslag. Ställning tas också till den allmänna inriktningen och därmed till sambandet mellan långsiktig och kortsiktig politik.

2 Den ekonomiska utvecklingen

2.1 De internationella förutsättningarna

De internationella ekonomiska utsikterna har försämrats sedan prognosen i finansplanen i januari.

Den internationella lågkonjunkturen har visat sig vara mycket mer utdragen än de flesta bedömare räknade med. Det är främst osäkerhet om hur lång tid det kommer att ta för hushåll och företag att minska de skulder som byggdes upp under 1980-talet som gör det svårt att bedöma när konjunkturuppgången kommer.

Tillväxten i *Europa* det närmaste året blir troligen betydligt svagare än det fanns skäl att tro för bara några månader sedan. Också länder där tillväxten länge hållits uppe relativt väl — såsom Frankrike, Italien och Spanien — drabbas nu av en markant nedgång i den ekonomiska aktiviteten.

Det är främst för Tysklands del som bedömningen nu är mer pessimistisk. Dämpningen av den inhemska efterfrågan har visat sig vara

kraftigare än väntat. En ökad trovärdighet i budgetkonsolideringen i såväl Tyskland som flera andra europeiska länder skulle möjliggöra lägre räntor. Den långa räntan i Tyskland har sjunkit betydligt det senaste halvåret. Utrymmet för den tyska centralbanken att gradvis sänka den korta räntan utan att ge avkall på målet att på sikt få ned inflationen till 2 % har ökat. Prognosen för tillväxten i Tyskland i år har de senaste månaderna reviderats ned från 1/2 % till -1 3/4 %.

Utvecklingen i Öst- och Centraleuropa uppvisar både positiva och negativa inslag. Det är främst de länder som genomfört ekonomiska reformer som visar tecken till återhämtning.

De flesta indikatorer i *Förenta staterna* pekar nu i positiv riktning. BNP-tillväxten under senare delen av 1992 var mycket hög, konsumenternas förtroende har stärkts, försäljningen i detaljhandeln och nybyggnationen av bostäder ökar. Det mesta talar för en fortsatt god återhämtning.

Den nya amerikanska regeringens planer på att reducera det federala budgetunderskottet minskar på lång sikt trycket på penningpolitiken och bidrar till att hålla nere de långa räntorna. En stramare finanspolitik bidrar också till att reducera underskottet i bytesbalansen.

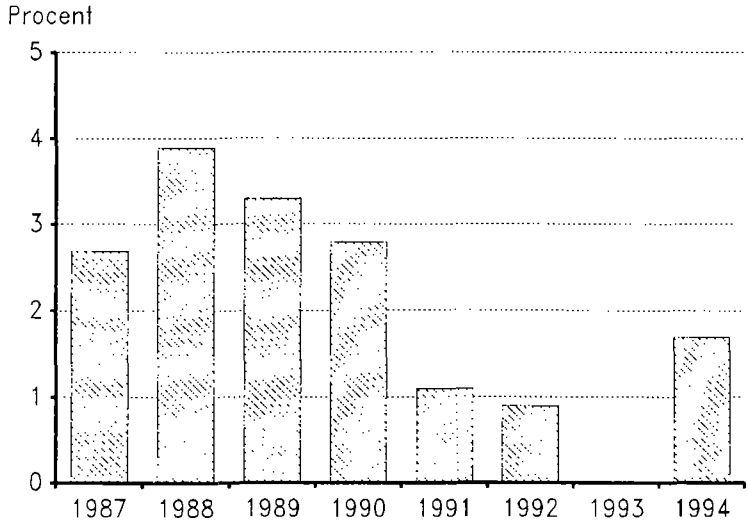
I *Japan* har fallande aktie- och fastighetspriser medfört problem för den finansiella sektorn. Den inhemska efterfrågan har minskat kraftigt och arbetslösheten ökat något. Räntan har stegvis sänkts och diskontot ligger nu på låga 2,5 %.

Den svaga utvecklingen i den japanska ekonomin har lett till att regeringen presenterat nya finanspolitiska åtgärder för att stödja den inhemska efterfrågan. Dessa åtgärder består av vissa skattelättnader, stöd till investeringar i den privata sektorn, särskilda åtgärder för små och medelstora företag samt vissa offentliga investeringar. Åtgärdspaketet är det största som någonsin lagts fram i Japan. Japans statsfinansiella ställning är mycket god och landet har ett mycket stort överskott i bytesbalansen.

Det föreligger ett starkt behov av internationellt ekonomiskt-politiskt samarbete. Ett snabbt och framgångsrikt avgörande i GATT-förhandlingarna, den s.k. Uruguayrundan, skulle undanröja en viktig källa till osäkerhet. Ett misslyckande riskerar att leda till handelskonflikter, förlorade arbetstillfällen och stora välfärdsförluster.

Strävanden till ökat ekonomisk-politiskt samarbete har visat sig i EG:s tillväxtinitiativ i Edinburgh i december 1992 samt i EG:s och EFTA:s gemensamma initiativ i Luxemburg i april 1993. Samtidigt som utrymmet för nya finanspolitiska åtgärder överlag är mycket begränsat, skall existerande manöverutrymme utnyttjas så långt möjligt. Åtgärderna inom EG innefattar upprättandet av nya låne- och garantifaciliteter inriktade främst på projekt inom infrastrukturområdet samt på att stödja små- och medelstora företag. Detta bedöms kunna leda till ökade investeringar motsvarande ca 1/2 % av EG-ländernas samlade BNP över ett antal år. De nationella åtgärderna handlar om att främja investeringar och säkerställa genomförandet av den inre marknaden. Inom EFTA-kretsen avser åtgärderna bl.a. infrastrukturinvesteringar.

Diagram 2.1 Bruttonationalproduktens utveckling i OECD-Europa, årlig procentuell förändring



Källa: OECD och Finansdepartementet.

Sammantaget bedöms BNP-tillväxten i *OECD* som helhet uppgå till endast 1 1/4 % 1993 och till 2 3/4 % 1994. Bakom dessa genomsnittssiffror döljer sig dock stora skillnader: en återhämtning i Förenta staterna och en svag utveckling i såväl Japan som Europa. Den japanska ekonomin väntas trots åtgärderna växa med endast 1/2 % i år och 3 % 1994. I Europa väntas totalproduktionen stagnera i år åtföljt av en tillväxt på 1 3/4 % 1994, diagram 2.1. Förenta staternas tillväxt väntas uppgå till 3 resp. 3 1/2 % de båda åren.

2.2 Utsikterna för den svenska ekonomin 1993-1994

BNP väntas i år sjunka med 1,7 %. Nästa år väntas en tillväxt på 1,2 %. Detta är något svagare än bedömningen i januari. De viktigaste orsakerna till detta är den hastiga försämringen i Europa, främst Tyskland, den större försvagningen av växelkursen, utfallet i slutet av 1992 samt den pågående skuldanpassningen.

Dämpningen av den internationella konjunkturen, främst i Tyskland, medför att marknaderna för svensk export växer långsamt under i första hand 1993 men också under 1994. Marknadstillväxten väntas stanna på ca 2 1/2 % i år och ca 5 % nästa år. Det är väsentligt lägre än bedömningen i finansplanen i januari 1993. De svenska företagens konkurrenskraft förbättras men det är svårare att vinna marknadsandelar i en låg- än i en högkonjunktur. Företagen väntas därför till att börja med utnyttja det

uppkomna utrymmet till att både höja sina vinstmarginaler och öka sina marknadsandelar. Exportvolymen bedöms dock öka betydligt, ca 5 % 1993 och 9 % 1994.

Tabell 2.1 Försörjningsbalans

	Miljarder kr. 1992	Procentuell volymförändring			
		1991	1992	1993	1994
BNP	1 436,5	-1,7	-1,7	-1,7	1,2
Import	375,9	-5,1	1,1	-1,6	3,5
Tillgång	**1 812,4**	**-2,6**	**-0,9**	**-1,7**	**1,9**
Privat konsumtion	772,3	0,8	-1,9	-3,5	-0,2
Offentlig konsumtion	401,0	1,6	0,3	-1,0	-1,4
Stat	116,9	1,5	1,1	-0,5	-1,0
Kommuner	284,1	1,6	0,1	-1,2	-1,5
Bruttoinvesteringar	243,8	-9,0	-11,0	-8,9	-5,7
Lagerinvesteringar[1]	-5,3	-1,5	1,2	-0,2	0,4
Export	400,6	-2,5	2,0	4,7	9,0
Användning	**1812,4**	**-2,6**	**-0,9**	**-1,7**	**1,9**
Inhemsk användning	1411,8	-2,7	-2,0	-4,1	-1,1

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Försvagningen av den svenska kronan har fortsatt. I finansplanen antogs att deprecieringen skulle stanna vid 12—13 %. Den har blivit kraftigare, i dagsläget 19 %. Detta dämpar den inhemska efterfrågan. Den faktiska ekonomiska utvecklingen under senare delen av 1992 visar sig också ha varit sämre än som tidigare antogs. Utgångsläget för 1993 är därmed sämre än vad som angavs i finansplanen. Det skulle krävas en betydande återhämtning under 1993 och 1994 för att kompensera för detta.

Som i flera andra länder betalar hushåll och företag av sina skulder efter den kraftiga låneexpansionen under 1980-talet. Därigenom dämpas på kort sikt konsumtion och investeringar. Denna efterfrågedämpande effekt har blivit oväntat stor. De internationella erfarenheterna visar att processen kan bli lång. Den är dock nödvändig och skapar förutsättningar för en god utveckling. Den inhemska efterfrågan väntas falla med ca 4 % 1993.

Prisfallet på bl.a. fastigheter skärper behovet av att minska skulderna. Så länge aktörerna tror på fortsatt fallande priser avvaktar eventuella köpare.

De långsiktiga inflationsriskerna tar sig uttryck i höga långa räntor. De ekonomiska riskerna och osäkerheten kring bankernas kapitalbaser kan medföra en mer restriktiv kreditprövning. Av dessa skäl kan aktiviteten i ekonomin hämmas. Om denna osäkerhet består i uppgångsfasen när efterfrågan på krediter börjar stiga får detta negativa effekter på tillväxten. Marginalen mellan in- och utlåningsräntor är stor, vilket leder till höga kostnader för både företag och hushåll.

Den låga aktiviteten i ekonomin leder till svag efterfrågan på arbetskraft och stigande arbetslöshet, ca 7 % (mätt med AKU:s nya defini-

tioner, enligt tidigare mätmetod motsvarar detta ca 6,5 %) för 1993. Trots stigande vinster i den konkurrensutsatta sektorn väntas därför lönerna öka i långsam takt. Den statistiskt uppmätta genomsnittslönen ökar på grund av att personer med lägre lön än genomsnittet oftast blir permitterade först när arbetsstyrkan skall minskas. Företag som läggs ner har vanligen relativt lågt löneläge. Avgångsvederlag höjer också lönenivån. Även om ingen enda person får ökad lön medför ändå dessa faktorer att den genomsnittliga lönenivån i ekonomin stiger. Timlönerna beräknas därför stiga med 3 % från 1992 till 1993.

Konsumentpriserna dras upp av de höjda importpriser som följer av den lägre kronkursen och av ökade indirekta skatter. Vid ett värde på den svenska kronan som motsvarar genomsnittsläget för mars kommer KPI sannolikt att stiga med ca 5 1/2 % under loppet av 1993. Detta är något högre än prognosen i finansplanen. Den nuvarande kronkursen innebär en överdriven depreciering och kronan kan därför väntas stiga i värde. Den underliggande inflationstakten är fortfarande låg, 1 1/2 — 2 %.

Tabell 2.2 Nyckeltal
Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993	1994
Disponibel inkomst	4,9	3,1	-4,2	-0,2
KPI årsgenomsnitt	9,4	2,4	5,5	3,5
Sparkvot (nivå i %)	3,4	8,1	7,4	7,5
Industriproduktion	-4,7	-3,0	0,0	9,0
Relativ enhetsarbetskostnad	1,4	-0,7	-22,7	-0,7
Arbetslöshet (nivå i %)	2,9	5,3	6,9	7,0
Handelsbalans (mdkr kr)	30,1	34,5	62,6	87,7
Bytesbalans (mdkr kr)	-20,7	-29,7	-3,3	34,4
Bytesbalans (% av BNP)	-1,4	-2,1	-0,2	2,3

Anm. KPI=konsumentprisindex.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Hushållens disponibla inkomster faller i år. Låga löneökningar, tillfälligt höga prisstegringar och lägre transfereringar bidrar till detta. För ett minskat hushållssparande talar att hushållen i möjligaste mån vill upprätthålla sin konsumtionsstandard. I motsatt riktning pekar den fortfarande pågående skuldanpassningen. Ökad arbetslöshet skapar osäkerhet och kan därmed öka sparandet. En rimlig men osäker bedömning är att den privata konsumtionen faller med ca 3 1/2 %. Hög realränta, ändrade skatte- och transfereringsregler har ökat den långsiktiga sparbenägenheten.

Även den offentliga konsumtionen kommer sannolikt att minska. Inom både den statliga och kommunala sektorn sker effektiviseringar och besparingar.

Bruttoinvesteringarna fortsätter att falla, ca 9 %, främst beroende på utvecklingen för ny- och ombyggnad av bostäder. En volymnedgång på över 25 % är trolig. Den hemmamarknadsinriktade delen av näringslivet fortsätter att dra ned sina investeringar. Däremot väntas den konkurrens-

utsatta sektorns investeringar börja stiga. Dessutom ger infrastrukturinvesteringarnas ökning på ca 50 % ett starkt positivt bidrag till den totala investeringsaktiviteten.

Sammantaget väntas BNP falla med 1,7 % 1993.

En starkare draghjälp från omvärlden i form av högre exportmarknadstillväxt och lägre räntor väntas leda till en återhämtning av den svenska ekonomin under 1994. Det är främst den utlandskonkurrerande sektorn som ökar sin produktion. Hushållens realinkomster beräknas sjunka betydligt långsammare än i år, bl.a. beroende på att deprecieringens och de indirekta skatternas genomslag på priserna försvinner. Därmed begränsas nedgången i privat konsumtion till ca 1/4 %. Den kommunala konsumtionen fortsätter att falla. Näringslivets investeringar utvecklas gynnsammare än i år, på grund av förbättrat vinstläge och ökande efterfrågan.

Sammantaget kan BNP nästa år komma att stiga med drygt 1 %. Till följd av de arbetsmarknadspolitiska insatserna hejdas arbetslösheten och beräknas ligga kvar på ca 7 % (mätt med AKU:s nya definitioner, vilket motsvarar ca 6,5 % med gamla mätmetoder). Den begränsade efterfrågan på arbetskraft medför att lönerna ökar långsamt. Inflationstrycket i ekonomin förblir svagt. Faktiskt uppmätt KPI beräknas stiga med 3 1/4 % under loppet av året, medan den underliggande inflationstakten stannar på ca 2 %.

Tabell 2.3 Sparande
Procent av BNP i löpande priser

	1991	1992	1993	1994
Bruttosparande	**16,5**	**14,5**	**14,1**	**15,2**
Realt sparande	**17,9**	**16,6**	**14,3**	**12,9**
Fasta investeringar	19,3	17,0	14,8	13,2
Lagerinvesteringar	-1,3	-0,4	-0,5	-0,2
Finansiellt sparande	**-1,4**	**-2,1**	**-0,2**	**2,3**
Offentlig sektor	-1,2	-7,8	-13,4	-11,1
Hushåll	2,0	5,5	5,6	5,5
Företag	-2,2	0,2	7,6	7,9

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Kombinationen av en expanderande utlandsberoende sektor och dämpad inhemsk efterfrågan gör att handelsbalansen gradvis kommer att förstärkas ytterligare. Detta för med sig att bytesbalansen sannolikt blir svagt negativ i år för att nästa år uppvisa ett betydande överskott, motsvarande drygt 2 % av BNP, tabell 2.3.

Det finns både mörka och ljusa inslag i den ekonomiska utvecklingen. Till ljuspunkterna hör den låga underliggande inflationen, sjunkande räntor, den förbättrade konkurrenskraften och som följd därav ökande export. Det främsta hotet mot återhämtningen i ekonomin kommer från de finansiella obalanserna och den svagare internationella konjunkturen.

3 Stabiliseringspolitiken

3.1 Finanspolitiken och den stabiliseringspolitiska avvägningen

Den svenska ekonomin befinner sig i en djup kris med hög arbetslöshet, finansiella obalanser och ett stort underskott i de offentliga finanserna.

Den ökade internationaliseringen sätter gränser för stabiliseringspolitiken. Samtidigt innebär den rörliga växelkursen nya förutsättningar. Under den fasta växelkursen kunde penningpolitiken inte användas för att påverka den inhemska efterfrågan och finanspolitiken bar då huvudansvaret för att skapa förutsättningar för en stabil efterfrågenivå. Vid rörlig växelkurs får finanspolitiken betydligt svagare effekter på efterfrågan. Däremot ökar penningpolitikens möjligheter att påverka den ekonomiska utvecklingen. Den allvarligaste konsekvensen av den ekonomiska krisen är den höga arbetslösheten. En hög arbetslöshet under lång tid ökar risken för bestående långtidsarbetslöshet och en omfattande utslagning från arbetsmarknaden. En sådan utveckling måste förhindras. Att försöka öka sysselsättningen genom en generell stimulanspolitik är emellertid ingen framkomlig väg.

I dag skulle en finanspolitisk expansion, genom ofinansierade utgiftsökningar eller ofinansierade skattesänkningar, späda på budgetunderskottet och därmed ge näring åt de långsiktiga inflationsförväntningarna. Förtroendet för den ekonomiska politiken skulle allvarligt skadas. Risken för en ytterligare försvagning av kronan skulle då vara betydande.

Nackdelarna av en allmän finanspolitisk expansion i form av ett bestående högre budgetunderskott och, på grund av den därav följande högre räntan, lägre förtroende, lägre investeringar överväger därför klart de fördelar som skulle kunna uppnås genom en på kort sikt något högre aktivitetsnivå.

En sådan utveckling skulle motverka den efterfrågestimulans som expansionen syftade till. Effekten riskerar att bli den motsatta: ytterligare ökningar av arbetslösheten.

En penningpolitisk expansion genom snabba och kraftiga sänkningar av den korta räntan som inte grundas på en långsiktig och trovärdig budgetsaneringspolitik är inte heller någon framkomlig väg. En sådan omläggning av politiken skulle riskera tilltron till fastheten i låginflationspolitiken och därmed kunna leda till stigande långa räntor med negativa effekter på investeringsvilja och inhemsk efterfrågan. Även i detta fall uppkommer långsiktiga skadeverkningar bl.a. genom högre inflation som dominerar de fördelar som kan uppnås genom en sannolikt mycket begränsad ökning av aktiviteten.

Genom åtgärder för att stärka den ekonomiska politikens långsiktiga trovärdighet kan emellertid en ökad stabiliseringspolitisk handlingsfrihet uppnås.

Balansproblem kan bara lösas genom åtgärder som är förenliga med en långsiktigt god ekonomisk utveckling med hög sysselsättning och låg inflation. Tilltron till långsiktigheten i låginflationspolitiken och

saneringen av de offentliga finanserna får inte rubbas. En effektiv stabiliseringspolitik måste uppfylla dessa restriktioner.

Genom beslut i dag om successivt ökande budgetförstärkningar under de närmaste åren stärks tilltron till möjligheterna att skapa balans i de offentliga finanserna. En sådan trovärdig plan ökar den kortsiktiga handlingsfriheten.

Beslut om en plan för långsiktig och trovärdig sanering av de offentliga finanserna skapar utrymme för lägre räntor. Detta skulle bidra till ytterligare budgetförstärkningar, bl.a. genom lägre offentliga ränteutgifter och minskade kostnader för bankstöd. Varaktigt lägre räntor medför också en allmän förstärkning av efterfrågeläget i ekonomin, vilket motverkar den efterfrågedämpande effekt som kan uppkomma genom en stramare finanspolitik. Det är sålunda genom att skapa förutsättningar för lägre räntor som ekonomin bör stimuleras.

En lägre ränta åstadkommen genom ökad trovärdighet för budgetpolitiken är den enskilda faktor som har störst betydelse för att höja aktivitetsnivån i ekonomin och därmed minska arbetslösheten. Det faktum att räntorna inte har sjunkit lika mycket som inflationstakten kan till stor del förklaras av att Sverige under lång tid varit ett höginflationsland. En förutsättning för lägre räntor är därför en varaktigt låg inflationstakt.

Den underliggande inflationstakten är nu mycket låg, ca 2 %. Denna låga inflationstakt har uppnåtts efter en period med sjunkande aktivitet och betydande kapitalförluster. Detta utgör en smärtsam men oundviklig anpassning efter överhettningen i slutet av 1980-talet.

En central uppgift för den ekonomiska politiken är att bibehålla en låg underliggande inflationstakt och låga löneökningar. Om inflationen tillåts öka skulle Sverige än en gång tvingas genomgå den smärtsamma omställningsprocessen till lägre inflation.

Riskerna för att Sverige driver in en ny inflations- och lönespiral skall inte underskattas. Den svenska ekonomin har ett antal särdrag som medför att inflationen lätt kan återkomma. Sedan länge har lönebildningsprocessen medfört att kostnaderna ökat mer än produktiviteten.

Behovet av att förhindra att nya inflationsförväntningar uppstår är avgörande för stabiliseringspolitiken. En stimulanspolitik som leder till en fallande krona skulle genom ökade importpriser ge upphov till nya inflationsimpulser. Finans- och penningpolitiken måste därför utformas så att en varaktigt låg inflation säkras.

3.2 Penning- och valutapolitiken

I november 1992 tvingades Riksbanken efter omfattande valutautflöden att överge den fasta växelkursen. Kraven på den ekonomiska politiken är emellertid oförändrade. Målet om en låg och stabil inflation ligger fast.

Fullmäktige i Riksbanken har enhälligt slagit fast att prisstabilitet alltjämt är det övergripande målet för penningpolitiken. För 1995 och följande år anges målet till en ökning av konsumentprisindex på 2 %, med en tolerans om $\pm$ 1 procentenhet.

En rörlig växelkurs är förknippad med vissa nackdelar. Osäkerhet om växelkursens utveckling skapar instabila villkor för utrikeshandel och investeringar. För en liten och handelsberoende nation som Sverige är en fast växelkurs i längden att föredra. En sådan politik gör det också lättare att skapa tilltro till låginflationspolitiken.

Sverige bör därför på sikt återgå till en fast växelkurs. Detta förutsätter emellertid att den fasta växelkursen kan göras trovärdig.

Kronans kurs har försvagats väsentligt sedan november 1992. En orsak till det kraftiga kursfallet är att den ökade osäkerhet som följer av den flytande växelkursen medfört att många företag amorterat av sina lån i utländsk valuta.

En kraftig depreciering av kronan skapar en obalanserad ekonomisk utveckling där den inhemska efterfrågan stramas åt samtidigt som snabbt stigande vinster inom exportsektorerna riskerar att driva upp lönerna. En svagare krona riskerar också att ge näring åt inflationsförväntningarna. Det är därför viktigt att förutsättningar skapas för en stabilisering av kronans värde på en rimlig nivå.

Det är angeläget att en lägre räntenivå kan uppnås. En lägre ränta skulle förbättra det inhemska efterfrågeläget och minska problemen i fastighetssektorn och banksystemet. Den ekonomiska politiken måste utformas så att tilltron till den svenska ekonomins långsiktiga utvecklingkraft stärks. Bara då kan utrymme skapas för en uthålligt lägre räntenivå. En hållbar strategi för att minska de offentliga underskotten är här av central betydelse.

Utvecklingen på penning- och valutamarknaderna under de senaste månaderna har visat att osäkerhet om de politiska förutsättningarna för att bedriva en fast ekonomisk politik skapar omedelbar oro på penning- och valutamarknaderna. De effekter på ränta och växelkurs som följer av en sådan oro orsakar stora kostnader för nationen.

Penningpolitiken har i enlighet med prisstabiliseringsmålet inriktats på en försiktig hantering av marginalräntan. Sedan den 19 november 1992 har marginalräntan sänkts från 12,5 till 9,75 %. Jämfört med sommaren 1992, då ett relativt lugn rådde på penning- och valutamarknaderna, har de korta räntorna fallit med ca 2,5 procentenheter. Skillnaden gentemot den korta tyska räntan är för närvarande ca 2 procentenheter. Den långa räntenivån, som Riksbanken inte direkt kan styra, är i stort sett oförändrad. Här är skillnaden gentemot den tyska räntan större, ca 3 procentenheter.

Den hittills förda penningpolitiken med en försiktig hantering av marginalräntan, bedriven på ett sätt som inte rubbar tilltron till fastheten i låginflationspolitiken, är en långsiktig styrkefaktor i den ekonomiska politiken.

En omläggning av penningpolitiken mot snabba och kraftiga räntesänkningar utan ett trovärdigt budgetsaneringsprogram skulle riskera tilltron till låginflationspolitiken och därmed kunna pressa ned kronkursen och ge upphov till inflationsimpulser. Detta skulle skapa förväntningar om en högre inflation i framtiden och driva upp de långa räntorna.

Låga räntor är möjliga enbart om penning- och finanspolitiken i förening bidrar till att förtroende skapas för penningvärdets stabilitet.

Ett stärkt förtroende för den ekonomiska politikens långsiktighet skulle öka den kortsiktiga handlingsfriheten för penningpolitiken. Riksbanksutredningen (SOU 1993:20) har lagt fram förslag som kan bidra till detta. Bland annat föreslås att Riksbankens mål att värna penningvärdet skall lagfästas och att formerna för att utse fullmäktige i Riksbanken bör ändras så att tilltron till penningpolitikens långsiktighet stärks. Det är min uppfattning att förändringar i denna riktning är önskvärda. Efter remissbehandlingen av betänkandet bör regeringen återkomma med en proposition i denna fråga.

3.3 Lönebildningen

Ekonomikommissionen pekar ut institutionerna på arbetsmarknaden och lönebildningsprocessen som en bidragande orsak till de återkommande kostnadskriserna.

Jag delar kommissionens uppfattning att lönebildningen måste reformeras. Lönebildningen, både utvecklingen av den allmänna lönenivån och lönestrukturen, är dock i allt väsentligt ett ansvar som vilar på arbetsmarknadens parter. Staten påverkar förutsättningarna genom den ekonomiska politiken, arbetsmarknadslagstiftningen m.m. Staten bör avstå från inkomstpolitik. Erfarenheterna av statliga ingrepp i lönebildningen manar inte till efterföljd.

Den fasta växelkursen var en viktig del av låginflationspolitiken. Alltför höga löneökningar ledde till press på valutakursen, stigande räntor och åtstramning som minskade sysselsättningen. Sambandet mellan alltför höga lönelyft och sysselsättningsutvecklingen blev tydligt. Kostnadsläget kunde successivt ha återställts genom en ansvarsfull lönebildning.

Det faktum att Sverige nu har en rörlig växelkurs förändrar inte de spelregler som gäller för lönebildningen. Arbetsmarknadens parter måste också under rörlig växelkurs ta hänsyn till avvägningen mellan löne- och sysselsättningsutveckling. Löneutrymmet fastställs ytterst av produktivitetsutvecklingen. En ansvarslös lönebildning kommer att motverkas av en stram finans- och penningpolitik.

Statens huvuduppgift är att föra en sådan ekonomisk politik att allmänt goda förutsättningar för lönebildningen skapas. Ett exempel på detta är skattereformen. Genom de väsentligt sänkta marginalskatterna krävs det numera en mycket lägre ökning av lönen före skatt för att uppnå en given ökning av lönen efter skatt. Övergången till generella statsbidrag innebär att kommunerna liksom privata arbetsgivare får bära de fulla kostnaderna för en löne- eller volymökning. Sambandet mellan löne- och sysselsättningsutveckling blir mera påtagligt.

Det direkta ansvaret för lönebildningens följder har ökat. De egna avgifterna i arbetslöshetsförsäkringen har höjts. Ytterligare höjningar blir sannolikt aktuella i samband med att arbetslöshetsförsäkringen reformeras. Därmed blir kostnaderna för arbetslöshet mera påtagliga för personer som har arbete, vilket kan bidra till att lönerna inte hamnar på en

ohållbar nivå. Arbetslöshetsersättningarna och utbildningsbidragen sänks fr.o.m. 1 juli 1993 vilket bör kunna bidra till en dämpad löneutveckling.

I budgetpropositionen redovisades ett förslag som innebär att ramar för myndigheternas förvaltningskostnader införs och att Statens arbetsgivarverk ombildas och får en i förhållande till regeringen mer självständig ställning. Liknande tankegångar framfördes också av ekonomikommissionen i dess betänkande. Denna decentralisering liksom de nya villkoren för kommunerna medför också att det blir allt svårare för regeringen att direkt ingripa i lönebildningen. Ansvarsfördelningen blir klarare.

3.4 Arbetsmarknadspolitiken

En hög och stabil sysselsättning kan endast tryggas genom ekonomisk tillväxt. Regeringens politik för att komma till rätta med obalanserna i samhällsekonomin skapar förutsättningar för detta. Endast i en dynamisk ekonomi med livskraftiga företag kan människors rättmätiga krav på riktiga arbeten tillfredsställas. Arbetsmarknadspolitiken är endast ett komplement till en sådan ekonomisk politik, men ett komplement som fyller en viktig funktion i den ekonomiska kris vi nu befinner oss.

Innan den förda politiken för en högre tillväxt ger resultat i form av minskad arbetslöshet krävs aktiva insatser för att förhindra permanent utslagning från arbetsmarknaden. Speciella åtgärder krävs också för att möjliggöra för unga människor att få sitt första arbete. Arbetslinjen ligger fast. Såväl individen som samhällsekonomin mår bäst av att den som förlorat sin ordinarie anställning aktivt utnyttjar sina kunskaper och tid i aktiva åtgärder eller förkovrar sig. På så sätt förhindras att människor passiviseras eller förlorar kontakten med arbetsmarknaden.

Läget på arbetsmarknaden är mycket allvarligt. Sedan årsskiftet 1990/91 då nedgången började har sysselsättningen minskat med ca 400 000 personer, eller med 9 % av arbetskraften. Betydande insatser har gjorts för att bemästra den stigande arbetslösheten: en rad nya åtgärdsformer såsom ungdomspraktikplatser och arbetslivsutveckling har utvecklats, infrastrukturinvesteringar av en historisk omfattning har beslutats och tidigarelagts. Såväl gymnasiet som högskolan har ökat sin intagning. Dessutom utnyttjas hela arsenalen av traditionella arbetsmarknadsåtgärder.

Prognoserna visar att arbetslösheten sannolikt kommer att kulminera under nästa budgetår. De förslag som nu läggs fram innebär att åtgärderna får en långt större omfattning än tidigare. För att så många människor som möjligt skall nås av den aktiva arbetsmarknadspolitiken sker en koncentration och omläggning till billigare åtgärder. De medel som står till buds måste utnyttjas så att de räcker till fler. Risken för en kraftigare ökning av arbetslösheten än hittills bland kvinnor måste också särskilt uppmärksammas.

Det nu framlagda förslaget innebär en offensiv för upprustning och förnyelse på en rad fronter. Tillsammans med de åtgärder som föreslogs i budgetpropositionen erbjuds totalt 400 000 personer arbete eller

utbildning. Upprustningen omfattar ett flertal samhällssektorer, från affärsverkens nyinvesteringar till utbyggd utbildning inom det ordinarie utbildningsväsendet.

Investeringar i människor genom utbildning är den viktigaste kapitalplacering folkhushållet kan vidta. Förkovran och kompetensutveckling är grunden för tillväxt och välfärd. Därför satsar regeringen på en kraftig *upprustning och förnyelse av kunskap och kompetens*. Den mera kostsamma arbetsmarknadsutbildningen får nu stå tillbaka för en kraftig expansion av det reguljära utbildningsväsendet. Det innebär att resurser avsätts för 40 000 platser i gymnasieskolan, 33 000 platser i kommunal vuxenutbildning, 13 000 platser i folkhögskolor och folkbildning samt ytterligare 3 000 platser i högskola. Utbildningsinsatser för invandrare bör innefatta betydande inslag av svenskundervisning för att göra dem bättre rustade för arbete och fortsatta studier.

Den utbildning, praktik och kompetensutveckling som kan ske ute på arbetsplatserna skall också till fullo tas till vara i arbetsmarknadspolitiken. I en tid med minskat kapacitetsutnyttjande i företagen är det angeläget att arbetsgivarna utnyttjar det utrymme som härigenom uppstår till att utveckla de anställdas kompetens. På så sätt står både den enskilde och företaget bättre rustat för en konjunkturuppgång. Bidrag till utbildning i företag lämnas för närvarande med 40 kronor per timme. För att öka utbudet av sådan företagsutbildning avsätts ytterligare medel så att antalet platser kan öka från 8 000 till 28 000. Samtidigt höjs statsbidraget till 60 kronor per timme.

Systemet med ungdomspraktikplatser som introducerades i fjol har visat sig vara mycket uppskattat och värdefullt. I slutet av mars praktiserade hela 82 500 ungdomar under 25 år ute på arbetsplatserna. Nu utvidgas antalet praktikplatser till 103 000 (inkl. unga akademiker).

Speciella åtgärder för att underlätta för unga akademiker att efter avslutade studier komma ut på arbetsmarknaden föreslås. Tiden mellan utbildning och arbete inom utbildningsområdet får inte bli alltför lång för då riskerar akademikerna att förlora värdefull kompetens. 3 000 nyexaminerade akademiker i åldern 25—29 år med minst 120 poäng skall därför liksom de yngre ungdomarna med lägre utbildning kunna erbjudas praktikarbete, dock i högst tre månader. Praktiken bör förläggas inom det verksamhetsområde till vilket den akademiska utbildningen syftar.

Den nya åtgärden arbetslivsutveckling (ALU) har fått en god start. Intresset har visat sig vara stort och i slutet av mars 1993 uppgick antalet deltagare i ALU-projekt till ca 18 000. Antalet ALU-platser beräknas kunna öka till 50 000.

Genom dessa utbildnings- och kompetenshöjande åtgärder blir de som berörs bättre förberedda för att möta arbetsmarknadens krav. Arbetsmarknaden kommer att fungera bättre i en kommande högkonjunktur. Det är av stor vikt att kunna undvika överhettningstendenser när efterfrågan på arbetskraft tar fart. Detta kan åstadkommas genom att arbetskraften är väl utbildad och genom att lönebildning och rörlighet fungerar väl.

Förutom det tioåriga program för utbyggnad av infrastrukturen som regeringen presenterade i prop. 1992/93:176, föreslås nu ytterligare

upprustning och förnyelse genom medel till affärsverksinvesteringar, statliga byggen, samlingslokaler och skogsbilvägar. Sammanlagt innebär dessa att ytterligare 5 000 personer får sysselsättning, samtidigt som åtgärderna i sig bidrar till bättre och effektivare infrastruktur i vid bemärkelse.

Till de åtgärder som redovisas här kommer effekterna av det ROT-program som riksdagen tidigare har ställt sig bakom. Programmet innebär bl.a. stöd för reparationer och bostadsförbättringar, ytterligare räntebidrag för ombyggnad av bostäder, förhöjt bidrag för ombyggnad av äldrebostäder, ytterligare resurser för kulturmiljövård och stimulansbidrag för reparation och underhåll av vissa kommunala fastigheter m.m.

Mot bakgrund av bl.a. riksdagsbehandlingen om stimulanser till byggsektorn inom skattesystemets ram presenterar statsrådet Lundgren senare denna dag ett förslag rörande skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus. Sysselsättningseffekten av detta beräknas ligga i intervallet 15 000—28 000.

4 Budgetpolitiken

4.1 Sanering av den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorn uppvisar ett mycket stort underskott. Statens, kommunernas och socialförsäkringssektorns samlade utgifter är väsentligt större än inkomsterna. För innevarande år beräknas underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till ca 195 miljarder kronor, vilket motsvarar 22 000 kronor per person. Innebörden är att nuvarande offentliga utgifter i betydande utsträckning måste finansieras genom framtida skatter, en belastning på framtida skattebetalare. Nuvarande underskott ger vid 9 % ränta tillkommande räntebetalningar på ca 15 miljarder kronor *per år*, vilket bidrar till ett över tiden växande underskott. En växande offentlig nettoskuld medför stigande ränteutgifter som tränger undan andra angelägna offentliga utgifter samt minskar utrymmet för sänkningar av samhällsekonomiskt skadliga skatter.

Den offentliga sektorns finanser måste saneras för att:

a) skapa förutsättningar för en stabil utveckling med hög tillväxt och låg inflation,
b) skapa utrymme för varaktigt lägre räntor,
c) undvika utträngning av angelägna offentliga utgifter och möjliggöra strategiska skattesänkningar.

Regeringens politik har i hög grad varit inriktad på att sanera de offentliga finanserna genom sänkta offentliga utgifter. I föregående års kompletteringsproposition uttalades en målsättning om besparingar på 30 miljarder kronor på tre år. Detta mål har uppnåtts, och överträffats, på mindre än ett år bl.a. genom den uppgörelse som uppnåddes mellan

regeringen och socialdemokraterna under hösten 1992. De sammanlagda budgetförstärkningar som beslutats av riksdagen fr.o.m. hösten 1991 beräknas på lång sikt uppgå till drygt 80 miljarder kronor. Detta innebär ett mycket betydande steg mot sanering av de offentliga finanserna.

Höjda skatter kan innebära ökade skattekilar som snedvrider resursanvändningen och motverkar tillväxt. Saneringen av de offentliga finanserna bör därför ske genom en kombination av sänkta offentliga utgifter och inkomstförstärkningar som sammantagna inte leder till större skattekilar.

Saneringen sker i enlighet med den av regeringen föreslagna och av riksdagen antagna långsiktiga utgiftsstrategin (LUS). Utgiftsutrymmen och besparingskrav läggs fast för en treårsperiod med årliga rullande avstämningar.

4.2 Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK)

För att fastställa den långsiktiga utgiftsstrategin görs årligen beräkningar av den offentliga sektorns utveckling för den närmaste fem-årsperioden i form av en långsiktig konsekvenskalkyl (LK). Den är ingen prognos över utvecklingen utan visar hur budgetutvecklingen kan förväntas bli med utgångspunkt från redan fattade beslut. I årets LK-kalkyl har det budgetförstärkningsprogram som föreslogs i finansplanen lagts in i beräkningarna. Programmet har lagts in med 10 miljarder kronor per budgetår fr.o.m. 1994/95 t.o.m. 1996/97. För budgetåret 1997/98 har 15 miljarder kronor lagts in. Vidare har beräkningarna utgått från att utgifterna för offentlig konsumtion skall vara realt oförändrade under perioden.

Tabell 4.1 Statsbudgetens saldo enligt LK-kalkyen
Miljarder kronor, löpande priser

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/96	1997/98
Inkomster	375,0	346,1	366,3	382,9	402,5	422,2
Utgifter exkl. statsskuldräntor, inkl. justeringar	492,1	442,3	422,8	408,4	394,7	381,4
Statsskuldräntor	73,0	95,0	99,0	113,0	113,0	111,0
Budgetsaldo	-190,1	-191,2	-155,5	-138,5	-105,2	-70,2
Andel av BNP procent	-13,1	-12,9	-10,1	-8,6	-6,2	-3,9

Källa: Finansdepartementet

Den budgetbelastning i form av medlemsavgifter och inkomstminskningar som kan beräknas uppstå i samband med EG-medlemskapet ingår inte i beräkningarna. Det innebär att dessa ökade utgifter eller minskade inkomster bör kompenseras. Det bör samtidigt observeras att närmandet till EG beräknas medföra förbättringar i förutsättningarna för den svenska ekonomin med ökade offentliga inkomster som följd.

4.3 Den långsiktiga utgiftstrategin (LUS)

I finansplanen angavs som en norm för budgetpolitiken att det strukturella underskottet i de offentliga finanserna skall avskaffas. Jag redovisade då att detta skulle kräva dels realt oförändrade utgifter för den offentliga konsumtionen, dels tillkommande budgetförstärkningar på ca 5 miljarder kronor år 1994 samt ca 10 miljarder kronor per år därefter till och med år 1998. Jag redovisade också att budgetförstärkningarna kunde komma att beröra t.ex. socialförsäkringarna, bostadssektorn samt grundavdraget i inkomstbeskattningen. Riksdagen har därefter ställt sig bakom ett budgetsaneringsprogram på ca 25 miljarder kronor under åren 1994-96, dvs. de första tre åren i den angivna femårsperioden.

Det är av stor vikt att ett mera detaljerat långsiktigt budgetsaneringsprogram kan beslutas av riksdagen. En förstärkning av finanspolitiken i detta perspektiv gör det möjligt att stabilisera den offentliga finansiella skulden och undvika en accelererande offentlig skuldsättning. Därmed undviks för det första att kommande generationer tvingas betala för den konsumtion som dagens generationer på felaktiga grunder beviljat sig själva. En accelererande skuldsättning skulle medföra krav på kommande generationer att genom snabbt ökande räntebetalningar erlägga stigande skatter för successivt sjunkande offentliga tjänster. Detta vore både omoraliskt och orättvist. För det andra skulle en accelererande offentlig skuldsättning leda till en allt svagare realekonomisk utveckling, inte minst genom stigande räntor. Arbetslösheten skulle fortsätta att stiga och levnadsstandarden skulle sjunka. Det vore oansvarigt att genom bristande beslutsförmåga medverka till detta.

Med ett kraftfullt saneringsprogram för de offentliga finanserna kan å andra sidan utvecklingen vändas i positiv riktning. De positiva effekterna av de omfattande strukturreformer som redan beslutats ges en chans att verka. Sverige återupprättas som industri- och företagarnation. Tillväxten återkommer, arbetslösheten minskar och en stabil bas för välfärden kan skapas. Medborgarnas levnadsstandard kan öka.

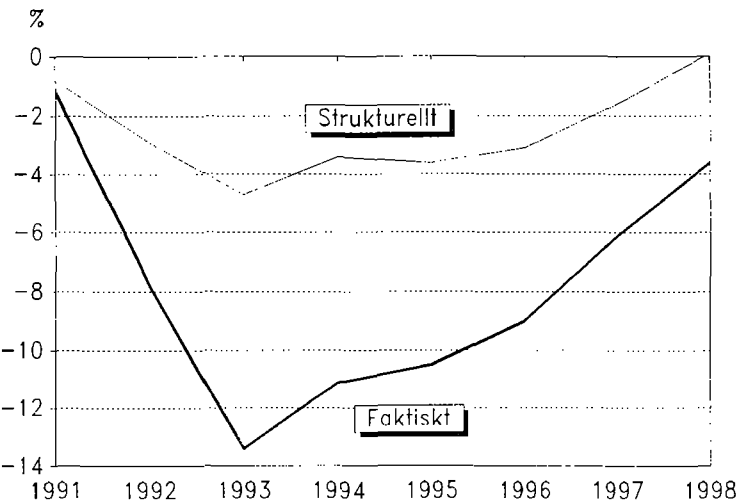
Jag vill erinra om att Ekonomikommissionen i sitt betänkande starkt understrukit behovet av ett långsiktigt och stabilt budgetsaneringsprogram. "För en stabil makroekonomisk utveckling i framtiden är det nödvändigt att bromsa den snabba försämring som under senare år inträffat i de offentliga finanserna. En växande skuldsättning för staten och den offentliga sektorn som helhet minskar nämligen handlingsfriheten i finanspolitiken - och har redan gjort det på ett destruktivt sätt" (sid 42). Ekonomikommissionen rekommenderar att den offentliga skulden stabiliseras på en nivå av ca 45 % av BNP. Jag konstaterar att detta mål nås genom den politik som regeringen föreslår.

Det är ofrånkomligt att alla medborgare på ett eller annat sätt kommer att beröras av detta saneringsprogram. Detta kan beröra bidrag till såväl enskilda som organisationer och företag. Beslut om att statsbidraget till de politiska partierna skall minskas fr.o.m. 1994 har redan fattats. Sammansättningen av de åtgärder som nu föreslås har därför gjorts så att de skall upplevas som fördelningspolitiskt rättvisa.

Jag vill också erinra om de omfattande åtgärder som redan genomförts. Riksdagen har på förslag från regeringen beslutat om budgetförstärkningar, i huvudsak minskningar i de offentliga utgifterna, på drygt 80 miljarder kronor, eller ca 6 % av BNP. Utöver begränsning av den offentliga konsumtionen sker detta huvudsakligen genom minskning av subventionerna till bostadssektorn samt genom strukturella förändringar i socialförsäkringssystemen. Med de förslag som nu presenteras fullföljs dessa strukturella förändringar i budgeten. De offentliga utgifterna sänks till ca 59 % av BNP från att som mest ha utgjort drygt 70 %. Skattekvoten har sänkts från ca 56 % till ca 49 % av BNP.

Som framgår av diagram 4.1 avskaffas det konjunkturrensade underskottet i de offentliga finanserna under perioden. Underskottet i de totala offentliga finanserna reduceras från 13,4 % av BNP år 1993 till 3,6 % av BNP år 1998.

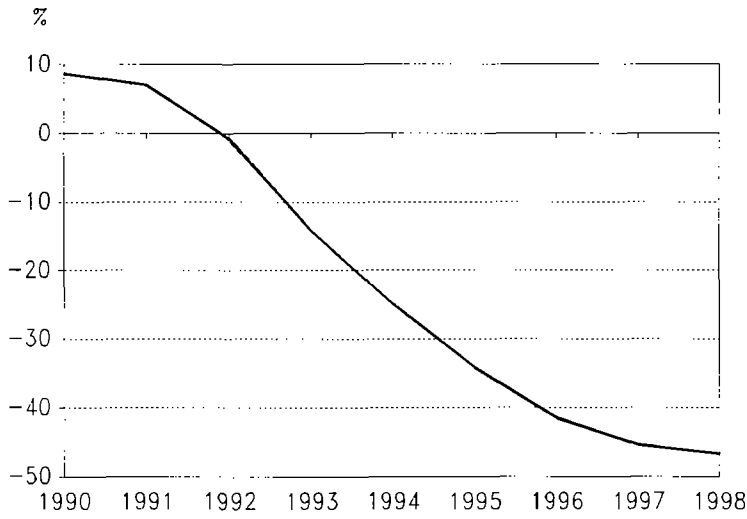
Diagram 4.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1991-1998
Andel av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Den finansiella offentliga skulden stabiliseras på en nivå om ca 45 % av BNP, diagram 4.2.

Diagram 4.2 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning
Andel av BNP



Källa: Finansdepartementet

Budgetsaneringen bygger på en kombination av ekonomisk tillväxt med bevarad låg inflation, betydande effektivisering och besparing inom den offentliga sektorn, samt reducering av utrymmet för privat konsumtion genom i första hand minskade hushållstransfereringar och höjda avgifter samt vissa höjda skatter.

Inom ramen för den föreslagna konsolideringen har utrymme skapats för en hög offentlig investeringsnivå, både vad gäller fysiskt kapital i vägar och järnvägar och vad gäller mänskligt kapital i utbildning och forskning. Infrastrukturinvesteringarna fyrdubblas jämfört med 1980-talet. Insatserna för forskning och utbildning ökas kraftigt, inte minst genom den satsning på upprustning av medborgarnas kunskaper som nu föreslås. Dessutom har utrymme skapats för en nödvändig satsning på de mindre och medelstora företagen, särskilt i fråga om reformer inom beskattningen.

Den föreslagna konsolideringen av de offentliga finanserna berör därmed utrymmet för konsumtion, både privat och offentlig. Enligt långtidsutredningen 1992 skulle den privata konsumtionen öka med 80-90 miljarder kronor under 1990-talet. Detta utrymme reduceras med ca 46 miljarder kronor genom programmet. Samtidigt hålls utgifterna för den offentliga konsumtionen realt oförändrade. Om man antar att de reala utgifterna för den offentliga konsumtionen annars skulle ha vuxit med ca 2 % per år motsvarar denna begränsning en besparing på ca 35 miljarder kronor. Programmet omfattar således totalt drygt 80 miljarder kronor i förstärkningar. Därtill är inriktningen på åtgärderna sådan att väsentliga strukturella förbättringar genomförs i de ekonomiska systemen, vilket långsiktigt förstärker ekonomins utvecklingskraft.

Genom detta program uppnås en förstärkning av de offentliga finanserna av samma storlek som Ekonomikommissionen ansåg nödvändig.

Noteras kan att Ekonomikommissionen har utgått från att utgifterna för den offentliga konsumtionen växer i takt med den faktiska tillväxten i ekonomin, ca 3 % per år. Genom att förespråka att dessa utgifter hålls realt oförändrade sparar Ekonomikommissionen ca 42 miljarder kronor. Det faktum att denna besparing ser ut att vara större än vad jag föreslår beror således enbart på att Ekonomikommissionen har antagit en högre normal utveckling för den offentliga konsumtionen som jämförelsenorm.

Jag övergår nu till den närmare preciseringen av de åtgärder som enligt min mening måste inrymmas i ett långsiktigt saneringsprogram för de offentliga finanserna. Åtgärdernas inriktning och omfattning framgår i det följande.

Begränsningen av den offentliga konsumtionen uppgår till ca 35 miljarder kronor.

Realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion innebär mycket omfattande krav på effektiviseringar och rationaliseringar inom både stat och kommun. Både primärkommunerna och landstingen möter under perioden ökade krav på service på grund av förändringar i befolkningens ålderssammansättning och tekniska förändringar inom sjukvården. Med hänsyn tagen till en väntad reallöneökning för de offentligt anställda kan besparingskravet ovan omräknas till ett krav på produktivitetsökningar på 2-3 % per år så att servicenivån kan upprätthållas. Detta är möjligt enbart om konkurrens, entreprenader och privata alternativ utnyttjas i betydligt större omfattning än för närvarande. Jag konstaterar att de beräkningar som finns över produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn har visat på sjunkande produktivitet inom flera områden under 1970-talet samt en måttlig ökning inom vissa områden under 1980-talet. De förändringar som nu förestår innebär därmed kraftigt ändrade förutsättningar för kommuner och landsting.

Även den statliga verksamheten kommer att utsättas för omfattande krav på rationaliseringar och effektiviseringar. Om omvärldsutvecklingen blir gynnsam kommer det att påverka utgiftsnivån i 1997 års försvarsbeslut. Rationaliseringskravet kommer att ställas på all statlig verksamhet och gäller i särskilt hög grad sådana verksamheter som under senare år av olika skäl har expanderat kraftigt, t.ex. flyktingverksamheten. Inriktningen är att fullfölja arbetet att så långt möjligt reducera kostnaden per person genom förändringar i handläggningstider, förläggning m.m.

Rättelse: S. 29 första stycket flyttat till S. 30 efter tabellen och 60 ändrat till 75 i samma stycke

Den privata konsumtionen reduceras med ca 46 miljarder kronor.

Minskade transfereringar till hushållen m.m.		26
* pensioner	8	
* arbetslöshetsförsäkringen m.m.	10	
* sjuk- och arbetsskadeförsäkringen samt avgifter inom sjuk- och tandvården	4	
* familjepolitik	1	
* bostadssektorn	3	
Reformerat ATP-system		5
Ökade inkomster		15
* effektivare skatteindrivning	4	
* breddad bas för mervärdesskatten	2	
* miljö- och punktskatter	8	
* ny fastighetstaxering	1	

Transfereringarna till hushållen begränsas med ca 26 miljarder kronor.

Pensionärerna berörs av förändringar på ca 8 miljarder. Där ingår avskaffande av delpensionen samt olika åtgärder i syfte att höja den genomsnittliga pensionsåldern med ett år. Bl.a. kommer reglerna för förtida uttag, senare uttag, samt för förtidspensionerna att förändras.

Arbetslöshetsförsäkringen går även framöver med stort underskott trots den sänkning av ersättningsnivån till 80 % som nyligen beslutats och den minskning av arbetslösheten som sker under perioden. Vid en arbetslöshetsnivå på 4 % uppgår utbetalningarna till ca 32 miljarder kronor och intäkterna till ca 13 miljarder. Avsikten är att reformera försäkringen så att löntagarna och arbetsgivarna betalar ungefär hälften vardera av kostnaderna vid en viss arbetslöshetsnivå medan staten skall stå för kostnaderna vid högre nivåer. Löntagarnas egna avgifter kommer därför att höjas kraftigt samtidigt som arbetsmarknadsavgiften också höjs. I detta sammanhang bör också aktualiseras om ersättningsnivån inom lönegarantisystemet skall sänkas till 80 % av lönen. Den frågan är för närvarande under utredning.

Sjukförsäkringen betalas för närvarande med 15 % statsbidrag och 85 % arbetsgivaravgifter och egna avgifter. Statsbidraget på 15 % motsvarar drygt 2 miljarder kronor. Detta bör avskaffas.

Patientavgifterna inom sjuk- och tandvården kommer att höjas. Förslagen kommer att baseras på den pågående utredningen om sjukvårdens finansieringen, HSU 2000, som lämnar sitt betänkande våren 1994.

Inom familjepolitiken kommer ersättningsnivån för föräldraförsäkringen att sänkas från dagens 90 % till 80 % av inkomsten. I detta sammanhang kommer även andra förändringar inom föräldraförsäkringen att prövas.

I och med de nu föreslagna och redan genomförda förändringarna har alla socialförsäkringar utom pensionerna radikalt ändrats. Självrisker har införts och den statliga ersättningsnivån har sänkts till nära nog genomgående 80 %. Reglerna kommer att uppmuntra arbete, sparandet och rehabilitering på ett väsentligt bättre sätt än för några år sedan.

Mot slutet av perioden skall bostadssubventionerna reduceras. Det kan t.ex. ske genom minskade räntebidrag åren 1997 och 1998.

Regeringen har tidigare tagit initiativ till en reformering av ATP-systemet. Arbetet sker i en arbetsgrupp med representation från alla riksdagens partier. Arbetsgruppen har hösten 1992 presenterat en skiss till en reformering av ATP-systemet. Avsikten är att regeringen skall lämna en proposition till riksdagen våren 1994.

Den nuvarande utformningen av ATP-systemet är behäftad med flera allvarliga brister från samhällsekonomisk utgångspunkt. Den svaga kopplingen mellan avgifter och förmåner skapar höga skattekilar vilket utgör samhällsekonomiska snedvridningar. Systemet främjar inte arbetskraftsdeltagande och personligt sparande, vilket i sin tur är en förutsättning för den tillväxt som krävs för att systemet inte skall drabbas av ständigt stigande underskott. Pensionssystemet är också instabilt genom att ogynnsamma kombinationer av ekonomisk och demografisk utveckling innebär kraftiga inskränkningar i den förvärvsarbetande befolkningens reallöneutrymme.

Pensionssystemet går för närvarande och under överskådlig framtid med löpande underskott. Riksförsäkringsverket har därför aktualiserat en successiv höjning av avgiftsuttaget, vilket med systemets nuvarande utformning skulle vara samhällsekonomiskt skadligt.

Efter samråd med statsrådet Könberg anser jag att ATP-systemet måste reformeras på ett mera grundläggande sätt i samband med att det årliga underskottet avskaffas. Pensionsavgifterna bör delvis eller helt betalas av den enskilde i form av en egenavgift. Utfallande pension bör i högre grad spegla storleken på inbetalade premier. ATP-systemet blir därmed mera aktuariemässigt. Ett led i en sådan förändring kan vara att införa en försäkringspremie (egenavgift) som betalas av den enskilde för att successivt täcka det löpande underskottet. I slutskedet kan hela inbetalningen till ATP-systemet ske genom individuella avgifter. För att uppfylla kravet på aktuariemässighet bör försäkringspremien ges samma utformning som den nyligen införda sjukförsäkringsavgiften.

En reformering av ATP-systemet enligt dessa riktlinjer leder bl a till lägre skattekilar. Detta ger utrymme för att också använda ökade försäkringsavgifter för att öka stabiliteten i och intäkterna till systemet. Avgifternas storlek skall balanseras mot effekten av en ökad ekonomisk tillväxt och hanteringen av AP-fonderna. Beräkningsmässigt har effekterna av kommande åtgärder upptagits till ca 5 miljarder kronor netto. Det väsentliga i sammanhanget är ATP-systemets strukturella förändring och de starkt positiva effekter detta kommer att ha på samhällsekonomin.

Saneringsprogrammet omfattar även ökade inkomster. Den effektivisering av skattekontroll och skatteindrivning som skall ske kommer att kräva ett mindre tillskott av personal m.m. under perioden. Under sådana omständigheter bör det vara möjligt att öka inkomsterna till staten med 4 miljarder kronor. Jag konstaterar att Ekonomikommissionen har beräknat att effektivare skatteindrivning skulle kunna öka inkomsterna med 10 miljarder kronor. Detta är tyvärr orealistiskt.

Breddad bas för mervärdesskatten kan omfatta införd mervärdesskatteplikt för vissa områden som för närvarande är undantagna.

Basbreddningen kan också innebära att områden som har en skattesats på 0 % får den höjd.

Punktskatterna utgår i många fall som ett visst belopp per styck. Därmed sjunker den reala beskattningen över tiden. Jag har tidigare anmält att användningen av miljöskatter bör vara ett aktivt instrument inom miljöpolitiken. Jag räknar med att dessa skatter skall kunna bidra med ca 8 miljarder kronor i ökade inkomster.

Förändrad fastighetstaxering beräknas under perioden inbringa ytterligare 1 miljard kronor.

På samma sätt som görs i Ekonomikommissionens betänkande kan den totala omfattningen av saneringsprogrammet sammanfattas, tabell 4.2.

Tabell 4.2 Saneringsprogram för de offentliga finanserna 1994-1998
Miljarder kronor

Begränsning av offentlig konsumtion	35
Minskade transfereringar	26
Ökade inkomster	15
Reformerat ATP-system	5
Total omfattning	**81**

Sammantaget innebär ovanstående förslag att besparingarna i de offentliga utgifterna uppgår till ca 61 miljarder kronor. Det motsvarar 75 % av den totala omfattningen av saneringsprogrammet.

Regeringens politik inriktades i regeringsförklaringen hösten 1991 på att successivt sänka skattetrycket. Som en effekt av dels beslutade åtgärder, dels omstruktureringen av ekonomin har skattetrycket minskat från ca 57 % vid 1990-talets början till nu beräknade under 50 % i relation till BNP. Detta är en snabbare nedgång av skattetrycket än vad som hösten 1991 bedömdes som möjligt.

Under de närmaste årens sanering av de offentliga finanserna kommer politiken att inriktas på att skattetrycket inte skall öka. Att sanera finanserna genom höjt skattetryck är inte acceptabelt. Att fortsatta snabba sänkningar av skattetrycket under denna period inte är möjliga innebär dock inte att arbetet med att sänka och avskaffa skadliga skatter upphör. Detta kommer att drivas vidare med full kraft.

Tillsammans med tidigare beslut om budgetförstärkningar för åren 1992-1994 innebär detta totalt sett förbättringar av de offentliga finanserna med 160 miljarder kronor, inklusive den besparing som sker vid realt oförändrade offentliga konsumtionsutgifter. Merparten av förstärkningen sker genom minskade utgifter.

Sammanlagt motsvarar detta drygt 10% av BNP, vilket bör vara tillräckligt för att vända utvecklingen i positiv riktning.

4.4 Lånebehov och statsskuldpolitik

Statsskulden består av statens ackumulerade lånebehov. Den största delen av lånebehovet utgörs av budgetunderskottet. I statens lånebehov inkluderas även de åtaganden som inte finansieras via statsbudgetens utgifter.

Som exempel kan nämnas finansiering av underskott i arbetsmarknadsfonden och lönegarantifonden, lån som staten har tagit upp för att finansiera studiemedel, infrastrukturinvesteringar m.m.

Vid beräkning av den totala statsskulden räknas de lån staten har i utländsk valuta om till svenska kronor.

Tabell 4.3 Statens lånebehov
Miljarder kronor

	1991/92 Utfall	1992/93	1993/94
Budgetsaldo	80,8	190,1	191,2
Statlig upplåning utanför statsbudgeten	7,9	43,8	64,1
Statens lånebehov	88,7	233,9	255,3

Valutalånenormen avskaffades genom riksdagsbeslut den 16 december. Riksdagen anmodade regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till riktlinjer för den framtida statliga valutaupplåningen. Sådana riktlinjer föreslås i det följande. En utförligare analys av frågeställningen redovisas i Finansdepartementets bilaga.

Att valutalånenormen nu är avskaffad innebär inte att statens valutaupplåning bör bedrivas utan någon form av handlingsregel. En viss förutsägbarhet för den statliga upplåningen bör finnas. Det är viktigt att alltför stora kast i upplåningen undviks. Det bidrar till lägre upplåningskostnader. En handlingsregel bör emellertid även medge nödvändig flexibilitet på litet längre sikt. Ett skäl till detta är att den statliga valutaupplåningen måste ta hänsyn till inverkan på penning- och valutapolitiken.

En spridning av upplåningen på flera valutor minskar upplåningsbehovet i varje enskild valuta och bidrar till lägre upplåningskostnader. Staten utsätts dock vid valutaupplåning för valutakursrisker. En alltför stor upplåning i utländsk valuta riskerar att leda till fördyrad upplåning. Merparten av statens upplåning bör därför även i framtiden göras i kronor.

Riksgäldskontorets nuvarande skuld i utländsk valuta uppgår efter den omfattande upplåning som i höstas beslutades genomföras för Riksbankens räkning till drygt 300 miljarder kronor. I riksdagens finansdebatt den 10 mars redovisade jag regeringens uppfattning att ytterligare motsvarande 50 miljarder kronor i utländsk valuta bör lånas upp under de närmaste 9-12 månaderna. Denna upplåning bör vara slutförd senast 1 april 1994 och medför att den statliga skulden i utländsk valuta totalt kommer att uppgå till knappt 1/3 av den totala statsskulden vilket är ungefär samma andel som för närvarande.

Följande riktlinjer för den statliga valutaupplåningen föreslås:

- Huvudparten av statens skuld bör även fortsättningsvis avse svenska kronor.

- Den statliga valutaupplåningen skall bedrivas så att förutsägbarhet främjas på kort sikt men flexibilitet upprätthålls på medellång sikt.
- Regeringen får, under beaktande av de övergripande riktlinjerna för valutaupplåningen, efter samråd med Riksbanken meddela Riksgäldskontoret beslut om i vilken utsträckning valutaupplåning skall ske.
- Regeringen skall årligen redovisa för riksdagen hur den statliga valutaupplåningen utvecklas.

Med början hösten 1992, innan riksdagen beslöt att avskaffa valutalånenormen, har Riksgäldskontoret i två omgångar lånat upp utländsk valuta för Riksbankens räkning. Valutalånenormen hindrade att medlen från dessa lån användes för finansiering av statsutgifter. Medlen från den första låneomgången kunde vid årsskiftet, efter riksdagens beslut att avskaffa valutalånenormen, användas av Riksgäldskontoret för att bidrar till att täcka det statliga upplåningsbehovet. I den mån det inte möter penning- och valutapolitiska hinder bör regeringen få besluta att medlen från den andra omgången på samma sätt får användas av Riksgäldskontoret för sådan finansiering.

Beslut om att finansiera statsskulden genom lån i utländsk valuta innebär att Riksgäldskontorets emissioner på den inhemska marknaden kan minska.

Den snabbt växande statsskulden i kombination med en relativt kort löptid på statsskulden medför en stor refinansieringsbörda i form av att förfallande lån kontinuerligt måste ersättas. Riksgäldskontorets styrelse har därför fattat beslut som innebär att statsskuldens genomsnittliga löptid förlängs från 2,7 år till 3,1 år. Ett beslut om ökad finansiering i utländsk valuta underlättar förlängningen av statsskuldens genomsnittliga löptid.

5 Finanskrisen

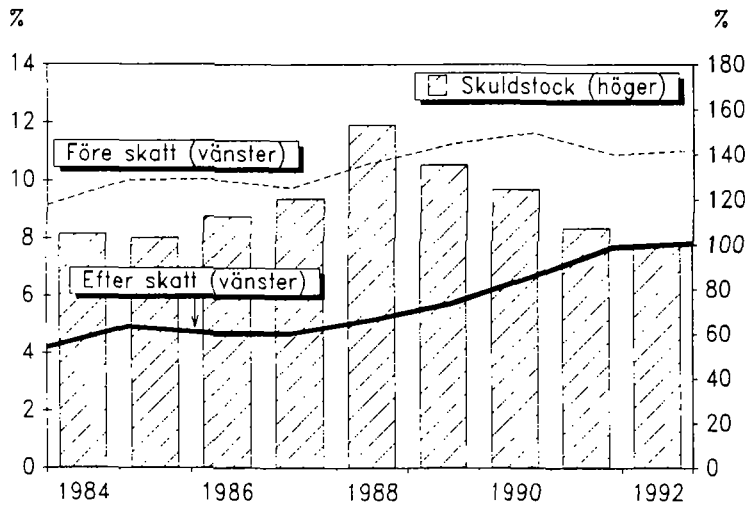
5.1 Finanskris, fastighetskris och den reala ekonomin

Den ekonomiska krisen i Sverige har ett speciellt inslag som inte funnits i tidigare krislägen under efterkrigstiden, finanskrisen. Grunden till denna lades under 1980-talet. Överhettningen av ekonomin tillsammans med det dåvarande skattesystemet och en alltför lättsinnig kreditgivning efter avregleringen av kreditmarknaden vid decenniets mitt ledde till ökande tillgångspriser på fastigheter och aktier och ökad skuldsättning i både hushåll och företag. Övergången från en reglerad kreditmarknad gjorde det möjligt för hushåll och företag att på ett helt annat sätt än tidigare öka sina skulder. Tidigare hade regleringar försvårat en anpassning även till en marknadsmässigt rationell skuldsättning.

Avregleringen skedde dock före skattereformen när höga marginalskatter och avdragsmöjligheter höll nere kostnaderna, mätt som realränta efter skatt, för skuldsättning vid hög inflation. Den ökade skuldsättningen möjliggjorde ökad konsumtion, investeringar och placeringar i olika tillgångar.

Avregleringen på kreditmarknaden skedde också före avskaffandet av valutaregleringen. Lånefinansierade investeringar hade därmed restriktionen att de måste ske inom landet. Detta bidrog till den kraftiga ökningen av tillgångsvärden i Sverige under 1980-talet. Hade efterfrågan kunnat rikta sig emot tillgångar i andra länder skulle situationen kunnat vara gynnsammare.

Diagram 5.1 Hushållens skuldstock och utgiftsräntor i relation till disponibel inkomst



Många investeringsbeslut baserades på förväntningar om fortsatt stigande tillgångspriser. Kostnaderna, mätt som realränta efter skatt, var låga. Lättheten att erhålla finansiering bidrog till att skuldsättningen ökade och tillgångspriserna drevs upp. Konsumtionen och investeringarna kunde öka, sparandet föll.

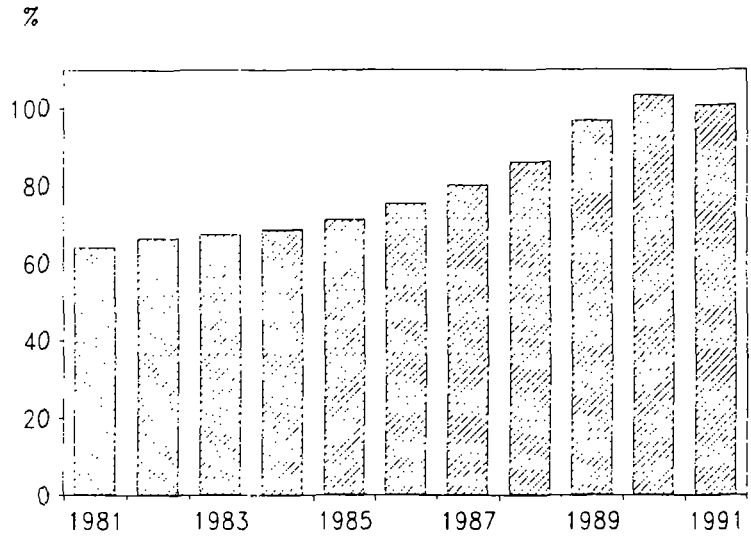
Fastighetsbeståndet utgör en stor del av de tillgångar som finns i den svenska ekonomin. Prisuppgången på fastigheter och den ökande nyproduktionen byggde på förväntningar om fortsatta hyreshöjningar.

När förväntningarna om den ekonomiska utvecklingen vände omkring år 1990 fick detta stora ekonomiska effekter. Enbart att förväntningarna om fortsatt stigande tillgångspriser bröts fick dramatiska effekter. Den snabbt minskande inflationen och skattereformen ledde till kraftigt ökade reala finansieringskostnader efter skatt eftersom de nominella räntorna låg kvar på förhållandevis höga nivåer, diagram 5.1. Därmed minskade konsumtions- och investeringsbenägenheten, vilket i sin tur ledde till ett kraftigt fall i den inhemska efterfrågan.

Både hushåll och företag har en alltför hög skuldsättning i den nya situationen. En anpassning måste ske genom lägre konsumtion. För företagssektorn sker anpassning via högre vinstmarginaler, ökad tillförsel av riskkapital och minskad lånefinansiering av investeringar. Detta dämpar under en tid den ekonomiska aktiviteten. Det är först när soliditeten upprättats på en nivå som är förenlig med de nya förutsätt-

ningarna som utgiftsbenägenheten på nytt ökar. Flertalet bedömningar av den framtida inkomstutvecklingen under den närmaste tiden har dessutom ändrats i negativ riktning.

Diagram 5.2 Icke-finansiella företags skulder
I relation till BNP



Anm. Skulder enligt finansräkenskaperna exkl. svenska koncernkrediter, svenska handelskrediter samt "övriga skulder".
Källa: Statistiska centralbyrån.

Efterfrågan på kommersiella lokaler har minskat särskilt kraftigt. Priserna har rasat, i vissa städer med över 50 %.

Prisrörelserna på villor och lägenheter har varit mindre än på kommersiella fastigheter och bostadshyreshus. Priserna på småhus har i genomsnitt fallit med ca 20 %.

Den vikande efterfrågan har även resulterat i fallande priser på bostadshyreshus. Prisnedgången har varit särskilt tydlig i den del av beståndet som är nybyggt, vilket bl.a. sammanhänger med höga produktionskostnader.

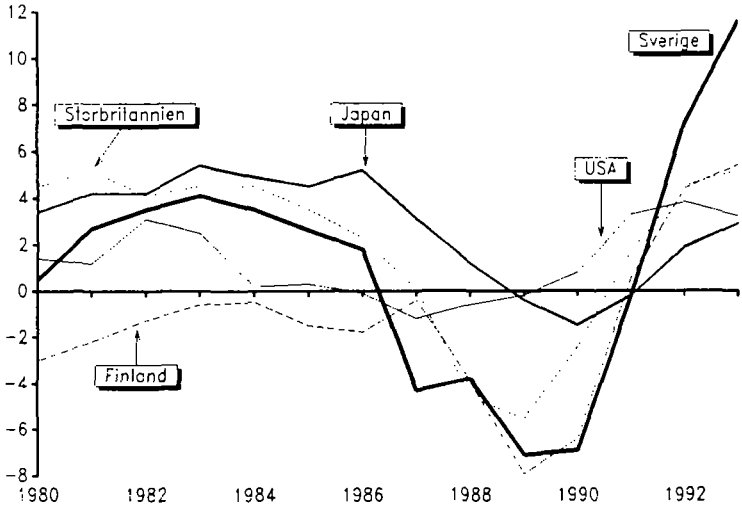
Finanskrisen visar i hög grad på behovet av att hushåll och företag är finansiellt starka och har ett högt eget sparande och hög soliditet för att kunna möta hastiga förändringar i de ekonomiska förutsättningarna. Den visar också på risken av att länge hålla fast vid skattesystem och regleringar som inte är hållbara i den nya internationella omgivningen. När dessa måste ändras kan konsekvenserna bli dramatiska.

5.2 Internationella erfarenheter

Finanskrisen är inte unik för Sverige utan är märkbar i en rad länder, såsom våra nordiska grannländer, Förenta staterna, Storbritannien och Japan även om de svenska problemen förefaller större. Anpassnings-

processen inleddes något eller några år tidigare utomlands. Prisjusteringen har varit störst på kommersiella fastigheter. I Förenta staterna och i Storbritannien har priserna i vissa städer fallit med mellan 25 % och 50 %. I Norge, Finland och vissa delar av Storbritannien har bostadspriserna fallit förhållandevis kraftigt, sedan toppnivån i slutet av 1980-talet med 25-40 %. I några länder liksom i Sverige har staten tvingats till omfattande kapitalinsatser för att stödja banksystemet, t.ex. USA, Norge och Finland.

Diagram 5.3 Privat finansiellt sparande % av BNP



Källa: Finansdepartementet

För att möta räntebördan och de senaste årens prisfall har den privata sektorns sparande ökat med en minskad kreditefterfrågan som följd. Det är svårt att bedöma hur utdragen den pågående anpassningen blir. Europa och Japan ligger efter Förenta staterna i den processen. För Sveriges del visar statistik för hushållen att skuldbördan satt i relation till inkomsterna redan i dag har kommit ner på nivåer som rådde vid mitten av 1980-talet, diagram 5.1. Däremot har räntebetalningarna efter skatt i förhållande till inkomsterna stigit till en historiskt hög nivå. Trots ökat finansiellt sparande har vidare hushållens nettoförmögenhet totalt sett minskat relativt inkomsterna. Orsaken är i första hand omsvängningen på fastighetsmarknaden. I vilken utsträckning hushållen genom högt finansiellt sparande söker återgå till tidigare relativt höga förmögenhetsnivå är svårt att förutsäga. Hushållen kan även på längre sikt eftersträva en större finansiell buffert än tidigare.

Gemensamt för finanskrisen i Sverige och övriga drabbade länder är att den föregåtts av en omfattande skuldsättning i samband med ändringar i kreditmarknadsregleringar. Denna skuldsättning har lett till ökad efterfrågan på tillgångar som fastigheter och aktier vilkas priser därmed

drivits upp ytterligare. När tilltron till fortsatt prisuppgång brutits i samband med stigande räntor har kostnaderna för skuldtjänsten stigit kraftigt. Delvis hänger detta samman med ändringar i skattesystemen i en riktning som motverkar skuldsättning. Hushåll och företag strävar nu efter att minska dessa kostnader genom att minska sin skuldbörda. Under denna period måste de hålla igen på konsumtions- och investeringsutgifter. Denna anpassning tar viss tid. Även om denna process på kort sikt leder till ett efterfrågebortfall är den i grunden sund. Hushåll och företag som är mindre skuldsatta kommer att lättare kunna motstå förändringar i ekonomin utan att tvingas till drastiska ändringar av konsumtions- och investeringsmönster.

Bankernas resultat 1992

Bankernas kreditförluster mer än fördubblades under 1992 till drygt 70 miljarder kronor. Under de senaste tre åren har därmed bankerna redovisat befarade och konstaterade kreditförluster för över 120 miljarder kronor. Förutom rena kreditförluster drabbas bankerna av ett ökat räntebortfall som härrör från den växande stocken av problemkrediter. Trots vidgade marginaler mellan in- och utlåningsräntor på de friska lånen samt kostnadsbesparingar försämrades därför även resultatet före kreditförluster. Sammantaget redovisade de större bankkoncernerna en rörelseförlust på närmare 50 miljarder kronor jämfört med knappt 10 miljarder kronor år 1991.

Bilden av utvecklingen är dock splittrad. Medan vissa banker uppvisar en fortsatt förbättring av resultatet före kreditförluster, och därigenom kan mildra effekterna av de ökade kreditförlusterna, tvingas andra banker redovisa ett mycket svagt resultat redan före reservering för kreditförluster. Kapitaltäckningsgraden, vilken måste uppgå till 8 %, minskade för nästan samtliga större banker under 1992.

Bankstödsåtgärder

Statsrådet Lundgren avser att senare under våren föreslå regeringen att lämna riksdagen information om bankstödsarbetet. Jag berör därför — efter samråd med statsrådet Lundgren — denna fråga mycket översiktligt.

I följande tabell redovisas de hittills beslutade åtgärderna.

Tabell 5.1 Beslutade statliga stödåtgärder för bankerna
Miljarder kronor

	Åtgärd	Statligt åtagande	Utbetalt	Budget-belastning
Nordbanken	Aktieemission (1991)	4,2	4,2	4,2
Nordbanken	Uppköp av utestående aktier (1992)	2,0	2,0	2,0
Nordbanken	Kapitaltillskott (1992)	10,0	10,0	10,0
Securum	Garanti/Kapitaltillskott (1993)	9,8	9,8	9,8
Securum	Garanti/Kapitaltillskott (1993)	19,2	13,2	0,0
Securum	Köp av aktier (1993)	1,0	1,0	0,0
Securum	Lånegaranti (1993)	10,0	0,0	0,0
Sparbanken Första	Lån med låg ränta (1992)	3,8	3,8	0,0
Sparbanken Första	Lånegaranti (1992)	3,5	0,0	0,0
Gota Bank	Garanti för förlusttäckning (1993) (temporär lösning)	10,0	0,0	0,0
Summa		**73,5**	**44,0**	**26,0**

De statliga åtagandena uppgår till sammanlagt 73,5 miljarder kronor. De statliga utbetalningarna har uppgått till 44 miljarder kronor, varav 26 miljarder kronor har belastat statsbudgeten och resterande del har lånefinansierats utanför statsbudgeten.

För närvarande behandlas ansökningar om stöd från Föreningsbanken, Gota Bank, SE-banken och Sparbanken Sverige.

De närmaste åren väntas betydande belopp krävas i statligt stöd till bankerna för att skydda betalningssystemet och kreditförsörjningen. Dessa belopp kan dock ej preciseras för närvarande. Det belopp som senare kan komma att återvinnas till staten kan ej heller preciseras.

Betydelsen av att skydda betalningssystemet och kreditförsörjningen

De statliga åtaganden som görs till skydd för betalningssystemet uppgår således till utomordentligt stora belopp. Trots den dåliga statsfinansiella situationen är dessa åtaganden nödvändiga.

Bankerna utgör kärnan i betalningssystemet. De kreditförluster som vissa banker har gjort är så stora att de, utan statliga insatser, skulle gå i konkurs. Om så skedde skulle insättare och andra långivare förlora en del av sina fordringar. Dessutom skulle förtroendet för det svenska banksystemet skadas på ett utomordentligt allvarligt sätt. Många insättare skulle ta ut sina pengar från bankerna, många långivare skulle säga upp sina lån. Bankerna skulle därmed stå utan tillräcklig finansiering och därmed riskera att snabbt drivas mot betalningsinställelse. Betalningsförmedlingen skulle då till stor del upphöra att fungera. Hushållens och företagens köp av varor och tjänster skulle allvarligt försvåras och den ekonomiska aktiviteten avta drastiskt.

Om betalningsförmedlingen inte fungerar erhålles utomordentligt starka depressiva effekter. Statens åtagande innebär, förutom att betalningsförmedlingen säkerställs, att kreditförsörjningen främjas. De statliga

insatserna är utformade så att det riskbärande kapitalet i bankerna upprätthålls och stärks så att kapitaltäckningskraven uppfylls. Därmed säkras en nödvändig förutsättning för att bankerna skall kunna fungera i sin roll som kreditgivare.

6 Tillväxtpolitiken

Som analyserats närmare av långtidsutredningen, produktivitetsdelegationen och ekonomikommissionen har Sverige under de senaste 20 åren utmärkts av ett långsiktigt tillväxtproblem genom en relativt låg produktivitets- och produktionsutveckling. En förbättring av förutsättningarna för tillväxt på medellång och lång sikt skulle underlätta återhämtningen även på kort sikt genom att skapa större förtroende för den svenska ekonomin bland svenska och utländska företag och hushåll.

Sveriges långsiktiga tillväxtproblem illustreras av att Sveriges BNP per invånare sjunkit från 108 % av genomsnittet inom OECD år 1970 till 94 % av genomsnittet år 1991. Även före den mycket svaga utvecklingen av svensk ekonomi 1992-1994 har tillväxten i Sverige varit betydligt lägre än OCED-länderna i genomsnitt.

Tabell 6.1 BNP per invånare, köpkraftskorrigerat
Index OECD-genomsnittet = 1 000

1970		1991	
Rangordning	Index	Rangordning	Index
1 Schweiz	145	1 USA	125
2 USA	141	2 Schweiz	122
3 Luxemburg	108	3 Luxemburg	120
3 Sverige	*108*	4 Tyskland	110
5 Tyskland	105	5 Kanada	108
6 Kanada	102	5 Japan	108
7 Nederländerna	101	7 Frankrike	103
8 Danmark	100	8 Danmark	99
9 Frankrike	100	9 Belgien	98
10 Australien	99	10 Österrike	97
11 Nya Zeeland	98	11 Island	97
12 Storbritannien	93	12 Italien	95
13 Belgien	90	13 Norge	95
14 Österrike	86	*14 Sverige*	*94*
15 Italien	86	15 Nederländerna	93
16 Finland	82	16 Australien	91
17 Japan	80	17 Finland	90
18 Norge	77	18 Storbritannien	88
19 Island	75	19 Nya Zeeland	78
20 Spanien	64	20 Spanien	72
21 Irland	50	21 Irland	65
22 Portugal	42	23 Portugal	52
23 Grekland	41	23 Grekland	44
24 Turkiet	17	24 Turkiet	20

Källa: OECD National Accounts.

Tillväxten har en avgörande betydelse för hur det totala konsumtionsutrymmet för privat och offentlig konsumtion liksom möjligheterna att nå en god miljö utvecklas. Om Sverige haft samma tillväxt som OECD-

länderna i genomsnitt 1970—1991 skulle den samlade produktionen nu vara 214 miljarder kronor högre, vilket motsvarar ca 25 000 kronor per invånare.

Det är mot denna bakgrund angeläget att förbättra förutsättningarna för en god tillväxt på medellång och lång sikt.

En väl fungerande marknadsekonomi och internationellt samarbete och handelsutbyte är det bästa sättet att uppnå en varaktigt hög välfärdsnivå med en hög materiell standard, en god miljö och en hög grad av personlig frihet. Åtgärderna för att öka tillväxten bör därför även i ett mera långsiktigt perspektiv inriktas på att förstärka deltagandet i den internationella integrationen, att eliminera hinder för arbete, sparande och företagande samt att förstärka konkurrensen.

6.1 Arbetsmarknaden

På lång sikt utgör inte dagens arbetslöshet något skäl mot att öka arbetsutbudet. Arbetslöshet är i första hand ett obalansproblem som beror på konjunkturläge, strukturanpassning och lönebildning. Det finns ingen anledning att tro att ett högre arbetsutbud medför högre arbetslöshet på lång sikt. Resurserna — inte minst arbetskraften — måste öka både kvantitativt och kvalitativt. Ett högre arbetsutbud ger förutsättningar för en högre inkomst per capita.

1980-talets viktigaste bidrag till arbetslinjen var skattereformen. Genom sänkningen av marginalskatterna förstärktes motiven för arbete, förkovran och ansvar. Det är viktigt att marginaleffekterna inte höjs på nytt. Det reformarbete som påbörjats inom skattesystemet måste föras vidare till socialförsäkringarna. Sambandet mellan avgifter och förmåner bör förstärkas så att avgifterna i större utsträckning utgör en försäkringspremie istället för en skatt. Därmed kan den totala marginaleffekten för arbetsinkomster reduceras ytterligare. Reformarbetet inom socialförsäkringssystemet är inriktat på att göra det lönsamt att övergå från stöd till arbete samt på att socialförsäkringen skall innehålla inslag av självrisk och en begränsad kompensationsnivå.

Arbetsrättslagstiftningen har betydande effekter på arbetsmarknadens möjligheter att fungera tillfredsställande. Arbetsrättskommittén föreslår att turordningsreglerna förändras, att möjligheterna till tidsbegränsad anställning och provanställning vidgas, att arbetstagarbegreppet definieras klarare och att den fackliga vetorätten mot entreprenad avskaffas. Efter sedvanlig remissbehandling avser regeringen att återkomma till riksdagen med sitt ställningstagande till förslagen i en proposition hösten 1993.

6.2 Forsknings- och utbildningspolitiken

Arbetskraftens kompetens måste höjas successivt för att underlätta strukturomvandlingen samt för att bidra till en hög tillväxt, tabell 6.2. Den offentliga sektorns uppgift är därvid att skapa förutsättningar för att utbildning av hög kvalitet erbjuds på alla nivåer samt att utforma skatte- och socialförsäkringssystemen på ett sådant sätt att utbildning och annan

kompetensutveckling som är samhällsekonomiskt lönsam även blir privatekonomiskt lönsam.

Tabell 6.2 Andel av arbetskraften med minst två års gymnasium eller motsvarande 1987

	Sverige	Tyskland	Japan	Storbritannien	USA
Samtliga sektorer	55,9	77,5	70,8	43,8	83,6
därav:					
- Industrin	49,9	73,1	67,9	42,5	79,4
- Bank och försäkring	68,9	88,7	90,5	50,2	94,7

Källa: OECD, Employment Outlook 1989.

Det totala resurserna som satsas på forskning har ökat genom en ökning av de ordinarie anslagen samt genom satsning av medel ur de förutvarande löntagarfonderna. Effektiviteten förstärks bl.a. genom att universiteten och högskolorna får ersättning för utbildningskostnader på grundval av fullgjorda resultat. Universiteten och högskolorna får friare händer att besluta om hur utbildningar skall utformas, hur ledningsstrukturerna skall se ut samt hur tjänsterna skall konstrueras.

6.3 Kapitalbildning och företagande

Industriländernas förutsättningar för produktion av varor och tjänster har under 1970- och 1980-talen blivit alltmera likartade. För att Sverige skall kunna attrahera investeringar som höjer produktiviteten i ekonomin och som säkrar en större industri- och tjänsteproduktion än idag krävs att Sverige erbjuder en internationellt konkurrenskraftig ekonomisk miljö. Investeringar och företagande i Sverige måste ha internationellt konkurrenskraftiga villkor. Då kan Sverige dra till sig verksamhet som är samhällsekonomiskt lönsam och som har god sysselsättnings- och lönebetalningsförmåga.

Staten bör bidra till detta genom utformningen av skattestruktur och andra regler. Även förutsättningarna för lönebildningen, avseende bl.a. arbetsmarknadspolitiken, bör utformas på ett sådant sätt att avkastningen på investeringar i Sverige inte urholkas genom alltför höga löneökningar.

Det är angeläget att långsiktigt upprätthålla ett högre hushållssparande än det som gällt under en följd av år för att ge utrymme för höga investeringar utan underskott i bytesbalansen. Investeringar är nödvändiga för att få en god tillväxt.

Det långsiktiga sparandet bör i första hand stimuleras genom generella åtgärder. Sänkt kapitalinkomstskattesats innebär liksom slopad förmögenhetsskatt en minskad snedvridning i valet mellan olika sparformer. Principen bör vara att olika sparformer konkurrerar på lika villkor.

I översynen av såväl pensionssystemet som de andra socialförsäkringarna är det angeläget att pröva hur sparandet långsiktigt kan upprätthållas. Det nuvarande fördelningssystemet inom pensionsområdet reducerar det privata sparandet. Inom socialförsäkringssystemet är det

pensionerna som har de största förutsättningarna att bidra till en höjning av hushållens sparande.

Riskkapital och småföretagande

En av grundstenarna i regeringens politik för tillväxt är ett livskraftigt små- och nyföretagande. Det är i dessa företag som de nya möjligheterna och de nya arbetstillfällena finns.

Regeringen har som mål att skapa goda generella förutsättningar för nyetableringar och tillväxt i småföretag. En viktig förutsättning för ett expansivt ny- och småföretagande är en effektiv privat riskkapitalmarknad för småföretag. Uppkomsten av en sådan riskkapitalmarknad har underlättats genom skattereformen och senare beslutade skatteförändringar.

Finansieringen av företagsetableringar och utvecklingsprojekt i unga företag liksom insatserna för att utveckla en väl fungerande privat riskkapitalmarknad förstärks och effektiviseras genom bildandet av Industri- och nyföretagarfonden. Denna fond skall bl.a. ge förmånliga lån vid etablering av nya företag i samarbete med privata finansiärer. Riskkapitalmarknaden har tillförts 6,5 miljarder kronor från de förutvarande löntagarfonderna genom tillskapandet av två riskkapitalbolag.

För att ytterligare underlätta riskkapitalförsörjningen samt för att allmänt förbättra villkoren för investeringar och sparande i Sverige är det angeläget att skatteuttaget för eget kapital görs likvärdigt med skatteuttaget för lånat kapital så att nuvarande skattemässiga diskriminering av eget kapital elimineras. Detta överensstämmer med regeringens mål om att genom generella åtgärder skapa goda förutsättningar för produktion och investeringar i Sverige. En särskild utredare som utreder frågan om lättnader i den ekonomiska dubbelbeskattningen kommer inom kort att presentera sina förslag.

6.4 Infrastrukturpolitiken

För att uppnå en hög varaktig tillväxt samt för att göra Sverige attraktivt för investeringar och företagande måste den svenska infrastrukturen avseende bl.a. transporter, energi och telekommunikationer vara välutbyggd och effektiv.

Sveriges närmande till det övriga Europa gör att satsningar på en förbättring av väg- och järnvägstrafikens kapacitet och kvalitet får stor betydelse. Hälften av landets produktion exporteras och tre fjärdedelar av denna export går till Europa.

Inte minst de offentliga investeringarna i infrastruktur har varit eftersatta under många år. Under åren 1980—1988 var infrastrukturinvesteringarnas andel av BNP knappt 0,6 % medan genomsnittet för OECD-länderna var drygt 1 %.

Regering och riksdag har nu väsentligt ökat satsningarna inom detta område. Vid nuvarande konjunkturläge är dessa satsningar särskilt lämpliga samhällsekonomiskt sett eftersom de resurser som används i många fall inte har någon alternativ användning på kort sikt. De måste dock inriktas på de områden där de ger högst samhällsekonomisk

avkastning. Investeringsaktiviteten kommer av konjunkturskäl att vara särskilt hög de närmaste åren.

Regeringen har under våren presenterat en propositionen om Investeringar i trafikens infrastruktur (prop. 1992/93:176). I propositionen föreslås en planeringsram för investeringar i vägar och järnvägar om 98 miljarder kronor för åren 1994–2003. Detta innebär bl.a. investeringar i stomjärnvägar för 32 miljarder kronor samt i stamvägar och övriga riksvägar 40 miljarder. De närmaste tre åren uppgår investeringarna till 36 miljarder kronor.

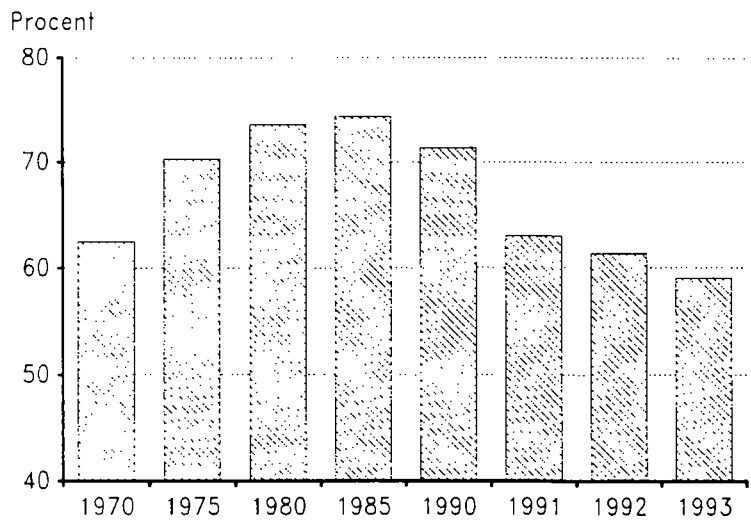
6.5 Skattepolitiken

Skatternas samhällsekonomiskt skadliga effekter har reducerats väsentligt under de senaste åren. Arbetet med att minska skatteuttagets tillväxthämmande effekter måste dock drivas vidare i syfte att sänka eller avskaffa särskilt skadliga skatter.

Skattesänkningar bör finansieras genom motsvarande sänkningar av de offentliga utgifterna, genom ökad avgiftsfinansiering och genom åtgärder inom skattesystemets ram. Utrymmet för skattesänkningar begränsas av att det strukturella underskottet för den offentliga sektorn skall elimineras.

Ekonomiskt viktig är den totala marginaleffekten för beskattat arbete, dvs. den andel av en extra arbetsinkomst som bortfaller genom ökade direkta och indirekta skatter samt genom inkomstberoende avgifter och bidrag.

Diagram 6.1 Total marginaleffekt för beskattat arbete



Källa: Finansdepartementet

Den totala marginaleffekten för beskattat arbete bör reduceras successivt bl.a. genom ett närmare samband mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemet.

Den svenska företagsbeskattningen är gynnsam för investeringar och produktion i Sverige. Detta bidrar till en hög investeringsnivå och därmed hög tillväxt efter hand som olika gränshinder får en allt mindre betydelse för lokaliseringen av investeringar och produktion.

Beskattningen av sparande är emellertid inte konkurrenskraftig i ett internationellt perspektiv. Ett högt inhemskt sparande underlättar uppbyggandet av eget kapital i små och medelstora företag.

Villkoren för det privata sparandet har nyligen förbättrats i flera avseenden. Förmögenhetsskatten på arbetande kapital i företagen togs bort med omedelbar verkan år 1991. Den allmänna förmögenhetsskatten sänks successivt och slopas helt fr.o.m. år 1995. Då sänks också kapitalinkomstskatten till 25 %. Den högsta skattesatsen i arvs- och gåvobeskattningen har sänkts från 65 % till 30 %. Möjligheterna för privat sparande ökar genom införandet av pensionssparande i bank.

Den svenska energibeskattningen har lagts om så att den i mindre utsträckning hindrar produktion i Sverige. Industrins energiskatter har sänkts i riktning mot den nivå som gäller i omvärlden. Samtidigt upprätthålls den totala energibeskattningen på en förhållandevis hög nivå genom höjda miljöskatter för hushållen inkl. höjd bensinskatt. Därigenom baseras skatteuttaget i större utsträckning på aktiviteter med negativ miljöpåverkan.

I en promemoria från Finansdepartementet presenteras inom kort förslag till ändringar i företagsbeskattningen. Förslagen grundas i huvudsak på betänkandena Neutral företagsbeskattning (SOU 1991:100) och Fortsatt reformering av företagsbeskattningen (SOU 1992:67). Betänkandena har remissbehandlats och i promemorian har förslagen samordnats. Bl.a. föreslås att enskilda näringsidkare och handelsbolag skall beskattas enligt regler som motsvarar dem som gäller för aktiebolagen. I fråga om bolagsbeskattningen märks förslagen att skattesatsen sänks till 25 % och att skatteutjämningsreserven (surven) tas bort. De nya reglerna bör gälla fr.o.m. den 1 januari 1994. Därmed kommer den nuvarande överbeskattningen av enskild näringsverksamhet att ha tagits bort.

6.6 Konkurrenspolitiken

Konkurrens mellan flera marknadsaktörer, i synnerhet förekomst av potentiell konkurrens genom frånvaro av etableringshinder, är en grundläggande förutsättning för ett effektivt resursutnyttjande. För att underlätta nyföretagandet är det viktigt att marknadstillträdet är fritt och konkurrensvillkoren likvärdiga.

En viktig del i den långsiktiga tillväxtpolitiken är säkerställandet av en fungerande konkurrens på de svenska varu- och tjänstemarknaderna. Av stor betydelse i detta sammanhang är den av regeringen framlagda konkurrenslagen samt undertecknandet av EES-avtalet. Regeringen har också lagt förslag om avreglering bl.a. på kommunikationsområdet,

finansmarknadsområdet, elmarknaden, bostadsmarknaden, skogsbruksektorn, kommunsektorn och utbildningssektorn. Allt för att tillskapa fungerande marknader.

Sverige tar genom EES-avtalet ett viktigt steg mot att ingå i det europeiska samarbetet. Sverige ansluter sig därmed till de spelregler för en effektiv konkurrens som återfinns i Romfördraget. Detta innebär väsentligt förstärkt konkurrens bl.a. genom eliminering av hinder för internationell rörlighet för varor, tjänster, arbete och kapital.

Den nya konkurrenslagen är utformad med utgångspunkt i EG:s konkurrensregler i Romfördraget och EES-avtalet. Lagen innehåller uttryckliga förbud mot särskilt angivna typer av konkurrensbegränsningar. Överträdelse av förbuden kan medföra ekonomiska sanktioner på upp till 10 % av företagets årsomsättning. Lagen skall tillämpas av Konkurrensverket och ytterst av Marknadsdomstolen.

För svensk del innebär en offensiv konkurrenspolitik bl.a. att den offentliga sektorn i större utsträckning utsätts för konkurrens. Detta gäller inte minst kommunal verksamhet. Tidigare skyddade sektorer avregleras och öppnas för konkurrens. Fasta och tydliga spelregler skapas för konkurrensen i den privata sektorn.

7 Den kommunala ekonomin

Statsmakterna har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas i enlighet med real och finansiell samhällsekonomisk balans. För att förena detta ansvar med ett betydande mått av kommunalt självstyre har det nya system för statsbidrag till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 1993 utformats så att staten sätter en finansiell ram för kommunerna medan verksamheten inte längre detaljstyrs på samma sätt som tidigare. Det nya bidraget ger kommunerna stor frihet och innebär vidare en relativt långtgående inkomstutjämning mellan kommunerna.

Någon omprövning av grundprinciper för bidraget är inte aktuell. Däremot kan den praktiska utformningen av systemet behöva förändras allt eftersom erfarenhet vinns. En utredning ser bl.a över vissa principer för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader. Förändringar av systemet beräknas kunna ske tidigast 1995. Med hänsyn till bl.a. den pågående utredningen finner jag det lämpligt att "frysa" 1993 års bidragsregler även för 1994. Bidragsförändringen för 1994 bör därmed maximalt få uppgå till 1,5 % av summan av kommunens referensbidrag och inkomster av kommunalskattemedel för år 1994.

Saneringen av de offentliga finanserna kan inte ske utan att också de finansiella förutsättningarna för kommunsektorn påverkas. De stora krav som det tidigare redovisade budgetsaneringsprogrammet innebär medför att jag finner det uteslutet att skatteutjämningsbidragen kan öka.

Ett viktigt led i skattereformen var att de minskningar av marginalskatterna som uppnåddes i den statliga inkomstskatten inte fick omintetgöras genom kommunala skattehöjningar. För åren 1991—1993 gäller ett kommunalt skattestopp. Bakgrunden är dels skattereformen och det

samhällsekonomiska läget, dels förändringen av bidragssystemet år 1993. När skattestoppet upphör finns det, om inga åtgärder vidtas, risk för en höjning av kommunsektorns genomsnittliga debitering. Då skulle den finansiella ekonomiska ramen för kommunsektorn kunna överskridas. Ett utredningsarbete har påbörjats i syfte att belysa förutsättningarna för ett långsiktigt mer stabilt skatte- och bidragssystem för kommunsektorn. Detta arbete beräknas vara slutfört så att förslag skall kunna föreläggas riksdagen i början av 1994. Det tillfälliga skattestoppet upphör i och med 1993. I syfte att begränsa det kommunala skatteuttaget föreslås att de kommuner och landsting som inte höjer sin utdebitering för år 1994 engångsvis får behålla skattemedel som motsvarar det ökade skatteunderlag som beror av det sänkta grundavdraget. Detta skulle enligt finansieringsprincipen annars ha dragits in till staten.

8 EES och EG

EES-avtalet torde kunna träda i kraft under innevarande år. Sverige får med avtalet i praktiken tillträde till EG:s inre marknad, som förverkligades den 1 januari i år. Detta innebär ökade möjligheter till export för svenska företag, som därmed bättre kan utnyttja sina stordriftsfördelar. Konkurrensen kommer också att öka, vilket bidrar till lägre priser och ökad effektivisering.

EES-avtalet är emellertid inte tillräckligt för att trygga stabilitet och ekonomisk tillväxt. EES-avtalet ger inte Sverige det politiska inflytandet över EG:s regelverk. Ett fullt medlemskap ger däremot möjlighet att tillvarata svenska intressen också i ett perspektiv där EG:s regelverk förändras. Ett medlemskap skulle också, till skillnad från enbart ett EES-avtal, ge Sverige en möjlighet att ta del av EG:s framtida utveckling. Sverige skulle därmed få en större möjlighet att säkra sin konkurrenskraft och ekonomiska stabilitet också på lång sikt. Ett fullt EG-medlemskap förstärker möjligheten till ökade investeringar i Sverige genom att företagen då kan verka på samma villkor som företag i andra länder i Västeuropa. Därigenom förbättras förutsättningarna för förnyelse av den svenska industristrukturen, vilket i sin tur leder till stärkt konkurrenskraft. Medlemskap innebär deltagande fullt ut i gemenskapens institutioner. Därvid kan vi reellt påverka EG:s fortsatta integrationsarbete på ett sätt som gynnar svenska intressen. Inte minst kommer vi att bli delaktiga i utformningen av ett fastare samarbete på det monetära området i Europa.

Det är först som medlem i EG som vi kan säkra våra möjligheter att skapa fler arbetstillfällen. Förhandlingarna om medlemskap i EG inleddes den 1 februari i år. Det framförhandlade resultatet kommer att underställas svenska folket i en folkomröstning. EES-avtalet utgör en viktig etapp på vägen mot vårt deltagande i den europeiska integrationen. Sverige måste dock gå vidare och bli fullvärdig EG-medlem för att en långsiktig positiv välståndsutveckling skall kunna komma till stånd.

Statsbudgeten och särskilda frågor

1 Statsbudgeten budgetåren 1992/93 och 1993/94

1.1 Beräkningsförutsättningar

Vid beräkning av statsinkomsternas utveckling är de antaganden som görs om inkomstutvecklingen i samhället av stor betydelse. Riksrevisionsverket (RRV) har under hand lämnat en beräkning av statsbudgetens inkomster. (Beräkningen i sin slutgiltiga utformning avser RRV att publicera den 20 april 1993). En sammanfattning av beräkningen bör fogas till protokollet i detta ärende (bilaga 1.3). De antaganden som RRV räknat med redovisas i tabell 1. En del av de förslag som föredragandena nu lägger fram påverkar den ekonomiska utvecklingen. Därför räknar jag med delvis andra antaganden än RRV. Även dessa antaganden redovisas i tabell 1.

Tabell 1. Antaganden om den ekonomiska utvecklingen
Procentuell förändring från föregående år

	1992 RRV	Föredra-ganden	1993 RRV	Föredra-ganden	1994 RRV	Föredra-ganden
Lönesumma	0,5	0,5	-2,0	-1,5	2,9	2,8
Konsumentpriser, årsgenomsnitt	2,4	2,4	5,6	5,5	3,2	3,5
Privat konsumtion, löpande priser	0,6	0,6	2,0	2,5	3,2	3,5

I RRV:s beräkningar avseende budgetåren 1992/93 (statsbudgetens inkomster och utgifter) och 1993/94 (statsbudgetens inkomster) har verket tagit hänsyn till beslut som riksdagen fattat före den 19 mars 1993. RRV har även beaktat förslag från regeringen före denna tidpunkt. Jag har därutöver beaktat även de riksdagsbeslut som fattats under återstoden av mars samt de förslag från regeringen som lagts fram även efter den 19 mars. Det får ankomma på riksdagens finansutskott att göra justeringar för de ytterligare förändringar som jag inte har kunnat beakta.

1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1992/93

RRV har den 20 april 1993 presenterat en ny beräkning av budgetutfallet för budgetåret 1992/93, budgetprognos nr 5. Beräkningarna av inkomsterna för budgetåret 1992/93 redovisas också i verkets inkomstberäkning.

Inkomster

Enligt underhandsinformation från RRV beräknas de totala inkomsterna för budgetåret 1992/93 uppgå till 374 281 miljoner kronor.

I det följande redovisas de förändringar av inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkning som jag funnit nödvändiga.

Till följd av vad jag anfört om den ekonomiska utvecklingen räknar jag upp inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* med 340 miljoner kronor och inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 10 miljoner kronor. Vidare räknar jag upp inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 63 miljoner kronor med anledning av att jag i beräkningarna tagit hänsyn till de effekter av regeringens förslag om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus.

Till följd av vad jag nyss anfört angående lönesummans utveckling justerar jag upp inkomsttiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 107 miljoner kronor och inkomsttiteln *Övriga socialavgifter, netto* med 15 miljoner kronor.

Sammantaget räknar jag därmed upp inkomsttiteln lagstadgade socialavgifter, netto, med 122 miljoner kronor. Sammantaget räknar jag upp inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 73 miljoner kronor. Till följd av vad jag anfört angående den privata konsumtionens utveckling räknar jag upp inkomsttiteln *Mervärdesskatt* med 170 miljoner kronor.

Sammanlagt innebär avvikelsen från RRV:s beräkning en uppskrivning av inkomsterna för budgetåret 1992/93 med 705 miljoner kronor. Jag beräknar således statsbudgetens inkomster för budgetåret 1992/93 till 374 986 miljoner kronor. Förändringarna i förhållande till RRV:s beräkningar framgår av tabell 2.

Tabell 2. Ändringar i RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1992/93
Miljoner kronor

Inkomsttitel/Inkomsthuvud/Inkomstgrupp		RRVs beräkning	Förändring enligt föredraganden
1111	Fysiska personers inkomstskatt	3 458	+340
1121	Juridiska personers inkomstskatt	20 228	+73
1221	Sjukförsäkringsavgift,netto	-1 441	+107
1251	Övriga socialavgifter, netto	7 081	+15
1411	Mervärdesskatt	115 850	+170
Summa inkomster		**374 281**	
Summa förändringar enligt föredraganden			+705

Utgifter

I statsbudgeten för innevarande år uppgår utgifterna till 482 160 miljoner kronor. Enligt underhandsinformation från RRV beräknas nu de totala utgifterna uppgå till 578 419 miljoner kronor. Utgifterna exkl. statsskuldräntor prognosticeras till 493 419 miljoner kronor för budgetåret 1992/93.

Enligt ovannämnda budgetprognos från RRV beräknas utgifterna för *statsskuldräntorna* till 85,0 miljarder kronor för budgetåret 1992/93. Ny information från Riksgäldskontoret ger vid handen att dessa utgifter kan beräknas minska. Utgifterna för statsskuldräntorna uppgår i min beräkning till 73,0 miljarder kronor. Skillnaden mellan Riksgälds-

kontorets och RRV:s prognos av räntor på statsskulden består till största delen av en kommande periodisering av valutakursförluster på de lån som Riksgäldskontoret under hösten 1992 tog upp för Riksbankens räkning för deponering i det svenska banksystemet. För denna upplåning erhöll Riksgäldskontoret en valutakursgaranti av Riksbanken. Då Riksgäldskontorets valutalikvider i Riksbanken kommer att bokas om, erhåller kontoret ersättning för valutakursförlusterna vid ombokningen istället för när lånen förfaller, vilket sker huvudsakligen budgetår 1995/96 och 1997/98. Den tillfälliga budgetavlastning som nu erhålls är alltså ingen besparing utan endast en periodisering av valutakursförlusterna. Ombokningen av valutalikviderna möjliggör en effektivare förvaltning av valutaskulden och innebär på så sätt en viss besparing i form av lägre transaktionskostnader i förvaltningen.

Vad avser den beräknade belastningen under övriga anslag räknar jag ner anslaget *Lokala polisorganisationen* med 334 miljoner kronor som en följd av att åtgärder kommer att vidtagas för att minska belastningen på detta anslag. Vidare har jag på aggregerad nivå beaktat att konsekvenserna av förskottsvisa hyresinbetalningar, i enlighet med vad som anfördes i årets finansplan, senare kommer att hanteras i särskild ordning.

Tabell 3. Räntor på statsskulden budgetåret 1991/92
Miljarder kronor

	Beräkning till grund för statsbudgeten	Nuvarande beräkning
Räntor på lån i svenska kronor	64,0	56,7
Räntor på lån i utländsk valuta	5,1	14,4
Valutaförluster, netto	-0,1	1,9
Summa	**69,0**	**73,0**

Jag beräknar att *anslagsbehållningarna på reservationsanslag* under innevarande budgetår kommer att minska med 3 503 miljoner kronor för att uppgå till 32 358 miljoner kronor. Denna beräkning överenstämmer med underhandsinformation från RRV.

Jag vill också nämna att RRV för *Tillkommande utgiftsbehov, netto* tar upp 11 miljarder kronor. Jag beräknar dessa utgifter till 10 miljarder kronor.

Sammantaget räknar jag därmed med att utgifterna under budgetåret 1992/93 kommer att uppgå till 565 085 miljoner kronor. Beräkningarna sammanfattas i tabell 4.

Tabell 4. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1992/93
Miljoner kronor

	Statsbudget	RRV	Föredraganden
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	425 660	478 916	478 582
Statsskuldräntor	69 000	85 000	73 000
Förändring i anslagsbehållningar	4 500	3 503	3 503
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	-17 000	11 000	10 000
Summa	482 160	578 419	565 085
Finansfullmaktsutnyttjande	-	2 000	2 000

1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1993/94

Inkomster

Enligt underhandsinformation från RRV beräknas statsbudgetens totala inkomster till 343 109 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. I det följande redovisas de förändringar av inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkningar som jag funnit nödvändiga.

Jag räknar upp inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* till följd av vad jag anfört om den ekonomiska utvecklingen samt med hänsyn till ny information med 2 650 miljoner kronor.

Med anledning av att jag i beräkningarna tagit hänsyn till de effekter av regeringens förslag om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för småhus justerar jag upp inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* med 370 miljoner kronor och inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 342 miljoner kronor. Sammantaget justerar jag upp inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* med 3 020 miljoner kronor.

Till följd av vad jag nyss anfört om den ekonomiska utvecklingen justerar jag upp inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 56 miljoner kronor. Sammanlagt justerar jag upp inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 398 miljoner kronor.

Till följd av vad jag anfört om lönesummans utveckling justerar jag upp inkomsttiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 243 miljoner kronor. Jag räknar samtidigt ner inkomsttitel *Övriga socialavgifter, netto* med 619 miljoner kronor. Till följd av de förslag om ändrade samordningsregler mellan sjukpenning och utbildningsbidrag som arbetsmarknadsministern i samråd med socialministern presenterar senare idag räknar jag upp inkomsttiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 260 miljoner kronor. Sammanlagt justerar jag upp inkomsttiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 503 miljoner kronor.

Med anledning av den privata konsumtionens utveckling som jag tidigare redogjort för räknar jag upp inkomsttiteln *Mervärdesskatt* med 520 miljoner kronor. Vidare justerar jag ner inkomsttiteln *Mervärdesskatt* med 42 miljoner kronor med anledning av regeringens proposition om mervärdesskatt på väg och broavgifter m.m. (prop. 1992/93:190). Till följd av förslaget om ändrade rutiner för myndigheternas redovisning mot vissa inkomsttitlar som presenteras senare idag, justerar jag upp

inkomsttiteln *Mervärdesskatt* med 960 miljoner kronor. Inkomsttiteln *Statliga pensioner* justeras av samma anledning ner med 1 500 miljoner kronor. Sammantaget räknar jag upp inkomsttiteln *Mervärdesskatt* med 1 438 miljoner kronor.

Med anledning av regeringens proposition om sänkt diseloljeskatt till 1,30 kronor per liter och sänkt fordonsskatt för tyngre lastbilar och släp, yrkestrafik, (prop. 1992/93:192) justerar jag ner inkomsttiteln *Energiskatt* med 65 miljoner kronor och inkomsttiteln *Fordonsskatt* med 195 miljoner kronor.

Sammanlagt innebär detta att jag räknar upp inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkningar med 2 980 miljoner kronor för budgetår 1993/94. Jag beräknar således statsbudgetens inkomster för budgetåret 1993/94 till 346 089 miljoner kronor. Förändringen i förhållande till RRV:s beräkningar framgår av tabell 5.

Tabell 5. Ändringar i RRVs beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1993/94
Miljoner kronor

Inkomsttitel/Inkomsthuvud/Inkomstgrupp		RRVs beräkning	Förändring enligt föredraganden
1111	Fysiska personers inkomstskatt	7 522	+3 020
1121	Juridiska personers inkomstskatt	18 004	+398
1221	Sjukförsäkringsavgift,netto	6 597	+503
1251	Övriga socialavgifter, netto	3 764	-619
1411	Mervärdesskatt	114 500	+1 438
1428	Energiskatt	17 037	-65
1461	Fordonsskatt	4 120	-195
5211	Statliga pensioner	719	-1 500
Summa inkomster		**343 109**	
Summa förändringar enligt föredraganden			**+2 980**

Avslutningsvis vill jag redovisa förändringarna i indelningen av statsbudgetens inkomster i förslaget till statsbudget för budgetåret 1993/94 (tabell 6).

Tabell 6. Förslag till förändringar i uppställningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1993/94

Inkomsttitel/Inkomsthuvudgrupp/Inkomstgrupp		Förslag
1222	Allmän sjukförsäkringsavgift	Nummerändring
1348	Skatt på värdepapper	Upphört
1411	Mervärdesskatt	Namnändring
2125	Inlevererat överskott av åtgärder för att stärka det finansiella systemet	Ny inkomsttitel
2384	Ränteinkomster för lån för kommunmarkförvärv	Upphört
4514	Återbetalning av lån för studentkårslokaler	Namnändring

I det slutliga förslaget till statsbudget för budgetåret 1993/94 uppgår utgifterna till 537 311 miljoner kronor.

I årets budgetproposition upptogs utgifterna till 520 698 miljoner kronor. Av detta belopp svarade utgiftsanslagen för 415 198 miljoner kronor. Tillkommande utgiftsbehov samt minskning av anslagsbehållningar svarade sammantaget för 10 500 miljoner kronor. Räntorna på statsskulden beräknades uppgå till 95 000 miljoner kronor.

Sedan riksdagen förelades budgetpropositionen har dels ett antal propositioner innebärande anslagsförändringar förelagts riksdagen, dels har riksdagen beslutat om ett antal förslag i budgetpropositionen. Vidare lägger nu regeringen ett antal ytterligare förslag. Om riksdagen bifaller förslagen i propositionerna ökar de samlade utgiftsanslagen med ca 16 613 miljoner kronor. Detta belopp rymmer ett flertal utgiftsförändringar, varav de största är att hänföra till särskilda arbetsmarknads- och utbildningspolitiskt motiverade insatser. Cheferna för Utbildnings- och Arbetsmarknadsdepartementen kommer senare idag att föreslå ytterligare sammanlagt 5 926 miljoner kronor för sysselsättningsskapande åtgärder. Åtgärderna omfattar ökade resurser till komvux, gymnasieskolor, folkbildning samt universitet och högskolor med tillhörande studiestöd.

I samband med min beräkning av anslagskonsekvenserna har jag upprättat en specifikation över föreslagna och i förekommande fall beslutade anslagsförändringar på statsbudgeten i förhållande till budgetpropositionen. Denna specifikation (*Bil. 1.5*) täcker i princip perioden t.o.m. mars 1993.

Anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* upptogs i budgetpropositionen för budgetåret 1993/94 till 95 000 miljoner kronor. Belastningen på detta anslag är beroende av den ackumulerade statsskulden under det budgetår för vilket anslaget anvisas och av räntenivån inom och utom landet samt av bokföringsmässiga valutadifferenser på grund av ändrade växelkurser vid omsättning eller återbetalning av utlandslån. En ny beräkning från Riksgäldskontoret ger vid handen att utgifter för räntor på statsskulden fortfarande kommer att uppgå till 95 000 miljoner kronor men med en delvis förändrad sammansättning av lån i svenska kronor och lån i utländsk valuta. Riksgäldskontorets förslag till inkomst- och utgiftsstat för Räntor på statsskulden m.m. bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 1.4. Anslaget *Räntor på statsskulden* bör i enlighet med förslaget föras upp på statsbudgeten för budgetåret 1993/94 med 95 miljarder kronor.

Sammantaget innebär detta att statsbudgetens utgiftsanslag för budgetåret 1993/94 uppgår till sammanlagt 431 811 miljoner kronor.

Tabell 7. Räntor på statsskulden budgetåret 1993/94
Miljarder kronor

	Nuvarande beräkning
Räntor på lån i svenska kronor	60,4
Räntor på lån i utländsk valuta	24,3
Valutaförluster, netto	10,3
Summa	**95,0**

I syfte att få en så långt möjligt rättvisande bild av hela belastningen på statsbudgeten beräknas, utöver utgiftsanslagen, på statsbudgetens utgiftssida även medel för förändringar i anslagsbehållningar och beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto.

I budgetpropositionen beräknades *förbrukningen av anslagsbehållningar* på reservationsanslag komma att uppgå till 4 500 miljoner kronor netto, under budgetåret 1993/94. De propositioner innebärande anslagsförändringar som därefter förelagts riksdagen motiverar ingen ändring av den beräkning som gjordes i budgetpropositionen. Därför räknar jag även nu med att anslagsbehållningarna minskar med 4 500 miljoner kronor under budgetåret 1993/94.

I syfte att förslaget till statsbudget så långt som möjligt skall visa en realistisk budgetbelastning förs på budgetens utgiftssida upp posten *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto*. Vid beräkningen av denna post görs en uppskattning av sådana utgifts- och inkomstförändringar som inte förts upp på något annat ställe i budgeten.

I budgetpropositionen beräknades denna post till 6 000 miljoner kronor. Jag beräknar även nu denna post till 6 000 miljoner kronor.

Tabell 8. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1993/94
Miljoner kronor

	Ny beräkning
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	431 811
Statsskuldräntor	95 000
Förändring av anslagsbehållningar	4 500
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	6 000
Summa	**537 311**

1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1992/93 och 1993/94

Med hänvisning till redovisningen i det föregående beräknas utfallet av statsbudgetens inkomster och utgifter för innevarande budgetår och i förslaget till statsbudget för budgetåret 1993/94 enligt vad som framgår av tabellerna 9 och 10.

Beräkningen av budgetutfallet för innevarande budgetår ger vid handen att budgetunderskottet minskar med 8,2 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i budgetpropositionen. Nu förutses ett underskott om

190,1 miljarder kr.

För budgetåret 1993/94 beräknas budgetunderskottet nu till 191,2 miljarder kronor. Det innebär att budgetunderskottet nu beräknas bli 28,9 miljarder kronor sämre än vad som beräknades i budgetpropositionen.

Statsinkomsterna för budgetåret 1993/94 uppskattas nu till 346,1 miljarder kronor. Detta innebär en minskning med 12,3 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen. Minskningen är i huvudsak en följd av en försämring i konjunkturutvecklingen.

Utgifterna exkl. statsskuldräntor beräknades i budgetpropositionen till 425,7 miljarder kronor. Nu beräknas dessa utgifter till 442,3 miljarder kronor. Att utgifterna ökar sammanhänger bl.a. med att ytterligare medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer att föreslås senare idag.

Förändringarna av inkomsterna och utgifterna i förslaget till statsbudget för budgetåret 1993/94 sedan budgetpropositionen har jag även sammanställt i en specifikation som bör bifogas till regeringsprotokollet i detta ärende. (*Bil. 1.5*).

Tabell 9. Statsbudgetens saldo budgetåren 1991/92-1992/93
Miljarder kronor

	1991/92	1992/93		
	Utfall	Budget-propo-sitionen	RRV	Ny be-räkning
Inkomster	397,7	381,2	374,3	375,0
Utgifter exkl. statsskuldräntor	418,5	496,5	493,4	492,1
Statsskuldräntor	60,0	83 0	85,0	73,0
Saldo	**-80,8**	**-198,3**	**-204,1**	**-190,1**

Tabell 10. Statsbudgetens saldo budgetåret 1993/94
Miljarder kronor

	1993/94		*Procentuell förändring*	
	Budget-propo-sitionen	Ny be-räkning	Från utfall 1991/92 till ny beräkning 1992/93	Från ny be-räkning 1992/93 till ny beräkning 1993/94
Inkomster	358,4	346,1	-5,7	-7,7
Utgifter exkl. statsskuldräntor	425,7	442,3	17,6	-10,1
Statsskuldräntor	95,0	95,0	0,0	30,1
Saldo	**-162,3**	**-191,2**		

2 Underliggande budgetutveckling

Den underliggande utvecklingen av statsbudgetens saldo erhålls om det redovisade saldot korrigeras för effekter som är av tillfällig art eller hänger samman med ändringar i redovisningsprinciperna. Som bas används de förhållanden som skall gälla för budgetåret 1993/94. Detta innebär att den underliggande budgetutvecklingen i ett budgetförslag inte

kan jämföras med den i tidigare års budgetförslag.

Det bör betonas att det ofta är en bedömningsfråga om en enskild post skall betraktas som en reguljär inkomst eller utgift eller som en extraordinär effekt. Trots att avgränsningen i det enskilda fallet inte är helt självklar anser jag det ändå angeläget att redovisa en beräkning där de extraordinära effekterna uteslutits, så att statsbudgetens underliggande utveckling framgår.

På inkomstsidan har följande effekter betraktats som extraordinära vid framräkning av det underliggande budgetsaldot:

- vissa engångsvisa höjningar/sänkningar av skatter eller avgifter
- tillfälliga extra inleveranser från affärsverk till statsbudgeten
- inkomster från sjukförsäkringsfonden och delpensionsfonden
- tillfälliga indragningar från arbetslivsfonden och arbetsmiljöfonden

På utgiftssidan har bl.a. följande effekter betraktats som extraordinära vid framräkning av det underliggande budgetsaldot:

- valutaförluster/vinster som uppstår vid amortering av statens utlandslån
- engångsvisa besparingar
- kapitaltillskott till banker

Tabell 11. Underliggande budgetsaldo för budgetåren 1991/92-1993/94
Miljarder kronor, löpande priser

	1991/92	1992/93	1993/94
Underliggande budgetsaldo	-91,3	-173,5	-188,1
Som andel av BNP (%)	-6,4	-12,0	-12,7

3 Budgetunderskott och statsskuld

Statens budgetsaldo utgör den viktigaste förklaringen till statsskuldens förändring och storlek.

Statsskuldförändringen under en given tidsperiod är lika med det totala, utifrån kommande lånebehov som staten har att finansiera samt effekterna av de tillfälliga bokföringstransaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret vidtar och som påverkar statsskuldens storlek.

Riksgäldskontoret har till uppgift att låna för att finansiera utgifter som beslutats av riksdagen och som inte täcks av statsinkomster. Budgetunderskottet utgör den viktigaste beståndsdelen i detta lånebehov (tabell 12). Det är emellertid inte det redovisade budgetutfallet baserat på inkomst/utgiftsmässiga principer som är relevant i det här sammanhanget, utan i stället dess kassamässiga motsvarighet som är utfallet på statsverkets checkräkning i Riksbanken. I tabellen är skillnaden mellan redovisat budgetutfall och rörelserna på statsverkets checkräkning angivet som kassamässiga korrigeringar. Dessa korrigeringar kan i allmänhet endast göras i efterhand när utfallen är kända. För prognoser antas att de kassamässiga flödena är lika med budgetsaldot.

Tabell 12. Lånebehov och statsskuld
Miljarder kronor

	1991/92	1992/93	1993/94
Budgetunderskott	**80,8**	**190,1**	**191,2**
Kassamässiga korrigeringar	-6,3	-	-
Avskrivning av Vattenfalls statslån	-17,2	-	-
Utlåning	31,4	6,7	7,2
Finansiering av underskott i Arbetsmarknadsfonden, inkl. ränta	-	16,2	36,5
Finansiering av underskott i Lönegarantifonden, inkl. ränta	-	3,0	3,9
Infrastrukturinvesteringar	-	-	16,5
Lån till Sparbanken Första	-	3,8	-
Infriat garantiåtagande Securum	-	13,1	-
Köp av aktier i Securum	-	1,0	-
Lånebehov	**88,7**	**233,9**	**255,3**
Skulddispositioner	-4,4	52,0	-10,0
Statsskuldförändring	**84,3**	**285,9**	**245,3**
Statsskuld vid utgången av resp. budgetår	711,0	996,9	1 242,2

Anm: Inbetalning markeras med minustecken.

I och med att Statens Vattenfallsverk ombildades till ett aktiebolag omvandlades verkets statslån till ett lån i Riksgäldskontoret. Detta skedde genom att Riksgäldskontoret övertog Vattenfalls statslån på 17,2 miljarder kronor och avskrev detta lån. Riksgäldskontoret lämnade samtidigt ett lån på samma belopp till Vattenfall AB och Svenska kraftnät. Transaktionerna netto påverkade varken budgetutfall eller lånebehov.

Riksgäldskontoret har, förutom denna speciella långivning, en omfattande utlåning till affärsverk och myndigheter, bl.a. till CSN för studielån. Riksgäldskontorets utlåning påverkar inte budgeten men väl statens lånebehov.

Statsskuldens förändring påverkas därutöver av transaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret gör. Dessa transaktioner, eller skulddispositioner, är ofta betingade av tidsförskjutningar mellan de kassamässiga betalningar statsskulden ger upphov till och redovisningen av dessa. Som exempel kan nämnas utbetalningar och regleringar av förskott för inlösen av obligationer och premieobligationsvinster. Valutaomvärderingar utgör en annan betydelsefull del av skulddispositionerna. Valutaskulden värderas löpande till aktuella valutakurser samtidigt som avräkningen mot statsbudgeten enbart avser de realiserade

valutadifferenserna. Redovisningen av uppköpta obligationer sker däremot numera på ett sätt som inte påverkar statsskuldens förändring. Prognosen för skulddispositionerna innehåller enbart beräknade realiseringar av valutadifferenser. Dessa utgör en del av förändringarna på valutaomvärderingskontot. De övriga skulddispositionerna prognostiseras inte.

Upplåningsbemyndigande

Liksom föregående år bör riksdagen utfärda bemyndigande för regeringen enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning.

4 Statliga garanti- och pensionsåtaganden

4.1 Redovisning av statens garantiåtaganden

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 1) redovisades att statens ram för garantiåtaganden per den 1 juli 1992 uppgick till ca 185 miljarder kronor, en ökning med ca 16 miljarder kronor jämfört med den 1 juli 1991.

Regeringen har efter den 1 juli 1992 lagt fram förslag enligt tabell 12 till riksdagen som berör omfattningen av den statliga ramen för garantiåtaganden.

Tabell 12. Föreslagna förändringar för statliga garantiåtaganden som redovisades i prop. 1992/93:100 bil.1
Miljoner kronor

Proposition	Garantins ändamål	Nuvarande garantiram	Föreslagen garantiram	Förändring	Tidpunkt för förändringen
1992/93:150	Friidrotts-VM i Gtbg 1995	0	28	+28	1993-03-18
1991/92:153	Nordbankens rekonstruktion	9 850	0	-9 850	1993-01-04 (infriad)
1991/92:153	Nordbankens rekonstruktion	0	43	+43	1992-08-20
1992/93:135	Nordbankens rekonstruktion	0	10 000	+ 10 000	1993-01-04
1992/93:135	Nordbankens rekonsturktion	19 150	6 000	-13 150	1993-01-04 (delv. infr.)
1992/93:135	Gota bank		10 000	+10 000	1993-01-07
1992:93:132	Trafikleder Stockholm	200	600	+400	1993-07-01
1992/93:100	Täckande av förluster till följd av statliga beredskaps-garantier Fö ÖCB:J4	0	10	+10	1993-07-01
1992/93:100	Täckande av förluster p.g.a. kreditgarantier till företag i glesbygden m.m.	235	255	+20	1993-07-01
1992/93:100	Finansiellt stöd	1 600	2 400	800	1993-07-01
1992/93:100	Exportkredit-garantiram för Central- och Österuropa	0	1 000	1 000	1993-04-14

5 Årsbokslut för staten budgetåret 1991/92

Riksrevisionsverket (RRV) upprättar årligen ett årsbokslut för staten. Årsbokslutet omfattar de statliga myndigheterna inklusive affärsverken och myndigheter under riksdagen. Riksbanken, som tillhör den senare kategorin, ingår dock endast med grundfonden på 1,1 miljarder kronor i enlighet med särskilt riksdagsbeslut. I övrigt ligger Riksbankens tillgångar helt vid sidan av den statliga redovisningen.

I det följande redovisas en preliminär version av balansräkningen för budgetåret 1991/92. Den slutliga versionen av årsbokslutet för staten beräknas publiceras av RRV under maj 1993.

5.1 Balansräkning med noter

Balansräkningen i årsbokslutet bygger på de tillgångar och skulder som redovisas i nyssnämnda myndigheters bokslut. I dessa bokslut tas anläggningstillgångarna upp till anskaffningsvärden, minskade med avskrivningar. Kravet på myndigheterna att redovisa anläggningstillgångar har hittills varit begränsat. Endast myndigheter vars verksamhet till övervägande del är finansierad med avgifter (affärsverk och uppdragsmyndigheter) har varit skyldiga att i sin balansräkning ta upp sådana tillgångar. Inom myndigheterna nyttjas således tillgångar av betydande värde som inte finns med i tillgångsredovisningen.

Bokföringsförordningen (1979:1212) fick en ny lydelse fr.o.m 1 juli 1991. Samma regler gäller numera för alla myndigheter. Enligt dessa skall samtliga tillgångar redovisas i myndigheternas balansräkningar. De nya reglerna träder emellertid i kraft successivt. För räkenskapsåret 1991/92 gäller de för ett begränsat antal myndigheter. Samtliga myndigheter beräknas ha övergått till att redovisa enligt de nya principerna fr.o.m. räkenskapsåret 1993/94.

I balansräkningen för staten redovisas också tillgångarna upptagna till beräknade nukostnader. Nukostnad definieras som en tillgångs nyanskaffningsvärde minskat med avskrivningar grundade på detta värde. I beloppen för nukostnad ingår såväl de bokförda tillgångarnas nukostnad som värdet av vissa icke bokförda tillgångar.

För att få uppgift om värdet av icke bokförda tillgångar och nukostnad för bokförda tillgångar har RRV sänt ut förfrågningar till ca 100 myndigheter. Det inkomna materialet har bearbetats och sammanställts i kolumnen för nukostnad i balansräkningen. Uppgifter från några större myndigheter saknas. Underlag för beräkning av kapitalvärdet för tillgångar som används inom försvaret t.ex. flygplan och fordon redovisas för närvarande inte. Däremot redovisas ett beräknat värde för försvarets byggnader och mark i nukostnadskolumnen i balansräkningen. Värdet av museisamlingar, bibliotek m.m. ingår inte i redovisningen. Den största tillkommande posten bland nukostnaderna är värdet av det statliga vägnätet, som har beräknats och tagits in i balansräkningen.

Balansräkningen är konsoliderad i viss omfattning. Fordringar och skulder i myndigheternas mellanhavanden med Riksgäldskontoret

avseende löpande krediter och investeringslån är eliminerade.

Statens nettoförmögenhet är lika med skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas värde. Den negativa förmögenheten består i stort sett av ackumulerade nettounderskott i statsbudgeten. Nettoförmögenheten var positiv fram till slutet av 1970-talet för att därefter bli negativ och snabbt fallande fram till år 1986. Den fallande tendensen började då avta beroende på främst minskande budgetunderskott fram till 1991. Per den 30 juni 1992 var den bokförda nettoförmögenheten -441,1 miljarder kronor. Balansräkningen återges i preliminär form i tabell 1.

Tabell 1. Preliminär balansräkning för staten
Miljarder kronor

	Bokförda värden		Beräknad nukostnad[1]	
	1992-06-30	1991-06-30	1992-06-30	1991-06-30
TILLGÅNGAR				
Materiella tillgångar[2]				
o Lager och förråd	14,7	10,4	15,1	11,6
o Skepp, maskiner och inventarier	48,0	65,3	79,9	131,4
o Byggnader och mark	55,9	71,5	109,1	199,5
o Statliga vägar[3]			68,5	70,3
	118,6	147,2	272,6	412,8
Finansiella tillgångar				
o Aktier m.m.[4]	72,6	55,2	72,6	55,2
o Skattefordringar[5]	8,1	23,4	8,1	9,6
o Övriga fordringar[6]	166,1	169,8	166,1	169,8
o Likvida tillgångar	67,8	59,7	67,8	59,7
	314,6	308,1	314,6	294,3
Summa tillgångar	**433,2**	**455,3**	**587,2**	**707,1**
SKULDER OCH KAPITAL				
Statsskulden[7]				
o Lån i Sverige	641,3	525,4	641,3	525,4
o Lån utomlands	57,2	73,5	57,2	73,5
	698,5	598,9	698,5	598,9
Övriga skulder				
o Kortfristiga skulder	101,3	91,9	101,3	91,9
o Långfristiga skulder	33,1	28,0	33,1	28,0
	134,5	119,9	134,5	119,9
Donationskapital	3,9	4,0	3,9	4,0
Verkskapital				
o Avsättningar, fonder mm[8]	37,4	48,9	37,4	48,9
Statens nettoförmögenhet[8,9]				
o Vid budgetårets början	-316,4	-351,4	-64,6	-189,1
o Förändring under budgetåret	-124,7	+34,9	-222,5	+124,5
Därav verksamhetens nettoförändring[10]	-85,7	-43,4		
Övriga kapitalförändringar	-39,0	+78,3[9]		
Vid budgetårets slut	-441,1	-316,4	-287,1	-64,6
Summa skulder och kapital	**433,2**	**455,3**	**587,2**	**707,1**

[1] Nukostnad definieras som en tillgångs nyanskaffningsvärde minskat med avskrivningar grundade på detta värde. I beloppen ingår även värdet av icke bokförda tillgångar.

[2] Minskningen av värdet på materiella tillgångar mellan budgetåren förklaras främst av att affärsverket Vattenfall bolagiserats.

[3] Värdet på de statliga vägarna har beräknats med investeringarna i vägnätet under den senaste 40-årsperioden som underlag. Som investering har räknats utfallet på

anslagen för byggande av statliga vägar. Till detta värde har lagts 10% av anslagen till drift av statliga vägar. Erfarenhetsmässigt bedöms nämligen en så stor andel av anslaget utgöra värdehöjande förbättringsarbeten. De på detta sätt beräknade investeringsbeloppen har omräknats till nukostnad med ledning av vägverkets vägkostnadsindex. Det erhållna bruttobeloppet har sedan reducerats med avskrivningar (avskrivningstid 40 år). Anskaffningsvärdet för vägarna minskat med avskrivningar uppgår till 33,3 miljarder kr.

[4] I posten aktier m.m. ingår statens aktier i Vattenfall AB till ett värde av 7,9 miljarder kronor. Dessa aktier har inte åsatts något bokfört värde hos Kammarkollegiet.

[5] Förändringen mellan räkenskapsåren förklaras av att Riksskatteverket fr.o.m 1991/92 redovisar skattefordringar med det belopp som beräknas inflyta i stället för med nominellt belopp. Nominellt uppgår skattefordringarna till 22,7 miljarder kronor, därav beräknas 20 % inflyta.

[6] Därav lånefordringar 119,7 miljarder kr. Lånefordringarna har tagits upp till sina nominella belopp.

[7] I de bokförda värdena, enligt Riksgäldskontorets redovisning, har skulder inom staten räknats bort. Utlandslånen upptas till den valutakurs som gällde på bokslutsdagen.

[8] Affärsverkens avsättningar redovisas fr.o.m. 1991/92 under posten Statens nettoförmögenhet. Bokförda värden för 1990/91 har korrigerats enligt denna princip för att uppnå jämförbarhet mellan åren.

[9] Statens nettoförmögenhet är lika med skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas värde. Förändringen av förmögenheten mellan två år motsvaras dels av statsbudgetens nettounderskott, dels av kapitalförändringar som främst avser invärdering och upp/nedskrivning av finansiella tillgångar.
Se även not 8.

[10] Verksamhetens nettoförändring framkommer enligt följande (miljoner kronor).

Statsbudgetens underskott	- 80 758
Finansiella transaktioner avseende utlåning m.m.	- 4 505
Investeringstransaktioner	- 431
Statsbudgetens nettounderskott	**- 85 694**

6 Finansfullmakten

Riksdagen har bemyndigat regeringen att för budgetåret 1992/93, om arbetsmarknadsläget kräver det, enligt vissa villkor besluta om utgifter intill ett sammanlagt belopp av 2 500 000 000 kronor (prop. 1991/92:150 bil. I:1, bet. 1991/92:FiU30, rskr. 1991/92:350). Denna s.k. finansfullmakt får användas för att tidigarelägga, utvidga eller påskynda statliga investeringar som normalt finansieras med anslag på statsbudgeten. Regeringen kan också använda den för bidrag till kommunala projekt för investering och sysselsättning. Bidragsprocenten får därvid fastställas med hänsyn till ändamålet men inte överstiga 75 % av kostnaderna. Vidare får finansfullmakten användas för bidrag till näringslivet och bostadssektorn. I dessa sammanhang får gällande bidragssatser tillfälligt höjas till högst 75 %. Regeringen kan också utnyttja finansfullmakten för arbetsmarknadsutbildning och ytterligare sysselsättningsåtgärder såsom ungdomspraktik. Slutligen kan regeringen med stöd av finansfullmakten utöka några av de ramar för igångsättningstillstånd m.m. som riksdagen

fastställer för åtgärder inom bostadsförsörjningsområdet.

Genom beslut den 31 januari 1993 utnyttjades finansfullmakten med 2 000 miljoner kronor för utbildningsbidrag till ungdomar.

Jag anser att det inför budgetåret 1993/94 behövs en beredskap för att kunna ta i anspråk finansfullmakten för ytterligare sysselsättningsåtgärder.

För budgetåret 1993/94 förordar jag att en finansfullmakt begärs intill ett sammanlagt belopp av 2 500 miljoner kronor.

7 Finansiell styrning

7.1 Revision av statliga bolag och stiftelser

7.1.1 Bakgrund

Regeringen redovisade i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 1) sin syn på revision av statligt bildade bolag och stiftelser. Här angavs att Riksrevisionsverket (RRV) bör utses till revisor eller ges rätt att utse revisor i bolagen. Även då staten medverkar vid stiftelsebildningar bör RRV utses som statens revisor. Även RRV:s förvaltningsrevisionella kompetens bör tillvaratas vid sådan ombildning. Riksdagen hade ingen erinran mot detta (bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128).

I årets finansplan (prop. 1992/93:100 bil. 1) anmälde regeringen att det även bör klargöras hur statsmakternas behov av insyn i verksamheter som bedrivs i bolag och stiftelser som bildats av myndigheter skall garanteras. RRV har föreslagit regeringen att RRV bör ges rätt att granska samtliga av myndigheter bildade bolag och stiftelser. Regeringen tog dock inte ställning till förslaget utan anmälde att man avsåg att behandla frågan i samband med prövningen av hur det statliga ekonomiadministrativa regelverket skall tillämpas på organisationer som inte är statliga myndigheter, vilket RRV utreder på uppdrag av regeringen. RRV har nyligen i en skrivelse avrapporterat den del i nyss nämnda uppdrag som avser revision av statliga bolag och stiftelser. Jag kommer nu att föreslå hur revisionen av statliga bolag och stiftelser bör utformas, dels vad gäller granskning av statliga bolags och stiftelsers verksamhet, dels vad gäller extern årlig revision av statliga bolag och stiftelser.

7.1.2 Riksrevisionsverkets rätt att granska verksamheten

RRV föreslår i sin skrivelse att lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser ändras så att regeringen ges möjlighet att besluta om tillägg till den förteckning över statliga bolag och stiftelser som lämnas i lagen.

Jag anser att det är angeläget att de statliga revisionsorganen kan granska statlig verksamhet som är av väsentligt samhällsintresse. Statsmakternas möjlighet till insyn i sådan verksamhet som bedrivs av bolag och stiftelser regleras i lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer och i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

Riksdagens revisorer har enligt den förstnämnda lagen rätt att granska all statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag och stiftelser, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på annat sätt har bestämmande inflytande över verksamheten. Härigenom tillgodoses riksdagens behov av insyn i den statliga verksamhet som bedrivs i bolag och stiftelser. Riksdagen kan dock föreskriva att en viss verksamhet skall vara undantagen från Riksdagens revisorers granskning.

Regeringens möjlighet till insyn via RRV:s granskningsrätt är mer begränsad genom att det i lagen om RRV:s granskningsrätt föreskrivs särskilt, i form av en förteckning, vilka statliga bolags och stiftelsers verksamhet RRV får granska. När en verksamhet, helt eller delvis, överförs från en myndighet till ett bolag eller en stiftelse och det anses lämpligt att RRV ges rätt att granska verksamheten måste en ändring av lagen göras av riksdagen. Det innebär även att i de fall omvärldsförändringar talar för att RRV bör ges rätt att granska ett befintligt bolags eller en stiftelses verksamhet som inte anges i lagen så måste ett beslut härom föregås av en lagändring. Detsamma gäller vid ändring av firma för bolag som redan finns upptagna i lagens förteckning över bolag.

Staten har i allt större utsträckning beslutat om att överföra verksamhet som bedrivs av myndighet till annan verksamhetsform genom bildande av bolag och stiftelser. Formerna för statsmakternas insyn och kontroll förändras därmed. Det är angeläget att staten genom sina revisionsorgan ges en fortsatt möjlighet till insyn i och kontroll av dessa bolags och stiftelsers verksamhet, i de fall verksamheten till övervägande del är beroende av fortlöpande finansiering med statliga medel, är reglerad i allmän författning eller genom särskilda regeringsbeslut eller när staten på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detta var också den principiella syn som låg till grund för 1987 års riksdagsbeslut som gav Riksdagens revisorer och RRV rätt att granska statliga bolags och stiftelsers verksamhet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Som skäl för att RRV givits en mer begränsad granskningsrätt än Riksdagens revisorer anfördes i propositionen skillnaderna i syften, inriktning och utformning av revisionsverksamheten hos de båda revisionsorganen.

Det ligger inom regeringens ansvarsområde som verkställande organ att ha en ändamålsenlig kontroll av effektiviteten i verksamhet som staten i något hänseende kan anses vara ansvarig för eller har ett bestämmande inflytande över. I de fall förändringar i verksamhetens förutsättningar eller innehåll visar sig vara påkallade ankommer det på regeringen att underställa riksdagen frågan för prövning. En förutsättning för detta är att regeringen ges möjlighet att på ett effektivt och tillförlitligt sätt erhålla information om verksamhetens innehåll och resultat. RRV:s förvaltningsrevisionella granskningar utgör härvid ett viktigt underlag för regeringens prövning. Med de omfattande förändringar i statsförvaltningen som nu sker genom att flera för staten angelägna verksamheter överförs från

myndigheter till bolag och stiftelser som ägs eller bildas av staten, upphör RRV:s automatiska rätt att granska dessa verksamheter. Det ligger i regeringens intresse att förändringar i verksamhetsformer inte försvårar möjligheterna till en sådan allsidig och oberoende granskning av hur statliga åtaganden och samhällsmål uppfylls som RRV:s förvaltningsrevision representerar. Det är härvid angeläget att beslut om fortsatt möjlighet att granska sådan statlig verksamhet genom RRV kan fattas på ett mer ändamålsenligt och flexibelt sätt än vad som nu är fallet.

Jag anser därför att lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga bolag och stiftelser bör ändras på så sätt, att RRV ges rätt att granska statlig verksamhet som bedrivs av bolag och stiftelser som staten bildat för ändamålet eller som staten äger eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över. Jag delar således inte RRV:s uppfattning, att regeringen bör genom förordning kunna besluta om *tillägg* till förteckningen i lagen. Det förefaller inte ändamålsenligt att uppgifter om vilka bolags och stiftelsers verksamhet RRV:s granskningsrätt omfattas av skall kunna återfinnas endera i lagen eller i en förordning. Det kan också skapa oklarhet om i vilka fall t.ex. ett nytt av staten bildat bolag vars verksamhet RRV bör ges rätt att granska bör föras upp i lagen eller i förordningen. Riksdagen bör i stället genom en ändring i lagen, på samma sätt som i fråga om Riksdagens revisorer, ge RRV rätt att granska sådan statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse. Det ankommer därefter på regeringen att, med stöd av 8 kap. 13 § 1 regeringsformen, genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lagen, innebärande att den nuvarande förteckningen i lagen istället tas in i en förordning som utfärdas i samband med lagändringen. Jag vill därvid understryka att verkställigheten av lagen skall ske med samma utgångspunkter som nu gäller, dvs. att RRV:s granskningsrätt bör komma i fråga för aktiebolag och stiftelser som staten har ett bestämmande inflytande över när dessa bedriver verksamhet som är förenad med ett samhälleligt åtagande eller där en fungerande marknad och konkurrens saknas. Avsikten är därmed inte att utöka tillämpningsområdet t.ex. genom att ge RRV rätt att granska verksamhet i bolag som staten, av konjunkturella eller liknande skäl, iklätts ett ägaransvar för. Ändringen syftar således enbart till en för statsmakterna effektivare hantering av dessa frågor.

7.1.3 Årlig revision av redovisningen och förvaltningen

I 1992 års budgetproposition angav regeringen att RRV vid ombildning av myndigheter och affärsverk till statligt ägda aktiebolag bör utses till revisor alternativt ges rätt att utse revisor i bolaget. Även då staten medverkar vid stiftelsebildningar bör RRV utses som statens revisor.

Enligt 10 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) väljer bolagsstämman revisor. I bolagsordningen kan det dock bestämmas att en eller flera revisorer, dock inte alla, skall utses i annan ordning. Den revisor som utses på annat sätt än av bolagsstämman blir medrevisor, med samma revisionsansvar som den av bolagsstämman utsedde revisorn. Till revisor

kan enligt 10 kap. 2 § aktiebolagslagen även auktoriserat eller godkänt revisionsbolag utses. RRV kan däremot, som myndighet, inte utses till revisor i aktiebolag. Jag anser emellertid inte att en ändring av aktiebolagslagen nu är behövlig eftersom lagen redan medger att det i bolagsordningen införs en föreskrift om att revisorer, utöver den av bolagsstämman valde revisorn eller revisionsbolaget, skall utses på annat sätt.

Jag finner mot denna bakgrund att regeringen vid ombildning av statliga myndigheter och affärsverk till aktiebolag i vilka staten som ägare ges ett bestämmande inflytande i aktiebolagslagens mening, bör tillse att det tas in en bestämmelse i bolagsordningen att RRV skall utse revisor. Bestämmande inflytande i aktiebolagslagens mening har den som är majoritetsägare eller där ägaren genom föreskrift i bolagsordningen eller genom avtal mellan aktieägarna (konsortialavtal) givits ett bestämmande inflytande. Mitt förslag innebär således att den av RRV utsedde revisorn i dessa bolag blir medrevisor med samma revisionsansvar som den av bolagsstämman utsedde revisorn eller revisionsbolaget. Jag anser även att det, när verksamhet överförs från myndighet till ny associationsform genom bildande av stiftelse, i stiftelseurkunden på samma sätt bör föreskrivas att RRV skall utse revisor. Denna rätt bör även kunna regleras i avtal mellan staten och stiftelsen. Mitt förslag överensstämmer i huvudsak med RRV:s förslag.

RRV påtalar i sin skrivelse att RRV:s instruktionsenliga uppgift att revidera myndigheter inte låter sig göras enligt god revisionssed i de fall RRV inte har insyn i bolag som, för statens räkning, bildats av myndigheter. Detta är givetvis inte tillfredsställande. Vad som nu anförts bör därför även tillämpas när statliga myndigheter, efter föreskrivet tillstånd från statsmakterna, medverkar i bolags- resp. stiftelsebildning. Detta ligger väl i linje med vad som gäller för revision i moderbolag i förhållande till dotterbolag i en koncern. Förslaget innebär att berörda myndigheter vid upprättande av bolagsordning eller motsvarande har att föreskriva att RRV skall utse revisor. För redan bildade bolag och stiftelser bör staten verka för att motsvarande bestämmelse förs in i bolagsordning och stadgar. Härigenom garanteras möjligheterna att verifiera hur medlen används av berörda myndigheter.

Dessa principer innebär sammanfattningsvis att RRV i normalfallet bör utse en revisor i bolag och stiftelser där statlig verksamhet överförts från förvaltningsmyndigheter eller affärsverk i vilka staten har ett bestämmande inflytande i aktiebolagslagens mening samt i de fall bolag eller stiftelser bildats av myndighet. Jag avser således inte heller i detta fall sådana bolag som staten, av t.ex. konjunkturella skäl, övergångsvis iklätt sig ett ägaransvar för. Undantag från att föreskriva att RRV skall utse revisor enligt de redovisade principerna bör dock kunna göras när regeringen bedömer att särskilda skäl för det föreligger. Även i de fall undantag görs från att RRV skall utse revisor i bolag och stiftelser som bildas av myndighet bör det i bolagsordning eller stiftelseurkund föreskrivas att RRV skall ha samma rätt som revisor för moderbolag har i förhållande till dotterbolag i en koncern att inhämta uppgifter av bolaget eller stiftelsen resp. dess revisorer.

7.1.4 Övrigt

Vid själva övergången från statliga affärsverk och myndigheter till annan associationsform behöver ett antal frågor lösas. Exempel på detta är värderings- och andra redovisningsfrågor, frågor om hantering av ingångna avtal och andra åtaganden, t.ex. pensionsskulder. RRV har en upparbetad kompetens om vilka bestämmelser som gäller för såväl myndigheter som aktiebolag och stiftelser och hur sådana frågor som jag nyss nämnde bör hanteras vid överföring i ny verksamhetsform. Eftersom det ofta är fråga om ansenliga ekonomiska värden som berörs vid ombildning är det väsentligt att RRV:s kompetens på området utnyttjas redan i ett tidigt skede inför ombildning.

Det bör ankomma på RRV att i sin årliga rapport till regeringen om det ekonomiadministrativa läget och resultatet av årets revision även redogöra för sina insatser vad gäller statliga bolag och stiftelser.

7.1.5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom Finansdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga I:1.6. Förslaget, som faller inom Lagrådets granskningsområde, är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från Lagrådet behöver därför inte inhämtas.

7.2 In- och utbetalningstidpunkter för statliga betalningar

I årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 1) anfördes att en översyn av statliga betalningstidpunkter har genomförts av Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket. Resultatet av denna översyn är nu under beredning och jag avser att återkomma med förslag till åtgärder vid ett senare tillfälle. En särskild utredare har i ett annat sammanhang tillkallats med uppgift att göra en översyn av uppbördslagstiftningen (dir. 1993:22). I detta arbete ingår att väga in vad som har sagts i rapporten om översynen av statliga betalningstidpunkter.

7.3 Effekter på 1993/94 års statsbudget avseende införandet av generell räntebeläggning av statliga medelsflöden

Riksdagen har bemyndigat regeringen att genomföra en räntebeläggning av statliga medelsflöden (prop. 1992/93:100 bil. 1, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189). För att de myndigheter som skall omfattas av räntebeläggningen skall erhålla avsett ränteincitament bör nuvarande bokföringsmässiga omföringar ersättas med betalningar. Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret arbetar för närvarande med att utforma rutiner för detta. Det står redan klart att det bör införas nya rutiner som kommer

att innebära en engångsvis förstärkning respektive merbelastning på statsbudgeten för budgetåret 1993/94. Jag tänker då främst på inkomsttitlarna 1411 Mervärdesskatt och 5211 Statliga pensionsavgifter, netto.

För närvarande avräknar statliga myndigheter löpande ingående mervärdesskatt mot inkomsttiteln 1411 Mervärdesskatt. Den förändring som bör göras innebär att myndigheterna skall lämna uppgift om ingående mervärdesskatt samlat för en kalendermånad. Uppgifterna bör lämnas månaden efter den månad som uppgifterna avser. Detta innebär en förskjutning av redovisningen mot inkomsttiteln med en kalendermånad. För budgetåret 1993/94 innebär detta att redovisningen mot statsbudgeten endast kommer att avse elva månader. Inkomsttiteln 1411 Mervärdesskatt beräknas därför öka med omkring 1 miljard kronor jämfört med motsvarande beräkning i 1993 års budgetproposition.

Statliga myndigheter överför för närvarande varje månad ett belopp som motsvarar myndighetens lönekostnadspålägg till inkomsttiteln 5211 Statliga pensionsutgifter, netto. Den förändring som bör göras innebär en tidsmässig förskjutning av redovisningen mot inkomsttiteln med en månad, vilket innebär att redovisningen för budgetåret 1993/94 även i detta avseende kommer att omfatta elva månader. Inkomsttiteln 5211 Statliga pensionsutgifter, netto beräknas därför minska med 1,5 miljarder kronor jämfört med motsvarande beräkning i 1993 års budgetproposition.

Jag vill dock understryka att effekterna av de förändrade rutiner som jag nyss har redogjort för är av övergångskaraktär och statsfinansiellt neutrala på sikt.

När det gäller utformningen av de bestämmelser som behövs om hur myndigheterna skall hantera frågorna om ingående mervärdesskatt och lönekostnadspålägg avser jag att återkomma till regeringen med förslag.

7.4 Postgirot

Riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om avveckling av Postgirots ensamrätt till de statliga betalningarna (prop. 1991/92:100, bil. 1, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128). Riksdagen har vidare beslutat (prop. 1992/93:100 bil. 1, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189) att ett utvecklat statligt betalningssystem skall införas. Detta system skall tillgodose statens krav på kostnadseffektivitet, säkerhet, information och redovisning samt möjliggöra valfrihet för myndigheter och allmänhet genom att tillåta att betalningar effektueras både genom Postgirot och banksystemet. Målet är att detta nya system skall införas den 1 juli 1993. Postgirots kvarvarande ensamrätt till de statliga betalningarna upphör i och med att det nya systemet tas i drift. Detta innebär att förordningen (1974:591) om skyldighet att använda Riksbanken eller Postgirot för statliga betalningar upphör att gälla. Riksdagen har uttalat att förändringar i det statliga betalningssystemet måste ske på ett sådant sätt att de krav som riksdagen har ställt på systemet uppfylls.

I årets budgetproposition (prop. 1992/93:100, bil. 7) anfördes att den översyn av Postgirots verksamhetsområde som aviserades i prop.

1991/92:100 bil. 1, visar att Postgirot med nuvarande befogenheter klarar av att den kvarvarande ensamrätten till statliga betalningar avskaffas. De minskade intäkter som kan bli effekten av ökad konkurrens om statliga betalningar bör till viss del kunna kompenseras med ökade avgiftsintäkter. I den mån Postgirot anser sig behöva komplettera betalningstjänsten med banktjänster bör detta lösas genom samarbete med bankerna.

Vidare anfördes att avvecklingen av Postgirots kvarvarande ensamrätt till statliga betalningar bidrar till ett effektivare betalningssystem. Effektiviteten hämmas dock av att vissa systemlösningar, exempelvis sådana som förutsätter att Postgirot får rätt att verkställa betalningar genom debiteringar på bankkonton, inte har kunnat införas. Klargörandet av konkurrensförutsättningarna på betalningsmarknaden förutsattes leda till att Postgirot och bankerna/Bankgirot gjorde ett förnyat försök att finna lösningar som ytterligare ökar effektiviteten i betalningssystemet.

Regeringen har den 18 februari 1993 givit Riksrevisionsverket i uppdrag att i samband med upprättande av avtal om statens betalningsförmedling beakta nyss nämnda aspekt och att utan fördröjning rapportera till regeringen om hinder för den avsedda utvecklingen uppkommer.

Riksdagen har uttalat (bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189) att det är av stor vikt från konkurrenssynpunkt att Postgirot kan förmedla betalningar till och från banksystemet genom debiteringar av bankkonton. Regeringen anmodas att i kompletteringspropositionen redovisa för riksdagen hur dessa frågor utvecklas.

Riksrevisionsverket har den 8 april 1993 inkommit med en skrivelse till regeringen där de bl.a. redogör för att parterna ännu inte har nått fram till någon lösning som möjliggör att Postgirot kan utföra debiteringar på alla bankers konton. Jag förutsätter att parterna fortsätter ansträngningarna att finna affärsmässiga lösningar i denna fråga. Mitt mål är oförändrat att ett utvecklat statligt betalningssytem skall kunna införas den 1 juli 1993 och att förordningen (1974:591) om skyldighet att använda Riksbanken eller Postgirot för statliga betalningar därmed skall kunna upphöra att gälla.

8 Budgetar m.m. i internationella organisationer

Från statsbudgeten utbetalas bidrag till över 100 internationella organisationer. Flertalet av dessa organisationer är små och inriktade på väl avgränsade specialområden. Andra åter har tusentals anställda och bedriver en såväl ämnesmässigt som geografiskt spridd verksamhet.

De sammanlagda bidragen uppgick till över 5 miljarder kronor budgetåret 1991/92.

Inom regeringskansliet genomförs en översiktlig granskning av de ekonomiadministrativa styrsystemen i några av de större organisationer som Sverige tillhör. Genomgången visar på att brister finns i detta avseende, särskilt med avseende på uppföljning och utvärdering av verksamheten, men också i fråga om precisering av verksamhetsinriktning och prioriteringar.

För Sverige som engagerad medlem och i vissa fall stor bidragsgivare

är det av intresse att ekonomiadminstrationen i de internationella organisationerna håller en hög standard. Endast därigenom kan Sverige och andra medlemmar få tillfredsställande garantier för att de resurser som, i konkurrens med nationella behov, ställs till organisationernas förfogande används på effektivast möjliga sätt.

Nyssnämnda granskning visar att flera organisationer har fastställt regler i fråga om den ekonomiadministrativa styrningen som ger uttryck för en hög ambitionsnivå. Efterlevnaden av reglerna varierar dock avsevärt i många fall.

För Förenta Nationerna har generalförsamlingen fastställt regler som bygger på en modern syn på den ekonomiadministrativa styrningen i offentliga organ. Ekonomistyrningen och verksamhetsuppföljningen ses som en integrerad process. Medelfristiga planer omsätts successivt i tvååriga budgetar. Stor vikt läggs vid den löpande uppföljningen av verksamheten och vid att den utvärderas både internt och externt. Andra organisationer i FN-systemet tillämpar liknande regler utan att ha fastställt ett sammanhängande regelsystem.

Sverige bör aktivt verka för en effektiv ekonomistyrning i de internationella organisationerna. Alla större organisationer med diversifierad verksamhet bör utforma sin ekonomistyrning i linje med de principer som ligger till grund för FN-modellen. Dessa organisationer bör också utveckla en strategi för att omsätta principerna i verkligheten. Inslag i en sådan strategi bör bl. a. vara ett kontinuerligt utvecklingsarbete syftande till anpassning av generella modeller till den organisationsspecifika verksamheten, centralt metodstöd till linjeansvariga samt utbildning av personalen. Ett effektivt stöd kan också lämnas av revisionen. Den externa revisionen bör bedrivas i enlighet med de riktlinjer som antagits av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Betydande delar av verksamheterna inom flertalet av de undersökta organisationerna finansieras med frivilliga bidrag vid sidan av de reguljära budgetarna. Detta medför, som analysen i Nordiska FN-projektet, vilken redovisats för riksdagen i budgetpropositionen 1991/92, påvisar, risker för oönskade effekter på prioriteringarna i den reguljära budgeten. För att motverka sådana effekter verkar regeringen dels för att frivillig finansiering inte avser reguljär, löpande verksamhet, dels att verksamheter som finansieras med frivilliga bidrag så långt som möjligt planeras och budgeteras i samband med den reguljära planeringen och budgeteringen.

Den betydande frivilligfinansieringen vid sidan av de reguljära budgetarna i de internationella organisationerna innebär med nödvändighet svårigheter att redovisa dessa organisationers samlade verksamhet. Detta medför att presentationen i budgetpropositionen av dessa organisationers verksamhet blir splittrad och sporadisk. Regeringen avser, i den utsträckning som är möjlig, inkludera systematisk redovisning även av den frivilligfinansierade delen i budgetpropositionen. En sådan redovisning förutses underlättas om och när det svenska synsättet på budgetering slår igenom i dessa organisationer.

Flertalet stora bidragsgivare till de internationella organisationernas

reguljära budgetar har som generell politik drivit linjen om real nolltillväxt i de reguljära budgetarna. Sverige har i denna fråga intagit en mera flexibel hållning.

Att generellt förespråka real nolltillväxt i de internationella organisationernas reguljära budgetar innebär att alla organisationer bedöms som likvärdiga med avseende på prioritet och ekonomiadministrativ kompetens. Så är naturligvis inte förhållandet. En individuell prövning av varje organisation är därför den principiellt mest tilltalande politiken och skulle kunna resultera i förslag till såväl minskningar som ökningar. En prövning med denna innebörd förutsätter emellertid en ingående kännedom om verksamhetsresultat, dvs. fullgjorda prestationer och effekter. En sådan kunskap kan endast erhållas genom en redovisning till bidragsgivarna baserat på en väl fungerande ekonomiadministration innefattande såväl löpande årlig uppföljning som utvärderingar av verksamheten. Förvaltningsrevision med tillräcklig täckningsgrad bör också utföras.

I den mån tillräcklig information för individuell bedömning av de internationella organisationernas reguljära budgetar inte föreligger, finns behov av en generell linje att falla tillbaka på. Real nolltillväxt ter sig därvid, trots de invändningar av principiell natur som ovan redovisats, som den mest användbara generella linjen.

Den förordade linjen innebär sålunda inte att real nolltillväxt uppsätts som en princip eller ett mål i sig. Kravet på real nolltillväxt tillgrips i fall då adekvat beslutsunderlag saknas.

Den förordade linjen innebär att stöd för förslag om ökade reala budgetresurser bör ges endast i fall där det kan påvisas att nödvändigt budgetutrymme inte kan eller bör beredas genom omprioriteringar inom organet. Dessutom måste förutses att situationer kan uppkomma då ett internationellt organ genom beslut i mellanstatligt forum åläggs nytillkomna uppgifter av en omfattning som uppenbarligen måste kräva nya resurser - även om organets ekonomiadministrativa system inte nått den grad av transparens som enligt ovan bör krävas.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att

1. godkänna de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som förordats,
2. godkänna det saneringsprogram för de offentliga finanserna på 81 000 000 000 kr i 1994 års priser för åren 1994-1998 som jag förordat i det föregående,
3. godkänna riktlinjerna för statlig valutaupplåning som förordats i det föregående,
4. godkänna de allmänna riktlinjer för budgetregleringen som förordats,
5. godkänna beräkningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1993/94,
6. godkänna beräkningen av förändringar i anslagsbehållningarna för budgetåret 1993/94,
7. godkänna beräkningen av *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* för budgetåret 1993/94,
8. anta förslaget till inkomst- och utgiftsstat rörande *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1993/94,
9. till *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 95 000 000 000 kr.,
10. bemyndiga regeringen att ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning,
11. bemyndiga regeringen att för budgetåret 1993/94, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter i enlighet med vad som förordats intill ett sammanlagt belopp av 2 500 000 000 kr.,
12. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
13. godkänna principerna för revision av statliga bolag och stiftelser i enlighet med vad som förordats (avsnitt 7.1),

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om

14. statliga garantiåtaganden (avsnitt 4),
15. årsbokslut för staten (avsnitt 5),
16. utnyttjandet av finansfullmakten (avsnitt 6),
17. finansiell styrning (avsnitt 7.2 - 7.4),
18. budgetar m.m. i internationella organisationer (avsnitt 8).

Innehållsförteckning

Innehåll

Reviderad finansplan

1 Den ekonomiska politiken i sammanfattning 1
1.1 Den svenska ekonomin — problem och möjligheter . 2
1.2 Den ekonomiska politikens inriktning 3
1.3 En politik för att bekämpa arbetslösheten och säkra en varaktigt låg inflation 5
1.4 En politik för att återupprätta Sverige som tillväxt- och företagarnation 7
1.5 En politik för att trygga och förnya välfärden 8
1.6 En politik för att säkra en uthållig tillväxt 9
1.7 Ekonomikommissionens betänkande 9
2 Den ekonomiska utvecklingen 10
2.1 De internationella förutsättningarna 10
2.2 Utsikterna för den svenska ekonomin 1993-1994 . . . 12
3 Stabiliseringspolitiken 16
3.1 Finanspolitiken och den stabiliseringspolitiska avvägningen 16
3.2 Penning- och valutapolitiken 17
3.3 Lönebildningen 19
3.4 Arbetsmarknadspolitiken 20
4 Budgetpolitiken 22
4.1 Sanering av den offentliga sektorns finanser 22
4.2 Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK) 23
4.3 Den långsiktiga utgiftsstrategin (LUS) 24
4.4 Lånebehov och statsskuldpolitik 30
5 Finanskrisen 32
5.1 Finanskris, fastighetskris och den reala ekonomin . . 32
5.2 Internationella erfarenheter 34
6 Tillväxtpolitiken 38
6.1 Arbetsmarknaden 39
6.2 Forsknings- och utbildningspolitiken 39
6.3 Kapitalbildning och företagande 40
6.4 Infrastrukturpolitiken 41
6.5 Skattepolitiken 42
6.6 Konkurrenspolitiken 43
7 Den kommunala ekonomin 44
8 EES och EG 45

1 Statsbudgeten budgetåren 1992/93 och 1993/94 46
1.1 Beräkningsförutsättningar 46
1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1992/93 46
1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1993/94 49
1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1992/93 och 1993/94 52
2 Underliggande budgetutveckling 53
3 Budgetunderskott och statsskuld 54
4 Redovisning av statens garantiåtaganden 56
5 Årsbokslut för staten budgetåret 1991/92 57
5.1 Balansräkning med noter 57
6 Finansfullmakten 60
7 Finansiell styrning 61
7.1 Revision av statliga bolag och stiftelser 61
7.1.1 Bakgrund 61
7.1.2 Riksrevisionsverkets rätt att granska verksamheten 61
7.1.3 Årlig revision av redovisningen och förvaltningen 63
7.1.4 Övrigt 65
7.1.5 Upprättat lagförslag 65
7.2 In- och utbetalningstidpunkter för statliga betalningar 65
7.3 Effekter på 1993/94 års statsbudget avseende införandet av generell räntebeläggning av statliga medelsflöden 65
7.4 Postgirot 66
8 Budgetar m.m. i internationella organisationer 67
Hemställan 70

gotab 43616, Stockholm 1993

Reviderad nationalbudget 1993

Reviderad Nationalbudget

Förord

Den reviderade nationalbudget som härmed läggs fram, beskriver den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1994.

Nationalbudgeten bygger på material från fackdepartement och olika verk och institutioner. För bedömningen av den internationella utvecklingen har material erhållits från bl.a. OECD. Beskrivningen av den svenska ekonomin baseras främst på underlag från Statistiska centralbyrån och på den prognos för de kommande åren som Konjunkturinstitutet publicerade den 30 mars. Vidare har en grupp bransch- resp. konjunkturexperter hörts. Ansvaret för de redovisade bedömningarna åvilar dock helt Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

Därutöver innehåller nationalbudgeten analyser av det ekonomiska förloppet i ett medelfristigt perspektiv. De traditionella prognoserna för åren 1993 och 1994 kompletteras med en kalkyl över den svenska ekonomins utveckling under 1995-1998. Beräkningarna är gjorda med hjälp av Konjunkturinstitutets modeller KOSMOS och FIMO. Dessutom analyseras hot som kan leda till en sämre utveckling, men också positiva faktorer som kan medföra en högre ekonomisk tillväxt.

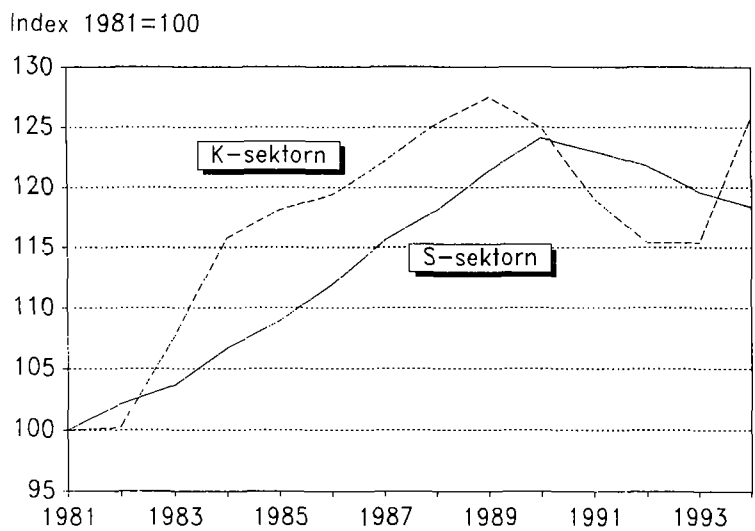
Ansvarig för den preliminära nationalbudgeten är departementsrådet Anders Palmér. Kalkylerna avslutades den 15 april 1993.

1 Inledning

1.1 Utvecklingen 1993-1994

Sedan bedömningen av den ekonomiska utvecklingen gjordes i den preliminära nationalbudgeten har den internationella konjunkturen försämrats, främst beroende på utvecklingen i Tyskland. Därmed blir marknadstillväxten för svensk export låg, i första hand under 1993 men också under 1994. Uppgången väntas stanna på ca 2 1/2% i år och ca 5% nästa år, vilket är en väsentlig nedrevidering jämfört med bedömningen i januari. Samtidigt har de svenska företagens konkurrenskraft stärkts ytterligare genom kronans fortsatta depreciering. Det är emellertid svårare att vinna marknadsandelar i en låg- än i en högkonjunktur. Företagen kommer sannolikt till stor del att utnyttja det uppkomna utrymmet till att höja sina vinstmarginaler. Relativpriserna beräknas ändå sjunka avsevärt och exportvolymen öka betydligt, både under 1993 och 1994. Genomslaget på de inhemska priserna av den lägre kronkursen väntas bli begränsat p.g.a. den låga aktivitetsnivån. En viss nedrevidering av den inhemska efterfrågan har dock gjorts. Sammantaget väntas BNP falla med 1,7% 1993 och stiga med 1,2% 1994. Återhämtningen nästa år beror helt på den konkurrensutsatta sektorns snabba expansion. Antalet personer utanför den ordinarie arbetsmarknaden ökar gradvis under prognosperioden. Omfattande åtgärder gör att den öppna arbetslösheten väntas stanna på ca 7%.

Diagram 1:1 K- respektive S-sektorns produktion 1981-1994



Anm.: Indelning enligt EFO-modellen, men där S-sektorn också inkluderar stat och kommun
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Den inhemska aktivitetsnivån påverkas i hög grad av den anpassning som pågår i ekonomin. Hushåll och företag håller på att sanera sin ekonomi efter den kraftiga låneexpansionen under senare delen av 1980-talet. Konsolideringsbehovet accentueras av den sänkning av tillgångspriserna som inträffat. Därigenom ökar det finansiella sparandet och konsumtion och investeringar dämpas.

Det är mycket svårt att bedöma hur länge denna process varar och hur stark den blir. De lägre räntor som etablerats efter det att kronan började flyta mildrar de kontraktiva effekterna, även om realräntorna fortfarande är höga. De stora utlandskonkurrerande företagens finansiella ställning stärks av den lägre kronkursen och de därmed högre vinsterna. Många små företag har däremot fått en försämrad finansiell ställning. Ökade realinkomster under 1992 skapade utrymme för en viss konsolidering för hushållen. De fallande inkomsterna i år tvingar dock många hushåll att väsentligt dra ned sin konsumtion för att klara av räntor och amorteringar.

Hur utdragen konsolideringsprocessen blir hänger också nära samman med hur ekonomin utvecklas framöver. Hushållens sparbeteende är sannolikt känsligt för förväntningarna avseende arbetslösheten. Osäkerhet om den framtida egna ekonomin ger hushållen starkare motiv att vidga sina finansiella marginaler.

Ett eventuellt fortsatt prisfall på bl.a. egna hem och andra fastigheter skulle skärpa behovet av skuldsanering och dämpa aktiviteten i ekonomin under 1993 och 1994. Räntekänsligheten är sannolikt betydande. Ju mer räntorna faller, desto gynsammare utvecklas tillgångspriserna och desto bättre blir balansen mellan tillgångar och skulder. Därmed avtar konsolideringsbehovet. Prisförväntningarna är också av avgörande betydelse. Så länge aktörerna tror på fallande tillgångspriser avvaktar eventuella köpare. Eftersom det skapats ett stort sparandeöverskott i den privata sektorn och konsumtion och investeringar inom vissa områden hållits tillbaka under några år finns sannolikt en uppdämd efterfrågan. Det är dock svårt att veta när förväntningarna bryts med en tydlig uppgång av tillgångspriserna och en återhämtning av konsumtion och investeringar som följd.

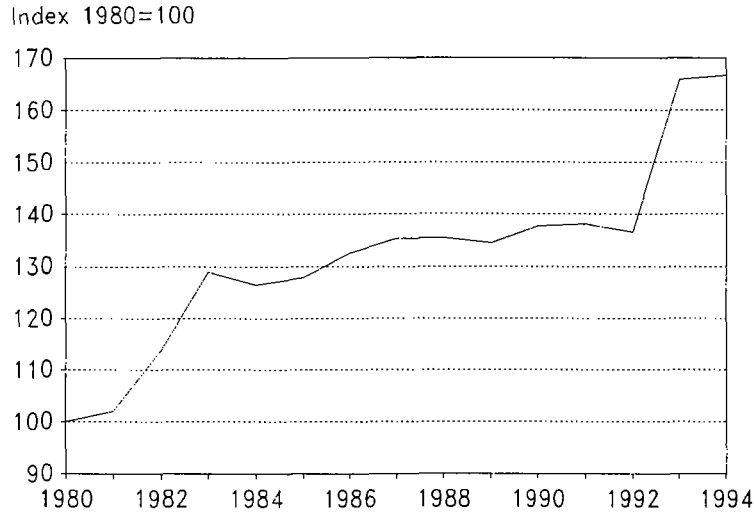
Finanskrisen är fortsatt mycket djup, vilket får konsekvenser för den reala ekonomin. Via belastningen på statsbudgeten kan inflationsförväntningarna komma att påverkas, vilket tenderar att leda till högre långa räntor. Bankernas behov av att banta sina balansräkningar för att klara kapitaltäckningen kan medföra en mer restriktiv kreditprövning. I så fall hämmas aktiviteten i ekonomin, särskilt i en uppgångsfas när efterfrågan på krediter börjar stiga. Marginalen mellan in- och utlåningsräntor är stor, vilket leder till en hög kostnadsbelastning på företag och hushåll och till försämrad ekonomisk tillväxt.

Mot denna bakgrund ter sig utsikterna för den svenska ekonomin inte särskilt ljusa för 1993, men betingelserna för en återhämtning därefter är goda. De finansiella obalanserna kommer successivt att avta. Industrins konkurrenskraft kan förväntas fortsätta att vara mycket god samtidigt som tillväxten på utlandsmarknaderna blir allt högre. Incitamenten för arbete

och produktivitet har stärkts. Det sannolika är dock att genomslaget på den svenska ekonomin av dessa positiva faktorer i huvudsak kommer att dröja till efter 1994.

Till grund för bedömningen av den svenska ekonomins utveckling 1993-1994 ligger några tekniska antaganden. För valutor används stoppkurser som baseras på genomsnittet för mars månad 1993. När det gäller räntor antas gradvisa sänkningar komma att genomföras i Tyskland och att Sverige följer med i denna utveckling.

Diagram 1:2 SEK: effektiv växelkurs 1980-1994



Källor: OECD, Riksbanken och Finansdepartementet

Internationella förutsättningar

Tillväxten inom OECD-området uppgick till knappt 1 1/2% under förra året. Den ekonomiska aktiviteten tilltog i Nordamerika samtidigt som fallet dämpades i Storbritannien. I övriga Västeuropa och Japan mattades konjunkturen markant under året. En ytterligare försvagning av tillväxten inom OECD-området väntas i år. Visserligen ökar aktiviteten i Nordamerika och Storbritannien, men motverkas av en fortsatt nedgång i Kontinentaleuropa och Japan, där återhämtningen väntas börja först under 1994 respektive senare delen av 1993. Sammantaget beräknas BNP inom OECD-området stiga med 1 1/4% i år och med 2 3/4% nästa år. Motsvarande siffror för Västeuropa — där sänkta räntor gradvis väntas stimulera tillväxten — är noll respektive 1 3/4%. Expansionen inom OECD blir därmed för svag för att hindra en fortsatt ökning av arbetslösheten under prognosperioden.

Prisstegringarna i OECD-området dämpades kraftigt under 1992. Enda undantaget bland de större länderna utgjordes av Tyskland, där inflationstakten steg något. Lågt kapacitetsutnyttjande inom industrin och

ökad arbetslöshet inom de flesta länder förutses stabilisera kostnads- och inflationsutvecklingen på en låg nivå. Ett orosmoment är USA, där kapacitetsutnyttjandet börjar närma sig den nivå som anses vara förenlig med stabila priser. I Västeuropa väntas inflationstakten i allmänhet avta ytterligare, med undantag av de länder där valutorna deprecierats.

Tabell 1:1 Internationella förutsättningar
Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993	1994
BNP i OECD	**0,7**	**1,4**	**1,2**	**2,7**
Konsumentpriser i OECD (KPI årsgenomsnitt)	4,3	3,0	3,0	3,2
Råoljepris (dollar per fat)	20,0	19,3	18,6	20,3
Dollarkurs (i kr.)	6,05	5,82	7,7	7,7
Växelkursförändring SEK/ECU	-	0,4	20,6	0,5

Anm.: Stoppkurs för kronan är den genomsnittliga kronkursen för mars 1993. Kronan hade i mars i genomsnitt deprecierats med 18,9% mot ECU:n sedan den 19 november 1992.
Källor: OECD och Finansdepartementet.

Den under flera år svaga internationella tillväxten förklaras av att de stora länderna befinner sig i olika konjunkturfaser. Uppgången i USA å ena sidan och nedgången i Tyskland och Japan å den andra tenderar att väga upp varandra, vilket resulterar i en utjämnad tillväxt på aggregerad nivå. Avmattningen för OECD-området som helhet blir därmed relativt utdragen men också grund.

Ett viktigt särdrag i den nuvarande konjunkturcykeln är att många industriländer — med de i Kontinentaleuropa som främsta undantag — hämmas av den skuldsanering som pågår som en reaktion på fallande tillgångspriser. Även om variationer i skuldnivåer och tillgångspriser är vanliga i konjunktursvängningar är förändringarna denna gång betydligt större än normalt. Detta beror sannolikt på den liberalisering av de finansiella marknaderna med åtföljande snabba skulduppbyggnad i både hushåll och företag som inträffade under 1980-talet. Denna utveckling förstärks av att skattesystemen inte var anpassade till de nya förutsättningarna. Därmed stimulerades lånefinansierad konsumtion och placeringar i olika tillgångar, främst fastigheter, vilket resulterade i snabbt stigande priser. När penningpolitiken stramades åt, räntorna steg och konjunkturen vände nedåt i början av 1990-talet bröts trenden. Ett prisfall inleddes på många tillgångsmarknader. Det finansiella sparandet började stiga och konsumtion och investeringar hämmades. Hur långt skuldanpassningen kommit är osäkert. Sannolikt börjar dock situationen att normaliseras i USA medan Japan och de nordiska länderna inte hunnit lika långt.

Flertalet industriländer har betydande underskott i statsfinanserna. I USA har den nya administrationen antagit ett program för att få balans i de offentliga finanserna i ett medelfristigt perspektiv. I Europa är också det finanspolitiska handlingsutrymmet ytterst begränsat, medan däremot situationen i Japan möjliggör en expansiv finanspolitik. Även om

budgetkonsolidering i många länder skjuts på framtiden utgör ändå det statsfinansiella läget en restriktion för den ekonomiska utvecklingen framöver.

Osäkerhetsmomenten i den internationella konjunkturutvecklingen under 1993 och 1994 gäller främst Japan och Tyskland. Japans BNP föll de sista tre kvartalen 1992 och knappast några indikatorer under årets första månader pekar på en vändning. De finansiella obalanserna är dessutom stora. Det nyligen föreslagna stimulanspaketet bör dock höja tillväxttakten. För Tyskland visar merparten av statistiken på en mycket negativ utveckling och det är svårt att bedöma hur länge lågkonjunkturen egentligen varar.

Löner och konsumentpriser

Den låga aktiviteten i ekonomin leder till en mycket svag efterfrågan på arbetskraft. Trots stigande vinster i delar av näringslivet och en gynnsam produktivitetsutveckling väntas därför lönerna öka relativt långsamt. En viss löneglidning uppstår p.g.a. att personer med lägre lön än genomsnittet oftast blir permitterade först när arbetsstyrkan ska reduceras, enligt principen om sist-in — först-ut. När hela företag slås ut är det också vanligen sådana som har relativt låg produktivitet och därmed lågt löneläge. Dessutom får en del personer som friställs avgångsvederlag, vilket höjer den genomsnittliga lönen per arbetad timmme. Även om ingen enskild person skulle få höjd lön medför ändå dessa faktorer att den genomsnittliga lönenivån i ekonomin stiger. Sammantaget väntas timförtjänsten för ekonomin totalt öka med 3% från 1992 till 1993. Den något högre aktivitetsnivån beräknas ge en uppgång i den genomsnittliga timförtjänsten med 3 1/2% från 1993 till 1994.

Tabell 1:2 Löner och priser
Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993	1994
Timlön, kostnad	5,8	3,6	3,0	3,5
KPI dec.-dec.	8,0	1,9	5,5	3,3
NPI dec.-dec.	5,1	2,9	4,0	3,0
"Underliggande" Inflationstakt	5,6	2,7	1,6	2,4
KPI årsgenomsnitt	9,4	2,4	5,5	3,5
NPI årsgenomsnitt	5,5	4,2	4,0	3,1

Anm.: KPI = Konsumentprisindex, NPI = Nettoprisindex.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Konsumentpriserna dras i år upp av de höjda importpriser som följer av den lägre kronkursen. Eftersom den inhemska efterfrågan är så svag förväntas exportörer till Sverige vara relativt återhållsamma i sina prishöjningar. I prognosen bedöms deprecieringens effekter slå igenom med 50% 1993 och med ytterligare 10% 1994, vilket är något lägre än genomslaget efter devalveringarna vid 1980-talets början. Svenska företag väntas dock delvis kompensera höjda priser på importerade insatsvaror

med sänkta vinstmarginaler. Därmed kommer höjda importpriser att dra upp KPI med 2 3/4 procentenheter i år och med 3/4 procentenheter 1994. Utöver effekter av stigande importpriser kommer förändrade indirekta skatter att höja prisnivån med 1 1/2 respektive 1/3 procentenheter för båda åren. Ökningen av den faktiska prisnivån under loppet av åren beräknas bli 5 1/2% och 3 1/4%. Den "underliggande" inflationstakten stannar på drygt 1 1/2% respektive knappt 2 1/2%, där KPI rensats från effekter av olika politiska beslut och deprecieringens direkta effekter.

Försörjningsbalans

Förra året ökade hushållens realt disponibla inkomster med ca 3% enligt de preliminära nationalräkenskaperna. Hushållen upplevde ett starkt behov att konsolidera sin finansiella ställning, varför sparkvoten steg med nästan 5 procentenheter varför den privata konsumtionen föll med ca 2%.

Realinkomsterna kommer att sjunka kraftigt i år, med drygt 4%. Förutom de låga löneökningarna och den tillfälligt högre prisstegringstakten begränsas också inkomsterna av neddragningar i transfereringssystemen. Hur konsumtionen utvecklas beror på vad som händer med hushållssparandet. För ett minskat sparande talar det förhållandet att sparkvoten nu kommit upp på en mycket hög nivån. Dessutom finns en benägenhet hos hushållen att i möjligaste mån upprätthålla sin konsumtionsstandard, åtminstone om man upplever sin inkomstminskning som tillfällig. I andra riktningen pekar det förhållandet att en del av skuldanpassningen ännu inte är avklarad. En stigande arbetslöshet skapar också osäkerhet om framtiden och kan därmed öka behovet av skuldkonsolidering. En rimlig — men ändå mycket osäker — bedömning är att sparkvoten avtar något 1993 för att sedan vara oförändrad 1994, vilket innebär en nedgång av den privata konsumtionen med ca 3 1/2% respektive 1/4% för de två åren.

Även den offentliga konsumtionen kommer sannolikt att minska betydligt. Kommunernas och landstingens ekonomi försämras under de kommande åren. På många håll har betydande neddragningar inletts. Fallet i den kommunala konsumtionen dämpas dock av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, inklusive det s.k. ROT-programmet.

De totala investeringarna har sjunkit kraftigt under de senaste åren. Allt lägre kapacitetsutnyttjande och produktion har inneburit att behovet av nyinvesteringar minskat drastiskt. Det är främst näringslivet som hittills drabbats av nedgången. Högre räntor och kapitalkostnader samt fallande fastighetspriser och lägre soliditet i företagen har sannolikt medverkat till uteblivna investeringar. Bankernas kreditförluster och därmed följande restriktivitet i kreditgivningen, i kombination med högre utlåningsräntor, dämpar aktiviteten ytterligare. Under de närmaste åren är det dock framför allt raset i bostadsbyggandet som drar ned investeringarna. Utvecklingen inom näringslivet förutses vända uppåt 1994 till följd av främst expansionen inom industrin. De föreslagna ROT- och infrastrukturåtgärderna bromsar också nedgången. Sålunda ökar infrastrukturinvesteringarna sin andel av de totala investeringarna från 5% 1992 till 10%

1994. Sammantaget bedöms investeringarna falla med knappt 9% i år och med knappt 6% nästa år.

Lageravvecklingen blev under förra året betydligt långsammare än tidigare beräknat, bl.a. beroende på en lageruppbyggnad inom industri och detaljhandel mot slutet av året. Därigenom blev det positiva bidraget till BNP så pass stort som 1,2 procentenheter. Detta förlopp innebär att tidpunkten för avvecklingen av industrins stora färdigvarulager skjutits upp till i år. Även inom detaljhandeln är lagren alltför stora och kommer sannolikt att tas ned. Därigenom uppstår ett negativt bidrag till BNP på i storleksordningen 1/2 procentenhet. Lageravvecklingen väntas sedan fortgå under 1994, men i avtagande takt, vilket beräknas ge ett positivt BNP-bidrag på knappt 1/2 procentenheter.

Tabell 1:3 Försörjningsbalans

	Miljarder kr. 1992	Procentuell volymförändring			
		1991	1992	1993	1994
BNP	1 436,5	-1,7	-1,7	-1,7	1,2
Import	375,9	-5,1	1,1	-1,6	3,5
Tillgång	**1 812,4**	**-2,6**	**-0,9**	**-1,7**	**1,9**
Privat konsumtion	772,3	0,8	-1,9	-3,5	-0,2
Offentlig konsumtion	401,0	1,6	0,3	-1,0	-1,4
Stat	116,9	1,5	1,1	-0,5	-1,0
Kommuner	284,1	1,6	0,1	-1,2	-1,5
Bruttoinvesteringar	243,8	-9,0	-11,0	-8,9	-5,7
Lagerinvesteringar[1]	-5,3	-1,5	1,2	-0,2	0,4
Export	400,6	-2,5	2,0	4,7	9,0
Användning	**1812,4**	**-2,6**	**-0,9**	**-1,7**	**1,9**
Inhemsk användning	1411,8	-2,7	-2,0	-4,1	-1,1

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Låg marknadstillväxt och fortsatta andelsförluster gjorde att den totala exporten bara ökade med 2% 1992. Även i år kommer draghjälpen utifrån att vara svag — främst beroende på den allt sämre utvecklingen i Tyskland — medan en viss förbättring kan skönjas nästa år. Deprecieringen av kronan gör, tillsammans med de sänkta arbetsgivaravgifterna och den starka produktivitetsökningen, att industrins konkurrenskraft ökar dramatiskt. Även om en betydande del av utrymmet används till att höja vinstmarginalerna, kommer ändå relativpriserna att sänkas så pass mycket att marknadsandelarna ökar betydligt. Exporten väntas därför växa snabbt under loppet av 1993, men p.g.a. det kraftiga exportfallet under slutet av fjolåret begränsas uppgången mellan årsgenomsnitten till knappt 5%. Den genomsnittliga exportökningen beräknas uppgå till ca 9% 1994, vilket implicerar en något lugnare utveckling under loppet av året. Även industriproduktionen ökar snabbt nästa år.

Efter ett stort fall 1991 steg importen något 1992, främst beroende på lagerökningen. Under prognosperioden kommer den importtunga K-sektorn gradvis att expandera. S-sektorns produktion faller båda åren, men i avtagande takt. Importen kan p.g.a. relativprishöjningar i

krondeprecieringens spår förväntas förlora andelar på den svenska marknaden. Sammantaget bedöms importvolymen falla något i år men börja stiga nästa år beroende på återhämtningen av den importvägda efterfrågan.

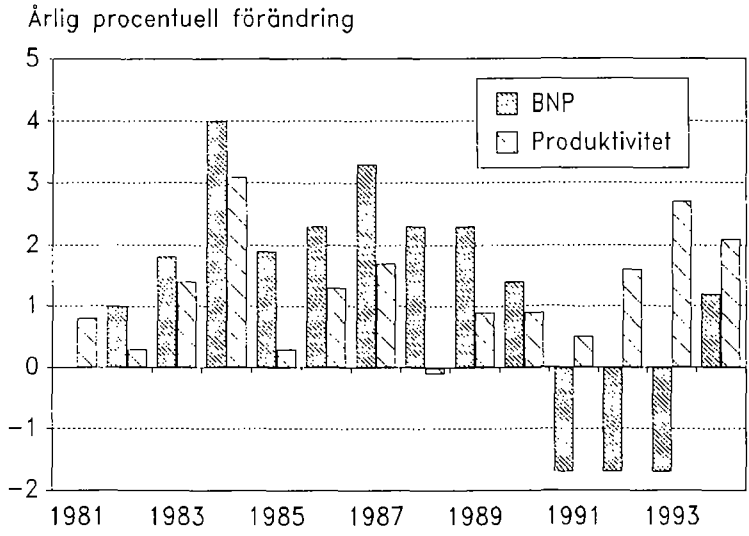
Tabell 1:4 Bidrag till BNP-tillväxten
Procent av föregående års BNP

	1991	1992	1993	1994
Privat konsumtion	0,4	-1,0	-1,9	-0,1
Offentlig konsumtion	0,4	0,1	-0,3	-0,4
Bruttoinvesteringar	-2,0	-2,3	-1,7	-1,0
Lagerinvesteringar	-1,5	1,2	-0,2	0,4
Nettoexport	1,0	0,3	2,4	2,3
BNP	**-1,7**	**-1,7**	**-1,7**	**1,2**

Anm.: P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Sammanfattningsvis kommer utrikeshandeln att ge ett kraftigt positivt bidrag till BNP under både 1993 och 1994. Samtidigt kommer såväl konsumtionens som investeringarnas negativa bidrag att avta. BNP-utvecklingen slår då om från en betydande nedgång till en liten uppgång.

Diagram 1:3 BNP och produktivitet i Sverige 1981-1994



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Bytesbalans

Överskottet i handelsbalansen väntas nära på fördubblas i år för att sedan fortsätta att öka ytterligare. Exportvolymen växer betydligt snabbare än importvolymen. Trots deprecieringen försämras inte Sveriges terms of

trade (exportpris/importpris). Visserligen medför deprecieringen ett betydande genomslag på importpriserna, men den svaga inhemska efterfrågan gör ändå att exportörerna till Sverige håller tillbaka sina priser och pressar sina marginaler. Samtidigt väntas de svenska exportpriserna (i svenska kronor) stiga relativt mycket, då företagen sannolikt tar ut en stor del av det uppkomna utrymmet till marginalförstärkningar. Resultatet blir att exporten stiger betydligt snabbare än importen i löpande priser. Underskottet i tjänstebalansen bedöms gradvis avta under perioden, främst beroende på utvecklingen för resevalutanettot. Kapitalavkastningen uppvisar ett fortsatt stort underskott, som dock beräknas minska nästa år p.g.a. omslaget i bytesbalansen och den svaga utvecklingen av utlandsinvesteringarna. Dessutom väntas lägre marknadsräntor få en positiv effekt på räntenettot. Sammantaget leder detta till ett blygsamt underskott i bytesbalansen i år, men ett överskott nästa år motsvarande över 2% av BNP.

Tabell 1:5 Nyckeltal
Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993	1994
Disponibel inkomst	4,9	3,1	-4,2	-0,2
Sparkvot (nivå)	3,4	8,1	7,4	7,5
Industriproduktion	-4,7	-3,0	0,0	9,0
Relativ enhetsarbetskostnad	1,4	-0,7	-22,7	-0,7
Arbetslöshet (nivå)	2,9	5,3	6,9	7,0
Handelsbalans (mdr. kr.)	30,1	34,5	62,6	87,7
Bytesbalans (mdr. kr.)	-20,7	-29,7	-3,3	34,4
Bytesbalans (% av BNP)	-1,4	-2,1	-0,2	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Arbetsmarknad

Situationen på arbetsmarknaden har fortsatt att successivt försvagas under 1992 och i början av 1993. Arbetslösheten steg till ca 7 1/2% (enligt AKU:s nya definitioner) samtidigt som närmare 5% sysselsattes i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Någon ljusning i efterfrågeläget kan heller inte skönjas. Antalet lediga platser vid landets arbetsförmedlingar är mycket lågt och antalet varsel om uppsägningar kvarstår på en hög nivå.

De nu aviserade åtgärderna, som omfattar drygt 130 000 personer inom såväl arbetsmarknadspolitikens ram som inom den reguljära utbildningen, förutses tillsammans med de föreslagna ROT- och infrastrukturprogrammen begränsa den öppna arbetslösheten till en nivå på ca 7% både i år och nästa år. Det sker bl.a. genom att utbudet av arbetskraft dras ned och motverkar effekterna på arbetslösheten av fallet i sysselsättningen. Den totala arbetslösheten, räknat som öppen arbetslöshet plus andel i konjunkturberoende åtgärder, beräknas stiga från ca 9% 1992 till drygt 12 1/2% 1993 och till ca 14% 1994.

Sparande

Det reala sparandet i ekonomin beräknas falla med hela 5 procentenheter av BNP från 1991 till 1994, till stor del beroende på den kraftiga nedgången för bostadsinvesteringarna. Bruttosparandet avtar något långsammare, eftersom ett finansiellt sparandeöverskott genereras nästa år.

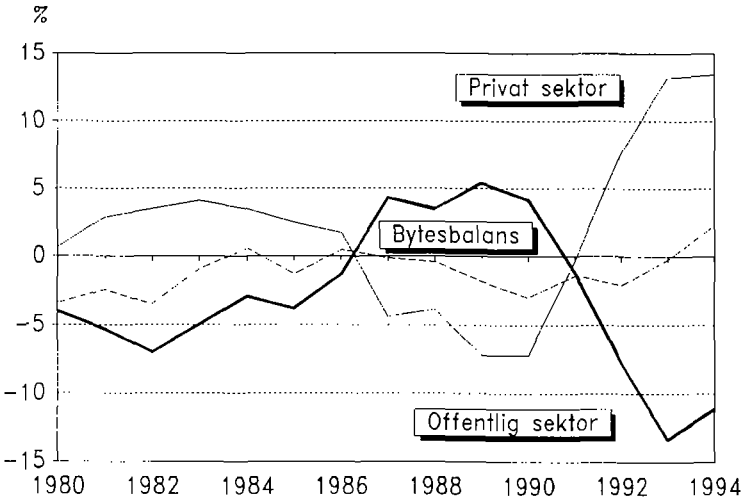
Det totala finansiella sparandet i ekonomin försämrades något förra året. Ett växande privat sparande, främst för hushållen, förmådde inte att motverka nedgången för den offentliga sektorn. I år fortsätter fallet i det offentliga sparandet. Samtidigt förbättras företagssparandet kraftigt, p.g.a. en kombination av låga investeringar och stigande lönsamhet i deprecieringens spår. Hushållens sparande ligger kvar på en hög nivå. Genom utvecklingen inom den privata sektorn genereras nästa år ett betydande finansiellt sparandeöverskott i ekonomin.

Tabell 1:6 Sparande
Procent av BNP i löpande priser

	1991	1992	1993	1994
Bruttosparande	**16,5**	**14,5**	**14,1**	**15,2**
Realt sparande	**17,9**	**16,6**	**14,3**	**12,9**
Fasta investeringar	19,3	17,0	14,8	13,2
Lagerinvesteringar	-1,3	-0,4	-0,5	-0,2
Finansiellt sparande	**-1,4**	**-2,1**	**-0,2**	**2,3**
Offentlig sektor	-1,2	-7,8	-13,4	-11,1
Hushåll	2,0	5,5	5,6	5,5
Företag	-2,2	0,2	7,6	7,9

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

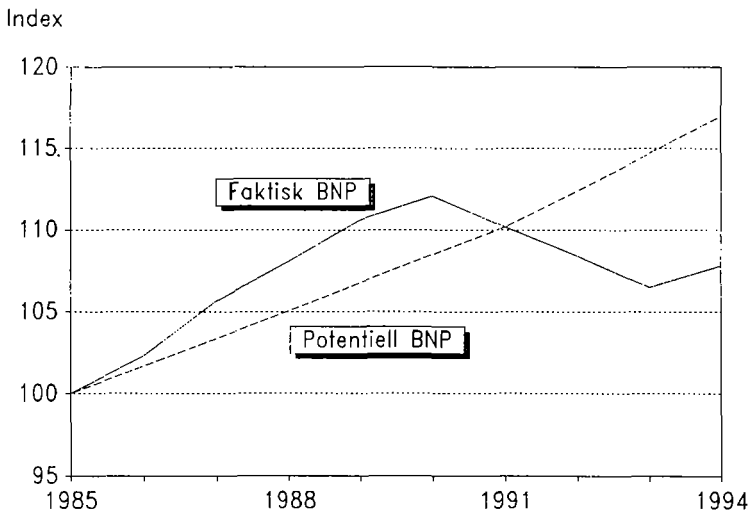
Diagram 1:4 Finansiellt sparande i privat- offentlig sektor samt bytesbalans som andel av BNP 1980-1994



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Det offentliga sparandeunderskottet kan till drygt 60% förklaras av den låga aktivitetsnivån i ekonomin. Resten är strukturellt betingat, i kombination med tillfälliga faktorer som inte kan hänföras till konjunkturläget. Det primära sparandet, dvs. det totala offentliga sparandet justerat för konjunkturen och nettot av räntor och kapitalinkomster, försämrades kraftigt under 1991 och 1992. Under prognosperioden beräknas en gradvis förstärkning komma till stånd, vilket indikerar att finanspolitiken får en allt mer restriktiv inriktning.

Diagram 1:5 Faktisk och potentiell BNP i Sverige 1985-1994



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Kapitalmarknad

Efter oron på den europeiska valutamarknaden har läget gradvis stabiliserats. Allt svagare konjunktursignaler i Västeuropa och avtagande spekulationer om kursförändringar inom det europeiska växelkurssamarbetet innebar att räntorna föll tillbaka under slutet av 1992 och vid inledningen av 1993. Denna utveckling väntas fortsätta under prognosperioden.

Även i Sverige har räntorna sjunkit. Nedgången har emellertid begränsats av den osäkerhet som rått om bl.a. kronans depreciering och om det parlamentariska läget. I prognosen över den svenska ekonomins utveckling har antagits att de inhemska räntorna åtminstone kan följa med den västeuropeiska nivån nedåt under 1993 och 1994.

Den försämrade allmänekonomiska utvecklingen och de höga räntorna innebar att bankernas problemkrediter växte kraftigt under 1992 med stora kreditförluster som följd. Den negativa utvecklingen innebar att bankerna redovisade kraftigt ökade förluster, vilket urholkade kapitalbasen. I syfte att säkerställa stabiliteten i betalningssystemet och trygga

kreditförsörjningen har staten garanterat att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser. Mot bakgrund av de stora förlusterna under 1992, och en förväntad fortsatt negativ utveckling under 1993, har flera banker ansökt om statligt stöd.

1.2 Den svenska ekonomin i ett medelfristigt perspektiv.

I den reviderade nationalbudgeten presenteras också en bild av den svenska ekonomins utveckling fram till 1998. Det är dock inte frågan om en prognos i vanlig mening eftersom osäkerheterna om ekonomin alltid är större i ett längre tidsperspektiv. Denna gång är dessutom förutsättningarna i utgångsläget mycket speciella med en flytande valutakurs och med en ekonomi som befinner sig i svår obalans och i en extrem lågkonjunktur. Den kalkyl som presenteras kan sägas visa på **en** möjlig och sannolik utvecklingsbana för ekonomin fram till 1998.

Internationell bakgrund

När de kontraktiva effekterna av de finansiella obalanserna i de anglosaxiska länderna och av den tyska återföreningen ebbat ut, bör den internationella ekonomin komma in i en mer normal tillväxtbana. Avregleringar, ökad integration och lägre realräntor bör möjliggöra en årlig BNP-tillväxt inom OECD-området på 2 1/2 - 3% under perioden 1994-1998. Handeln mellan länderna kan då komma att expandera i en takt av nära 6% per år. Inflationsbekämpning kan väntas ha hög prioritet i den ekonomiska politiken, varför uppgången i konsumentpriserna antas begränsas till ca 3% per år. Dessutom kommer arbetslösheten sannolikt att förbli hög, vilket bidrar till att hålla nere de nominella löneökningarna.

Det som kan störa denna bild, och leda till en sämre utveckling, är bl.a. spänningar på det handelspolitiska området. Dessutom kan de anpassningsprocesser som pågår i många länder visa sig vara mer utdragna än beräknat. Ett hot mot tillväxten är också om realräntorna etableras på en hög nivå.

Den svenska ekonomins reala utveckling

Mot bakgrund av de stora förändringar som den svenska ekonomin genomgår ter sig varje scenario över utvecklingen på medellång sikt som spekulativt. Varaktigheten av anpassningsprocesserna i ekonomin är synnerligen svårbedömd. Den flytande valutakursen ändrar påtagligt förutsättningarna för bedömningen och gör etablerade samband och erfarenheter mindre användbara. Det i utgångsläget stora underskottet i de offentliga finanserna, och behovet av att sanera dessa, gör bilden ännu mera oklar. De historiska erfarenheterna av omställningar av det slag den svenska ekonomin nu genomgår är mycket begränsade.

Sett från produktionssidan finns förutsättningar för en hög tillväxt i Sverige under resten av 1990-talet. I utgångsläget finns lediga resurser i form av arbetskraft och kapital att ta tillvara. Dessutom har det

genomförts - eller håller på att genomföras - ett antal reformer som ökar utbudet av arbetskraft och skapar förutsättningar för en snabbare produktivitetsutveckling. Exempel på detta är skattereformen och senare genomförda sänkningar av särskilt skadliga skatter, förändringar i socialförsäkringen, avregleringar som leder till ökad konkurrens, utbyggnad av infrastrukturen, utbildningssatsningar etc. Ekonomins underliggande produktionsförmåga kan förväntas växa med en takt av minst 2% framöver. Till detta ska läggas effekterna av en gradvis normalisering av kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Sammantaget ger detta en tillväxtpotenial på ca 4% per år i BNP fram till 1998.

Frågan är emellertid om det kommer att genereras efterfrågan på svensk produktion i en sådan omfattning att tillväxtpotentialen kan tas i anspråk utan att inflationstakten för den skull blir högre än i omvärlden.

Den konkurrenskraftsförbättring som svensk industri nu uppnått skapar förutsättningar för en stark exportökning, särskilt om världsmarknadstillväxten blir hög. Mot slutet av perioden klingar dock marknadsandelsvinsterna av. Denna expansion kan också förväntas generera en stark investeringsuppgång inom K- sektorn, som dock bara utgör knappt 1/5 av den totala svenska ekonomin. Inom S-sektorn i allmänhet och inom fastighetssektorn i synnerhet blir investeringarna betydligt lägre.

Kombinationen av stark exportökning och dämpad hemmamarknadsefterfrågan leder till att överskottet i handelsbalansen successivt växer. Därmed förbättras också bytesbalansen, som beräknas uppvisa ett överskott motsvarande drygt 4% av BNP i slutet av perioden. Tillsammans med en i övrigt tämligen gynnsam utveckling av svensk ekonomi skapas förutsättningar för en förstärkning av kronans kurs. Mot denna bakgrund antas i kalkylen att en appreciering på i genomsnitt 1 1/2% per år under perioden 1995-1998 kommer till stånd, i förhållande till växelkursen under mars månad i år.

Den offentliga konsumtionen antas minska i volym med 1% per år under perioden fram till 1998. För att det ska vara möjligt att sanera de offentliga finanserna måste utgifterna hållas nere. Något bidrag till ökad aktivitet i ekonomin från offentlig sektor, som utgör knappt 30% av BNP, antas således inte komma.

För att produktionspotentialen ska kunna tas i anspråk krävs därför en relativt stark utveckling av den privata konsumtionen. Neddragningar av de offentliga transfereringarna till hushållen och skattehöjningar antas komma till stånd - enligt vad som annonseras i den reviderade finansplanen - vilket i sig begränsar hushållens realt disponibla inkomster. Dessa stimuleras dock av att höga produktivitetsökningar och låg inflationstakt beräknas leda till ökade reallöner. Dessutom har hushållens sparkvot kommit upp på en historiskt sett hög nivå och behovet av ytterligare skuldsanering avtar successivt. Sparkvoten kan därmed komma att sjunka under perioden, ned till en nivå på ca 4%, vilket möjliggör en ökning av den privata konsumtionen på 2 1/2-3% per år efter 1995.

Mot denna bakgrund är en tillväxt i den svenska ekonomin under perioden 1995-1998 på ca 3% i genomsnitt per år fullt möjlig. En flexibel arbetsmarknad, i kombination med låga inflationsförväntningar

och frånvaron av överhettning i ekonomin, gör att nominallöneökningen bör kunna begränsas till ca 4%. Detta är väl förenligt med en inflationstakt i intervallet 2-3%. Ökningen av konsumentpriserna begränsas också av den gradvisa apprecieringen av kronan.

Tabell 1.7 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Försörjningsbalans							
BNP	-1,7	-1,7	1,2	3,1	3,2	2,9	2,8
Import	1,1	-1,6	3,5	4,7	5,9	5,9	5,8
Tillgång	*-0,9*	*-1,7*	*1,9*	*3,5*	*4,0*	*3,8*	*3,7*
Privat konsumtion	-1,9	-3,5	-0,2	2,0	2,5	3,0	3,0
Offentlig konsumtion	0,3	-1,0	-1,4	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Stat	1,1	-0,5	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Kommuner	0,1	-1,2	-1,5	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Bruttoinvesteringar	-11,0	-8,9	-5,7	4,0	7,7	8,5	7,8
Lagerinvesteringar[1]	1,2	-0,2	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0
Export	2,0	4,7	9,0	7,6	6,7	5,6	5,4
Användning	*-0,9*	*-1,7*	*1,9*	*3,5*	*4,0*	*3,8*	*3,7*
Inhemsk efterfrågan	-2,0	-4,1	-1,1	1,7	2,7	2,9	2,9
Nyckeltal							
Timlön	3,5	3,0	3,5	4,1	4,1	4,6	4,7
KPI (årsgenomsnitt)	2,4	5,5	3,5	2,2	2,3	2,5	2,5
Arbetslöshet[2]	5,3	6,9	7,0	6,8	6,4	5,8	5,3
Exportnetto[3]	1,7	3,8	5,4	6,3	6,6	6,5	6,5
Bytesbalans[4]	-2,1	-0,2	2,3	3,5	3,8	4,0	4,2
Bruttosparande[4]	14,5	14,1	15,2	16,7	17,8	18,7	19,6

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] Procent av arbetskraften.
[3] Procent av BNP.
[4] Miljarder kr.
Källa: Finansdepartementet.

Trots en förhållandevis god tillväxt i ekonomin kommer arbetslösheten ändå att vara hög även slutåret 1998. Visserligen sker en nedgång, men i relativt måttlig takt. Dels kommer produktiviteten att stiga ganska snabbt, dels kommer efterfrågetillväxten inte att vara tillräcklig för att ens i slutet av perioden generera ett normalt resursutnyttjande i ekonomin.

Flera hot finns mot detta trots allt relativt gynnsamma scenario. Den internationella tillväxten kan bli lägre, vilket får ett starkt genomslag på den allt mer exportberoende svenska ekonomin. De anpassningsprocesser som ekonomin genomgår med skuldsanering i hushåll och företag, deflation på tillgångsmarknader och därmed sammanhängande finanskris, kan komma att visa sig bli mer utdragna än beräknat. Om bankerna har fortsatta svårigheter att klara kapitaltäckningen, uppstår problem med kreditförsörjningen när efterfrågan tar fart. Dessutom har då bankerna behov av att hålla höga marginaler mellan in- och utlåningsräntor. I så fall blir konsekvenserna för den reala ekonomin allvarliga.

Att förena hög tillväxt med låg inflation ställer stora krav på arbetsmarknadens flexibilitet. En permanent hög långtidsarbetslöshet skulle utgöra ett hot mot en väl fungerande lönebildning framöver.

Slutsatsen blir att det ändå är möjligt att under perioden 1995-1998 uppnå en tillväxt på ca 3% per år, vilket för med sig fallande arbetslöshet, samtidigt som inflationstakten inte överstiger den i våra konkurrentländer. För att detta ska lyckas måste finans- och penningpolitiken vara väl avvägd i kombination med att arbetsmarknaden, och särskilt lönebildningen, visar sig vara tillräckligt flexibel. Dessutom måste Sverige få draghjälp från omvärlden, och den finansiella anpassningen av ekonomin får inte bli alltför utdragen.

Det kan heller inte uteslutas att utvecklingen blir mer fördelaktig än vad som framgår av denna kalkyl. Om marknaderna utmärks av hög flexibilitet, räntorna sjunker samt hushåll och företag bli mer optimistiska angående den ekonomiska utvecklingen kan efterfrågan komma att öka mer än beräknat. Tillväxttakten blir då högre och arbetslösheten kan reduceras utan att detta leder till snabbare löne- och prisstegringar.

Den finansiella utvecklingen

Under 1993 uppvisar den offentliga sektorn ett stort underskott i sitt finansiella sparande, motsvarande drygt 13% av BNP. Samtidigt är bytesbalansen i stort sett i jämvikt och det finansiella sparandeöverskottet i den privata sektorn uppgår följaktligen också till drygt 13%. Hushållen har kraftigt dragit upp sitt sparande via stigande disponibelinkomster och fallande konsumtion. Företagens finansiella överskott ökar genom dämpade lönekostnader, en förbättrad produktivitetsutveckling och depreciering av kronan, samtidigt som investeringsaktiviteten fortfarande är låg.

Under perioden fram till 1998 antas hushållen dra ned sin sparkvot, även om nivån fortfarande ligger högt jämfört med de två senaste decennierna. Företagens lönsamhet kommer — enligt kalkylen — att vara hög under hela perioden. Den goda konkurrenskraften väntas bestå, eftersom löneökningarna p.g.a. arbetsmarknadsläget blir måttliga samtidigt som produktivitetstillväxten blir relativt stark, bl.a. mot bakgrund av de genomförda strukturella reformerna. Investeringarna kommer att öka betydligt inom delar av näringslivet. Ändå beräknas de finansiella överskotten ligga kvar på en hög nivå under hela perioden. Totalt för den privata sektorn bedöms det finansiella sparandet uppgå till drygt 7% av BNP 1998.

Det totala finansiella sparandeunderskottet i den offentliga sektorn förbättras enligt kalkylerna till att motsvara ca 3% av BNP 1998. Tillväxten i ekonomin gör att skatteintäkterna ökar och att utgifterna för arbetslösheten avtar. De offentliga finanserna förbättras också av att den statliga och kommunala konsumtionen hålls tillbaka och av övriga planerade budgetförstärkningar.

Tabell 1:8 Finansiellt sparande 1992-1998
Löpande priser

	Miljarder kr. 1992	Procentuell andel av BNP						
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Offentlig sektor	-112	-7,8	-13,4	-11,1	-10,5	-9,0	-6,1	-3,6
Hushåll	79	5,5	5,6	5,5	5,0	4,5	3,8	3,1
Företag	3	0,2	7,6	7,9	8,9	8,2	6,2	4,7
Bytesbalans	**-30**	**-2,1**	**-0,2**	**2,3**	**3,4**	**3,8**	**3,9**	**4,2**

Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Att den offentliga sektorns finansiella situation ändå inte förbättras snabbare beror bl.a. på tillväxtens sammansättning. Genom att expansionen i ekonomin huvudsakligen bärs upp av den konkurrensutsatta sektorn, vilken har en betydligt lägre skattebelastning än den skyddade sektorn, ökar inte skatternas andel av BNP under perioden. I samma riktning verkar det förhållandet att en del skatter är volymanknutna och därför inte stiger i takt med den nominella tillväxten i ekonomin. Förbättringen av den offentliga sektorns finansiella sparande motverkas även av att den växande nettoskulden ger snabbt ökande ränteutgifter. Den offentliga sektorns nettoskuld beräknas öka från ca 14% av BNP 1993 till ca 45% 1998.

Totalt kalkyleras det finansiella sparandet i den svenska ekonomin, dvs. överskottet i bytesbalansen, uppgå till drygt 4% av BNP 1998. En så hög andel har för Sveriges del inte uppnåtts på flera decennier.

2 Internationell utveckling

2.1 Sammanfattande översikt

Tillväxten i bruttonationalprodukten i OECD-området 1992 uppgick till knappt 1 1/2 procent, vilket var en svag ökning jämfört med 1991. Den ekonomiska aktiviteten tilltog i Nordamerika samtidigt som nedgången dämpades i Storbritannien. I övriga Västeuropa och Japan — som ligger senare i konjunkturförloppet — mattades den ekonomiska aktiviteten markant under året. I år väntas den svaga tillväxten fortsätta i OECD-området. Under innevarande år beräknas tillväxten öka i Nordamerika och Storbritannien. Detta förutses emellertid motverkas av en fortsatt nedgång i Kontinentaleuropa och Japan där återhämtningen inträder först under 1994 respektive senare hälften av 1993.

Tabell 2:1 Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder
Årlig procentuell förändring

	Andel av OECD-områdets totala BNP i %[1]	1991	1992	1993	1994
Förenta staterna	36,0	-1,2	2,1	3	3 1/2
Japan	19,1	4,0	1,3	1/2	3
Västtyskland	8,8	3,1	1,5	-1 3/4	1
Frankrike	7,0	1,0	1,3	1/4	2
Storbritannien	5,5	-2,2	-0,8	1 1/4	2 1/2
Danmark	0,8	1,3	1,0	1 1/4	2
Finland	0,7	-6,5	-3,5	3/4	2
Norge	0,7	1,9	2,9	1 1/4	2
Sverige	1,3	-1,7	-1,7	-1 3/4	1 1/4
Norden[2]	2,2	-1,0	0,2	1/2	2
OECD-Europa	38,2	1,1	0,9	0	1 3/4
OECD-totalt		0,7	1,4	1 1/4	2 3/4

[1] 1987 års BNP
[2] Exklusive Sverige
Källor: OECD och finansdepartementet

Den svaga BNP-tillväxten i OECD-området under 1992 förklaras delvis av att de stora länderna befinner sig i olika konjunkturfaser. Uppgången i USA å ena sidan och nedgången i å andra sidan Tyskland och Japan tenderar att motverka varandra, vilket resulterar i en utjämnad tillväxt på aggregerad nivå. Nedgången för OECD-området som helhet blir därmed relativt utdragen men å andra sidan grund. Ett viktigt särdrag i den nuvarande konjunkturcykeln är att många OECD-länder — undantagen är främst de kontinentaleuropeiska länderna — hämmas av den förmögenhetsanpassning hushåll och företag genomgår som en reaktion på fallande tillgångspriser, främst för fastigheter och aktier.

Variationer i tillgångspriser och skuldnivåer är inte ovanliga i konjunktursvängningar. De är emellertid betydligt större än vanligt i den nuvarande cykeln. Detta beror till en del på den liberalisering av de finansiella marknaderna med åtföljande snabba skulduppbyggnad i både

hushåll och företag som skedde under 1980-talet samtidigt som skattesystemen i vissa länder inte var anpassade för de nya förutsättningarna. En viktig faktor bakom utvecklingen var sannolikt att många beslutsfattare inte rätt kunde bedöma de makroekonomiska konsekvenserna av liberaliseringen. Hushållen finansierade i större utsträckning än tidigare sin konsumtion med krediter samtidigt som sparandet föll till mycket låga nivåer. För företagens del var effekten mest synbar på fastighetsinvesteringarna, där kraftigt stigande priser på i synnerhet kommersiella fastigheter men även bostäder ledde till ett uppsving i byggnadsverksamheten under en stor del av 1980-talet.

När penningpolitiken stramades åt, räntorna steg och konjunkturen vände nedåt i början av 1990-talet inleddes en reversering av den process som beskrivits ovan. Inkomster och vinster stagnerade samtidigt som tillgångspriserna började falla — främst på fastigheter och aktier — vilket ledde till att skuldstockarna nu blev övermäktiga. Detta resulterade i dagens situation där dels en större del av hushållens inkomster och företagens vinster tas i anspråk för räntebetalningar, dels att de försöker återställa relationen mellan värdet på tillgångar och skulder genom att amortera av skulderna. Detta har lett till att det privata finansiella sparandet ökat kraftigt samtidigt som konsumtions- och investeringsutgifter minskat. Hur långt denna anpassningsprocess har kommit är mycket svårbedömt. Neddragningen av hushållens skuldkvot i USA och Japan har i denna konjunkturnedgång varit något större än under tidigare perioder samtidigt som neddragningen varit mindre i t ex Frankrike. Skillnaderna mellan länderna är stora vad gäller företagens anpassning. I USA är neddragningen av företagens skuldkvot större än vid tidigare tillfällen, medan den i Japan hittills är betydligt mindre än tidigare.

Fallande tillgångspriser har även lett till problem för banker och finansiella institut i många länder. Den finansiella liberaliseringen under 1980-talet kom till stånd utan en ändamålsenlig förändring av övervakningmyndigheternas verksamhet. Många finansiella institut valde att kraftigt expandera sina engagemang i fastighetsrelaterad långivning då fastigheter traditionellt utgjort en mycket god säkerhet. Det efterföljande häftiga prisfallet medförde att säkerheternas marknadsvärde minskade dramatiskt. I kombination med låntagarnas betalningssvårigheter ledde detta till försämrad lönsamhet och stigande kreditförluster. Bankerna har i allmänhet också haft att anpassa sig till de strängare kapitaltäckningsreglerna. Detta har allmänt lett till att banker försökt höja lönsamheten genom vidgade marginaler, dvs utlåningsräntorna har stigit i förhållande till interbankräntan. Samtidigt har kredittillväxten mattats kraftigt. Det är osäkert i vilken utsträckning detta är resultatet av å ena sidan en "credit crunch" (dvs att också kreditvärdiga låntagare nekats kreditgivning av bankerna) alternativt "capital crunch" (att utlåningen dras ner för att kapitaltäckningskravet skall uppfyllas) eller å andra sidan av minskad kreditefterfrågan från hushåll och företag. Påfrestningarna på banker och andra finansinstitut kan leda till en förvärrad situation på främst fastighetsmarknaderna om en ökad utförsäljning sker från låntagare som inte längre klarar sina betalningsåtaganden eller från långivare som övertagit fastigheter som säkerhet.

Skillnaderna i *penningpolitisk* inriktning mellan USA och Japan å ena sidan och Tyskland å den andra har minskat något, främst till följd av lättnaderna i Tyskland. Fortfarande kvarstår emellertid betydande räntedifferenser i de korta räntorna mellan dessa länder. För de långa räntorna är differensen mellan Tyskland och Japan i stort sett oförändrad sen en tid tillbaka. Skillnaden mellan Tyskland och USA har minskat och uppgick i mitten av mars till ca 0,6 procentenheter. I prognosen förutses ränteskillnaderna mellan USA och Tyskland minska ytterligare till följd av förväntade lättnader i Tyskland. I Japan kan nya sänkningar av diskontot inte uteslutas.

Penningpolitiken har utformats olika i de europeiska länder som övergått till flytande växelkurser. I Storbritannien har penningpolitiken snabbt lättats och de korta räntorna ligger klart under de tyska. I övriga länder har mer gradvisa lättnader genomförts och en betydande räntemarginal mot Tyskland kvarstår. De korta räntorna i Storbritannien, Italien och Finland har sjunkit 4-5 procentenheter sedan juli 1992. I mitten av mars hade pundet deprecierats med drygt 12 procent mot ECU sedan valutan började flyta, jämfört med drygt 20 respektive 26 procent i Italien och Finland. En förklaring till den jämförelsevis måttliga deprecieringen för pundet kan vara att Storbritannien deltog i ERM-samarbetet under endast en förhållandevis kort period. En fast växelkurs blev bara en kort parentes efter en lång tid med flytande växelkurs. Därmed har pundkursen inte påverkats av lika omfattande portföljanpassningar som t ex den svenska kronan. Pundet är dessutom en stor valuta i ett globalt perspektiv. Utvecklingen i Norge kan tala emot denna förklaring. Den norska kronan har endast deprecierat med 3 procent sedan den släpptes att flyta fritt. Norge har högre aktivitet i ekonomin och inte alls lika stor exponering i utlandsupplåning. Bytesbalansen visade överskott under större delen av 1980-talet och under inledningen av 90-talet och landet har genom sina stora oljetillgångar en långsiktigt stark externbalans.

Tabell 2:2 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande
Kalenderår, procent av BNP

	1990	1991	1992
Förenta staterna[1]	-2,5	-3,4	-4,7
Japan	3,0	2,4	1,3
Tyskland	-2,0	-3,2	-3,2
Frankrike	-1,4	-2,2	-2,8
Storbritannien	-1,3	-2,8	-6,6
Danmark	-1,4	-2,0	-2,6
Finland	1,4	-5,9	-8,2
Norge	2,5	-0,4	-3,4
OECD-Europa[2]	-3,4	-4,3	-5,4
OECD-totalt[2]	-1,8	-2,7	-3,8

[1] Exkl. kostnader för inlåningsförsäkringen
[2] 1987 års BNP-vikter och växelkurser
Källa: OECD

Flertalet OECD-länder har betydande budgetunderskott. I USA har den nya administrationen presenterat ett program för medelfristig budgetkonsolidering. Det är dock inte tillräckligt för att få balans i de *offentliga finanserna* ens i ett medelfristigt perspektiv. Den japanska regeringen presenterade i tilläggsbudgeten i april det tredje stimulanspaketet inom loppet av drygt ett år. Paketet är det största hittills och omfattar åtgärder motsvarande 2,8 procent av BNI. I Europa är utrymmet för finanspolitisk stimulans ytterst begränsat. De länder med fördelaktigt utgångsläge i de offentliga finanserna har tidigare åtminstone kunnat låta de automatiska stabilisatorerna verka, men i dagsläget är stimulansutrymmet till största delen utnyttjat. Det tillväxtinitiativ som beslutades av EG-länderna i december kommer att ha begränsad direkt effekt på tillväxten. Den uttryckliga avsikten med initiativet är att det ska förbättra förväntningarna hos hushåll och företag. För att skapa utrymme för generellt lägre räntor är det nödvändigt med budgetkonsolidering. I ljuset av den svaga ekonomiska utveckling som förutses i Europa under prognosperioden kommer underskotten att öka ytterligare. Både Tyskland och Storbritannien har presenterat konsolideringsplaner på medelfristig sikt. Ett gemensamt drag är att konsolideringsplanerna skjuts på framtiden. I Storbritannien genomförs budgetkonsolideringar med början 1994, i Tyskland i huvudsak från 1995.

Alltmer talar för att utvecklingen definitivt vänt i *USA*. Ekonomin växte relativt snabbt under andra halvåret 1992 och tendensen tycks fortsätta under första kvartalet 1993. Indikationer finns på att sysselsättnings- och realinkomsttillväxten tagit fart vilket bör stödja en fortsatt stark konsumtionsutveckling. Vinstläget i näringslivet tyder också på att investeringarna kan fortsätta att utvecklas i god takt. Clinton-administrationens aviserade stimulanspaket väntas ge endast marginella bidrag till tillväxten i år och nästa år. En fortsatt lätt penningpolitik är sannolikt av större betydelse för utvecklingen de närmaste åren. BNP-tillväxten väntas uppgå till 3 procent 1993 och 3 1/2 procent 1994.

De *japanska och västtyska* ekonomierna mattades under 1992 betydligt snabbare än vad som förutsågs tidigare. I Japan tycks effekterna på privat konsumtion och investeringar av deflationen på tillgångsmarknaderna och förmögenhetsanpassningen i den privata sektorn ha förstärkts under loppet av 1992. Den likaså tilltagande nedgången i västra Tyskland har sitt ursprung i den överhettning av ekonomin som återföreningen medförde och det stora transfereringsbehov till östra Tyskland som föreligger. På medelång sikt uppskattas detta uppgå till 5 procent av BNP per år. I såväl Japan som Tyskland väntas tillväxten avta under 1993 för att åter stiga 1994.

Tabell 2:3 Konsumentprisernas utveckling i vissa OECD-länder
Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993	1994
Förenta staterna	4,2	3,0	3	3 1/2
Japan	3,2	1,7	1 1/2	2
Västtyskland	3,5	4,0	3 3/4	3
Frankrike	3,2	2,9	2 3/4	3
Storbritannien	5,9	3,8	3 3/4	4
Danmark	2,4	2,1	1 1/2	2 1/4
Finland	4,1	2,5	3	3
Norge	3,4	2,3	3 1/2	2 1/2
Sverige	9,4	2,4	5 1/2	3 1/2
Norden[1]	3,3	2,3	2 1/2	2 1/2
OECD-Europa	4,7	3,9	4	3 1/2
OECD-totalt	4,3	3,0	3	3 1/4

[1] Exklusive Sverige
Källor: OECD och finansdepartementet

Prisstegringarna i OECD-området dämpades kraftigt under 1992. Enda undantaget bland de större länderna utgjorde Tyskland där inflationstakten steg något. Lågt kapacitetsutnyttjande inom industrin och en ökad arbetslöshet i de flesta OECD-länder förutses stabilisera pris- och kostnadsutvecklingen på en låg nivå. Ett orosmoment i denna bild är USA där kapacitetsutnyttjandet börjar närma sig den nivå som anses förenlig med stabil inflation. I Västeuropa väntas inflationen i allmänhet avta ytterligare, medan länder där valutorna deprecierats förutses få en viss uppgång i inflationstakten.

Arbetslösheten i OECD-området steg under 1992 och uppgick vid slutet av året till 7,7 procent av arbetskraften. Den förutsedda avmattningen av den ekonomiska aktiviteten under 1993 kommer att leda till en fortsatt uppgång av arbetslösheten och någon betydande förbättring är inte att vänta förrän 1995. De dystra utsikterna om stigande arbetslöshet i Europa har inneburit att frågan prioriteras högt i det internationella ekonomiska samarbetet.

Världshandeln bedöms ha vuxit med ca 4 procent 1992. Under 1993 kan en viss dämpning ske av tillväxten i OECD-områdets handel. En betydande ekonomisk aktivitet i Sydostasien och Kina bedöms emellertid motverka dessa tendenser på världshandeln. Ett positivt utfall i de segslitna GATT-förhandlingarna skulle därtill undanröja ett osäkerhetsmoment för världshandelns utveckling och ge ett väsentligt bidrag för dess långsiktiga utveckling.

Osäkerhetsmomenten i konjunkturutvecklingen under prognosperioden gäller främst Japan och Tyskland. Den starka BNP-tillväxten i USA under andra halvåret 1992 och en positiv utveckling av flertalet konjunkturindikatorer under inledningen av 1993 ger en betydligt mer balanserad bild av riskerna än vad som tidigare var fallet. Japans BNP föll de tre sista kvartalen 1992. Knappast några indikationer fanns heller under årets första månader som pekade på att denna tendens är på väg att vända. Prognosen har reviderats ned kraftigt för 1993 även med beaktande av stimulanspaketet i april. Riskbilden är emellertid att

betrakta som mer balanserad än i tidigare bedömningar. I Europa förefaller riskerna fortsatt vara på nedåtsidan. Osäkerhet råder hur stor konjunkturnedgången blir i Tyskland och dess inverkan på övriga europeiska länder. Ett annat osäkerhetsmoment är hur stor påverkan konsolideringen av de offentliga finanserna har på den reala delen av ekonomin i länderna.

2.2 Länderöversikter

Förenta staterna

Bruttonationalprodukten i den amerikanska ekonomin steg med 2,1 procent 1992. Under andra halvåret har emellertid tillväxten varit avsevärt högre, och det tycks nu klart att ekonomin definitivt gått in i en fas av högre tillväxt. Den relativt svaga efterfrågeutvecklingen i kombination med begränsat resursutnyttjande bidrog till att konsumentpriserna steg med historiskt låga 3 procent under året.

Under intryck av en expansiv penningpolitik och med höga förhoppningar till den nya adminstrationen tycks framtidstron ha återvänt till både konsumenter och företag. Den pessimism som hade sitt ursprung i bl a hög skuldsättning och svag sysselsättnings- och real disponibelinkomstutveckling tycks vara borta. Alltfler konjunkturindikatorer, som industriproduktion, lagerutveckling, detaljhandelsförsäljning, nybilregistrering samt bostadsbyggande, pekar på att denna utveckling håller i sig.

Finanspolitiken har hittills inte stimulerat den inhemska efterfrågan. President Clintons finanspolitiska program — vilket inkluderar ett kortsiktigt stimulanspaket och medelsiktiga budgetförstärkningar — har tagits emot väl av väljarna. Programmet har stött på kritik i Kongressen från såväl republikaner som demokrater i huvudsak för att de föreslagna besparingarna anses vara otillräckliga. Redan innan den nya administrationens tillträde ifrågasattes om ett stimulanspaket verkligen behövs i ljuset av högre ekonomisk aktivitet och förbättrade konjunkturutsikter. President Clinton har emellertid entydigt tagit ställning för ett stimulanspaket, sannolikt mer av politiska än av ekonomiska skäl. Paketet uppgår till 15 miljarder dollar motsvarande 1/4 procent av BNP, av vilket 8,5 miljarder avser nya utgifter och resten skattesänkningar. Utgiftsökningen består till största del av kostnader för att förlänga ersättningsperioden för arbetslösa och skattesänkningarna främst av skattekrediter för investeringar. För åren efter 1993 kommer budgeten att påverkas av föreslagna skattehöjningar, nya utgifter och besparingar. Budgetunderskottet efter dessa åtgärder väntas minska från 4,0 procent av BNP 1994 till 2,7 procent 1997 för att därefter stiga något. Det strukturella underskottet förutses ligga stilla kring ca 3 procent av BNP under perioden 1994-1998.

Penningpolitiken kommer sannolikt att vara expansivt inriktad under 1993. Skälen för detta är dels att det alltjämt råder osäkerhet om hur långt den privata sektorns förmögenhetsanpassning kommit och att den även fortsättningsvis kan behöva stöttas, dels att tillväxten i pen-

ningmängdmåtten M2 och M3 är lägre än väntat och dessutom ligger under centralbanken Federal Reserves målintervall. I detta ligger en viss risk för långsammare tillväxt än väntat under 1993.

Återhämtningen förutses ledas av privat konsumtion och investeringar, men även övriga efterfrågekomponenter bör ge stöd åt uppsvinget. En mindre återhållande verkan av hushållens skuldsättning i kombination med förbättrad realinkomstutveckling och stigande framtidstro förutses leda till en god tillväxt i den privata konsumtionen. Tilltagande inhemsk efterfrågan, stigande vinster och ett gynnsamt ränteläge borgar för att företagens investeringar stiger i år och nästa år. Mycket låga bostadsräntor innebär också att uppsvinget i bostadsbyggandet väntas bestå under 1993 och 1994. Den stigande inhemska efterfrågan bör bidra till hög importtillväxt i år varför nettoexporten ger ett negativt bidrag till BNP-tillväxten under 1993. Detta vänder först under 1994 när världsekonomin förbättrats och därmed exporten kommit igång på allvar.

Sammantaget bedöms tillväxten uppgå till 3 procent 1993 och 3 1/2 procent 1994. Inflationen väntas oförändrat ligga kvar kring 3 procent de närmaste två åren.

Japan

Den japanska ekonomin har sedan andra kvartalet 1992 gått in i den kraftigaste ekonomiska tillbakagången på tjugo år, trots betydande penning- och finanspolitiska insatser från den japanska regeringen. Den främsta orsaken var att den inhemska efterfrågan föll kraftigt de sista tre kvartalen — något som inte hänt sedan nationalräkenskapsdata började insamlas 1955 — driven av en dämpning av privat konsumtion och fallande privata investeringar. Bytesbalansöverskottet svällde till rekordnivå bla på grund av vikande import. Sammantaget bedöms BNP-tillväxten 1992 ha stannat vid 1,3 procent.

Penningpolitiken har trots ett flertal sänkningar av diskontot i nästan två års tid — den senaste till 2,5 procent — inte förmått stimulera ekonomin. Det kan inte uteslutas att ytterligare någon sänkning genomförs. Liksom i USA är det troligt att ineffektiviteten i penningpolitiken beror på förmögenhetsanpassning i den privata sektorn, men problemen anses vara ännu större i Japan. Ytterligare en likhet är att de bredare penningmängdsmåtten i Japan minskar. Även banksektorn har fått känna av dessa problem i form av ökade kreditförluster men det är osäkert hur stora problemen är. I februari i år etablerades ett bankägt bolag, vilket skall överta bankernas nödlidande lån.

Regeringens finanspolitiska stimulanspaket från augusti 1992 (motsvarande 2,3 procent av BNP) utgörs till stor del av en massiv satsning på tidigareläggning av offentliga investeringsprojekt. De direkta stimulanseffekterna på ekonomin beräknas till drygt 1 procent av BNP, och infaller till stor del under budgetåret 1993. Uteblivna effekter av stimulansåtgärderna och en fortgående försämring av ekonomin ledde till att regeringen presenterade ett nytt stimulanspaket i april i år, med unge-

får samma inriktning på åtgärderna som i det förra paketet men något större till omfattningen (2,8 procent av BNP). Regeringen uppskattar paketets stimulanseffekt till ca 2 1/2% proecent av BNP.

Utvecklingen av de flesta konjunkturindikatorer tyder på att den japanska ekonomin fortsätter att försämras och vänder först under andra halvåret 1993. Den privata konsumtionen förutses mattas ur ytterligare av ett flertal skäl, bl a hushållens skuldsättning, lägre realinkomsttillväxt och tilltagande pessimism. Trots att vinsterna i näringslivet väntas öka något under 1993, förutses investeringarna fortsätta minska. Detta beror på att den lägre efterfrågan medför att företagens försäljning stagnerar och att vinstförbättringen sker som ett resultat av en neddragning av bl a investeringskostnaderna. De finanspolitiska stimulansåtgärderna kommer att motverka den negativa utvecklingen i den privata sektorn men bedöms inte fullt ut kunna uppväga dessa. Utrikeshandelsöverskottet väntas i år svälla ytterligare på grund av den allt starkare yenen. Först i ett senare skede väntas importefterfrågan stiga och bidra till ett minskat överskott.

Sammantaget beräknas BNP-tillväxten mätt som årsgenomsnitt uppgå till endast 1/2 procent 1993, vilket till stor del förklaras av att negativa kvartalssiffror under större delen av 1992 ger ett kraftigt sk "underhäng" för genomsnittstillväxten 1993. Tillväxten väntas därefter öka till 3 procent 1994. Inflationen beräknas uppgå till 1 1/2 respektive 2 procent 1993 och 1994.

Västeuropa

Konjunkturen i Kontinentaleuropa fortsatte att försvagas under andra hälften av 1992, till stor del beroende på det höga ränteläget. Penningpolitiken har i många länder utformas efter externa mål och har i flera länder varit stramare än vad som påkallats av den inhemska utvecklingen. Inte minst har det allmänt höga ränteläget negativt påverkat förtroendet och förväntningarna för den ekonomiska utvecklingen bland företag och hushåll. Härtill har kommit oron på valutamarknaderna. BNP i OECD-Europa väntas bli oförändrad 1993. En gradvis återhämtning under 1994 förutses ge en tillväxt på 1 3/4 procent. Draghjälpen från USA väntas bli ringa, då endast drygt 6 procent av OECD-Europas export går till USA. Någon förbättring på arbetsmarknaden väntas inte förrän tidigast 1995. Inflationen väntas dämpas något till 3 1/2 procent 1994.

Nedgången i den *västtyska* ekonomin accentuerades mot slutet av 1992 och den svaga utvecklingen har fortsatt under inledningen av 1993. Orderingången till industrin sjönk gradvis under 1992. Särskilt starkt minskade orderingången från utlandet. Enkätundersökningar pekar på att industrin planerar att minska produktionen med inemot 5 procent 1993. Investeringsplanerna har i takt med sjunkande kapacitetsutnyttjande och minskad produktion reviderats ned kraftigt. Inflationen har trots den avtagande ekonomiska aktiviteten ännu inte dämpats. Ökande hyror och stigande priser inom tjänstesektorn bidrar främst till det fortsatt höga

inflationstrycket. I januari 1993 ökade inflationen ytterligare, främst till följd av den momshöjning med en procentenhet som genomfördes vid årsskiftet. De löneavtal som slutits den senaste tiden indikerar dock att risken för en löneledd inflation har minskat betydligt. De offentligt anställda har slutit avtal om lönelyft på 3 procent 1993, vilket *de facto* innebär reallönesänkningar. Förhoppningarna om sjunkande inflation har även stärkts av att penningmängdstillväxten har avtagit. Penningpolitiken har gradvis lättats sedan september 1992, och de korta marknadsräntorna har fallit med nära 2 procentenheter.

En uppgörelse om en s k solidaritetspakt mellan den federala regeringen, oppositionen och delstaterna kunde nås i mitten av mars 1993. Solidaritetspakten innefattar planer för dels ökad stöd till de östra delstaterna, dels finansieringen och fördelningen — mellan förbundsstaten och delstaterna — för kostnaderna för integrationen av östra Tyskland. Kostnaderna för återföreningen på medellång sikt beräknas till ca 5 procent av Tysklands BNP per år och begränsar det finanspolitiska manöverutrymmet. Solidaritetspakts-överenskommelsen innebär att inga större ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna görs under de närmaste åren utan att dessa genomförs först fr o m 1995.

Den ekonomiska aktiviteten i den tyska ekonomin väntas fortsätta att falla under 1993. Tillsammans med ett betydande underhäng från 1992, innebär det ett fall i BNP med 1 3/4 procent i västra Tyskland. Ett stort negativt bidrag kommer från maskin- och utrustningsinvesteringarna. Även den privata konsumtionen kommer att utvecklas svagt p g a stigande arbetslöshet, höjd moms och svag reallöneutveckling. En vändning i konjunkturen väntas under 1994, vilket ger en BNP-tillväxt på 1 procent. Utrikeshandeln ger ett positivt bidrag till BNP under såväl 1993 som 1994, vilket främst beror på att importen utvecklas svagt. Inflationen beräknas dämpas något som en följd av låga löneökningar och därmed skapas utrymme för fortsatta lättnader av penningpolitiken. Finanspolitiken kommer att verka återhållande på den inhemska efterfrågan, även om budgetunderskottet kommer att stiga.

Tillväxten i *östra Tyskland* uppgick preliminärt till 6 procent 1992 och väntas bli ungefär lika hög 1993. De östra delstaterna är fortsatt beroende av transfereringar från västra Tyskland och någon självbärande tillväxt kan ännu inte skönjas. Höga löneökningar fortsätter att undergräva konkurrenskraften. Lönerna uppgår i genomsnitt till ca 60 procent av de västtyska samtidigt som produktiviteten uppgår till knappt 40 procent. Enhetsarbetskostnaden är därmed betydligt högre i östra än i västra Tyskland. Arbetslösheten fortsätter att vara hög. Inkluderas personer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppgår den till 25-30 procent av arbetskraften. Det förefaller nödvändigt att lönerna anpassas till att bättre spegla produktiviteten. En mer konkurrenskraftigt industri skulle minska behovet av transfereringar från väst och möjliggöra en självgenererad tillväxt.

I *Storbritannien* råder fortsatt osäkerhet om en återhämtning har inletts. BNP växte visserligen något under fjärde kvartalet 1992, men exkluderas oljeproduktionen var det ett fortsatt fall i BNP. Arbetslösheten har stigit

snabbt till följd av den svaga ekonomiska aktiviteten. Det finns dock vissa positiva tecken i ekonomin. Detaljhandelns försäljning har ökat de senaste månaderna och näringslivets förtroende är det högsta på 5 år. Inflationstakten har dämpats. Den underliggande inflationen rensat från bostadlåneräntor uppgick till 3,2 procent i januari, vilket var den lägsta på sex år. Deprecieringen har ännu inte nämnvärt slagit igenom i konsumentledet.

Budgetunderskottet har vuxit snabbt till följd av den svaga ekonomiska utvecklingen. Statens inkomster har i stort sett stagnerat de senaste åren. Trots försämrade statsfinanser innehåller budgeten för 1993/94 inte några större besparingar utan dessa skjuts upp till nästa budgetår som inleds i april 1994. Budgetunderskottet beräknas uppgå till 8 procent av BNP 1993/94. Penningpolitiken har lättats avsevärt sedan pundets utträde ur ERM i september 1992. Basräntan är i dagsläget 6 procent och understiger därmed klart den tyska räntan. Pundet hade i mitten av mars deprecierats mot ECU med drygt 12 procent sedan september.

BNP-tillväxten beräknas till 1 1/4 procent 1993 och 2 1/2 procent 1994. Storbritannien är det EG-land som sannolikt kommer få störst draghjälp från USA. Andelen av den totala exporten som går till USA uppgår till drygt 12 procent, vilket är dubbelt så mycket som EG-genomsnittet. Den brittiska konkurrenskraften påverkas allmänt positivt av deprecieringen av pundet. Det negativa bidraget på BNP från nettoexporten väntas minska. Fallet i investeringarna upphör sannolikt. Vidare antas hushållens inkomster påverkas gynnsamt av de sjunkande räntorna. Bostadslåneräntan är vanligtvis rörlig och följer de korta marknadsräntorna. Hushållens höga skuldsättning i kombination med den långa perioden av sjunkande bostadspriser, innebär dock sannolikt att hushållen till en del väljer att amortera på skulderna. En viss uppgång i inflationen väntas 1993 till följd av deprecieringen. Löneökningarna hålls tillbaka av fortsatt stigande arbetslöshet.

Den *franska* ekonomin fortsatte att utvecklas svagt under det fjärde kvartalet 1992, då BNP föll 0,3 procent. Industriproduktionen har avtagit kraftigt de senaste månaderna. Ekonomin har påverkats negativt av det höga ränteläge som rått sedan sommaren 1992 och dessutom har konkurrenskraften försämrats till följd av apprecieringen av francen. Arbetslösheten har stigit gradvis, vilket tillsammans med det höga ränteläget inneburit ett försiktigt agerande hos hushållen och sparandet har därmed ökat. Under 1993 väntas den svaga utvecklingen fortsätta och BNP förutses öka med endast 1/4 procent. Investeringarna antas fortsätta att falla. Den inhemska efterfrågan väntas ta fart under 1994, vilket ger en tillväxt på 2 procent. Tillväxten är inte tillräcklig för att hindra arbetslösheten att växa ytterligare. Inflationstrycket förutses bli fortsatt lågt.

Norden

Under 1992 föll den inhemska efterfrågan i *Danmark*, liksom de två föregående åren. Tillväxten i ekonomin blev tack vare ett positivt bidrag

från utrikeshandeln ändå svagt positiv. Förhållandet väntas bli det motsatta 1993 då såväl den privata som den offentliga konsumtionen och bruttoinvesteringarna spås öka och nettoexporten minska. Denna utveckling leder 1993 till en svag BNP-tillväxt på ca 1¼ och på drygt 2 procent för 1994 då världskonjunkturen förväntas vända uppåt.

Att tillväxten inte blir större innebär, i kombination med en viss ökning av produktiviteten, att sysselsättningen faller något. Således väntas arbetslösheten stiga till ca 12 procent under 1993 och börja falla tidigast 1994. Danmark har de senaste åren haft en av OECD-områdets lägsta inflationstakter. Detta förhållande väntas bestå även i fortsättningen då inflationstrycket är utomordentligt lågt inte minst p g a kronans appreciering. För 1993 och 1994 spås prisstegringstakten uppgå till 1½ respektive 2 1/4 procent.

Den nya regeringen som tog över i januari är bunden av den budget som antagits för 1993. Denna förutsätter en relativt restriktiv finanspolitik. Emellertid har regeringen i mars antagit ett program för att främja aktiviteten i ekonomin. Programmet syftar bl. a. till att få till stånd ökade investeringar i små och medelstora företag.

Efter valutaoron under hösten 1992 och början av 1993 har centralbanken kunnat sänka marginalräntan något och räntegapet till Tyskland har krympt. En fortsättning av denna gynnsamma trend bedöms som trolig givet en nedgång i de tyska räntorna och en majoritet för ja-sidan i folkomröstningen om Maastricht-överenskommelsen.

Den *finska* ekonomin har ännu inte kommit ur den svåra recession som plågat landet sedan 1991. Totalproduktionen föll med hela 3 ½ procent 1992 trots en mycket stark exporttillväxt. Den konkurrenskraftsförbättring som följt av den sammanlagda deprecieringen på ca 40 procent sedan slutet av 1991 väntas ge en fortsatt hög tillväxt i exporten. Tudelningen av ekonomin i en krympande inhemsk del och en växande exportsektor blir ännu mer uttalad under såväl 1993 som 1994. Liksom under 1992 väntas inte exportökningen kunna kompensera fallet i den inhemska efterfrågan under 1993 varför BNP minskar med ca 3/4 procent. 1994 spås dock utrikesbidraget bli så pass stort att det helt uppväger den inhemska stagnationen och leder till en tillväxt på 2 procent.

Sysselsättningen sjönk betydligt 1992 och arbetslösheten uppgick till ca 15 procent. Den goda tillväxten i exportsektorn till trots väntas inte arbetslösheten påverkas nämnvärt under vare sig 1993 eller 1994.

Regeringen har satt som mål att de offentliga utgifterna 1995 inte realt skall överskrida nivån från 1991. Därför antogs i oktober 1992 ett åtgärdspaket med avsevärda besparingar som stramar åt ekonomin kraftigt och säkerställer oförändrade löner i hela ekonomin. I ett försök att motverka en alltför stor åtstramning av den inhemska efterfrågan har därefter ett blygsamt (1/2 procent av BNP) stimulanspaket antagits i februari i år. Detta syftar till att få igång nyinvesteringar i små och medelstora företag genom olika former av ränte- och garantistöd bl. a. till underhåll och reparationsarbeten på bostadsfastigheter.

Den strama finanspolitiken och den fallande inhemska aktiviteten leder till ett mycket lågt underliggande inflationstryck. Den förväntade ökning i KPI på 3 procent 1993 förklaras istället genom de tillfälliga höjningar av de indirekta skatterna som ingick i åtgärdspaketet från oktober 1992. Den stora deprecieringen väntas få utslag i inflationen först 1994, då KPI likaledes spås uppgå till 3 procent.

I februari 1993 antog Finlands Bank ett inflationsmål för KPI på 2 procent. Sedan frikopplingen av valutan i september 1992 tycks centralbanken också haft som ambition att motverka en alltför kraftigt depreciering av marken genom att låta räntan förbli hög. I takt med att allt fler valutor deprecierats under hösten och vintern och att marken fortsatt att försvagas tycks denna inställning ha mjuknat och räntorna har kommit ner något. Den framtida penningpolitiken, som självfallet är beroende av utvecklingen i Tyskland, bedöms således bli mindre restriktiv, med ytterligare räntelättnader under 1993.

Den *norska* ekonomin växte med knappt 3 procent 1992. Tillväxten förklaras liksom tidigare år i huvudsak av verksamheten i oljesektorn. BNP-tillväxten i fastlands-Norge uppgick till ca 1 procent. Prognosen utgår ifrån att den finansiella konsolideringsprocessen är i det närmaste avslutad. Samtliga komponenter i den inhemska efterfrågan väntas uppvisa positiva tillväxttal för 1993 och 1994. Ökningen är dock inte tillräckligt kraftig för att motverka den förväntade nedgången i nettoexporten som följer av den relativa apprecieringen av den norska kronan. Den totala tillväxten i landet blir därför lägre 1993 än året innan och stannar på ca 1¼ procent för att 1994 uppgå till drygt 2 procent.

Norge har under senare år fört en expansiv finanspolitik i uttalat syfte att bekämpa arbetslösheten. Målet har inte kunnat uppfyllas utan arbetslösheten har förblivit lika hög som tidigare d v s drygt 6 procent. Under 1993 väntas en fortsatt nedgång i sysselsättningen då tillväxten är så pass blygsam och dessutom produktivitetsdriven. Liksom övriga nordiska länder hade Norge under 1992 en mycket låg inflation på 2½ procent. För 1993 väntas förvisso en ökning i KPI till 3½ procent men detta förklaras främst genom höjningen av momsen som ingick i regeringens paket i december 1992 för att försvara kronans koppling till ECU:n. 1994 väntas inflationen falla tillbaka till den nivå som rådde 1992.

Myndigheterna har för 1993 lagt en förhållandevis stram budget som närmast kan karakteriseras som en inflationsjustering av fjolårets. Budgeten uppvisar fortsatt ett underskott på ca 7 procent av BNP.

Sedan kopplingen till ECU:n släpptes har penningpolitiken varit mindre restriktiv och Norges Bank har sänkt dagslåneräntan vid sju tillfällen utan att valutan försvagats nämnvärt. Ett fortsatt apprecieringstryck och en gynnsam tysk ränteutveckling bäddar för ytterligare räntelättnader och en minskning av räntegapet till Tyskland under 1993.

3 Utrikeshandel

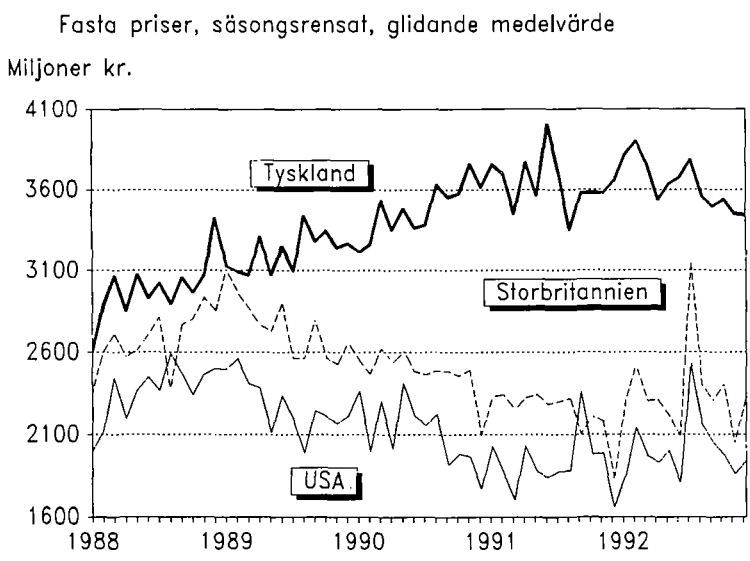
3.1 Export och import

Sveriges totala varuexport ökade med drygt 1% 1992. I år beräknas den stiga med omkring 5% och med drygt 9 1/2% 1994. Marknadstillväxten är fortsatt svag och exportökningen förklaras av andelsvinster som i industrins tur beror på en förbättring i dess konkurrenskraft. Varuimporten sjunker ytterligare i år, beroende på efterfrågefallet på hemmamarknaden. I år beräknas den minska med drygt 1%, men stiger nästa år med ca 3 1/2% då inhemsk efterfrågan väntas vända uppåt och exporten öka kraftigare.

Världsmarknadstillväxten för bearbetade varor bedöms bli svagare i år än förra året. Det relativt kraftiga fallet i Tysklands BNP bidrar starkt till den dämpade importutvecklingen inom OECD. Nedrevideringen av BNP-prognosen för Tyskland med drygt två procentenheter sedan januari beräknas dra ned marknadstillväxten för svensk export inom OECD med en hel procentenhet.

Ett fall i Sveriges exportvolym till Tyskland inträffade redan under hösten 1992. Den draghjälp till svensk export som den ekonomiska återhämtningen i USA och Storbritannien väntas ge tycks dessutom komma med eftersläpning. Svensk exportvolym till dessa länder utvecklades svagt mot slutet av förra året, se diagram 3:1.

Diagram 3:1 Sveriges varuexport till några viktiga marknader 1988-1992



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

OECD-marknaden för bearbetade varor beräknas öka med endast 6% under perioden 1993-1994. Den nu mycket svaga tillväxten, och inte minst importfallet på Sveriges största exportmarknad Tyskland, motverkar en kraftigare uppgång för svensk export. Flera tungt vägande

exportprodukter möter i år fortsatta problem med dämpad efterfrågan, alternativt överkapacitet och svag prisutveckling. Detta gäller bl.a. pappers- och massaindustrin, stål- och transportmedelsindustrin. Investeringarna inom verkstadsindustrin i Västeuropa väntas falla ytterligare i år, vilket också påverkar svensk export av investeringsvaror.

Utvecklingen av marknadstillväxten och svensk export skiljer sig nu mot utvecklingen efter devalveringarna i början av 1980-talet. I slutet av 1982, dvs. efter 1981 och 1982 års devalveringar, ökade de svenska marknadsandelarna för bearbetade varor inom OECD-området mycket kraftigt. Kvartalsstatistiken visar på en volymökning i storleksordningen 6% fjärde kvartalet 1982 från föregående kvartal, dvs. över 25% i årstakt. Denna ökning är mycket svår att förklara utifrån gängse modeller och samband i utrikeshandeln.

Effekterna på exportvolymerna av devalveringarna i början av 1980-talet inträffade sålunda oväntad snabbt. Detta kan sannolikt sättas i samband med att den internationella konjunkturen började återhämta sig mot slutet av 1982. År 1983 steg industrins andel av OECD:s import av bearbetade varor med hela 8%. Exportens produktsammansättning hade under 1982 varit ogynnsam och denna negativa faktor bortföll sedan successivt i takt med att efterfrågan på svenska exportprodukter tog fart. Varusammansättningen blev allt gynnsammare i samband med den stigande privata konsumtionen på de viktiga exportmarknaderna inom OECD. Detta gynnade inte minst svensk export av personbilar. Härmed underlättades möjligheterna för Sverige att öka marknadsandelarna. Läget nu är annorlunda. Deprecieringen av kronan sedan slutet av 1992 inträffade i ett läge då den internationella efterfrågan fortfarande var dämpad och exportens varusammansättning fortsatt ogynnsam.

I år beräknas varuexporten stiga kraftigt under loppet av året, med 13%, vilket innebär en volymökning mellan årsgenomsnitten 1992 och 1993 på knappt 5%. Exporten föll kraftigt fjärde kvartalet förra året, vilket medför en begränsad uppgång mellan årsgenomsnitten även vid en stark expansion under loppet av året.

Det som drar upp svensk export i år och de närmaste åren är den förbättrade konkurrenskraften för exportindustrin, som beräknas vinna andelar på världsmarknaden i växande utsträckning. Den omfattande deprecieringen av den svenska kronan har tillsammans med andra faktorer som minskningen av arbetsgivaravgifterna i år gett industrin utrymme att sänka sitt relativpris på exportmarknaden och därmed åstadkomma andelsvinster.

Redan förra året sjönk Sveriges relativpris på bearbetade varor, vilket medförde en uppbromsning av andelsförlusterna på OECD-marknaden. Tappet uppgick till knappt 1%, att jämföra med 5 1/2% 1991. I år beräknas industrins andel öka med 3% och nästa år med 7 1/2% på denna marknad. Sänkningen av relativpriset med 10% i år väntas således ge en större effekt på marknadsandelarna nästa år. Priselasticiteterna bygger här på historiska samband.

Relativprissänkningen i år begränsas sannolikt av att företagen använder en stor del av utrymmet till att förbättra sina vinstmarginaler.

En förklaring till detta är det svaga efterfrågeläget. Då det råder överkapacitet och fallande efterfrågan på viktiga exportmarknader kan en relativprissänkning väntas ge förhållandevis små effekter på marknadsandelarna. Företagen vill undvika en alltför hård priskonkurrens. I ett sådant läge väljer de att höja priserna mätt i svenska kronor i större utsträckning och förbättra sina marginaler för att i ett senare skede, då efterfrågan blivit gynnsammare, använda sin starkare konkurrenskraft till andelsvinster. Med hjälp av vinstförstärkningen kan företagen dessutom flytta fram sina positioner, t.ex. genom produktutveckling, produktivitetsförbättringar och marknadsföring för att även därigenom vinna marknadsandelar på sikt.

Effekterna av den svaga internationella efterfrågan kan också ses i en parallell med den finska exportindustrin. Erfarenheterna efter den finska devalveringen 1991 och deprecieringen av marken i september förra året visar att företagen sänkt sina relativpriser på världsmarknaden och vunnit marknadsandelar, men exportökningen för finsk skogsindustri (som svarar för omkring 40% av den totala exporten) har motverkats av överkapacitet på världsmarknaden. Som en följd av överkapaciteten har även konkurrenterna sänkt sina priser, vilket motverkat en starkare volymuppgång för Finland.

Tabell 3:1 Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor
Procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993	1994
Exportmarknadstillväxt					
14 OECD-länder	4,8	0,7	2,0	1,5	4,4
Totalt	5,5	2,3	3,0	2,5	5,0
Priser					
14 OECD-länders importriser, SEK	2,7	0,9	-0,8	24,9	2,8
Svenska exportpriser	2,0	1,8	-2,3	12,4	2,2
Relativpris	-0,7	0,9	-1,5	-10,0	-0,6
Marknadsandelar, volym					
14 OECD-länder	-3,8	-5,5	-0,9	3,0	7,6
Totalt	-4,7	-4,8	-2,9	2,6	6,6
Exportvolym					
14 OECD-länder	0,8	-4,8	1,1	4,5	12,3
Totalt	0,6	-2,6	0,0	5,1	11,9

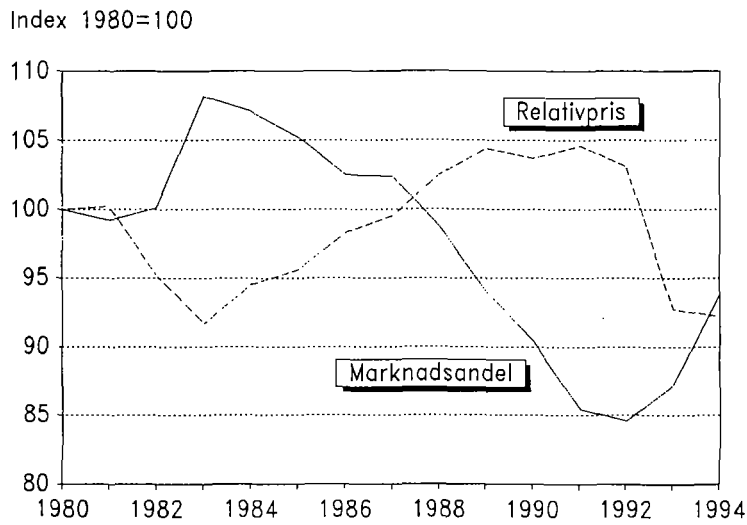
Anm: Exportmarknadstillväxt avser en sammanvägning av importökningen av bearbetade varor i olika länder. Som vikter har använts ländernas andelar som mottagare av svensk export av bearbetade varor. OECD-ländernas importpriser vägs samman på motsvarande sätt.
Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Att Sveriges marknadsandelsvinster inte blir större beror också på att svensk export av bearbetade varor i högre grad än konkurrentländernas är inriktad på varor som möter särskilt svag efterfrågan eller missgynnas av överkapacitet på exportmarknaden. Detta gäller t.ex. papper och papp samt järn och stål, men också vissa investeringsvaror. I en jämförelse med Sveriges 14 största konkurrentländer inom OECD ligger den största

skillnaden i att andelen papper och papp samt järn och stål i exporten är betydligt större för Sverige. Sveriges andel industrimaskiner, telekommunikationsutrustning och vägfordon i exporten är också större än för OECD-genomsnittet.

En del av andelsförlusterna som även drabbat flertalet OECD-länder kan dessutom förklaras av den ökade konkurrensen från nyindustrialiserade länder som Sydkorea, Hongkong, Singapore och Taiwan. De har tillsammans vunnit andelar på exportmarknaden för bearbetade varor i accelererande takt sedan mitten av 1980-talet.

Diagram 3:2 Marknadsandel och relativpris för Sveriges export av bearbetade varor till 14 OECD-länder



Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Under de senaste två åren har den svenska *varuimporten* minskat med 5% i volym. Den kraftiga nedgången hänger delvis samman med en omfattande lageravveckling. Den svaga svenska konjunkturen, med bl.a. fall i industriproduktion, investeringar och privat konsumtion har också bidragit starkt till importraset.

Bedömningen av importen av bearbetade varor baseras i hög grad på utvecklingen av den s.k. importvägda efterfrågan. De olika efterfrågekomponenterna vägs där samman med avseende på genomsnittligt importinnehåll av bearbetade varor.

År 1991 föll den importvägda efterfrågan med nära 7%. Den starka lageravvecklingen i kombination med de sjunkande maskininvesteringarna var de viktigaste faktorerna bakom detta. Under 1992 föll den privata varukonsumtionen kraftigt samtidigt som maskininvesteringarna fortsatte att minska. Ett positivt lagerbidrag medförde att nedgången i importvägd efterfrågan stannade vid drygt 2%. I år förutses en förskjutning av användningssidan mot mer importtunga delar då efterfrågan för exporten ökar, men den fortsatt svaga inhemska efterfrågan och ett negativt bidrag

från lagren motverkar en uppgång i den importvägda efterfrågan, som fortsätter att falla i år. Den starka exporttillväxten bidrar i hög grad till ökningen med 5 1/2% av den importvägda efterfrågan nästa år.

Tabell 3:2 Importvägd efterfrågan på bearbetade varor
Bidrag till förändringen av importvägd efterfrågan, procentenheter

	1991	1992	1993	1994
Offentlig varukonsumtion	0,3	0,6	-0,0	-0,1
Privat varukonsumtion	0,3	-2,0	-1,6	-0,2
Byggnadsinvesteringar	-0,2	-0,3	-0,5	-0,4
Maskininvesteringar	-3,7	-2,8	-0,7	0,9
Export av bearbetade varor	-0,8	-0,2	1,9	4,6
Lagerförändringar	-2,5	2,3	-0,6	0,8
Importvägd efterfrågan	**-6,7**	**-2,4**	**-1,5**	**5,6**
Import av bearbetade varor	**-7,5**	**-1,1**	**-2,9**	**6,0**

Anm.: Beräkningarna av importvägd efterfrågan utgår från konstant importinnehåll.
Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Normalt ökar importen snabbare än den importvägda efterfrågan. Detta kan ses som en effekt av den tilltagande internationella specialiseringen som kännetecknar världsekonomin. Ekonometriska skattningar tyder på att importen har ökat med 1,5-2% per år under 1980-talet på grund av denna faktor. I år finns det dock flera faktorer som bidrar till att importen av bearbetade varor faller snabbare än den importvägda efterfrågan. Under överhettningsåren mot slutet av 1980-talet drevs importandelen upp av det extremt höga kapacitetsutnyttjandet. Under den följande konjunkturnedgången återgår importandelen till mer normala nivåer. Ett annat skäl är att deprecieringen av kronan gör importvaror relativt sett dyrare vilket naturligtvis bör få effekter på importvolymen.

Importpriset för bearbetade varor föll med 2% under 1992. I år väntas en ökning med 10 1/2%, vilket till största delen förklaras av deprecieringen av den svenska kronan. Deprecieringen antas få full effekt på importpriset för råvaror, medan effekten på övriga varor blir mindre. Den svaga inhemska efterfrågan och de pressade hemmamarknadspriserna gör att såväl exportörerna till Sverige som importörerna här i landet pressar sina marginaler. Importpriserna bedöms ändå stiga avsevärt snabbare än hemmamarknadspriserna. Under perioden november 1992 t.o.m. februari 1993 hade importpriset för varor stigit med 11% och hemmamarknadspriset med knappt 1%. Hemmaproduktionen stärker därmed sin konkurrenskraft och beräknas i år vinna andelar, då importen av bearbetade varor utvecklas svagare än den importvägda efterfrågan.

Även i samband med devalveringarna i början av 1980-talet föll hemmamarknadspriserna i förhållande till importpriserna för bearbetade varor. Utvecklingen av inhemsk efterfrågan såg emellertid helt annorlunda ut då än nu. Importen av bearbetade varor ökade starkt andra halvåret 1983, men ändå inte lika kraftigt som den importvägda efterfrågan, vilket indikerar att importen då tappade andelar på den svenska marknaden. Att importökningen hölls tillbaka förklaras just av

relativprissänkningar för hemmaproduktionen under 1982 och första delen av 1983, som får effekt med viss eftersläpning. För helåret 1983 steg dock importen av bearbetade varor något snabbare än den importvägda efterfrågan, vilket förklaras av en hög efterfrågeandel för särskilt importtunga investeringsvaror under första halvåret 1983.

Tabell 3:3 Export och import av varor

	Miljarder kr.	Procentuell volymutveckling			Procentuell prisutveckling		
	1992	*1992*	*1993*	*1994*	*1992*	*1993*	*1994*
Varuexport							
Bearbetate varor	275,3	0,0	5,1	11,9	-2,3	12,4	2,2
Fartyg	3,3	42,8	15,7	-33,1	-2,0	18,7	5,7
Petroleumprodukter	9,3	14,1	4,0	-5,5	-16,8	19,0	6,0
Övriga råvaror	38,1	0,4	3,5	6,7	-3,0	10,5	5,0
Summa Varuexport	**326,0**	**1,2**	**4,9**	**9,7**	**-3,2**	**12,5**	**3,2**
Varuimport							
Bearbetade varor	227,6	-1,1	-2,9	6,0	-2,1	10,5	3,0
Fartyg	2,5	-44,5	30,4	-39,8	-4,7	14,5	5,5
Råolja	13,6	2,9	2,5	0,0	-10,1	29,0	10,0
Petroleumprodukter	10,4	9,9	6,0	-3,0	-12,6	27,0	6,5
Övriga råvaror	35,9	2,9	-0,6	0,9	-3,1	15,0	5,0
Summa Varuimport	**289,9**	**-0,2**	**-1,2**	**3,6**	**-3,6**	**12,0**	**4,3**

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

3.2 Bytesbalans

Bytesbalansen uppvisade 1992 ett underskott på 30 miljarder kr., motsvarande ca 2% av BNP. För 1993 och 1994 förutses en påtaglig förbättring, som framför allt förklaras av en ökning av handelsbalansens överskott. Handelsbalansen visade 1992 ett överskott på knappt 35 miljarder kr. och väntas i år förbättras med nära 30 miljarder kr. för att nästa år visa ett rekordstort överskott på nästan 90 miljarder kr. Trots betydande underskott i avkastning på kapital även nästa år beräknas bytesbalansen visa ett överskott 1994 motsvarande drygt 2% av BNP.

Trots deprecieringen av kronan försämras inte Sveriges *terms of trade* (exportpris/importpris). Exportpriserna på varor stiger i år t.o.m. något snabbare än importpriserna. Visserligen medför deprecieringen ett kraftigt genomslag på importpriserna, som stiger med 12%, men den svaga inhemska efterfrågan och utvecklingen av hemmamarknadspriserna gör ändå att exportörerna till Sverige håller tillbaka sina priser på varor hit och pressar sina marginaler. Samtidigt beräknas Sveriges exportpris för varor stiga med 12 1/2% i år, då företagen sannolikt tar ut en relativt stor del av "deprecieringsutrymmet" till marginalförstärkning. Förutom att Sveriges terms of trade förbättras något uppnås redan i år kraftigt positiva effekter av exportens resp. importens volymutveckling på handelsbalansen.

Underskottet i *tjänstebalansen* bedöms krympa med 7,5 miljarder kr. under perioden 1993-1994 vilket förklaras av en förbättring i så gott som

samtliga delposter, men främst en minskning i underskottet för resevaluta för första gången på tio år. *Resevalutainkomsterna* bedöms under prognosperioden 1993-1994 stiga med 15% i volym till följd av de minskade relativpriserna på turisttjänster i Sverige, i kombination med den internationella konjunkturuppgången. Svenska turisttjänster blir betydligt billigare för utländska turister som en följd av kronans depreciering. *Resevalutautgifterna* beräknas avta kraftigt i volym (-22% perioden 1993-1994) i samband med fallet i privat konsumtion och minskningen i hushållens disponibla inkomster. Deprecieringen av kronan har medfört avsevärda kostnadsökningar för utlandsresandet, vilket motverkar de positiva effekterna på resevalutanettot räknat i löpande priser.

Tabell 3:4 Bytesbalans
Miljarder kr.

	1990	1991	1992	1993	1994
Varuexport	339,9	332,8	326,0	384,9	435,7
Varuimport	323,9	301,3	289,9	320,9	346,6
Korrigeringspost	-1,3	-1,3	-1,6	-1,4	-1,4
Handelsbalans	**14,7**	**30,1**	**34,5**	**62,6**	**87,7**
Sjöfartsnetto	9,5	10,0	8,5	10,1	10,9
Övriga transporter	1,7	2,1	1,2	1,9	2,4
Resevaluta	-19,0	-20,5	-21,3	-18,2	-17,0
Övriga tjänster	-7,4	-0,5	-0,7	-2,5	-1,0
Tjänstebalans	**-15,2**	**-8,9**	**-12,2**	**-8,8**	**-4,7**
Löner[1]	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8
Avkastning på kapital	-27,0	-30,1	-37,9	-43,8	-34,9
därav					
räntenetto	-42,2	-45,2	-50,0	-56,5	-49,0
återinvesterade vinstmedel	9,2	8,2	6,3	7,1	8,6
Övriga transfereringar	-13,5	-12,4	-14,8	-14,0	-14,5
Bytesbalans	**-40,6**	**-20,7**	**-29,7**	**-3,3**	**34,4**
Andel av BNP	-3,0	-1,4	-2,1	-0,2	2,3

[1] I överenskommelse med rekommendationer från IMF ingår inte längre löner som delpost i *övriga tjänster*. Dessa har lyfts ur och redovisas separat som faktorinkomster i bytesbalansen.
Anm.: P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källor: Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Kapitalavkastningen i bytesbalansen visar fortsatt stort underskott, men det beräknas nästa år minska med 9 miljarder kr. Underskottet i räntenettot förbättras då med 7,5 miljarder kr. Den räntebärande skulden till utlandet minskar nästa år, vilket förklaras bl.a. av förbättringen i bytesbalansen samt en svag utveckling av utlandsinvesteringarna. Räntenettot försämras emellertid i år, vilket delvis beror på en övergång från kortfristig till mer långfristig upplåning förra året, som vanligen genererar halvårs- eller helårsvisa räntebetalningar. En stor del av denna typ av lån som togs 1992 belastar följaktligen räntenettot först 1993.

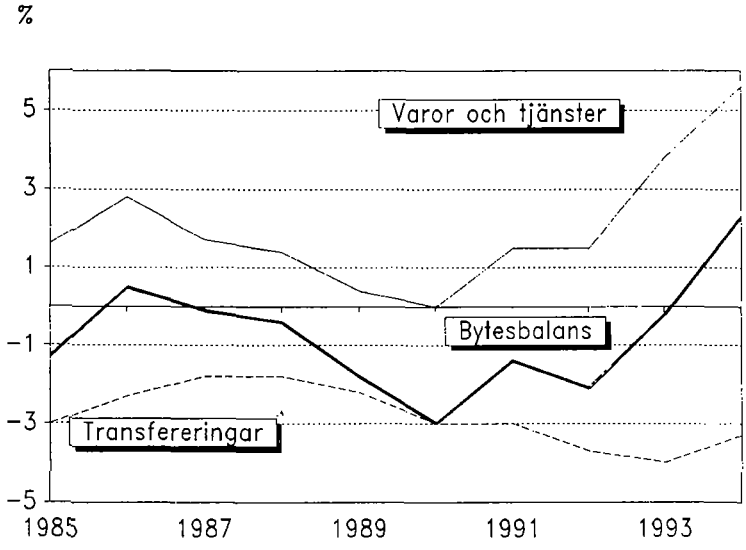
Ränteuppgången i samband med oron på de finansiella marknaderna under hösten förra året får således en uppdragande effekt på räntebetalningarna i år.

Vidare bidrar fallet i kronkursen till att utlandsskulden automatiskt ökar. Den räntebärande nettoskulden till utlandet har skrivits upp med en växelkurseffekt på över 80 miljarder kr. för perioden 1992-1993. Förändringar i det europeiska valutasystemet hösten 1992 har också påverkat utlandsskulden eftersom t.ex. D-marken stärkts mot andra valutor, vilket inneburit valutakursförluster på utlandslån.

Under hösten 1992 ökade staten sin utlandsupplåning i ungefär samma omfattning som den privata sektorn amorterade av utlandslån. Den statliga upplåningen är huvudsakligen långfristig. Den upplåning som gjordes förra året genererar följaktligen räntebetalningar först i år.

En successiv nedgång i marknadsräntorna i år och nästa år får en positiv effekt på räntenettot 1994, då den räntebärande utlandsskulden beräknas avta. En minskning med en procentenhet i räntenivån för nettoskulden innebär en förbättring i räntenettot med ca 7 miljarder kr. Räntefallet i år får störst genomslag nästa år eftersom ränteförändringar, som tidigare redovisats, får effekt med ca ett halvårs eftersläpning. Förbättringen i räntenettot 1994 har beräknats till 7,5 miljarder kr.

Diagram 3:3 Sveriges bytesbalans uppdelad på handels- och tjänstebalans samt netto av transfereringar totalt som andel av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån, Sveriges riksbank och Finansdepartementet

De utländska direktinvesteringarna i Sverige bedöms i det närmaste balansera de svenska i utlandet under prognosperioden 1993-1994. Mönstret under den senare hälften av 1980-talet, då utlandsinvesteringarna genererade betydande underskott, bröts redan 1991 då netto-

utflödet för direktinvesteringarna uppgick till ca 6 miljarder kr., att jämföra med hela 72 miljarder kr. året innan. Även förra året uppgick nettoutflödet till endast omkring 6 miljarder kr.

Under 1991 skedde en markant uppgång av de utländska direktinvesteringarna i Sverige. De steg från ca 12 miljarder kr. 1990 till 35 miljarder kr. 1991. För 1992 föll nivån markant, till endast 1,5 miljarder kr.

Nedgången i både de svenska och utländska direktinvesteringarna hör sannolikt samman med den internationella lågkonjunkturen, ränteuppgången, skuldsaneringen, den negativa vinstutvecklingen m.m. Det finns flera faktorer som talar för en uppgång i de utländska direktinvesteringarna i Sverige på sikt. Den markanta förbättringen av näringslivets konkurrenskraft, den mycket gynnsamma vinstutvecklingen framöver samt fördelaktig företagsbeskattning kan väntas stimulera utländska investeringar i Sverige. Det har dessutom blivit lättare för utländska företag att köpa svenska företag sedan den nya förvärvslagstiftningen trädde i kraft i januari 1992.

4 Industrin

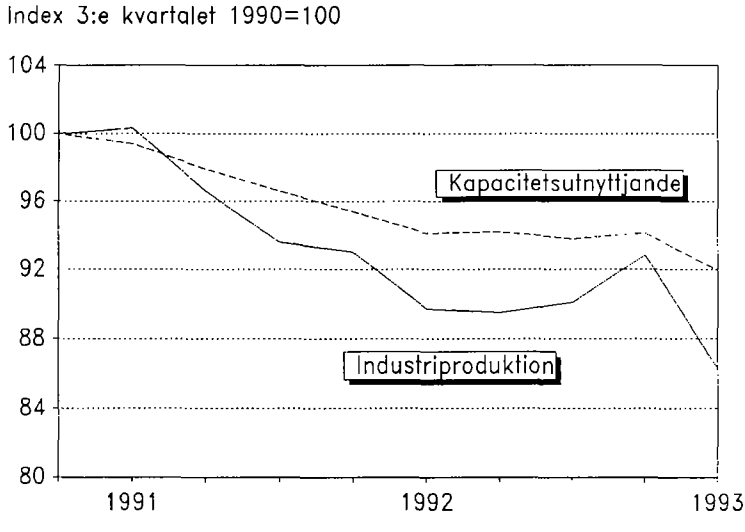
4.1 Produktion och konkurrenskraft

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna från den 1 januari 1993, en kraftig produktivitetsökning och deprecieringen av kronan ger en avsevärd förbättring av industrins konkurrenskraft i år. Deprecieringen ger också ett stort utrymme för företagen att förbättra sina vinstmarginaler. Detta bidrar till att skapa gynnsamma betingelser för industriproduktionen, men den svaga efterfrågan både internationellt och på hemmamarknaden gör att uppgången fördröjs.

Revideringen av nationalräkenskaperna för de senaste åren visar en gynnsammare utveckling av industriproduktionen, särskilt för 1990, än tidigare uppgifter. Fallet i Sveriges industriproduktion inleddes först tredje kvartalet 1990. Produktionen minskade år 1990 med 0,6% istället för med 2% enligt de tidigare nationalräkenskaperna. Industriproduktionen har fallit med sammanlagt 8% under åren 1990-1992. Tidigare uppgifter visade en nedgång med ca 10% för samma period.

Revideringen av industriproduktionen för de senaste åren innebär att bilden av produktionens utveckling i förhållande till kapacitetsutnyttjandet nu ser annorlunda ut än tidigare. Den gynnsammare utvecklingen av produktionen 1989 och 1990 innebär att produktionsnivån justerats upp och produktionsfallet i förhållande till kapacitetsutnyttjandet inte blev så kraftigt som enligt den tidigare statistiken. Under nedgångsfasen från tredje kvartalet 1990 t.o.m. fjärde kvartalet 1992 kan kapacitetsutslagningen nu uppskattas till 6%, att jämföra med 1% under konjunkturnedgången i början av 1980-talet.

Diagram 4:1 Produktion och kapacitetsutnyttjande i industrin



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Med befintlig arbetsstyrka skulle industrin teoretiskt ha kunnat producera ca 12% mer fjärde kvartalet 1992. Den beräknade ökningen i industriproduktionen 1993-1994 med totalt 9% skulle därmed inte innebära någon omedelbar risk för flaskhalsar och brist på arbetskraft. En alternativ beräkning i kapitel 13.4 visar emellertid att den möjliga ökningen av industriproduktionen med dagens kapitalstock begränsas till ca 8% från 1992 års nivå. Det finns därmed behov av att industrins investeringar kommer igång relativt snabbt för att undvika att industrin redan nästa år slår i kapacitetstaket. Den gynnsamma vinstutvecklingen talar emellertid för att de nödvändiga investeringarna kommer att komma igång och att industrikapaciteten åter ökar (se kapitel 13.4).

I år bedöms industriproduktionen ta fart under andra halvåret som en följd av uppgången inom i första hand exportindustrin. Första halvåret väntas däremot bli svagt, då företagen planerar för en förhållandevis kraftig lageravveckling. Industribarometern från mars visar att 35% av företagen anser att deras färdigvarulager är för stora och 1/4 av företagen planerar för lagerneddragningar under andra kvartalet. Produktionsuppgången i år motverkas dessutom av den fortsatt svaga efterfrågan från både export- och hemmamarknaden. Industriproduktionen föll dessutom kraftigt fjärde kvartalet förra året, och detta s.k. underhäng bidrar också till att industriproduktionen beräknas bli oförändrad mellan årsgenomsnitten 1992 och 1993, trots en relativt kraftig uppgång under andra halvåret. Nästa år visar prognosen däremot en stark ökning med 9%, då vi istället får ett betydande "överhäng" från den relativt snabba tillväxten andra halvåret 1993. Uppgången väntas fortsätta, främst i samband med den accelererande exporttillväxten. Detta bidrar också till en mycket kraftig produktivitetstillväxt inom industrin.

Tabell 4:1 Nyckeltal för industrin
Procentuell förändring

	1991	1992	1993	1994
Industriproduktion	**-4,7**	**-3,0**	**0,0**	**9,0**
varav				
basindustri	-3,0	1,2	2,3	6,1
Verkstadsindustri exkl. varv	-6,8	-4,9	-0,5	12,5
Övrig industri	-3,0	-2,6	-0,6	6,3
Konkurrenskraft				
Lönekostnad per timme	7,6	4,2	0,8	5,5
Produktivitet	1,5	4,3	6,4	4,8
Enhetsarbetskostnad, (ULC)	6,0	-0,1	-5,3	0,7
14 OECD-länders ULC	4,3	1,7	0,8	0,9
14 OECD-länders ULC, SEK	4,5	0,6	22,5	1,4
Relativ ULC, SEK	**1,4**	**-0,7**	**-22,7**	**-0,7**

Anm.: Konkurrentländernas ULC (Unit Labour Cost, dvs. arbetskostnad per producerad enhet) och växelkurser är viktade med OECD:s konkurrentvikter, som tar hänsyn till konkurrensen med både export och hemmaproduktion på exportmarknaden. Konkurrensen gentemot länder utanför OECD-området är inte inkluderad.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Beräkningen av *industrins arbetskostnad per producerad enhet* bygger nu delvis på uppgifterna om produktivitetsutvecklingen i industrin enligt de reviderade nationalräkenskaperna. Dessa uppgifter överensstämmer numera med motsvarande uppgifter i industristatistiken. Tidigare skilde sig källorna åt bl.a. vad gäller produktion och produktivitet. Statistikomläggningen har visat att industristatistiken tidigare överskattade utvecklingen i industrins konkurrenskraft medan nationalräkenskaperna underskattade den.

Industrins produktivitet steg förra året markant, med 4,3%, vilket ungefär uppvägde ökningen i industrins lönekostnad. Därmed var arbetskostnaden per producerad enhet (Unit Labour Cost, ULC) så gott som oförändrad. Konkurrentländernas ULC beräknas däremot ha stigit med nära 2%.

Trots att kronans koppling till ecun släpptes den 19 november förra året apprecierades kronan effektivt mot konkurrentländernas valutor med ca 1% mellan årsgenomsnitten 1991 och 1992. Det förklaras till stor del av att dollarkursen föll kraftigt tidigare under 1992. Räknat i gemensam valuta begränsades därmed fallet i industrins relativa ULC till knappt 1% 1992.

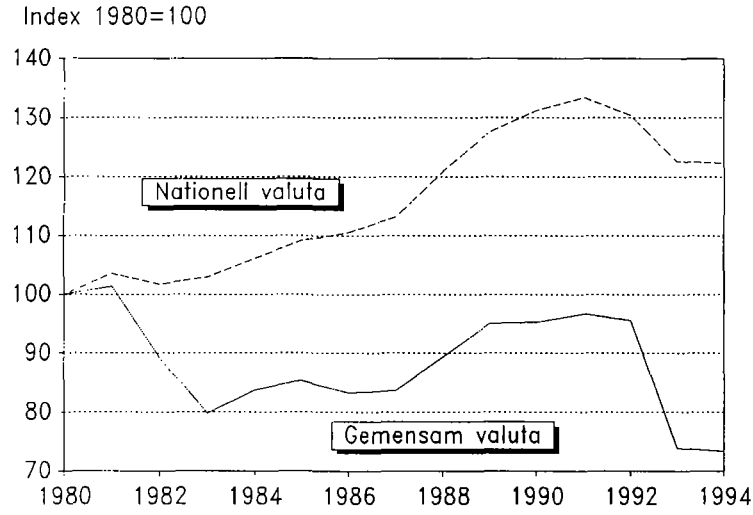
Valutakurserna antas under prognosperioden rent tekniskt ligga kvar på genomsnittskurserna för mars månad i år, vilket konkurrentvägd appreciering mot kronan med 21,5% 1993.

Förutom det kraftiga bidraget från kronans depreciering till industrins konkurrenskraft ökar produktiviteten i år med drygt 6%. I konkurrentländerna väntas en produktivitetstillväxt inom industrin på 3 1/2% i år. Den snabba produktivitetsökningen inom svensk industri hör bl.a. samman med att företagens tidigare satsningar på olika slag av rationaliseringar, teknikutveckling av produktionsprocessen, omorganisation m.m. nu börjar mogna ut.

Medan *timlönen* i industrin bedöms stiga i år med 4% sänks de sociala kostnaderna med 3,1%. Följaktligen stiger *lönekostnaden* per timme med knappt 1%. Den starka produktivitetstillväxten bidrar till att industrins ULC beräknas minska med omkring 5% i år medan den stiger med knappt 1% i konkurrentländerna.

Räknat i gemensam valuta uppgår förbättringen i industrins konkurrenskraft (relativa ULC) till nära 23% 1993 och med ca 24% för hela perioden 1992-1994. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande förbättring uppgick till drygt 21% under perioden 1982-1983 (se även kapitel 14.1).

Diagram 4:2 Industrins arbetskostnad per producerad enhet i Sverige relativt 14 OECD-länder 1980-1994



Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

4.2 Lönsamhet

År 1992 nådde industrins lönsamhet en bottennivå. Försämringen hör samman med det kraftiga efterfrågefallet för flertalet industribranscher både på export- och hemmamarknaden, överkapacitet, fall i försäljningspriserna etc. Vinstfallet kan också bero på andra faktorer som t.ex. för långsam produktutveckling jämfört med konkurrenterna och därav följande marknadsandelsförluster. Till detta ska läggas industrins ökade kostnadsproblem och försämrade konkurrenskraft från senare delen av 1980-talet.

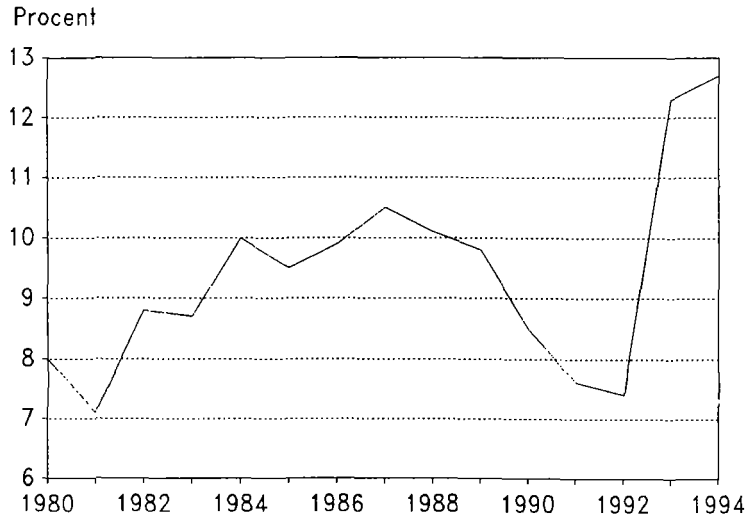
Företagens finansiella ställning har dessutom försvagats av ökade räntekostnader, både som en följd av den tidigare kraftiga upplåningen för investeringar och som en följd av höjd räntenivå. De högre räntenivåerna i samband med valutaoron hösten 1992 påverkade resultaten. Dessutom gjorde många företag omfattande valutakursförluster i samband med kronans depreciering.

Sedan 1990 har ökningstakten i insatsvarukostnaderna per producerad enhet för industrin (se tabell 4:2) dämpats markant. Förra året var de så gott som oförändrade. Ökningstakten i lönekostnaderna per timme dämpades från 11,4% 1989 till 3,3% 1992. Ökningstakten för industrins rörliga kostnader totalt per producerad enhet föll från 7,8% till -0,4% under samma period. Produktpriserna höjdes i allt långsammare takt under perioden för att t.o.m. minska 1992. *Bruttomarginalen*, d.v.s. bruttoöverskottet som andel av bruttoproduktionsvärdet, pressades där-

med, trots fallet i de rörliga kostnaderna. Bruttomarginalen har krympt under de senaste fem åren.

Den här presenterade prognosen över industrins lönsamhet baseras på nationalräkenskaperna och inte på företagsstatistiken. Beräkningen av bruttomarginalen görs med olika metoder beroende på vilken av dessa källor som används, och marginalutvecklingen kan därför skilja sig åt. I prognosen beräknas *bruttomarginalen* som bruttoöverskott i procent av bruttoproduktionsvärdet. *Bruttoöverskottet* uttrycker hur mycket som återstår av förädlingsvärdet då lönekostnaderna räknats bort. I företagsekonomiska termer motsvaras bruttoöverskottet närmast av rörelseresultat exkl. lagerprisvinster, före kalkylmässiga avskrivningar. Bruttomarginalen motsvarar i företagsstatistiken rörelseresultat före avskrivningar i procent av omsättningen.

Diagram 4:3 Industrins bruttomarginal 1980-1994



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Bruttomarginalen beräknas stiga i år med ca 5 procentenheter, vilket innebär att förlusterna under de senaste åren mer än återhämtas. En stor del av förbättringen förklaras av det utrymme för marginalförstärkningar som deprecieringen av kronan ger. Deprecieringen gynnar exportföretagen, men för de hemmamarknadsorienterade företagen pressas marginalerna, dels till följd av den svaga inhemska efterfrågan och prisutvecklingen, dels p.g.a. de höjda importpriserna på insatsvaror.

Industrins *vinstandel*, d.v.s. driftsöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, beräknas 1994 ligga på en rekordhög nivå, t.o.m. över toppnivåerna under 1980-talet. Den höga vinstandelen bör dock ses mot bakgrund av den kraftiga utslagningen av olönsamma företag, vilket automatiskt drar upp genomsnittet.

Tabell 4:2 Industrins rörliga kostnader och produktpriser per producerad enhet, marginaler samt bruttoöverskottsandel
Procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993	1994
Per producerad enhet (procentuell förändring):					
Förbrukningskostnad	3,6	1,0	0,1	4,0	4,2
Lönekostnad[1]	7,2	8,0	-1,4	-5,2	0,7
Lönekostnad per timme	9,5	8,5	3,3	0,8	5,5
Produktivitet	2,2	0,4	4,7	6,4	4,8
Summa rörlig kostnad	4,6	3,0	-0,4	1,4	3,3
Produktpris	3,3	1,8	-0,6	7,0	3,8
Bruttomarginal	**8,5**	**7,6**	**7,4**	**12,3**	**12,7**
Marginalförändring p.e.	-1,3	-0,9	-0,2	4,9	0,3
Bruttoöverskottsandel[2]	25,8	22,5	22,1	34,4	35,7

[1] Lönekostnad per timme avser löner inkl. kollektiva avgifter och icke varuanknutna indirekta skatter per arbetad timme. Produktivitet avser bruttoproduktion i fasta priser per arbetad timme.
[2] Som andel av förädlingsvärdet till faktorpris.
Anm: Uppgifterna avser *industri exkl. petroleumraffinaderier och varv.*
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Utvecklingen för *verkstadsindustrin* blir ännu något gynnsammare än för industrin som helhet. Bruttomarginalen väntas stiga markant i år, liksom vinstandelen. Bruttomarginalen för verkstadsindustrin exkl. varv beräknas uppgå till omkring 10% 1993-1994, att jämföra med 4,5% bottenåret 1992. De senaste toppnivåerna uppnåddes åren 1984-1985, då marginalen låg på 10%.

Basindustrins priser har fallit kraftigt under de senaste två åren, i samband med vikande råvarupriser, ökande konkurrens och överkapacitet på världsmarknaden. Trots en minskning av såväl insatsvarukostnader som lönekostnader per producerad enhet pressades vinstmarginalen kraftigt 1992, för tredje året i följd. Först i år väntas en snabb förbättring i basindustrins vinstutveckling. De rörliga kostnaderna minskar med 0,5% medan produktpriserna stiger med 5%. Bruttovinstandelen når nästa år lite över 1990 års nivå, vilket ändå är omkring fem procentenheter under den genomsnittliga nivån för toppåren 1987-1989.

Skogsindustrin har trots successivt sänkta råvarukostnader, personalnedskärningar och andra kostnadsbesparingar gått med kraftig förlust 1992. Resultatet före extraordinära poster uppgick till -3,7 miljarder kr. 1992, vilket kan jämföras med toppvinsten 1989 på drygt 9 miljarder kr. I år väntas skogsindustrins insatsvarupriser fortsätta minska, bl.a. till följd av sjunkande vedpriser och slopandet av den allmänna energiskatten. Energiskattesänkningen har beräknats minska skogsindustrins kostnader med 900 miljoner kr. Till detta ska läggas den stora deprecieringen av den svenska kronan samt sänkningen av arbetsgivaravgifterna den 1 januari. Branschen gynnas också av att importandelen är låg och att deprecieringen av kronan därmed får ett begränsat genomslag på kostnaderna. Vidare förbättras nu konjunkturen i Nordamerika och

dollarkursen stärks vilket gynnar skogsindustrins export. Å andra sidan motverkas uppgången i exporten av dämpad efterfrågan i Europa, och särskilt i Tyskland. Sammantaget väntas ändå skogsindustrins bruttomarginal i år öka markant.

5 Näringslivets tjänster

Tjänsteproduktionen i samhället kan delas in i två olika grupper beroende på hur den finansieras. Offentliga tjänster är sådana som främst finansieras genom skatter. Övriga tjänster, där kostnaden till övervägande del debiteras användaren, klassificeras som näringslivets tjänster. Detta innebär att tjänster producerade av statliga och kommunala bolag och affärsverk räknas till näringslivets tjänster. Trots detta används ofta benämningen privata tjänster synonymt med näringslivets tjänster. I kapitlet används denna vedertagna omskrivning.

Den privata tjänstesektorn har blivit allt mer betydelsefull. I produktions- och sysselsättningstermer har denna sektorn varit större än industrisektorn alltsedan slutet av 1970-talet. Ökningen är sannolikt delvis en konsekvens av höjd levnadsstandard som vridit över hushållens efterfrågan mot en större andel tjänstekonsumtion. Denna faktor skulle ha bidragit till en ännu större tillväxt av privat tjänstesektor om inte tjänsteproduktionen inom den offentliga sektorn samtidigt expanderat kraftigt. En ytterligare förklaring till den starka tillväxten för de privata tjänsterna är den utbredda avknoppningen av tjänstefunktioner från företag som i övrigt sysslar med varuproduktion. Detta är dock i grunden en definitionsfråga, eftersom dessa tjänster producerades även tidigare, men i en annan sektor.

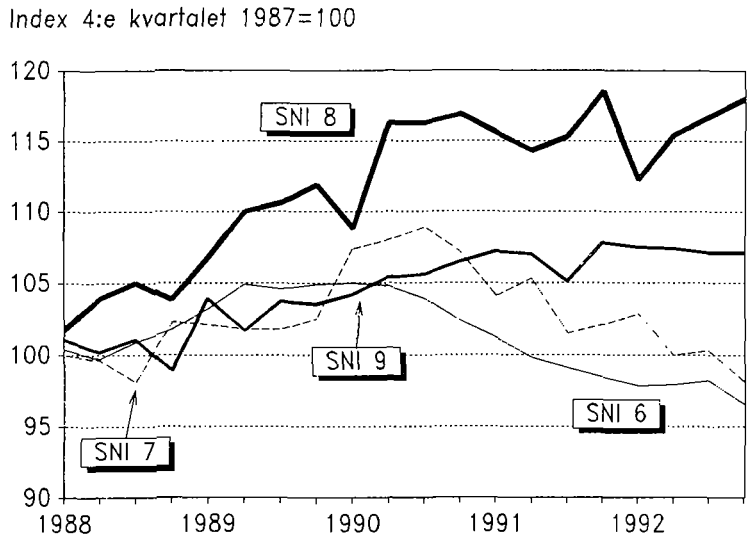
Från 1990 har industrins produktion minskat kraftigt i volym. Detta fick tidigt återverkningar på den del av tjänstesektorn som levererar tjänster till andra företag, sk. producenttjänster. Totalt hölls efterfrågan på tjänster uppe så länge den privata konsumtionen fortfarande ökade. Under förra året föll även den privata konsumtionen, vilket medförde att sysselsättningen totalat sett minskade inom den privata tjänstesektorn.

I diagram 5:1 framgår hur sysselsättningen utvecklats inom den privata tjänstesektorn, grupperad enligt Svensk näringsgrensindelning (SNI).

Distributionstjänster (SNI 6) består av detaljhandel, partihandel, hotell och restaurang. Sysselsättningen inom gruppen har sjunkit alltsedan 1989. Fallet för privat konsumtion förra året medförde att detaljhandeln minskade sin försäljningsvolym med drygt 5% enligt SCB. Utvecklingen väntas bli svag även i år, i synnerhet för sällanköpsvaruhandeln. Partihandeln har generellt sett utvecklats sämre än detaljhandeln, som en konsekvens av den starkare inriktningen mot företagssektorn. Minskad industriproduktion har därmed påverkat partihandeln mer än detaljhandeln. Enligt Konjunkturinstitutets tjänstebarometer väntas konjunkturläget inom partihandeln fortsätta att försvagas under året.

Kommunikationssektorn (SNI 7) var tidigare kraftigt reglerad. Under senare år har den dock blivit allt mer avreglerad, vilket bidragit till en ökad konkurrens för exempelvis buss- och taxitransporter samt inrikesflyget. Konkurrensen har även ökat för post- och teletjänster, inte minst genom den snabba tekniska utvecklingen. Antalet arbetade timmar har inom kommunikationssektorn minskat kontinuerligt sedan 1990.

Diagram 5:1 Arbetade timmar i privat tjänstesektor. Säsongsrensade data.



Anm.: SNI 6: distribution, SNI 7: kommunikation, SNI 8: finansiella tjänster, fastighetsförvaltning, uppdragsverksamhet, SNI 9: övriga tjänster
Källor: Statistiska centralbyrån

Det stora prisfallet på främst kommersiella fastigheter, tillsammans med den djupa lågkonjunkturen har medfört stora problem inom såväl den finansiella sektorn (ingående i SNI 8) som inom fastighetsförvaltning (ingående i SNI 8). För bankernas del beräknas de sammanlagda kreditförlusterna ha uppgått till ca 70 mdr kr under fjolåret. Trots fortsatt relativt god intjäningsförmåga har därmed ett flertal banker tvingats vända sig till staten för att inte hamna i en akut insolvenssituation. Betydande krav på kostnadsbesparingar väntas medföra att sysselsättningen minskar, framför allt inom den finansiella sektorn.

Inom uppdragsverksamheten (ingående i SNI 8) har lågkonjunkturen drabbat delbranscherna olika hårt. Den bransch som hittills klarat sig bäst är juridisk uppdragsverksamhet. Andelen företag inom denna sektor som uppger sig ha fullt kapacitetsutnyttjande har sjunkit något under det senaste året, men är fortfarande högre än i andra branscher. Detta gäller även omdömet om lönsamheten. Den mycket svaga efterfrågan på byggnadsinvesteringar avspeglas i utvecklingen för byggnadskonsulter. Drygt 60% av dessa företag uppgav i mars i år minskad sysselsättning jämfört med föregående kvartal. Andelen har ökat kontinuerligt och företagen väntar sig en fortsatt minskad sysselsättning.

Övriga tjänster (SNI 9) riktar sig såväl till hushåll som företag. Antalet arbetade timmar har under de senaste åren legat relativt konstant. Den del av sektorn som riktar sig mot privat slutkonsumtion väntas i år möta en sjunkande efterfrågan. I den mån offentliga tjänster övergår till den privata tjänstesektorn väntas dock övriga tjänster expandera.

Utöver rent konjunkturella faktorer kommer tjänstesektorn framöver att påverkas av andra mer strukturella faktorer. Ett exempel på detta är att

de institutionella spelreglerna för den privata tjänstesektorn nu ändras relativt hastigt, bl.a. i samband med ett eventuellt EES-avtal och den därmed sammanhängande lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528). Dessutom träder den nya konkurrenslagen i kraft 1 juli i år. Dessa nya förhållanden medför ökad konkurrens inom tjänsteområdet, såväl nationellt som internationellt. Den privata tjänstesektorns internationella konkurrenskraft kommer därmed att ställas allt mer i fokus.

I och med att tjänstesektorn är så heterogen är det svårt att kortfattat beskriva utvecklingen av dess konkurrenskraft på ett rättvisande sätt. Möjligheterna till tjänsteexport skiljer sig radikalt mellan exempelvis sjöfartsnäring och fastighetsförvaltning. En jämförelse av aggregerade data ger dock en viss ledning. Enligt GATT:s beräkningar uppgick Sveriges andel av världens tjänsteexport 1990 till 1,8%, vilket placerade Sverige på 15:e plats i världen. Sverige var samtidigt det 10:e största importlandet, med 2,1% av världsimporten. Detta förhållande avspeglas i att Sverige sedan mitten av 1980-talet haft ett negativt tjänstenetto i utrikeshandeln.

Tabell 5:1 Utrikeshandel med tjänster netto

	Andel av OECD:s	Miljarder US$							
	BNP (1987)	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Österrike	0,9	3,6	4,9	5,6	5,5	6,7	9,0	9,1	10,2
Belgien	1,1	1,7	2,8	3,1	3,1	3,1	4,2	4,4	4,3
Danmark	0,8	0,7	0,3	0,5	1,3	1,3	2,5	3,2	3,3
Finland	0,7	-0,5	-0,6	-1,0	-1,5	-2,1	-3,0	-3,3	-2,8
Nederländerna	1,7	0,1	-0,9	-0,2	-0,7	0,8	2,2	0,7	1,9
Norge	0,7	0,0	-0,5	-1,1	-0,6	0,1	0,2	0,4	-0,8
Sverige	1,3	-0,6	-1,3	-1,6	-2,2	-3,0	-3,4	-2,2	-2,9
Schweiz	1,4	1,1	1,4	1,7	0,6	0,1	-0,6	0,0	-0,4

Anm.: Tjänster enligt betalningsbalansstatistik inklusive löner. P.g.a annan definition av försäkringstjänster är dock siffrorna inte direkt jämförbara med betalningsbalansens statistik.
Källor: OECD, Sveriges Riksbank.

I tabell 5:1 framkommer att Sveriges tjänstenetto under de senaste åren varit sämre än för många andra länder av liknande storlek. Statistiken på tjänsteområdet är förhållandevis outvecklad vilket försvårar jämförelser mellan länder, i synnerhet som det i detta fall handlar om nettotal. Jämförelsen pekar dock på att den svenska tjänstesektorn totalt sett skulle ha en relativt sett svag internationell konkurrenskraft. Det bör samtidigt uppmärksammas att Sverige inom vissa enskilda sektorer, som sjöfart respektive bygg- och tekniktjänster, har en i OECD-perspektiv betydande marknadsandel.

Hur kommer den privata tjänstesektorn att påverkas av de nya reglerna? Närings- och teknikutvecklinsverket (NUTEK) utreder för EFTA:s räkning vilka effekter den gemensamma marknaden skulle få för tjänstesektorn i Sverige. Utredningen är inte färdig, men vissa preliminära resultat föreligger från bl.a. Kommmerskollegium. Vidare har Konkurrensverket undersökt vilka effekter ett EES-avtal skulle få för ett antal svenska marknader, varav en del avser privat tjänsteproduktion. I

korthet skulle enligt dessa undersökningar effekterna av ett EES-avtal bli relativt blygsamma för den privata tjänstesektorn. Vissa områden, som t.ex. marknaden för finansiella tjänster, har redan i hög grad öppnats för internationell konkurrens. Inom t.ex. teleområdet, kommer dessutom svensk lagstifning att gå längre i sin liberalisering än vad EES-avtalet stadgar.

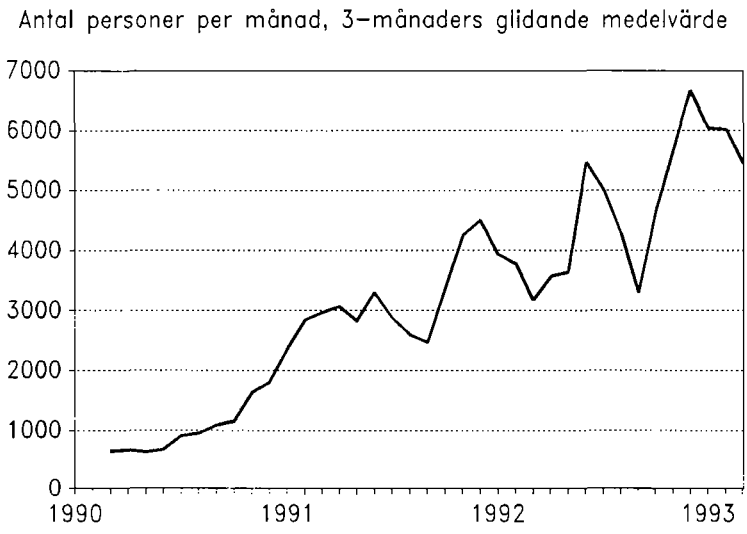
I samband med EES-avtalets ikraftträdande börjar även lagen om offentlig upphandling att gälla. Lagen innebär på tjänsteområdet att externt producerade tjänster som köps av offentlig sektor skall vara föremål för anbudsgivning. Om upphandlingen uppgår till ett visst belopp skall den offentliggöras inom hela EES-området. Lagen ökar sålunda ytterligare konkurrenstrycket inom den privata tjänstesektorn, samtidigt som möjligheterna till tjänsteexport ökar. Hur mycket den nya lagstiftningen till slut kommer att betyda för den privata svenska tjänstenäringen är svårt att säga, men det faktum att tjänster i hög utsträckning produceras lokalt innebär sannolikt att den rena tjänstehandeln inte kommer att öka dramatiskt. Däremot medför den nya förvärvslagen, som trädde i kraft vid årsskiftet 1992/1993, ökade möjligheter för utländska företag och hushåll att förvärva aktier i ett svenskt bolag. Detta får sannolikt som följd att utländska företag kommer att öka sin verksamhet i Sverige genom att köpa upp svenska tjänsteföretag. Detta kan förväntas bidra till förstärkt konkurrens.

Lagen om offentlig upphandling avser som nämnts upphandling från extern leverantör och inte verksamhet i egen regi. En tendens inom den offentliga sektorn är dock att i allt högre grad utsätta den egna verksamheten för konkurrens från den privata sektorn. Än så länge gäller detta en relativt liten del av verksamheten. Enligt en undersökning av f.d. Statens pris- och konkurrensverk var endast 6% av kommunernas verksamhet 1990 utlagd på entreprenad (exklusive bygg- och anläggningsarbeten). I takt med att utvecklingen tar fart bör marknaden för den privata tjänsteproduktionen kunna öka avsevärt.

Utvecklingen förväntas bli fortsatt svag för den privata tjänstesektorn. Enligt Tjänstebarometern räknar en majoritet inom i stor sett samtliga undersökta delbranscher med att konjunkturen mattas inom den egna branschen under första halvåret i år. I de allra flesta fall har denna andel dock minskat jämfört med tidigare mätning. Utvecklingen blir sannolikt olika mellan branscher med tanke på de skilda förutsättningar som gäller för hemmamarknads- respektive exportmarknadsorienterade företag. Förväntningarna är generellt sett mindre pessimistiska gällande exporten inom både partihandel och uppdragsverksamhet. Den del av tjänstesektorn som levererar tjänster till exportindustrin kan komma att expandera något, särskilt mot slutet av prognosperioden. Tjänsteföretag som i något led kommer in i produktion ämnad för inhemsk slutkonsumtion väntas dock möta en vikande efterfrågan. Det kraftiga fallet inom privat konsumtion kommer att drabba delar av tjänsteproduktionen, bl.a. detalj- och partihandeln. Inom detaljhandeln väntas framför allt sällanköpsvaruhandelns försäljning falla kraftigt. Fortsatt sjunkande investeringsaktivitet, framför allt på byggsidan, medför ytterligare

försvagning för byggnadsrelaterade tjänster och viss partihandel. Den kraftiga deprecieringen av den svenska kronan bör dock dämpa de negativa effekterna för restaurang och hotell, som annars skulle drabbats hårt av den försvagade inhemska efterfrågan. Totalt väntas sysselsättningen inom privat tjänstesektor falla med 4,1% 1993 och ytterligare 0,8% 1994. Produktionen väntas inte minska fullt så mycket, vilket medför att produktiviteten ökar med 2,5 resp 0,9%. En förklaring till den kraftiga produktivitetstillväxten är att produktionen hålls uppe av personer som deltar i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, exempelvis ungdomspraktik. Dessa personer inräknas inte i den för sektorn registrerade sysselsättningen, vilket innebär att den beräknade produktiviteten stiger.

Diagram 5:2 Varsel om uppsägning inom privat tjänstesektor



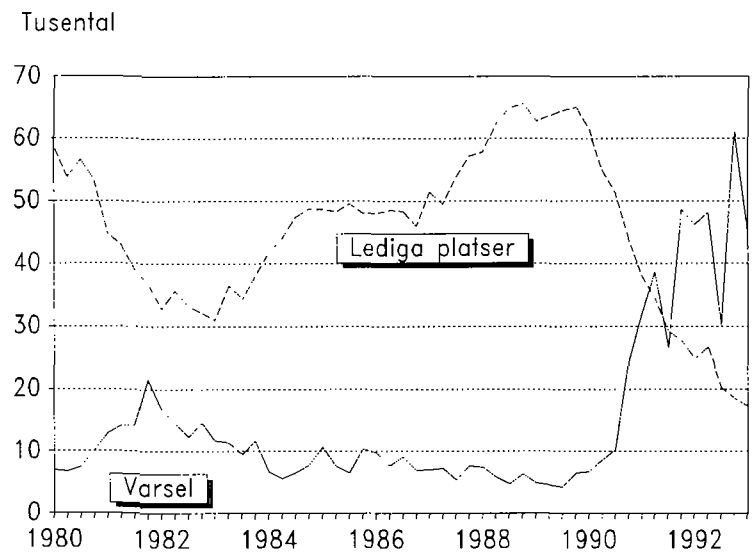
Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen

6 Arbetsmarknad

Situationen på arbetsmarknaden fortsatte att försämras under inledningen av 1993. Arbetslösheten steg till ca 7,5% av arbetskraften samtidigt som närmare 5% deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Någon ljusning från efterfrågesidan kan inte heller skönjas. Nyanmälningar av lediga platser till landets arbetsförmedlingar fortsätter att falla från ett redan tidigare rekordlågt antal. Antalet varsel om uppsägningar samt konkurser kvarstår dessutom på en mycket hög nivå och bristen på arbetskraft är enligt företagen i stort sett helt obefintlig. Sammantaget indikerar detta ett fortsatt mycket svagt arbetsmarknadsläge under prognosperioden.

Diagram 6:1 Antal varsel samt antal nyanmälda lediga platser



Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet

De nu föreslagna åtgärderna, som innebär en ökning med drygt 130 000 personer inom arbetsmarknadspolitikens ram och inom det ordinarie utbildningsväsendet, förutses dämpa uppgången av den öppna arbetslösheten under prognosperioden. Det sker främst genom att utbudet av arbetskraft dras ned. Dessutom tillkommer effekten av de föreslagna satsningarna på infrastruktur och s.k. ROT-program.

Sysselsättningsminskningen väntas fortsätta under prognosperioden, dock i avtagande takt. Nästa år bromsas fallet av en uppgång inom främst exportsektorn medan utvecklingen i de hemmamarknadsdominerade näringarna blir fortsatt svag.

Produktivitetsutvecklingen förutses bli relativt kraftig både 1993 och 1994. En viss uppdragande effekt har sannolikt den ökande åtgärdsvolymen. Deltagande i ungdomspraktik och arbetslivsutveckling registreras

t.ex. inte som sysselsatta men bidrar sannolikt med en viss produktionsvolym som registreras i statistiken.

Den totala arbetslösheten, räknat som öppen arbetslöshet plus andel i konjunkturberoende åtgärder, beräknas stiga från ca 9% 1992 till 13% 1993 och 14% 1994. Den förväntade BNP-tillväxten 1994 räcker således inte till för att vända utvecklingen av arbetslösheten.

6.1 Sysselsättning

Sysselsättningen började minska i början av 1991. Nedgången har därefter fortsatt i takt med den avtagande ekonomiska aktiviteten. Antalet sysselsatta reducerades med ca 260 000 personer mellan 1990 och 1992. Det kan jämföras med en minskning med endast några tusen under lågkonjunkturen i början av 1980-talet. Timsysselsättningen föll inte lika mycket beroende på att sjukfrånvaron minskade och att medelarbetstiden därmed steg.

Tydligast har sysselsättningsfallet varit inom industrin, som också svarat för huvuddelen av nedgången. Under loppet av perioden har dock nedgången blivit allt starkare också inom övriga sektorer som privat tjänstesektor, byggsektor och mot slutet också inom kommunerna.

Tabell 6:1 Arbetsmarknad
Tusental personer (i åldrarna 16-64 år)

	Nivå	Förändring från föregående år			
	1992	1991	1992	1993	1994
Sysselsättning					
Jord- och skogsbruk	140	-6	-7	-5	-3
Industri	841	-60	-80	-51	30
Byggnadsverksamhet	271	-1	-38	-30	-21
Privata tjänster	1569	-15	-30	-58	-18
Kommunal verksamhet	1164	1	-23	-25	-24
Statlig verksamhet	202	5	-1	-4	-4
Totalt	**4195**	**-76**	**-178**	**-173**	**-40**
Arbetskraft, totalt	4429	-24	-87	-109	-39
Arbetslösa	233	57	100	64	1
% av arbetskraften	5,3	2,9	5,3	6,9	7,0

Anm.: Preliminär justering av siffrorna har gjorts för att anpassa nivåerna till 1993 års statistikomläggning.
Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och Finansdepartementet.

Sysselsättningen inom *jord- och skogsbruk* har minskat under lång tid. Nedgången väntas fortsätta också under 1993 och 1994 om än i avtagande takt. Det är svårt att hitta alternativ sysselsättning för jordbrukare i det besvärliga arbetsmarknadsläget vilket torde bromsa fallet. Den minskning som förutses för jordbrukare under prognosperioden består framförallt av att äldre lägger ned sina jordbruk. Inom skogsbruket har sysselsättningen minskat kraftigt. Genomgripande strukturrationaliseringar har pågått de senaste åren. Den ljusning som

förutses av produktionen under prognosperioden innebär endast att fallet i sysselsättningen bromsas eftersom nuvarande kapacitet bedöms räcka till för betydande produktionsökningar.

Inom *industrin* har antalet sysselsatta sjunkit med ca 16% mellan 1989 och 1992, vilket motsvarar 168 000 personer. Inom exportsektorn förutses produktionen stiga medan den hemmamarknadsinriktade delen av industrin fortsätter att utvecklas relativt svagt under 1993 och 1994. Vändningen uppåt i industriproduktionen under loppet av 1993 bedöms inte leda till ökad sysselsättning under 1993 till följd av den lediga kapacitet som finns i företagen. Rationaliseringar och effektiviseringar som reducerar antalet anställda fortsätter. Det återspeglas också i produktivitetsutvecklingen som förutses bli mycket stark under prognosperioden. Enligt länsarbetsnämnderna tas dock en del planerade varsel tillbaka. År 1994 förutses en vändning uppåt i sysselsättningen.

Byggnadsverksamheten ligger sent i konjunkturcykeln vilket medförde att sysselsättningen började minska först mot slutet av 1991. Byggkonjunkturen försvagades kraftigt under 1992, då sysselsättningen föll med närmare 40 000 personer, och nedgången bedöms fortsätta också under prognosperioden. Satsningar i form av det s.k. ROT-programmet samt tidigareläggningar av infrastrukturinvesteringar bromsar dock fallet inom sektorn under prognosperioden. Trots detta bedöms antalet sysselsatta minska med ca 50 000 personer sammanlagt under 1993 och 1994.

Inom den *privata tjänstesektorn* avtog sysselsättningen kontinuerligt under 1991 och 1992. Sammanlagt minskade sysselsättningen med ca 45 000 personer, eller med 3%. Den låga inhemska aktiviteten i ekonomin i år med starkt fallande privat konsumtion samt fortsatt nedgång inom byggsektorn innebär en än starkare neddragning av sysselsättningen. Nästa år förutses nedgången mattas av då fallet i privat konsumtion bromsas upp och expansionen inom industrin tar fart.

Inom den *kommunala sektorn* stagnerade sysselsättningen under 1991. Förra året föll sysselsättningen med drygt 20 000 personer. Primärkommunernas försämrade ekonomi samt landstingens skärpta besparingskrav medverkar till en fortsatt neddragning med ca 50 000 personer sammanlagt under 1993 och 1994. Förslaget att kommunerna tillfälligt tillförs ca 4 miljarder kr. 1994 innebär sannolikt att en del av de personalreduceringar som annars skulle ha skett skjuts på framtiden.

Antalet sysselsatta inom *staten* var relativt oförändrat under 1992. I år och nästa år förutses minskningar med totalt uppemot 10 000 personer.

Sammanfattningsvis fortsätter sysselsättningen att avta starkt också 1993. Fallet berör samtliga branscher men särskilt tjänstesektorn och industrin drar ned utvecklingen. År 1994 bromsas nedgången av en förväntad expansion inom industrin samt ett långsammare fall i tjänstesektorn. Rot- och infrastrukturåtgärder lindrar raset i byggnadsverksamheten under hela prognosperioden. Mellan 1990, då det totala antalet sysselsatta var som störst, och 1994 beräknas sysselsättningen ha fallit med ca 10%.

Produktiviteten antas stiga med 2,7% 1993 och med 2,1% 1994. Den starka utvecklingen 1993 kan vara en överskattning i och med att det

finns en viss risk att AKU, p.g.a. statistiska mätproblem, inte fullt ut fångade in det sysselsättningsfall som skedde 1992. Det skulle innebära att sysselsättningsnivån enligt AKU är överskattad 1992 och att sysselsättningsminskningen 1993 därför överskattas. Annan statistik tyder på detta. Dessutom torde de personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som ungdomspraktik och arbetslivsutveckling, bidra till en viss produktion som inte motsvaras av någon registrerad arbetsinsats.

Tabell 6:2 Produktion och sysselsättning i timmar
Årlig procentuell förändring

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Näringslivet							
Produktion	2,7	2,8	1,5	-2,5	-1,5	-1,6	2,2
Sysselsättning	3,2	1,1	0,5	-3,6	-3,6	-5,2	-0,3
Produktivitet	-0,5	1,7	1,0	1,1	2,2	3,8	2,5
Industri							
Produktion	2,9	1,0	-0,6	-4,7	-3,0	0,0	9,0
Sysselsättning	1,5	-2,0	-2,2	-6,1	-7,0	-6,0	4,0
Produktivitet	1,4	3,1	1,6	1,5	4,3	6,4	4,8
Byggnadsverksamhet							
Produktion	1,6	7,7	0,3	-4,2	-7,7	-7,5	-7,0
Sysselsättning	0,9	5,7	0,0	-2,3	-9,5	-11,0	-9,0
Produktivitet	0,7	1,9	0,3	-2,0	2,0	3,9	2,2
Privata tjänster							
Produktion	4,3	2,7	3,4	-0,6	-0,6	-1,7	0,1
Sysselsättning	3,1	3,0	2,1	-2,1	-1,1	-4,1	-0,8
Produktivitet	1,2	-0,3	1,3	1,5	0,4	2,5	0,9
Offentliga tjänster							
Produktion	0,8	2,2	2,0	0,1	-1,3	-1,0	-1,1
Totalt							
Produktion	2,2	2,6	1,7	-1,8	-1,5	-1,4	1,4
Sysselsättning	2,4	1,5	0,8	-2,3	-3,1	-4,0	-0,7
Produktivitet	-0,1	1,1	0,9	0,5	1,6	2,7	2,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Förutom produktiviteten påverkar också medelarbetstiden antalet sysselsatta. Lågkonjunkturen innebär att arbetstiderna förkortas i vissa branscher. Det gäller t.ex. inom tjänstesektorerna där en stor del av småföretagen har otillräcklig efterfrågan och försäljning i förhållande till sina personalstyrkor. Utvecklingen bekräftas av AKU-statistiken där den registrerade sysselsättningsminskningen hittills är koncentrerad till de heltidsarbetande. Antalet deltidsarbetande har endast minskat svagt och korta deltider (1-19 timmar) har ökat något. Andelen deltidsarbetande av det totala antalet sysselsatta har således stigit. Att sysselsättningen fallit starkare bland männen än bland kvinnorna drar också ner medelarbetstiden eftersom män har längre arbetstider än kvinnor. I uppdragande riktning verkar däremot minskad frånvaro. Efter den starka uppgången av medelarbetstiden 1992, som sannolikt till stor del var en följd av ändrade sjukförsäkringsregler, förutses en nästan oförändrad nivå 1993. Införandet av en karensdag i sjukförsäkringen från 1 april i år betyder sannolikt inte att sjukfrånvaron avtar markant. En stor del av anpass-

ningen till mer restriktiva regler skedde troligen i samband med förra omläggningen under 1992. År 1994 bedöms en viss ökning av medelarbetstiden ske främst till följd av minskningen av antalet semesterdagar.

I det osäkra arbetsmarknadsläget kan en mer försiktig hållning hos arbetsgivarna vid rekryteringar registreras i form av att de fast anställda svarar för hela sysselsättningsnedgången medan antalet tidsbegränsat anställda stigit något.

6.2 Utbud av arbetskraft

Antalet personer i arbetskraften började falla under 1991 i samband med att efterfrågan avtog. Nedgången fortsatte 1992. Sammanlagt har antalet minskat med ca 115 000 personer under de båda åren. Enligt AKU-mätningarna fortsatte fallet också under början av 1993. Minskningen av antalet i arbetskraften fördelar sig relativt jämnt mellan könen. Det kan bl.a. förklaras med att antalet deltagande i åtgärder som inte inräknas i arbetskraften fördelats relativt jämnt mellan män och kvinnor.

Befolkningsförändringar har betydelse för arbetskraftsutbudet. Trots att befolkningen i åldern 16-64 år har stigit med ca 50 000 personer mellan 1990 och 1992 har utbudet sjunkit. Det är således minskningen av det relativa arbetskraftstalet, dvs. andelen i arbetskraften i förhållande till befolkningen, som svarat för hela reduktionen. Jämfört med 1990 har andelen minskat med ca 2,8 procentenheter till i genomsnitt 81,2% 1992. Bakom detta fall ligger en markant nedgång i de yngre åldersgrupperna. En orsak till att arbetskraftsdeltagandet sjunker så kraftigt är den betydande ökningen av antalet studerande inom främst arbetsmarknadspolitikens ram men också inom det ordinarie skolväsendet. Alla som studerar på heltid anses stå utanför arbetskraften. Som studerande räknas också deltagande i åtgärderna ungdomspraktik och arbetsmarknadsutveckling. Jämfört med 1990 har antalet studerande inom arbetsmarknadspolitikens område 1992 ökat med 65 000 personer.

Tabell 6:3 Relativa arbetskraftstal för olika åldersgrupper
Årsmedeltal 1991 och förändring i procentenheter

		Nivå	Förändring från föregående år					
		1992	1989	1990	1991	1992	1993	1994
16-19 år,	män	34,5	2,5	-0,4	-5,4	-7,8		
	kvinnor	38,9	2,0	-0,8	-3,4	-8,4		
20-24 år,	män	76,7	0,7	-0,2	-2,0	-6,0		
	kvinnor	72,8	1,2	-1,4	-3,1	-4,2		
25-54 år,	män	92,8	0,3	0,0	-0,5	-1,0		
	kvinnor	88,7	0,1	0,3	-0,8	-1,0		
55-64 år,	män	73,1	-0,2	0,7	0,0	-1,9		
	kvinnor	65,0	-0,6	2,0	0,6	-1,0		
Totalt		**81,2**	**0,5**	**0,3**	**-0,9**	**-1,9**	**-2,2**	**-0,9**

Anm.: Nivån 1992 är preliminärt omräknad till 1993 års definition. Förändringstalen t.o.m 1992 är ej omräknade.
Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och Finansdepartementet.

En annan orsak till det fallande arbetskraftsdeltagandet utgörs av den ökande gruppen arbetslösa som tappar motivationen att aktivt söka arbete i och med att utsikterna att lyckas bedöms som mycket små. Dessa ingår enligt AKU-mätningarna i gruppen latent arbetssökande, dvs. personer som vill och kan arbeta men som inte aktivt sökt arbete. Av dessa var i genomsnitt 55 000 utanför arbetskraften 1992 av andra orsaker än t.ex. studier. Det är framför allt ungdomar som lämnat arbetskraften eller valt att vänta med att söka sig ut på arbetsmarknaden. Det är också ungdomar som dominerar i statistiken över latent arbetssökande.

Arbetsutbudet väntas fortsätta att falla även i år. Främst beror detta på ökade utbildningsinsatser inom såväl det ordinarie utbildningssystemet som inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som framgår av tabell 6.4 är det främst expansionen av ungdomspraktikplatserna som bidrar till nedgången. De extra insatserna inom den ordinarie utbildningen uppgår till 89 000 personer, varav 23 000 togs upp i budgetpropositionen i januari. Det totala utbudet väntas sjunka med ca 2,5%, vilket motsvarar 109 000 personer. Nästa år förutses utbudsminskningen bli av mindre omfattning, 0,9%, eller 40 000 personer. Det beror bl.a. på att förlängningen av gymnasieskolans tidigare två-åriga linjer med ett tredje gymnasieår innebär att det kommer ut betydligt fler ungdomar på arbetsmarknaden sommaren 1994 än i år. Därtill beräknas ökningen av antalet personer i åtgärder inte bli lika stor som i år. Ett tekniskt antagande har då gjorts om en oförändrad volym av åtgärderna andra halvåret 1994.

Tabell 6:4 Procentuell förändring av arbetskraftsutbudet
Därav bidrag från utbudspåverkande arbetsmarknadspolitiska åtgärder

	1992	1993	1994
Arbetskraft	**-1,9**	**-2,5**	**-0,9**
Därav bidrag från åtgärder:			
Arbetsmarknadsutbildning	-0,6	0,6	0,0
Ungdomspraktik	-0,5	-1,6	-0,2
Arbetslivsutveckling		-0,8	-0,4

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet.

6.3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Arbetslösheten började stiga våren 1990 från den rekordlåga nivå som nåddes i den överhettade svenska ekonomin. Därefter har en kontinuerlig ökning fortgått. I början av 1993 försämrades arbetsmarknaden ytterligare. Arbetslösheten steg till ca 7,5%, eller 320 000 personer. Samtidigt deltar allt fler i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Antalet uppgick till mer än 200 000 personer i februari i år, vilket motsvarar närmare 5% av arbetskraften. Den totala arbetslösheten uppgick således till drygt 12%.

Högst arbetslöshet noteras bland ungdomarna i åldern 16-24 år. Trots den starka expansionen av åtgärder riktade mot ungdomar, i mars deltog 82 000 i ungdomspraktik, ökade antalet arbetslösa i denna grupp. Ca 70 000 ungdomar var öppet arbetslösa i februari.

Tabell 6:5 Relativ arbetslöshet i olika åldrar
Procentandel av arbetskraften i respektive åldersgrupp

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
16-19 år	4,9	4,6	4,1	4,0	3,5	3,5	5,1	7,5	11,6
20-24 år	6,6	6,3	6,2	4,6	3,6	3,1	3,2	6,1	11,5
25-54 år	2,2	1,9	1,9	1,5	1,4	1,1	1,2	2,4	4,5
55-64 år	4,6	4,0	3,4	2,1	1,7	1,3	1,5	2,1	3,2
Totalt	**3,1**	**2,8**	**2,7**	**2,1**	**1,8**	**1,5**	**1,7**	**2,9**	**5,3**

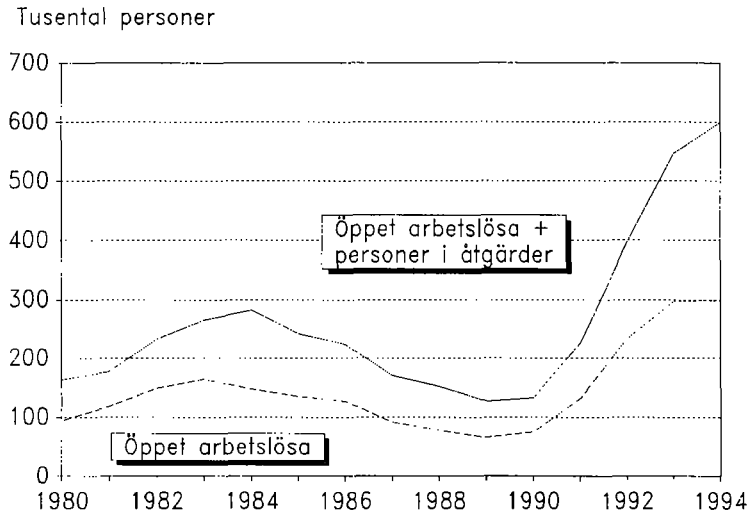
Anm.: Siffrorna för åren 1983-1986 är inte helt jämförbara med värden för åren därefter p.g.a omläggning av mätmetod i AKU från år 1987. Ännu en omläggnining skedde januari 1993. För att skapa jämförbarhet är därför nivån preliminärt justerad fr.o.m 1987.
Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Till skillnad mot föregående lågkonjunktur är arbetslösheten bland män betydligt högre än bland kvinnor. Det hänger samman med att sysselsättningen minskat mest inom mansdominerade näringar. Dessutom deltar fler kvinnor än män i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i förhållande till deras arbetslöshet.

Antalet långtidsarbetslösa, dvs. personer som varit arbetslösa längre tid än sex månader, har stigit snabbare än den totala arbetslösheten. I februari var närmare 85 000 personer långtidsarbetslösa. Det motsvarar 27% av totalen. Under föregående lågkonjunktur uppgick andelen som mest till ca 30%. En motsvarande andel 1994 skulle innebära 90 000 långtidsarbetslösa. En omfattande långtidsarbetslöshet riskerar att försämra arbetsmarknadens funktionsförmåga samt lönebildningen i ekonomin, se kapitel 13.3.

En fortsatt vikande sysselsättning förutses under prognosperioden. Uppgången av den öppna arbetslösheten bromsas dock av att också utbudet dras ned av expansionen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt av utbildningssatsningarna inom det reguljära skolväsendet. Årsgenomsnittet för arbetslösheten beräknas stiga från 5,3% 1992 till 6,9% 1993 och 7% 1994. Om också andelen deltagande i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder läggs till uppgår andelen till ca 13% 1993 resp. ca 14% 1994. Till detta kan läggas ökningen av antalet platser i det reguljära skolväsendet med motsvarande 1,3 procentenheter 1993 och ca 2,0 procentenheter 1994 i förhållande till 1992 års nivå.

Diagram 6:2 Öppet arbetslösa samt personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder



Anm.: Arbetslösheten är omräknad till 1993 års definition enligt AKU
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet

Osäkerheterna i prognosen är många. Svårigheterna att bedöma produktivitetsutvecklingen är stora. En viss risk för överskattning finns för 1993 till följd av de tidigare nämnda statistikproblemen. Detta innebär i så fall endast en omfördelning till en högre produktivitetsutveckling 1992 och en lägre 1993. De senaste åren har också en tendens funnits att prognosticera en för snabb produktivitetstillväxt genom att BNP-utvecklingen överskattats. Dessutom är effekterna av de stora volymerna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder svårbedömda.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har successivt utökats under 1991 och 1992. Andelen i förhållande till arbetskraften har stigit från ca 1% till uppemot 5% i början av 1993. Till skillnad mot tidigare lågkonjunkturer har tyngdpunkten förskjutits mot en större del utbildningsinsatser. De nu föreslagna åtgärderna innebär en ytterligare ökning av antalet inom arbetslivsutveckling, ungdomspraktik och företagsutbildning med sammanlagt 78 000 platser. Nettoökningen av antalet i åtgärder blir dock 11 000 mindre p.g.a. att antalet deltagande i arbetsmarknadsutbildning samtidigt dras ned. Dessutom tillkommer 66 000 platser inom det reguljära skolväsendet.

Ungdomspraktiken, som infördes 1 juli 1992, kommer att vara den mest omfattande åtgärden räknat i personer. Ungdomar upp till 25 år ges genom denna åtgärd möjlighet till en praktisk inriktad utbildning på arbetsplatser inom näringsliv eller offentlig sektor. Ännu en ny åtgärd, s.k. arbetslivsutveckling (ALU), introducerades den 1 januari 1993. Åtgärden riktas mot arbetslösa som uppbär kassaersättning eller KAS.

Avsikten är att bryta långtidsarbetslöshet och förstärka skyddet mot utförsäkring. Antalet deltagande i ALU har ökat mycket snabbt efter inrättandet. Mot slutet av mars deltog över 15 000 personer i åtgärden.

Tabell 6:6 Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
Tusental, genomsnitt per år

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Beredskapsarbete	24	19	17	14	10	8	11	16
Ungdomslag[1]	31	24	18	10	5	3	10	9
Ungdomspraktik								22
Avtalad inskolningsplats			1	2	1	2	3	4
Rekryteringsstöd	12	10	6	5	3	2	5	13
Arbetsmarknads-utbildning (AMU)	33	34	36	40	38	37	57	84
Utbildningsvikariat							1	8
Företagsutbildning[2]	3	4	3	3	4	3	4	6
Åtgärder för arbets-handikappade[3]	72	79	82	84	86	88	86	84
Totalt	**175**	**170**	**162**	**158**	**147**	**143**	**177**	**246**
Andel av arbets-kraften[4]	2,4	2,1	1,8	1,7	1,4	1,2	2,0	3,7

[1] T.o.m 30 juni 1989 ungdomslag. Den 1 juli 1989 - juni 1992 särskild inskolningsplats.
[2] Utbildning vid permitteringshot, flaskhalsutbildning m.m. Omräknat till heltidsutbildade.
[3] Samhall, lönebidrag, arbetsmarknadsinstitutet och offentligt skyddat arbete.
[4] Samtliga åtgärder exkl. arbetshandikappade. Arbetskraften omräknad till 1993 års AKU-definition.
Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

7 Löner och konsumentpriser

De senaste två åren har en markant nedväxling av löne- och prisökningstakten skett. Till följd av den stora konkurrenskraftsförbättringen kommer löneutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn att vara märkbart starkare än i den skyddade sektorn. En mycket svag efterfrågan på arbetskraft kommer emellertid att hålla tillbaka de totala nominella löneökningarna under prognosperioden. Den genomsnittliga timlönen beräknas öka med 3% respektive 3,5% 1993 och 1994. Dessa löneökningar är dock i hög grad ett statistiskt fenomen.

Höjda indirekta skatter och deprecieringens effekter i form av stigande importpriser kommer tillfälligt att dra upp prisökningstakten i konsumentledet. Konsumentprisindex (KPI) beräknas öka med 5,5% under 1993 och drygt 3% 1994. Den "underliggande" prisökningstakten är fortsatt lugn och beräknas uppgå till 1,6% respektive 2,4% under prognosperioden.

7.1 Löner

Ett utmärkande drag för den svenska lönebildningen är den kraftiga utjämning av lönerna som följde av den solidariska lönepolitiken. Under 1980-talet började motståndet växa mot relativlönernas utveckling och mot de centrala löneförhandlingarna. Lönespridningen började successivt stiga när de centrala låglönesatsningarna alltmer kompenserades via branschvisa och lokala avtal. Löneförhandlingar i flera nivåer bidrog till att driva upp de totala nominella löneökningarna i det överhettade arbetsmarknadsläge som rådde 1989-1990. Därefter skedde en markant nedväxling i löneökningstakten till följd av lågkonjunkturens svaga efterfrågan på arbetskraft. Den sista mars i år löpte de stabiliseringsavtal ut som reglerat löneökningarna under de senaste två åren. Med hänsyn till den snabba försämring som skett på arbetsmarknaden under loppet av 1991-1992 verkar Rehnbergavtalet vara något högt 1992, även om det troligen fick till stånd en kraftigare sänkning av löneökningstakten 1991 än vad arbetsmarknadsläget motiverade.

Den dramatiska försämringen på arbetsmarknaden kommer att hålla tillbaka de nominella löneökningarna under prognosperioden. Andelen öppet arbetslösa och de som sysselsätts i arbetsmarknadspolitiska åtgärder steg till sammanlagt 9% av arbetskraften 1992. Arbetsmarknadsläget fortsätter att försämras kraftigt i år och motsvarande andel väntas uppgå till knappt 13% 1993 och 14% 1994.

En utveckling med god tillväxt i ett medelfristigt perspektiv ställer stora krav på en väl fungerande och flexibel arbetsmarknad redan nu. Annars finns det risk att konkurrenskraften successivt urholkas på samma sätt som under 1980-talet. Utifrån den mycket svaga efterfrågan av arbetskraft som förutses under prognosperioden bedöms den lönedrivande effekten för ekonomin som helhet vara försumbar. Det finns dock en risk att en gradvis tilltagande löneglidning kan uppkomma inom den konkurrensutsatta sektorn för de arbetare och tjänstemän som är svåra att ersätta. Den tudelning som karaktäriserar den svenska ekonomin, med en

relativt sett god exportutveckling och en mycket svag inhemsk efterfrågan, förväntas också återspegla sig i löneutvecklingen.

Utöver arbetsmarknadsläget påverkas lönebildningen också av vinster, prisförväntningar och produktivitet. Exportindustrin verkar hittills ha utnyttjat deprecieringen till både vinstmarginalförstärkningar och till förbättrade relativpriser. Bruttoöverskottsandelen i industrin stiger kraftigt i år och uppgår till drygt 34%. De skyddade sektorernas vinstutveckling försvagas däremot av en fallande kronkurs och den svaga utvecklingen av den inhemska efterfrågan. Inflationstakten enligt KPI ökar 1993, vilket främst är en effekt av höjda importpriser och ökade indirekta skatter. Dessa tillfälliga prisstegringar har inte ökat hushållens förväntningar avseende den fortsatta inflationen. Produktiviteten beräknas stiga markant i år, till följd av fortsatt kraftiga neddragningar av sysselsättningen.

Tabell 7:1 Timlöner och arbetskraftskostnader
Årlig procentuell förändring

	Samtliga löntagare			Industriarbetare				
	Avtal	Löne-glid-ning	Timför-tjänst	Avtal	Löne-glid-ning	Timför-tjänst	Sociala kost-nader	Arbets-krafts-kostnader
1980	7,8	1,7	9,5	6,1	3,2	9,3	0,8	10,2
1981	6,3	2,8	9,1	5,9	4,2	10,1	0,5	10,7
1982	4,6	1,7	6,3	4,1	3,5	7,6	0,2	7,8
1983	4,6	1,9	6,5	3,8	2,9	6,7	2,4	9,3
1984	5,6	2,3	7,9	6,2	4,1	10,3	-0,1	10,2
1985	4,1	3,4	7,5	3,8	3,7	7,5	0,2	7,7
1986	6,0	2,6	8,6	3,9	3,5	7,4	-	7,4
1987	3,5	3,2	6,7			6,4	0,6	7,0
1988	4,2	2,3	6,5	3,4	5,0	8,4	0,0	8,4
1989	6,3	3,7	10,0	4,5	5,6	10,1	0,6	10,8
1990	6,1	3,6	9,7	2,8	6,7	9,5	-0,6	8,8
1991	2,8	3,0	5,8	2,3	3,2	5,5	2,0	7,6
1992	2,7	0,9	3,6	2,6	0,9	4,5	-0,3	4,2
1993			3,0			4,0	-3,1	0,8
1994			3,5			5,5		5,5

Anm.: Uppgifterna för samtliga löntagare baseras på lönesummestatistik. Uppgifterna för industriarbetare grundas på förtjänststatistik. Förtjänststatistiken har i förekommande fall kompletterats med engångsbelopp, som ej ingår i SCB:s statistik. Avtalskonstruktionen för industriarbetare 1987 omöjliggör en meningsfull uppdelning på avtal och löneglidning.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Sammantaget förväntas det svaga arbetsmarknadsläget dominera lönebildningen under prognosperioden. Den genomsnittliga timförtjänsten bedöms stiga med 3% i år och 3,5% 1994. Den nominella timlönen inom industrin beräknas öka med 2 procentenheter mer än genomsnittet för ekonomin 1994, som en konsekvens av tudelningen av den svenska ekonomin. Detta ställer stora krav på arbetsmarknaden och lönebildningens flexibilitet. En låg inflationstakt tillsammans med nominallönestelheter kan förhindra de relativlöneförändringar som behövs för en effektiv omallokering av arbetskraft från de skyddade till den konkurrensutsatta sektorn. Om löneutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn sprids till övriga sektorer blir sannolikt den genomsnittliga timlöneök-

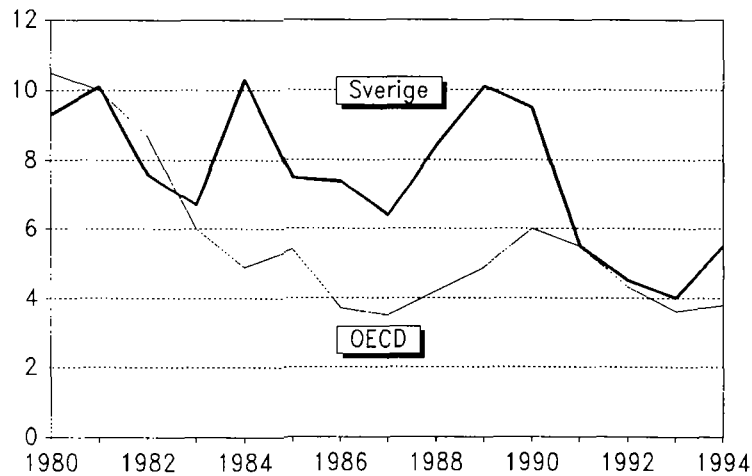
ningen högre än vad som är förenligt med en låg inflation, vilket kan komma att bromsa återhämtningen i förtid genom bl.a. högre räntor.

Löneprognosen ovan innebär inte att alla löntagare får 3% mer i bruttolön 1993. En stor del av den registrerade timlöneökningen är orsakad av statistiska effekter. När arbetslösheten stiger kan den genomsnittliga lönen öka som en följd av att företag tillämpar principen sist-in-först-ut vid uppsägningar. Den sist anställde har vanligen lägre lön än genomsnittet och efter avskedandet stiger således den registrerade genomsnittliga timlönen. Samma effekt uppkommer om företag med genomsnittligt lägre lönenivå slås ut. Avgångsvederlag vid uppsägningar kommer också att tillfälligt dra upp lönekostnaderna i förhållande till antalet arbetade timmar.

Att Sverige nu har en rörlig växelkurs påverkar egentligen inte den avvägning arbetsmarknadens parter måste göra mellan löne- och sysselsättningsutveckling. I kapitel 13.3 analyseras lönebildning under en rörlig växelkurs närmare.

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna 1993 drar ned de totala lönekostnaderna med ca 3%. Dessutom beräknas de två slopade semesterdagarna sänka lönekostnaden med 1/2 procentenhet 1994.

Diagram 7:1 Nominell timlön inom industrin
Årlig procentuell förändring, nationell valuta



Anm.: OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finandsdepartementet

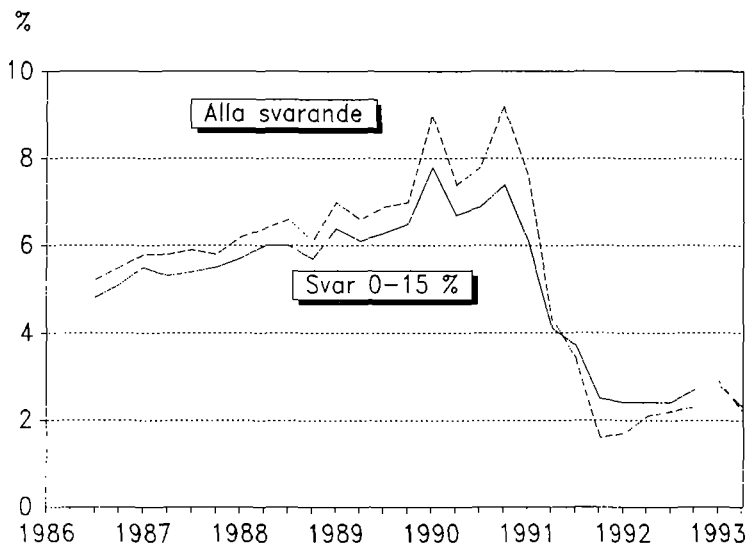
Inom OECD-området beräknas lönerna i tillverkningsindustrin stiga med 3,6% respektive 3,8%. Den svenska industrins löner stiger därmed något snabbare under prognosperioden. Deprecieringen av den svenska kronan medför emellertid, tillsammans med sänkta arbetsgivaravgifter och en hög produktivitetsutveckling, att den svenska relativa enhetsarbetskostnaden beräknas sjunka med ca 23% mellan 1992 och 1994.

7.2 Konsumentpriser

Under 1980-talet ökade konsumentpriserna med i genomsnitt 8% per år. Under 1990-1991 fortsatte konsumentpriserna att stiga med ca 10% per år, delvis till följd av att skattereformen innebar en omläggning från direkt till indirekt beskattning. Förra året skedde en markant nedväxling av inflationen till 2,4% mätt som årsgenomsnitt. En snabb övergång från en hög till en låg inflationstakt medför en mängd anpassningssvårigheter. För Sverige förvärras problemen av att processen sammanfaller med - och delvis orsakar - en djup lågkonjunktur. På kort sikt medför den lägre inflationstakten att realräntorna stiger. På lite längre sikt kommer dock en låg och stabil inflationstakt att främja tillväxten. Den turbulens som rådde på valutamarknaderna under hösten 1992 drev upp de nominella räntorna till rekordhöga nivåer. Oro för att inflationen skall ta fart igen tillsammans med den parlamentariska osäkerheten har hållit kvar de nominella räntorna på en relativt hög nivå också efter det att kronan deprecierats. Under prognosperioden förväntas de internationella och svenska marknadsräntorna sjunka något. Bankernas räntemarginaler gentemot hushållen förutses däremot ligga kvar på en hög nivå mot bakgrund av den finansiella sektorns fortsatta svårigheter. Sannolikheten för någon större sänkning av realräntan i ett kortfristigt perspektiv bedöms vara liten.

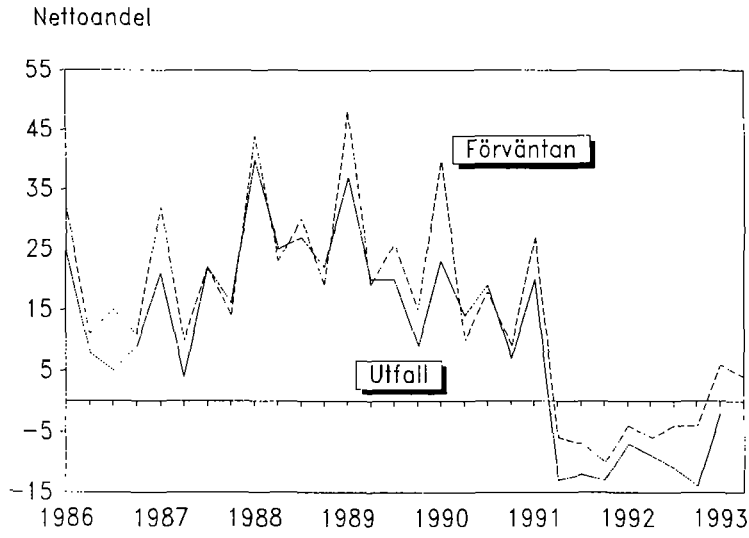
Under 1992 sänkte förändrade indirekta skatter och subventioner KPI med 3/4 procentenhet. De skatte- och subventionsändringar som genomförs i år medför i stället att konsumentpriserna dras upp med 1 1/2 procentenheter. Deprecieringen av den svenska kronan leder till att importpriserna stiger. Eftersom den inhemska efterfrågan är mycket svag förväntas exportörer till Sverige vara relativt återhållsamma i sina prishöjningar. Dessutom kommer svenska företag som riktar sig till hemmamarknaden delvis att kompensera höjda priser på importerade insatsvaror med sänkta vinstmarginaler. I prognosen bedöms deprecieringens effekter slå i genom i KPI med 50% 1993 och ytterligare 10% 1994. Detta är något lägre än genomslaget efter devalveringarna vid 1980-talets början med hänsyn till det rådande svaga inhemska efterfrågeläget. Höjda importpriser drar upp KPI med 3 procentenheter i år och drygt 3/4 procentenhet 1994.

Diagram 7:2 Hushållens prisförväntningar de kommande 12 månaderna



Anm.: Den heldragna kurvan representerar endast de hushåll som i sina svar angivit en förväntad inflationstakt mellan 0-15%. Brottet i tidsserien avspeglar att hushållens förväntningar fr.o.m. 1993 mäts varje månad. Eftersom det bara finns två observationer med det nya urvalsförfarandet bör man vara försiktig i tolkningen av förväntningarnas utveckling.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet

Diagram 7:3 Industrins prisförväntningar det kommande kvartalet



Anm.: Diagrammet visar skillnaden mellan andelen industriföretag som tror att priserna på hemmamarknaden kommer att öka och andelen som tror att de kommer minska
Källa: Konjunkturinstitutet

Bortsett från tillfälliga inflationseffekter av höjda indirekta skatter och deprccieringen bedöms prisutvecklingen under de kommande åren bli mycket lugn. Hushållens inflationsförväntningar avseende de kommande 12 månaderna låg i februari 1993 kvar på en nivå kring 2,5%. Enligt industrins förväntningar kommer priserna på hemmamarknaden att vara oförändrade under andra kvartalet 1993. Det är lika många som tror på höjda som på sänkta priser. Under den innevarande lågkonjunkturen har industrin dessutom tenderat att överskatta prisutvecklingen. Genom relativt måttliga löneökningar, sänkta arbetsgivaravgifter och en hög produktivitetstillväxt dämpas arbetskraftskostnaderna per producerad enhet avsevärt. Det är därmed främst de tillfälliga effekter som nämnts ovan som förorsakar att KPI beräknas stiga med 5,5% under 1993. Under 1994 faller inflationstakten tillbaka till 3,3%. Regeringen har fastslagit att det inte finns något utrymme för kompensation för deprecieringens prishöjande effekter. I prognosen korrigerades därför 1994 års basbelopp för deprecieringens direkta effekter, vilket påverkar pensioner och andra basbeloppsanknutna transfereringar samt grundavdraget.

Tabell 7:2 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993
KPI dec.-dec.	**1,9**	**5,5**	**3,3**
Nettoprisindex dec.-dec.	**2,9**	**4,0**	**3,0**
Importpriser, totalt	-1,4	14,5	4,1
Bostäder, totalt	5,8	2,0	3,3
Indirekta skatter, bidrag i procentenheter	-0,7	1,5	0,4
Diverse taxor	7,9	4,1	3,9
Konkurrensutsatt svensk produktion	0,0	4,0	5,8
Arbetskraftskostnad i näringslivet	1,6	-1,2	0,9
Vinstmarginal, bidrag i procentenheter	0,9	0,2	0,4
KPI årsgenomsnitt	**2,4**	**5,5**	**3,5**
Nettoprisindex årsgenomsnitt	**4,2**	**4,0**	**3,1**
OECD, KPI	**3,2**	**3,2**	**3,1**
Implicitprisindex	2,5	6,2	3,7
Basbelopp	33 700	34 400	35 500

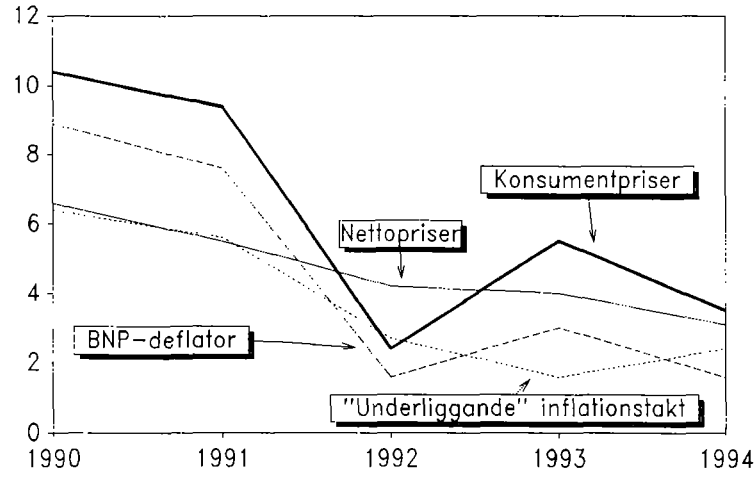
Anm.: Diverse taxor består av läkemedel, läkarvård, tandläkararvode, lotteri m.m., TV-licens, post och tele samt resor och transporter. Nettoprisindex är KPI exkl. indirekta skatter och subventioner. Vid beräkning av basbeloppet 1994 har en avräkning skett för deprecieringens direkta effekter. OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

De antaganden som görs om ränte- och valutakursutvecklingen under prognosperioden påverkar i hög grad prisutvecklingen. Den skillnad som finns jämfört med den prisprognos som publicerades i den preliminära nationalbudgeten avspeglar framförallt en väsentligt större valutakursförändring. Den svenska kronan har i denna prognos försvagats gentemot en importvägd jämförelsekorg med 23% 1993, där de genomsnittliga valutakurserna under mars 1993 antas gälla för resten av prognosperioden. Motsvarande förändring var 13% i januari. Att använda sig

av stoppkurser från ett visst datum eller genomsnittet under en viss period är det gängse förfarandet i kortsiktiga prognoser. Samtidigt var den politiska oron stor under mars månad, varför man inte kan utesluta att den svenska kronan var undervärderad ur ett konkurrenskraftsperspektiv. *Om* det istället antas att kronan stärks med 5% 1994 jämfört med den genomsnittliga kursen 1993, skulle den inhemska prisutvecklingen dämpas med uppskattningsvis 0,6 procentenheter 1994.

KPI skall spegla hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata konsumtionen, vilket påverkar pensioner och vissa andra transfereringar. En annan viktig uppgift för KPI är att vara ett mått på den allmänna inflationstakten *i hela ekonomin* och därigenom avspegla efterfrågetryck och kostnadsläge. Som sådant har KPI dock vissa brister. Ökad indirekt beskattning eller sänkta subventioner som höjer KPI är inte ett uttryck för ett högt efterfrågeläge. Inte heller bör en övergång från offentlig till privat finansiering av en viss vara eller tjänst, som förvisso höjer KPI, uppfattas som ett ökat inflationstryck. KPI utgör trots detta ofta ett mått på hela ekonomins inflationstakt i underlagen för olika beslut. Förändringar i nettoprisindex (NPI) visar KPI exklusive effekter av ändrade indirekta skatter och subventioner och utgör därmed ett inflationsmått som bättre motsvarar efterfråge- och kostnadsläget avseende privat konsumtion.

Diagram 7:4 Prisutvecklingen i Sverige
Årlig procentuell förändring



Anm.: Konsumentpriser visar prisutvecklingen gentemot konsumentledet (KPI). Nettopriser anger konsumentpriser exklusive indirekta skatter och subventioner (NPI). BNP-deflatorn visar prisutvecklingen på den totala svenska produktionen och slutligen visar den "underliggande" inflationstakten KPI rensat för politiska beslut och deprecieringens direkta effekter.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Det finns goda skäl till att följa flera olika prisindexars utveckling för att kunna bedöma inflationen i hela ekonomin i nuläget samt dess framtida utveckling. Av diagram 7:4 framgår att inflationstakten har dämpats märkbart de senaste åren, oavsett vilket mått som används. Karaktäristiskt för en samhällsekonomisk ansats är att exkludera effekterna av politiska åtgärder som syftar till att minska de samhällsekonomiska obalanserna eller till en omläggning av skattesystemet. En mer rättvisande beräkning av den "underliggande" inflationstakten utgår från KPI, men där direkta effekter från politiskt fattade beslut om bl.a. förändrade indirekta skatter, subventioner och arbetsgivaravgifter är avräknade liksom de direkta effekterna av kronans depreciering. Till skillnad från beräkningarna i den preliminära nationalbudgeten är deprecieringens indirekta effekter, via t.ex. lönebildning och räntor, nu inkluderade i den "underliggande" inflationstakten. Att den är lägre 1993 än 1994 avspeglar att företagen i det rådande efterfrågeläget delvis kompenserar för de tillfälliga prishöjande faktorerna med att pressa vinstmarginalerna. Det bör understrykas att detta är *ett* sätt att mäta en "underliggande" inflationstakt bland en mängd andra tänkbara alternativ.

Tabell 7:3 "Underliggande" inflationstakt
Bidrag i procentenheter

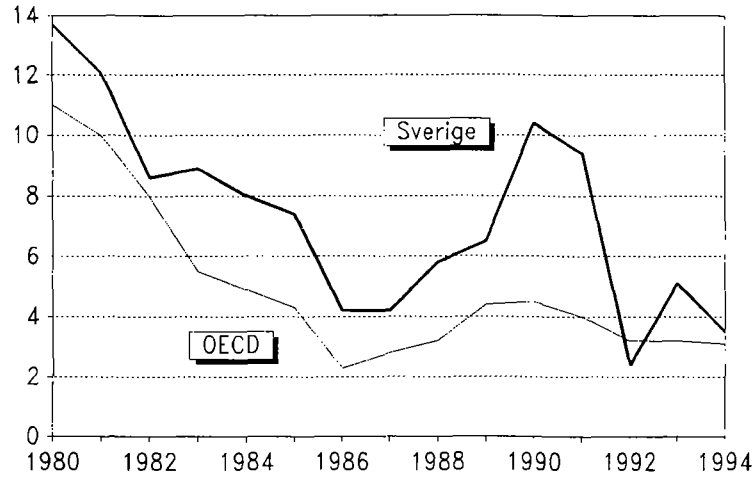
	1992	1993	1994
"Underliggande" inflationstakt	**2,7**	**1,6**	**2,4**
Indirekta skatter, subventioner och arbetsgivaravgifter	-0,8	1,2	0,4
Deprecieringens direkta effekter		2,8	0,6
KPI, dec.-dec.	**1,9**	**5,5**	**3,3**

Anm.: Begreppet "underliggande" inflationstakt används för en mängd olika mått. En del refererar till nettoprisindex som den underliggande inflationstakten. OECD använder KPI rensat för mat och energi. Med deprecieringens direkta effekter avses effekter från höjda importpriser och höjda priser på importkonkurrerande varor. P.g.a avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Ökningen av KPI kommer i år att överstiga den i våra viktigaste konkurrentländer. Den "underliggande" inflationstakten i Sverige, enligt ovanstående definition, ligger emellertid klart under omvärldens. Det bör också uppmärksammas att även om KPI ofta används för att jämföra inflationstakten mellan olika länder, finns det stora nationella skillnader i hur KPI är konstruerat. I Maastricht-avtalet slog EG fast de konvergenskriterier som skall användas inom EMU. Ett av dem är att inflationstakten inte får överstiga genomsnittet hos högst de tre länderna med lägst inflationstakt med ett tillägg på 1,5 procentenheter. Vidare anges att inflationen skall mätas som förändringen i KPI. Ett harmoniseringsarbete kommer att inledas inom EG under sommaren 1993. Detta kommer att medföra krav på förändringar av den svenska indexen. Frågan är om Sverige kan behålla KPIs nuvarande roll som *kompensa-*

*tions*index om det samtidigt skall avspegla *inflations*utvecklingen i ett europeiskt sammanhang.

Diagram 7:5 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring



Anm.: OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Ett mått som används allt oftare inom EG för internationella prisjämförelser är s.k köpkraftspariteter (Purchasing Power Parities, PPP). Det är bl.a. med hjälp av köpkraftspariteter som man inom EG bestämmer hur mycket varje EG-land skall betala till den regionala utjämningsfonden. En köpkraftsparitet mellan två valutor är lika med kvoten mellan de belopp i respektive lands valuta som behövs för att köpa samma mängd varor och tjänster. Om köpkraftspariteten relateras till den officiella växelkursen fås ett index som visar ett lands pris*nivå* i förhållande till ett annat, dvs. hur många enheter av den valda jämförelsevalutan som det krävs för att köpa samma mängd varor och tjänster i respektive land. Enligt den senast genomförda PPP-undersökningen var de svenska priserna 41% högre än genomsnittet för EG 1991. Med hänsyn till de stora växelkursförändringar som skett under det sista halvåret relateras som en jämförelse 1991 års köpkraftspariteter till den genomsnittliga ECU-kursen under mars 1993. Det visar att prisnivån i Sverige fortfarande skulle vara högre än EG-genomsnittet, med uppskattningsvis 16%.

8 Hushållens ekonomi och privat konsumtion

Förra året steg hushållens realt disponibla inkomster med ca 3% enligt de preliminära nationalräkenskaperna. Då den privata konsumtionen minskade med ca 2% steg sparandet kraftigt. Sedan 1989 har sparkvoten ökat med 13 procentenheter till en nivå 1992 motsvarande ca 8% av de disponibla inkomsterna. Statliga besparingar och vissa skattehöjningar bidrar till att realinkomsterna faller i år. Nedgången beräknas till drygt 4%. Köpkraften sjunker med ytterligare 1/2 procentenhet när jämförelsen inkluderar återbetalningen av det tillfälliga sparandet förra året. Den privata konsumtionen beräknas minska med 3,5%, vilket innebär att sparkvoten går ned något. För 1994 beräknas en mindre nedgång av både inkomster och konsumtion, se tabell 8:1.

Tabell 8:1 Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
Löpande priser								
Löner	640,5	643,9	634,2	651,8	3,5	0,5	-1,5	2,8
Företagarinkomster	61,3	56,0	55,5	57,1	0,7	-8,5	-0,9	2,9
Räntor och utdelningar, netto	-37,4	-32,2	-27,7	-18,0				
Inkomstöverföringar från offentlig sektor	316,8	346,9	369,5	381,9	14,4	9,5	6,5	3,4
Övriga inkomster, netto	98,6	111,0	114,0	118,1	28,4	12,6	2,7	3,6
Direkta skatter, avgifter m.m	284,8	285,7	290,5	306,0	-6,9	0,3	1,7	5,4
Disponibel inkomst	**795,1**	**840,0**	**855,1**	**885,0**	**15,4**	**5,7**	**1,8**	**3,5**
Privat konsumtion	**767,8**	**772,3**	**791,4**	**819,1**	**10,9**	**0,6**	**2,5**	**3,5**
1985 års priser								
Disponibel inkomst	**528,6**	**544,9**	**522,3**	**521,3**	**4,9**	**3,1**	**-4,2**	**-0,2**
Privat konsumtion	**510,5**	**500,9**	**483,4**	**482,4**	**0,8**	**-1,9**	**-3,5**	**-0,2**
Sparkvot, nivå i %	3,4	8,1	7,4	7,5				

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

8.1 Hushållens inkomster

De två senaste åren har hushållens realt disponibla inkomster stigit mycket starkt trots att sysselsättningen minskat. År 1992 steg hushållens realinkomster med ca 3% och låg därmed 8% högre än 1990 samtidigt som BNP gått ned med knappt 3,5% och arbetslösheten ökat kraftigt. Inkomstbortfallet genom minskad sysselsättning har till stor del kompenserats av bidrag till arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Nedväxlingen av inflationen bidrog till att både timlönen och basbeloppet (och därmed pensionerna) ökade realt förra året. Uppgången av sparandet medförde att hushållens räntenetto förbättrades, vilket gav ett positivt bidrag på nära 1 procentenhet till inkomstutvecklingen 1992. Det reala skatteuttaget sänktes genom att grundavdraget och skiktgränsen för statsskatten räknades upp med 1991 års högre inflation.

Fallet i sysselsättningen fortsätter i år. Uppgången av inflationen bidrar till att reallönen före skatt minskar med nära 2,5%. Ersättningen vid sjukdom, arbetslöshet och pension sänks. Inkomstbeskattningen ökar till följd av avskaffat schablonavdrag, reducerad uppräkning av skiktgränsen för statsskatten samt av att en egenavgift införts i sjukförsäkringen. Den svaga utvecklingen av skatteunderlagen medför, trots skattehöjningarna, att hushållens direkta skattebetalningar minskar realt i år, vilket ger ett positivt bidrag till realinkomsutvecklingen i tabell 8:2. Att skatten höjts framgår av att skattebetalningarna minskar mindre än de skattepliktiga inkomsterna (löner, pensioner m.m.). De realt disponibla inkomsterna beräknas minska med drygt 4%.

Tabell 8:2 Hushållens inkomster

	Miljarder kr. Löpande priser	Procentuell utveckling 1985 års priser			Procentuellt bidrag till realinkomstutvecklingen		
	1992	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Lönesumma exkl. sjuklön	**637,7**	**-2,8**	**-6,2**	**-0,7**	**-2,3**	**-4,8**	**-0,5**
därav timlön		1,1	-2,3	0,0	0,9	-1,8	0,0
sysselsättning		-3,8	-4,0	-0,7	-3,1	-3,0	-0,5
Inkomstöverföringar inkl. sjuklön	**353,1**	**8,8**	**0,0**	**-0,1**	**3,6**	**0,0**	**-0,1**
Pensioner från offentlig sektor	186,3	5,4	-2,4	0,5	1,2	-0,5	0,1
Sjukförsäkring m.m. inkl. sjuklön	57,1	-8,5	-14,2	-6,8	-0,7	-1,0	-0,4
Arbetslöshetsbidrag m.m.	43,5	94,8	24,3	2,7	2,6	1,3	0,2
Övriga transfereringar	66,2	5,3	3,0	0,8	0,4	0,2	0,1
Räntor och utdelningar, netto	**-32,2**				**0,8**	**0,7**	**1,2**
Övriga inkomster, netto	**167,1**	**1,4**	**-7,3**	**-1,2**	**0,3**	**-1,3**	**-0,2**
Direkta skatter	**285,7**	**-2,0**	**-3,6**	**1,8**	**0,7**	**1,3**	**-0,6**
Disponibel inkomst	**840,0**	**3,1**	**-4,2**	**-0,2**	**3,1**	**-4,2**	**-0,2**
Tillfälligt sparande, netto	5,6				0,3	-0,7	0,0
Inkomster inkl. tillfälligt sparande	**845,6**				**3,4**	**-4,8**	**-0,2**

Anm.: Lönesumma, inkomstöverföringar, räntenetto och skatter är deflaterade med konsumentprisindex (KPI). Disponibel inkomst och tillfälligt sparande är deflaterade med implicitprisindex för privat konsumtion (IPI). Skillnaden mellan KPI och IPI påverkar posten "övriga inkomster, netto".
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

För 1994 förutses att nedgången i sysselsättningen och ökningen av arbetslösheten dämpas. Inflationstakten går ned så att reallönen inte längre faller. Den trendmässiga uppgången av pensionsinkomsterna reduceras av att deprecieringseffekten på KPI ska avräknas vid beräkning av pensioner och andra basbeloppsanknutna transfereringar. Inkomstbeskattningen skärps genom att grundavdraget sänks. Det höga sparandet leder till en fortsatt förbättring av hushållens räntenetto. Sammantaget beräknas realinkomsterna minska något.

År 1991 steg hushållens köpkraft utöver de disponibla inkomsterna med drygt 1 procentenhet, dels genom att det tillfälliga sparandet upphörde och dels genom att 1989 års sparande återbetalades i maj 1991. I februari 1992 återbetalades 1990 års tillfälliga sparande, vilket bidrog till att öka hushållens köpkraft med knappt 1/2 procentenhet förra året.

I år minskar köpkraften totalt med drygt 4 1/2% beroende på att jämförelsenivån 1992 innefattar återbetalning av det tillfälliga sparandet.

Stora förändringar har nyligen genomförts och kommer att genomföras under det närmaste året inom socialförsäkringarna. Som nämnts ovan reduceras pensionsutbetalningarna under prognosperioden till följd av att ersättningsnivån har sänkts, och av att deprecieringseffekten på KPI ska avräknas vid beräkning av pensionerna för 1994. De sämst ställda pensionärerna kompenseras genom höjda bostadstillägg och pensionstillskott. Pensionsåldern höjs successivt, med början nästa år, till 66 år. En karensdag infördes i sjukförsäkringen från den 1 april i år och samtidigt sänktes ersättningsnivåerna vid längre sjukperioder. Inom arbetsskadeförsäkringen har kraven på att få en sjukdom klassad som arbetsskada skärpts sedan 1 januari 1993. Den 1 juli i år upphör arbetsskadesjukpenningen och samordnas med sjukförsäkringen och därmed sänks ersättningsnivåerna. Den 1 juli i år införs fem karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen och ersättningsnivån sänks med 10 procentenheter. Sammantaget medför förändringarna av transfereringssystemen ett inkomstbortfall för hushållen på ca 9 miljarder kr. 1993 och ytterligare ca 7 miljarder kr. 1994, jämfört med en situation utan dessa åtgärder.

Tabell 8:3 Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll

	Miljarder kr. Löpande priser				Procentuell förändring 1985 års priser		
	1991	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Pensioner	**172,7**	**186,3**	**191,9**	**199,5**	**5,4**	**-2,4**	**0,5**
Folkpension inkl. KBT och delpension	76,5	80,4	81,5	82,5	2,7	-3,9	-2,2
Allmän tilläggspension	87,9	96,4	100,5	106,6	7,1	-1,2	2,5
Tjänstepensioner	8,3	9,5	9,9	10,4	11,4	-1,3	2,0
Sjukförsäkring m.m.	**61,0**	**51,0**	**48,7**	**46,8**	**-18,3**	**-9,5**	**-7,2**
Sjukförsäkring	31,8	20,7	19,4	20,0	-36,6	-11,1	-0,5
Föräldraförsäkring	17,9	18,9	19,1	19,1	3,3	-4,2	-3,3
Arbetsskadeförsäkring	11,3	11,4	10,2	7,7	-1,0	-15,5	-27,4
Arbetslöshetsbidrag m.m.	**21,8**	**43,5**	**57,0**	**60,6**	**94,8**	**24,3**	**2,7**
AMU-bidrag	6,2	13,0	15,0	16,6	106,4	9,3	6,9
Arbetslöshetsförsäkring, KAS och lönegaranti	15,6	30,5	42,0	44,0	90,2	30,7	1,2
Övriga transfereringar	**61,3**	**66,2**	**71,9**	**75,0**	**5,3**	**3,0**	**0,8**
Barnbidrag	16,4	16,7	16,8	17,1	-0,6	-4,4	-1,9
Studiebidrag m.m.	8,4	7,5	9,7	10,4	-13,6	22,8	4,2
Bostadsbidrag	6,0	5,8	6,7	8,6	-6,3	9,7	23,9
Socialbidrag m.m.	7,4	9,9	11,4	12,5	29,4	9,6	6,3
Övrigt	23,1	26,4	27,3	26,4	11,7	-1,8	-6,5
Summa inkomstöverföring	**316,8**	**346,9**	**369,5**	**381,9**	**6,9**	**1,0**	**-0,1**

Anm.: Deflatering är gjord med konsumentprisindex.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Skattereformen 1990-1991 innebar en genomgripande förändring av skattesystemet. Skatten på arbetsinkomster sänktes kraftigt. Alla kapitalinkomster sammanförs till ett inkomstslag och beskattas med en enhetlig statlig skatt om 30%. Skattesänkningen finansieras delvis inom

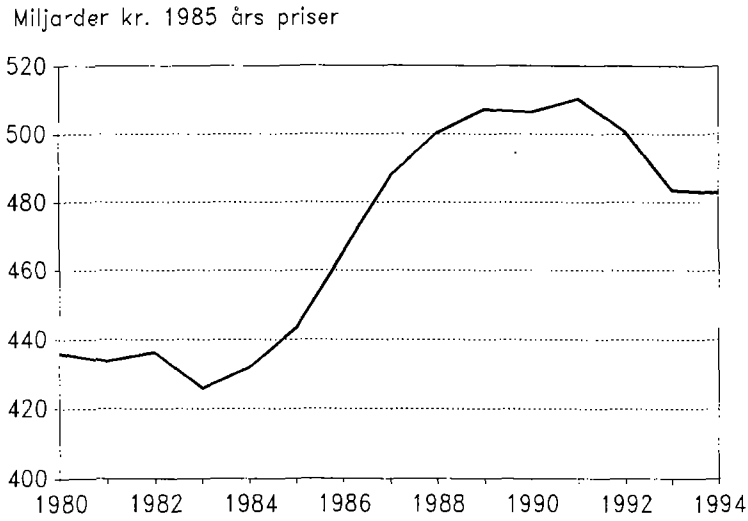
inkomstskattesystemet genom basbreddningar och skärpning av kapitalbeskattningen. I skattereformen ligger en årlig justering av skatteskalan. Grundavdraget höjs i takt med basbeloppets ökning och skiktgränsen för statsskatten räknas upp med ökningen av konsumentprisindex föregående år plus 2 procentenheter. Genom att skatteskalan räknas upp med den historiska inflationen uppkommer en real skattesänkning när löneökningarna och inflationen avtar medan det motsatta gäller vid höjd inflation. För 1992 innebar systemet på detta sätt en real sänkning av skatteuttaget motsvarande ca 4 miljarder kr.

För 1993 och 1994 justeras skiktgränsen för statsskatten endast med ökningen av konsumentprisindex. Ökad preliminärbeskattning av biinkomster fr.o.m. 1 april i år snabbar upp skattebetalningarna. Det fr.o.m. 1993 avskaffade schablonavdraget under inkomst av tjänst beräknas medföra en skattehöjning på ca 7 miljarder kr. Egenavgiften i sjukförsäkringen beräknas öka skatteuttaget med ca 3 miljarder kr. Avtrappningan av pensionärernas särskilda grundavdrag mot kapitalinkomster och förmögenhet upphör 1993. Nästa år sänks grundavdraget med ca 2 400 kr., vilket medför en skatteskärpning på ca 5 miljarder kr.

8.2 Privat konsumtion och sparande

Hushållens konsumtionsefterfrågan har under de senast åren genomgått en mycket kraftig förändring. Efter en stark expansion under den senare delen av 1980-talet inledde hushållen en konsolideringsprocess, vilket i fjol resulterade i ett fall i privat konsumtion med nära 2%.

Diagram 8:1 Privat konsumtion

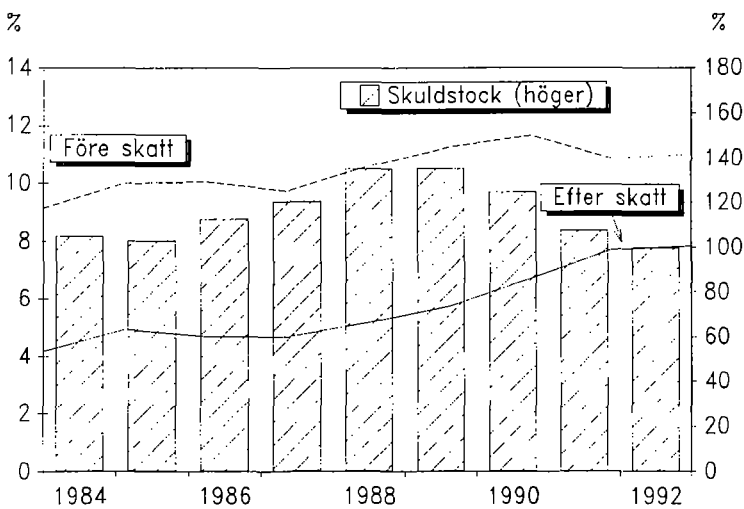


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Att den privata konsumtionen växte med drygt 17% i volym mellan 1984 och 1989 skall bl.a. ses mot bakgrund av att hushållen fram till mitten av 1980-talet varit ransonerade på krediter. Detta innebar att det förelåg ett latent efterfrågetryck på bl.a. bostäder. I samband med att kreditmarknaden avreglerades inleddes därför en relativt kraftig prisuppgång på småhus och bostadsrätter. Trots en markant ökning av hushållens upplåning, tilltog därmed hushållens nettoförmögenhet. Detta gav i sin tur ökade möjligheter till lånefinansierad konsumtion. Det faktum att en stor del av konsumtionsexpansionen tog sig uttryck i inköp av olika typer av varaktiga varor, gav till följd att hushållens innehav av varor med relativt lång livslängd växte. Det uppstod därför ett avsevärt utrymme för att dra ned sådana inköp, utan att den faktiska konsumtionsstandarden minskade i motsvarande mån. Förra årets minskning av den privata konsumtionen drabbade framför allt denna typ av varor. Avsevärda fall registrerades för exempelvis möbel-, foto- och bilhandeln, medan dagligvaruhandeln ökade svagt. I och med att hushållens realt disponibla inkomster förra året växte med drygt 3% steg sparkvoten till 8.1%. Sedan bottennivån 1988 har sparkvoten därmed höjts med hela 13 procentenheter. Sparkvotens nivå är i och med detta den högsta under efterkrigstiden.

En stor del av förklaringen till den ökade sparbenägenhet står sannolikt att finna i försämringen av relationen mellan hushållens tillgångar och skulder samt att räntekostnaderna tilltagit.

Diagram 8:2 Hushållens skuldkvot och utgiftsräntor i relation till disponibel inkomst

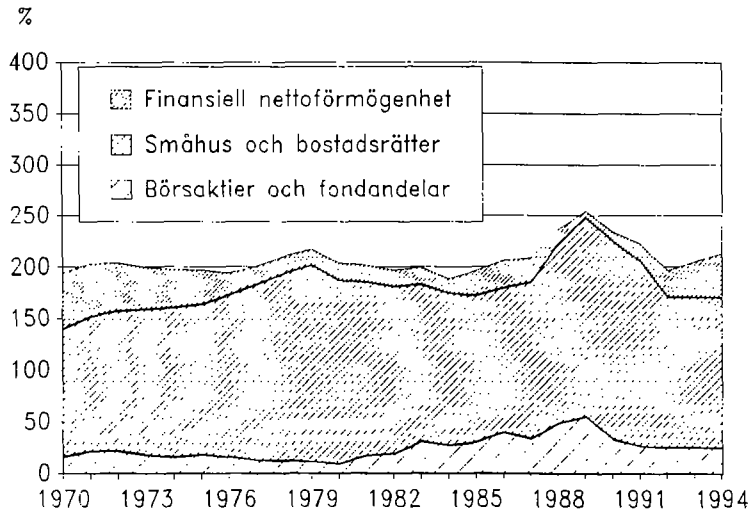


Anm.: Deklarerade bruttoränteutgifter före respektive efter skatt, 1992 preliminärt.
Källor: Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån, Riksbanken och Finansdepartementet

I diagram 8.2 framgår hur hushållens skuldstock utvecklats i relation till disponibel inkomst. I och med att kreditmarknaden avreglerades ökade hushållen den sk skuldkvoten hastigt och som mest motsvarade skuldstocken drygt 130% av disponibel inkomst. Som en följd av ökat sparande, sjönk sedan skuldkvoten till att motsvara ungefär 100% av de disponibla inkomsterna. Detta motsvarar nivån före kreditmarknadens avreglering. I diagrammet framgår även hushållens bruttoräntekostnader, före och efter skatt, i relation till disponibel inkomst. Som synes ökade bruttoräntekvoten fram till 1990. Därefter inträffade en nedgång före skatt 1991, men p.g.a. den minskade avdragsrätten ökade fortfarande bruttoräntekvoten efter skatt. I och med att hushållen före kreditmarknadens avreglering var ransonerade på krediter bör skuldkvotens nivå vid den tiden ha varit lägre än önskat, vilket illustreras av den kraftiga skuldökningen efter avregleringen. Det är därför svårt att värdera var den nuvarande jämviktsnivån kan ligga. Det faktum att en stor del av räntekostnadsökningen efter skatt inte är ett resultat av en önskad skuldstocksökning, utan orsakats av skattereformen, torde dock innebära att hushållen har fortsatt kraftiga incitament att dra ned sin skuldkvot. En ytterligare faktor som talar för detta är att inflationstakten nu är väsentligt lägre än tidigare. Skuldens reala värde minskas då inte automatiskt på samma sätt som i en höginflationsekonomi.

Ett relaterat problem är att prisfallet på småhus och bostadsrätter minskat det tillgängliga belåningsutrymmet. Vissa hushåll är i situationen att värdet på tillgångarna nu understiger skulderna, vilket medför mycket starka incitament för sparande genom amortering.

Diagram 8:3 Hushållens nettoförmögenhet i relation till disponibel inkomst



Anm.: Bostadrätter 1970-1979 schablonberäknade enligt småhusposten. Förmögenheten 1993-1994 grundad på sparande enligt prognos samt antaganden om att aktie- och bostadstillgångar utvecklas som dispnibel inkomst.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I diagram 8.3 presenteras en uppskattning av hushållens nettoförmögenhetsutveckling i relation till disponibel inkomst. I förmögenhetsmåttet ingår finansiella nettotillgångar enligt SCB:S finansräkenskaper samt marknadsvärden för småhus och bostadsrätter. Observera att hushållens nettoförmögenhet trots skuldkvotens avsevärda ökning 1985-1988 steg kraftigt. Detta förklaras av de snabbt stigande priserna på bostäder och aktier. Med denna beskrivning ser inte hushållens nuvarande förmögenhetssituation ut att vara så dramatisk, jämfört med läget efter tidigare nedgångar. Däremot har fallet sedan toppnivån 1989 varit markant. Det förefaller dock vara den höga nettoförmögenhetskvoten 1989 som är exeptionell, snarare än dagens nivå.

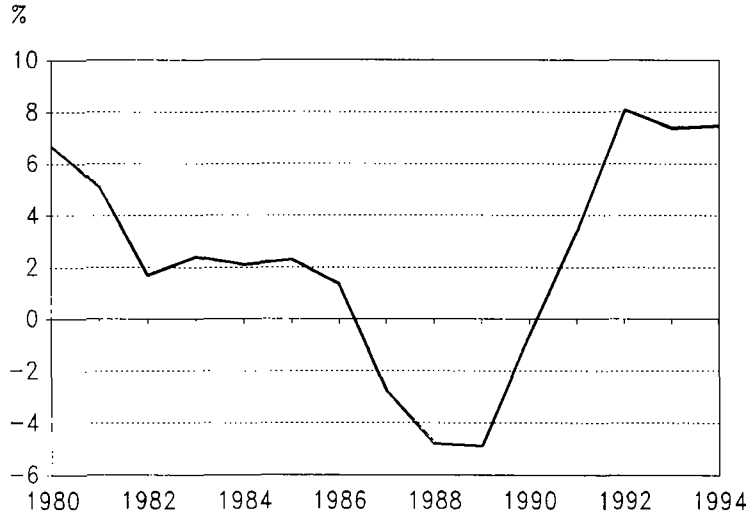
Hushållens samlade nettoförmögenhet, så som den här presenteras, döljer dock en stor del av dramatiken i dagens situation. Framför allt visar den situationen för hushållssektorn som aggregat. Många enskilda hushåll har en betydligt sämre ställning nu än tidigare. För dessa är amorteringsbehoven avsevärt mycket större än vad som framkommer av den aggregerade nettoförmögenheten. Dessutom är beräkningarna känsliga för bostadsprisutvecklingen. I kalkylen har det totala bostadsprisfallet beräknats till ca 15% 1992. Statistik från mäklarföretag ger dock en bild av att prissänkningen varit kraftigare än så. Om prisfallet i verkligheten är större än beräknat betyder det att förmögenhetskvoten kan vara överskattad.

Utöver de hittills nämnda problemen finns ett antal faktorer som bör ha påverkat hushållens långsiktiga inkomstförväntningar i negativ riktning. Hit hör framför allt den ökade arbetslösheten. I både Norge och Storbritannien, där hushållssektorn också har drabbats av skuldproblem, har samvariationen mellan arbetslösheten och sparkvoten varit slående (för en närmare illustration av detta, se kapitel 13.2). Både sparkvot och arbetslöshet har där ökat avsevärt och ännu inte visat tecken på att vända ned. Uppgången av den svenska arbetslösheten väntas bli något större än som varit fallet i dessa länder. Samtidigt har dock den svenska sparkvotsuppgången uppvisat ett hastigare förlopp, vilket kan ha att göra med att de disponibla inkomsterna ökat ansenligt under de senaste tre åren. Detta skulle eventuellt kunna tolkas som att anpassningen av sparkvoten i Sverige kan bli mindre utdragen än i Norge och Storbritannien. Några säkra slutsatser om sparkvotens framtida utveckling är det dock mycket svårt att dra. Den önskade nettoförmögenheten kan p.g.a. lägre inflation, högre räntekostnad och oro för framtida arbetslöshet mycket väl vara högre nu än tidigare. I sådana fall kan sparkvoten förbli hög under flera år.

Empiriska undersökningar tyder på att hushållen tidigare i hög grad agerat på ett sätt som är konsistent med den s.k. permanenta inkomsthypotesen. Den grundläggande tanken med denna hypotes är att hushållen strävar efter att ligga på en konsumtionsnivå som är långsiktigt hållbar, med avseende på deras förväntningar om framtida inkomster. Under förutsättning att hushållen i år inte får någon ny information som påverkar deras förväntningar avseende räntan eller de långsiktiga inkomsterna, borde hushållens konsumtionsnivå 1992 i princip avspegla

den nivå hushållen upplever som långsiktigt hållbar. Ett *förväntat* fall av de realt disponibla inkomsterna mellan 1992 och 1993 borde då inte medföra någon speciellt minskad konsumtion, utan snarare en nedgång i sparandet. Utifrån denna teori är det således svårt att finna stöd för en vidare konsumtionsnedgång, såvitt inte hushållen reviderat ned sina förväntningar angående de långsiktiga inkomsterna eller räntan. Flera faktorer talar emellertid för att hushållen har reviderat ned sina inkomstförväntningar under det senaste året. Arbetslösheten har ökat och väntas fortsätta att öka. Sänkta kompensationsnivåer inom olika försäkringssystem, liksom diskussionen om fortsatta förändringar av dessa, har lett till lägre förväntade inkomster samt en tilltagande osäkerhet avseende inkomsten. Detta leder enligt den permanenta inkomsthypotesen till ett ökat sparande. Även denna teori är således förenlig med att den privat konsumtionen beräknas falla i år med 3,5% och 0,2% 1994. Ett ytterligare skäl till att konsumtionen nu förväntas dras ned, snarare än sparandet, är att andelen hushåll som lever på marginalen sannolikt ökat under senare tid. En minskning av den disponibla inkomsten får då med nödvändighet en mer direkt koppling till minskad konsumtion. Sparkvoten väntas mot bakgrund av detta gå ned till mellan 7 och 8% i år och ligga kvar på en oförändrad nivå 1994.

Diagram 8:4 Hushållens sparkvot
Andel av disponibel inkomst



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

9 Investeringar

Efter den starka expansionen av investeringarna under andra hälften av 1980-talet har ett markant fall skett de senaste två åren. Minskat kapacitetsutnyttjande och produktion har inneburit att behovet av nyinvesteringar avtagit dramatiskt. Det är främst näringslivet som hittills drabbats av nedgången. Högre räntor och kapitalkostnader samt fallande fastighetspriser och lägre soliditet i företagen har sannolikt medverkat till uteblivna investeringar. Bankernas kreditförluster och därmed följande restriktivitet i kreditgivningen, i kombination med högre utlåningsräntor, dämpar aktiviteten ytterligare. Under prognosperioden är det främst raset i bostadsbyggandet som förutses dra ned totalsiffrorna. Efterfrågan på bostäder väntas bli mycket låg samtidigt som mer strukturella faktorer som avtrappningen av bostadssubventionerna minskar byggandet under en lång anpassningsperiod. Utvecklingen inom näringslivet förutses emellertid vända uppåt 1994 till följd av den ökade aktiviteten inom främst industrin. De föreslagna ROT- och infrastrukturåtgärderna bromsar nedgången i den totala byggnadsverksamheten genom en stark expansion inom främst reparations- och underhållsverksamheten. Investeringarna totalt beräknas falla med ca 9% i år och med uppemot 6% nästa år.

Tabell 9:1 Bruttoinvesteringar efter näringsgren

	Miljarder kr. 1992 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1991	1992	1993	1994
Näringsliv	124,2	-15,5	-16,4	-4,7	5,0
Offentliga myndigheter	33,5	12,6	4,2	6,8	-2,8
Bostäder	86,1	-1,3	-6,5	-28,4	-39,9
Totalt	**243,8**	**-9,0**	**-11,0**	**-8,9**	**-5,7**
därav maskiner	89,8	-12,5	-14,7	-3,6	4,8

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

9.1 Näringslivets investeringar

Hittills har investeringfallet varit mest markant inom näringslivet. Det finns ett tydligt samband mellan produktion och investeringar, vilket framgår av figur 9.1. I förhållande till toppnivån 1989 var investeringsvolymen 30% lägre 1992.

Industrin var den bransch som drabbades tidigast av konjunkturnedgången. Enligt SCB:s februarienkät innebär industrins planer att investeringarna stiger med 3 - 5% i år. Med tanke på att utvecklingen har tenderat att överskattas de senaste åren torde den lägre volymutvecklingen vara mest sannolik. Som framgår av kapitel 4 samt kapitel 13.4 finns vissa indikationer på att produktionskapacitet har lagts ned under innevarande lågkonjunktur. Trots detta är kapacitetsutnyttjandet lågt, vilket är ytterligare en indikation på att uppgången av investeringarna blir

blygsam i år. Nedgången av byggnadsinvesteringarna förutses fortsätta medan maskininvesteringarna vänder uppåt. Det är främst inom basindustrin och verkstadsindustrin som de totala investeringarna expanderar medan stora delar av övrig industri får vidkännas fortsatta minskningar, om än i långsammare takt.

Under 1994 förutses däremot en relativt kraftig expansion av industrins investeringar till följd av uppgången i produktionen och den starka lönsamhetsförbättringen i exportföretagen. Den utslagning som kan ha skett av produktionskapaciteten innebär att ett behov finns av att utöka investeringarna relativt snart efter det att produktionen kommit igång.

Investeringarna i *övrigt näringsliv* började avta ett år senare än inom industrin. Mellan 1990 och 1992 sjönk investeringarna med en tredjedel. I motsats till industrin väntas den negativa utvecklingen fortsätta också i år. Inriktningen mot den svaga hemmamarknaden medför en fallande investeringsaktivitet i och med den dåliga lönsamhets- och efterfrågeutvecklingen samt svårigheterna att ordna finansieringen. Enligt investeringsenkäterna fortsätter nedgången främst inom varuhandels-, byggnads- samt inom bank- och försäkringsbolagssektorn. Som framgår av kapitel 13.2 var skulduppbyggnaden under slutet av 1980-talet mest omfattande inom fastighetsrelaterad verksamhet. Det avsevärda prisfallet på olika typer av fastigheter verkar hämmande på denna sektors investeringar under prognosperioden. Även övriga sektorer har dock drabbats av obalans mellan sina tillgångar och skulder, om än inte i lika stor utsträckning.

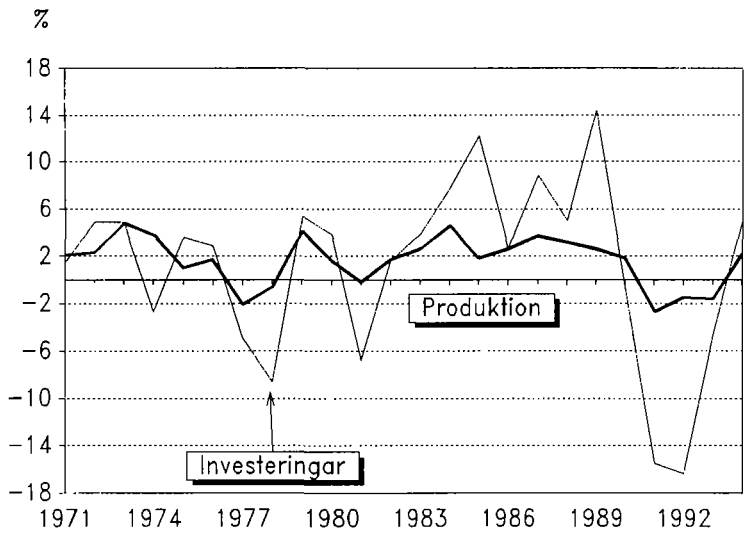
Tabell 9:2 Bruttoinvesteringar i näringslivet

	Miljarder kr. 1992 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1991	1992	1993	1994
Industri	34,0	-17,6	-15,3	3,0	12,0
Basindustri	6,5	-33,7	-24,0	17,0	14,0
Verkstadsindustri	13,4	-17,7	-14,0	5,0	15,5
Övrig industri	14,1	-5,0	-11,8	-5,4	7,0
Statliga affärsverk	16,3	0,8	-16,2	10,0	5,0
Övrigt näringsliv	73,9	-18,0	-17,0	-12,2	1,0
Totalt	**124,2**	**-15,5**	**-16,4**	**-4,7**	**5,0**
därav byggnader	44,8	-13,2	-14,7	-4,8	1,5
maskiner	79,5	-16,7	-17,3	-4,6	6,7

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Nästa år vänder investeringarna uppåt i nästan samtliga sektorer inom det övriga näringslivet. Inom byggnadsindustrin fortsätter dock nedgången då den totala byggnadsverksamheten faller ytterligare, främst till följd av raset för bostäderna.

Diagram 9:1 Procentuell förändring av investeringar och produktion i näringslivet



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

9.2 Offentliga investeringar

Utfallet för de offentliga investeringarna år 1992 blev lägre än prognostiserat. Den statliga sektorn svarade för hela nedrevideringen. Nedgången kan inte hänföras till uteblivna infrastruktursatsningar. Inom de statliga affärsverken var det främst Banverket (som ingår i affärsverken enligt nationalräkenskapernas definition) som drog upp investeringarna medan t.ex. Televerket uppgav minskande volym. Inom de statliga myndigheterna steg väginvesteringarna som väntat medan övriga delar, som statliga byggnader, utvecklades svagare än förutsett.

Tabell 9:3 Offentliga investeringar

	Miljarder kr. 1992 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1991	1992	1993	1994
Statliga myndigheter	11,3	2,9	21,8	29,8	7,1
Statliga affärsverk	16,3	0,8	-16,2	10,0	5,0
Staten	**27,6**	**1,5**	**-3,6**	**18,4**	**6,0**
Kommunala myndigheter	22,2	17,7	-3,8	-6,6	-10,7
Kommunala affärsverk	5,0	11,6	-1,8	-13,7	2,0
Kommunerna	**27,2**	**16,7**	**-3,5**	**-7,8**	**-8,7**
Totalt	**54,8**	**8,0**	**-3,5**	**6,2**	**0,0**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Regeringen har föreslagit en omläggning av finansieringen av infrastrukturinvesteringar som innebär att Vägverkets och Banverkets investeringar kommer att finansieras genom att lån tas upp i Riksgäldskontoret i stället för genom anslag. Ränte- och amorteringsutgifterna för lånefinansierade investeringar skall sedan betalas genom ett särskilt anslag efter hand som lån och räntor förfaller till betalning.

I propositionen om investeringar i trafikens infrastruktur föreslås en total planeringsram för investeringar i vägar och järnvägar omfattande 88 miljarder kronor t.o.m. år 2003. Därtill kommer 10 miljarder kr. för redan beslutade men ännu ej finansierade infrastrukturinvesteringar. Jämfört med vad som ingick i kalkylerna i budgetpropositionen i januari innebär det en ökning med 20 miljarder sammanlagt under hela perioden. I den tidigare prognosen bedömdes den då beslutade låneramen inte ge någon större volymeffekt på investeringarna åren 1993 och 1994. Nu har emellertid en förskjutning skett genom en tidigareläggning av en del av investeringarna. En viss del av de nya satsningarna hamnar också på dessa år. Dessutom föreslås 1,2 miljarder kr. satsas på sysselsättningsfrämjande åtgärder i form av upprustning och förbättring av länsvägar och länsjärnvägar under det kommande budgetåret. För budgetåret därpå beräknas en lika stor satsning på sysselsättningsfrämjande åtgärder behövas. Sammantaget innebär detta att investeringarna i vägar och järnvägar stiger från ca 11 miljarder kr. 1992 till ca 17 miljarder 1993 (i 1992 års priser) enligt Kommunikationsdepartementets beräkningar. Därefter sker en ytterligare ökning med runt en miljard kr. Det kan jämföras med den ordinarie investeringsnivån på 4,5 till 5 miljarder kr. per år de närmast föregående åren. Som andel av de totala investeringarna innebär detta en ökning från ca 2% 1991 till ca 5% 1992 och ca 10% 1994. De totala statliga investeringarna beräknas stiga med ca 18% 1993 och med ytterligare 6% 1994.

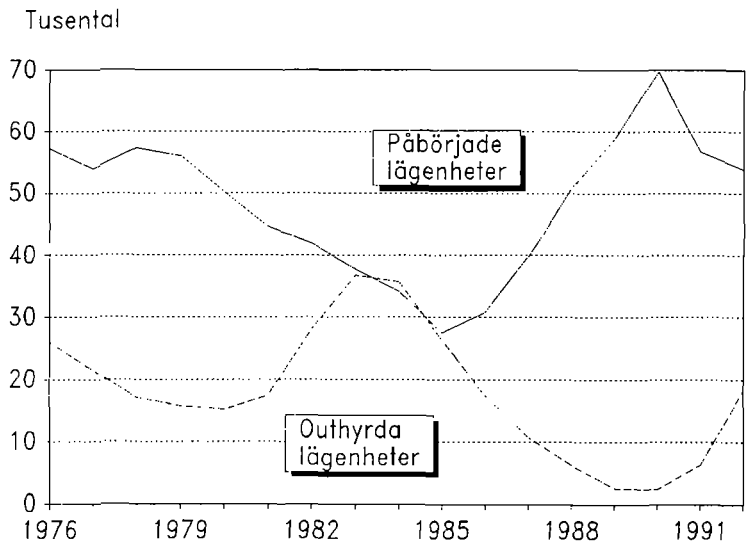
I kommunerna beräknas däremot investeringarna falla med ca 6,5% 1993 och med ca 10,5% 1994 som en följd av den alltmer pressade ekonomiska situationen i de flesta kommuner.

Sammantaget beräknas de offentliga investeringarna stiga med över 6% 1993 och kvarstå på i stort sett samma nivå 1994. Orsaken är främst infrastruktursatsningar. Kommunerna däremot drar samtidigt ned investeringarna.

9.3 Bostadsinvesteringar

Efterfrågan på lägenheter har minskat i takt med stigande räntor, ökade boendekostnader, minskad sysselsättning och avtagande inkomster. Ett tecken på detta är ett växande antal outhyrda lägenheter. Enligt SCB:s senaste mätning, i september 1992, var ca 18 000 lägenheter lediga för uthyrning i allmännyttiga bostadsföretag. Det var ett betydligt lägre antal än vad som uppnåddes under förra lågkonjunkturen. Ökningen av antalet lediga lägenheter har dock sannolikt fortsatt.

Diagram 9:2 Antal outhyrda lägenheter respektive antal påbörjade lägenheter



Anm.: Antalet outhyrda lägenheter avser den 1 mars respektive år till och med 1991, samt antalet outhyrda lägenheter hos allmännyttan i september 1992. Antalet påbörjade lägenheter omfattar både flerfamiljshus och småhus.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Statistiken över påbörjade lägenheter och ansökningar om statligt stöd är ovanligt svårtolkad till följd av ändringar i regelsystemet. En stark uppgång noterades mot främst slutet av 1992. Detta beror på att regelförändringar skapade starka incitament för att starta projekten innan den 1 januari 1993 eftersom räntebidrag då utgår enligt 1992 års regler.

Som en indikator för framtida *nybyggande* av bostäder används ansökningar samt beslut om statligt stöd. Den starka uppgången av ansökningarna mot slutet av året är sannolikt en följd av att vissa förväntningar fanns om mer generösa övergångsregler skulle komma och att dessa skulle grundas på ansökningsdatumet. En sådan ändring har också kommit till stånd, vad gäller ombyggnader av bostäder, som en del av det ROT-program som riksdagen ställt sig bakom för år 1993 och 1994. För nybyggnad av bostäder gäller emellertid fortfarande enligt tidigare beslut att de som sökt stöd före den 18 november 1992 men inte fått bidragsbeslut senast den 3 december 1992 kan få stöd enligt 1992 års regler även om de påbörjas under våren 1993.

Antalet påbörjade lägenheter uppnådde 1992 nästan samma nivå som året innan, 54 000 mot 57 000 1991. Enligt Boverkets bedömningar finns det en stor potential av projekt som kan byggas till 1992 års regler under kommande år.

Antalet registrerade påbörjanden beräknas falla dramatiskt till 8 000 1993 och till 12 000 1994. Utvecklingen av investeringsvolymen följer dock inte detta antal eftersom en omfördelning av byggandet från 1992 till 1993 och 1994 antas ske. Volymen av nyinvesteringar i bostäder beräknas falla med närmare 40% 1993 och med 50% 1994.

Incitamenten för *ombyggnader* av bostäder var desamma som för nyproduktion vad gäller att ansöka om statligt stöd och att påbörja byggnadsarbetena före 1992 års utgång. Detta återspeglas också i statistiken. Antalet ansökningar om statligt stöd till ombyggnad av flerbostadshus steg med närmare 40% jämfört med året innan. Antalet ansökningar gällande småhus var fyra gånger fler än under ett normalår. Till detta kommer enligt Boverket ett stort antal ombyggnader som påbörjats men ännu inte inrapporterats till nämnderna. Det finns således en stor potential för framtida genomförande. Kreditrestriktionerna uppges inte vara lika besvärande för ombyggnader som för nyproduktionen. Dessutom är de nu aktuella ombyggnaderna mindre omfattande och kräver inte högre hyreshöjningar än vad marknaden bedöms klara av. De nya övergångsreglerna som tillkom i och med ROT-programmet innebär att byggherrar som ansökt om statligt stöd till ombyggnad av flerbostadshus före 1 januari 1993 kan få stöd enligt 1992 års regler även om de påbörjar ombyggnaden först under 1993. Övriga delar i ROT-programmet som verkar uppdragande på ombyggnaderna av bostäder är förlängningen av RBF-stödet (statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus) samt bidrag till ombyggnader av äldrebostäder

Trots att antalet ombyggnader beräknas vara högt under prognosperioden väntas investeringsvolymen falla med 14% 1993 och med ytterligare ca 30% 1994. Till detta medverkar den fortsatt minskade omfattningen av varje projekt.

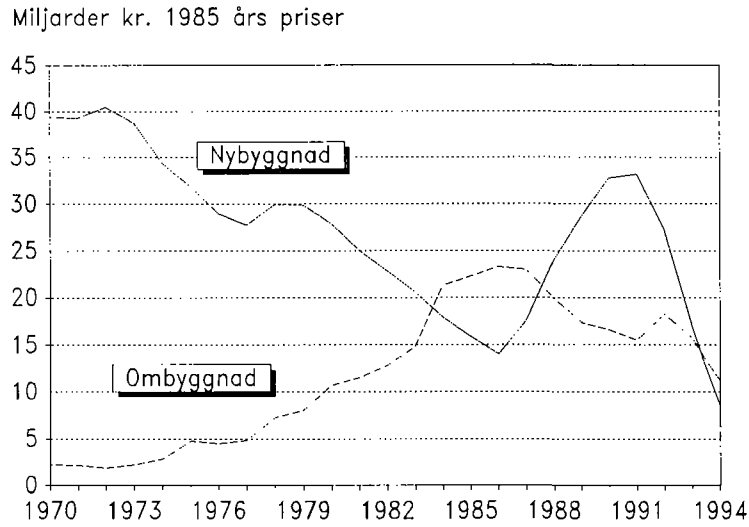
Tabell 9:4 Bostadsinvesteringar

	Miljarder kr. 1992 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1991	1992	1993	1994
Nybyggnad	54,8	1,2	-17,8	-38,0	-50,0
Flerbostadshus	34,7	7,9	-10,2	-34,0	-51,0
Småhus	20,1	-6,7	-28,4	-45,0	-47,9
Ombyggnad	31,3	-6,4	17,7	-14,0	-29,0
Flerbostadshus	25,4	-8,6	54,4	-15,0	-35,0
Småhus	5,9	-2,6	-42,0	-9,7	-4,6
Totalt	**86,1**	**-1,3**	**-6,5**	**-28,4**	**-39,9**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Sammantaget beräknas bostadsbyggandet falla kraftigt 1993 och 1994. Orsaken är främst minskad efterfrågan till följd av den fallande sysselsättningen och de höga realräntorna efter skatt. Dessa faktorer har bidragit till lägre fastighetspriser, vilket gör nyinvesteringar olönsamma. Svårigheterna att finansiera projekten har också ökat i och med den skärpta kreditgivningen. Även nedtrappningen av bostadssubventionerna drar ned produktionen under en anpassningsperiod.

Diagram 9:3 Bostadsinvesteringar



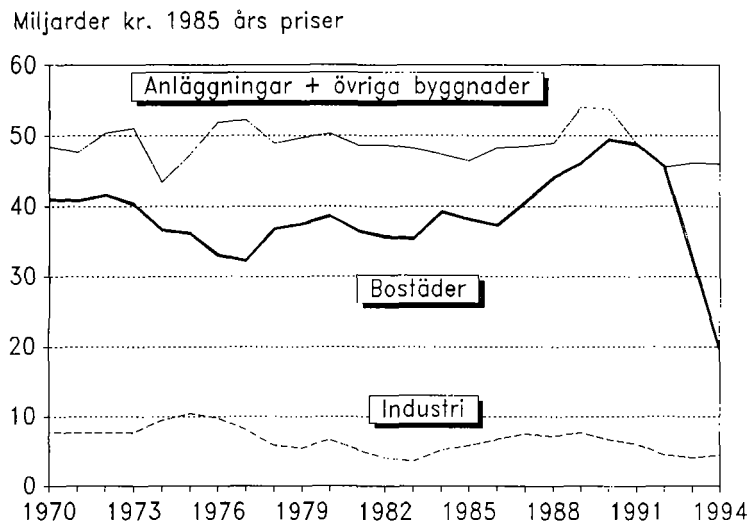
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

9.4 Byggnadsverksamhet

I byggnadsverksamheten ingår förutom byggnadsinvesteringar också reparationer och underhåll av fastigheter och anläggningar. Näringslivets byggnadsinvesteringar började stiga i mitten av 1980-talet samtidigt som efterfrågan på bostäder ökade. Avregleringen av kreditmarknaden medverkade till en stark kreditexpansion som underblåste prisökningarna på kommersiella fastigheter och bostäder. Det tidigare skattesystemets egenskaper, med betydande avdragsmöjligheter, medförde också en låg räntekänslighet hos låntagarna.

I takt med en allt mer besvärande överhettning på byggmarknaden tillgreps omfattande regleringar för att hålla tillbaka byggandet. Avsikten var dels att dämpa det allmänna efterfrågetrycket, dels att skapa utrymme för nyproduktion av bostäder. Dessa regleringar avskaffades under 1990 och 1991.

Diagram 9:4 Byggnadsinvesteringar per sektor 1970-1994



Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Tecken på avmattning inom byggnadsverksamheten kom 1990 i form av pris- och investeringsfall. Valutaavregleringens avskaffande vid halvårsskiftet 1989 bidrog till att dämpa prisuppgången på kommersiella fastigheter eftersom köp i utlandet då blev möjligt. Prisfallet blev allt tydligare 1990. Fallet förstärktes av starkt ökad realränta efter skatt, ökade driftskostnader samt av sjunkande efterfrågan på lokaler och därmed lägre hyror. En nedgång av byggnadsinvesteringarna inleddes under andra halvåret 1990. Sedan dess har arbetslösheten bland byggnadsarbetare stigit kontinuerligt. Under 1992 skedde en utplaning på runt 20%. De senaste månaderna har andelen återigen stigit till omkring 25%.

Tabell 9:5 Byggnadsverksamhet

	Miljarder kr. 1992 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1991	1992	1993	1994
Byggnadsinvesteringar	154,0	-5,7	-7,8	-13,3	-15,4
därav näringslivet	44,8	-13,2	-14,7	-4,8	1,5
myndigheter	23,1	0,9	4,0	10,2	-1,2
bostäder	86,1	-1,3	-6,5	-28,4	-39,9
Reparationer och underhåll	64,9	-0,2	-6,0	6,0	8,0
Totalt	**218,9**	**-4,1**	**-7,2**	**-7,1**	**-6,9**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Byggnadsinvesteringarna minskade med 8% 1992. Det var främst näringslivets investeringar som drog ned utvecklingen. Fallet beräknas bli betydligt starkare 1993 och 1994, i första hand beroende på bostadsin-

vesteringarna. Företagens förväntningar om det inhemska byggandet är mycket dämpade. Enligt Konjunkturinstitutets barometermätning i mars planderade två tredjedelar av företagen för minskande byggvolym under det kommande året.
Nedgången i den totala byggnadsverksamheten bromsas dock av de ROT-åtgärder samt infrastruktursatsningar som föreslagits. De åtgärder som det gäller är främst subventioner av underhåll och reparationer av vissa kommunala byggnader samt förslaget om avdrag mot fastighetsskatten för underhåll av bostadsbyggnader. Till följd av dessa satsningar förutses en betydande expansion av reparations- och underhållsverksamheten. Den totala byggnadsverksamheten beräknas minska med runt 7% både 1993 och 1994.

9.5 Lagerinvesteringar

Under 1980-talet skedde en strukturell utveckling mot sjunkande lagerkvoter, dvs lager i förhållande till produktionen. Totalt sett minskade lagren med 55 miljarder kr (1985 års priser). För industrins del halverades i det närmaste lagerkvoten. I samband med att industrikonjunkturen vände nedåt under 1989 och 1990 avstannade denna utveckling. Anpassningen av produktionen till den svagare efterfrågan skedde emellertid snabbare än vad som varit fallet i tidigare konjunkturnedgångar.

Tabell 9:6 Lagervolymförändringar
Miljarder kr., 1985 års priser

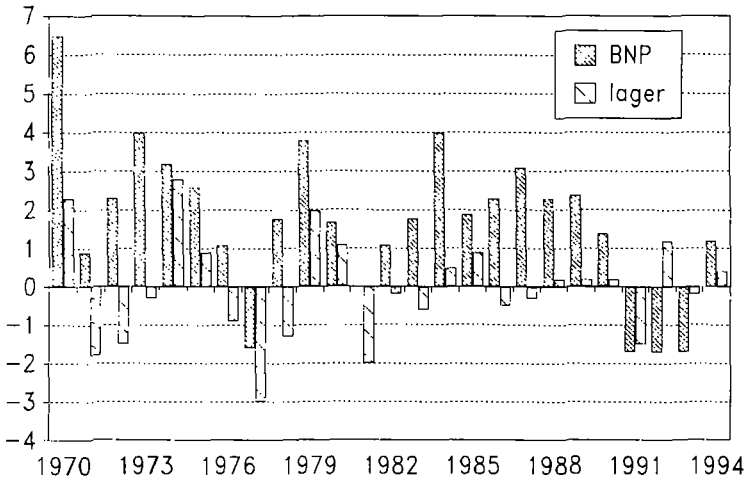
	1981-1990	1990	1991	1992	1993
Jord- och skogsbruk	-0,2	-0,3	-0,4	-0,1	-0,2
Industri	-37,1	-9,6	-2,4	-3,3	0,2
El- och vattenverk	-5,2	-0,7	0,2	0,0	0,0
Partihandel	-20,4	-3,7	-3,1	-0,4	-0,4
Detaljhandel	-1,2	-1,5	2,6	-1,5	-1,0
Totalt	**-61,6**	**-15,8**	**-3,1**	**-5,3**	**-1,4**
Korrektionspost			-1,5	-1,5	-1,5
Totalt inkl. korrektionspost			**-4,6**	**-6,8**	**-2,9**
BNP-bidrag		-1,5	1,2	-0,2	0,4

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Lageravvecklingen tog åter fart med intensifierad styrka under 1991. Den totala minskningen av lagren uppgick till ca 16 miljarder kr (1985 års priser). Det negativa bidraget till BNP-tillväxten blev därmed hela 1,5 procentenheter. I PNB förutsågs lagerneddragningar med 12,5 miljarder kr för 1992. I Nationalräkenskapernas definitiva utfall begränsades dock denna avveckling till ca 4,5 miljarder kr. Förklaringen till denna stora skillnad är delvis av teknisk natur och har att göra med NR:s hantering av de s.k. korrektionsposterna i detaljhandelns lager (se nedan). Emellertid skedde också en verklig lageruppbyggnad under 4:e kvartalet. Efterfrågan försvagades ytterligare under denna period vilket omöjlig-

gjorde neddragningar av industrins färdigvarulager. Även detaljhandelns lager ökade kraftigt mot slutet av året. Detta beror dels på att konsumtionsefterfrågan blev svagare än väntat men troligen också på att kronans fall ledde till en inköpsvåg från utlandet. En sådan kan förklaras med att detaljhandeln hade möjligheter att importera till tillfälligt lägre priser innan försvagningen av kronan slog igenom på importpriserna. Enligt nationalräkenskaperna gav lagerinvesteringarna ett positivt bidrag till BNP-tillväxten 1992 uppgående till 1,2 procentenheter jämfört med 0,9 i PNB. Att bidraget blir positivt trots att lagren minskade beror på att det är *förändringen* av lagerinvesteringarna som påverkar *förändringen* av BNP. Trots det positiva bidragit för 1992 måste lagerneddragningarna de senaste åren betraktas som kraftiga. I hög grad sammanhänger detta med desinflationsprocessen. Den höga realräntan har inneburit en allmän press på alla typer av kapitalanvändning. Insikten om att möjligheterna till framtida prishöjningar är små innebär att incitamenten för lagerhållning i prisspekulationssyfte försvinner. Åtstramningen på kreditmarknaden har också inneburit ökade svårigheter att lånefinansiera lager. Denna effekt är mest påtaglig för handelns vidkommande.

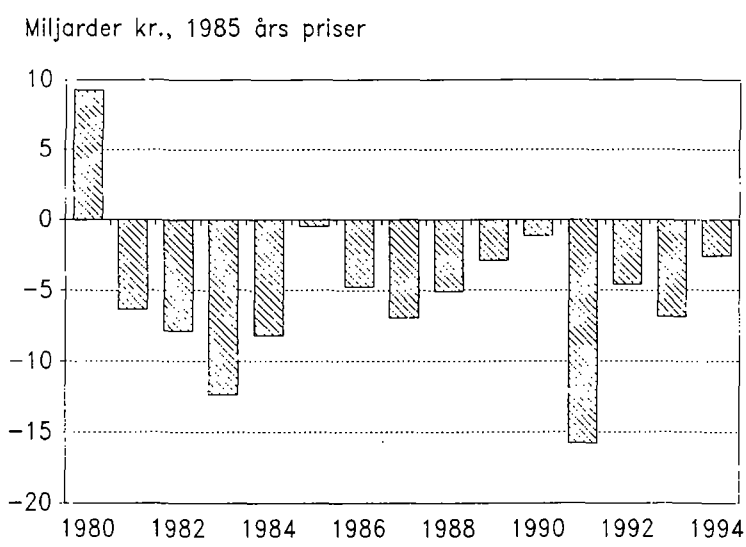
Diagram 9:5 BNP-utveckling och lagerbidrag



Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I vissa avseenden kan motiven för restriktiv lagerhållning ha försvagats genom övergången till flytande växelkurs, t.ex. genom förväntningar om lägre realräntea. Trots detta väntas lageravvecklingen tillta i år. Den svaga efterfrågeutvecklingen under slutet av 1992, innebar att tidpunkten för avvecklingen av industrins stora färdigvarulager sköts framåt. Denna avveckling väntas kunna påbörjas i år. Även inom detaljhandeln kommer lagren att minska i år. Inte minst gäller detta de lager av importvaror som inköptes under föregående höst. Den totala lagerneddragningen för 1993 väntas uppgå till ca 7 miljarder kr. Det negativa bidraget till BNP-tillväxten blir då 0,2 procentenheter.

Diagram 9:6 Lagerinvesteringar



Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

1994 väntas industriproduktionen öka kraftigt. Därmed förutses en viss uppgång av lagren av insatsvaror och varor i arbete. Ökningen av dessa lager är dock, relativt sett, mindre än produktionsökningen vilket innebär fortsatt nedgång av lagerkvoten för dessa varor. Den starka utvecklingen av efterfrågan på industrivaror innebär att färdigvarulagren kan fortsätta att avvecklas. Även inom handeln väntas en viss fortsatt lagerneddragning. Lagerminskningarna blir totalt sett tämligen små 1994. De beräknas uppgå till ca 3 miljarder kr. och därmed ge ett positivt BNP-bidrag på ca 0,4 procentenheter.

Nationalräkenskaperna har de senaste åren haft svårt med avstämningen mellan ekonomins användnings- och produktionssida. Man har av detta skäl lagt in korrigeringsposter i detaljhandelns lager. På så sätt justerar man ned användningssidan och därmed det officiella BNP-måttet. Dessa korrektionsposter är inte att betrakta som några egentliga lagerneddragningar. Det rimliga är därför att lägga in motsvarande poster även under prognosperioden. På så sätt undviker man att BNP-tillväxten påverkas. I de nya nationalräkenskaperna som presenterades i mars 1993 är korrektionsposterna betydligt mindre än tidigare (ca 1,5 miljarder kr. jämfört med 6,5 miljarder kr.).

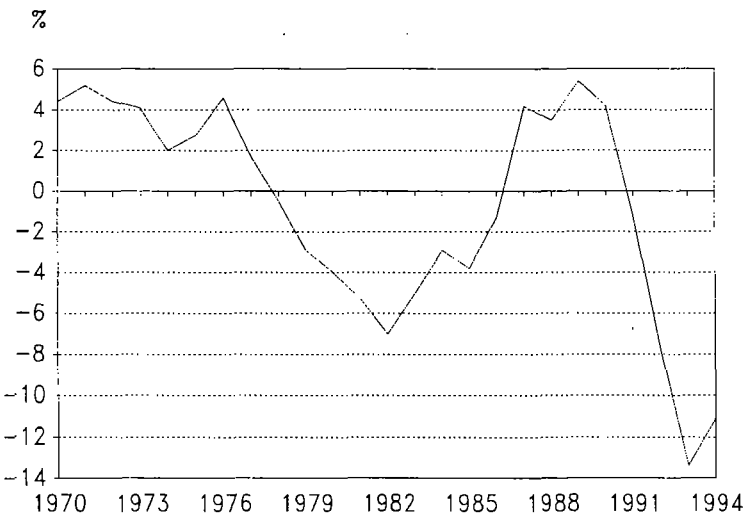
10 Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorns finanser försämrades kraftigt under 1991 och 1992. För 1992 uppgick underskottet i det finansiella sparandet till motsvarande nära 8% av BNP. Den strukturella delen av underskottet beräknas till ca 3% av BNP, medan resterande delen beror på det låga kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Underskottet fortsätter att öka i år främst beroende på den svaga ekonomiska utvecklingen och stigande ränteutgifter. För 1994 förutses en förbättring av de offentliga finanserna och det konjunkturjusterade underskottet beräknas då uppgå till ca 3,5% av BNP.

10.1 Den konsoliderade offentliga sektorn

Under första hälften av 1970-talet hade den offentlig sektorn finansiella sparandeöverskott motsvarande 3-5% av BNP. Den svaga ekonomiska utvecklingen i slutet av decenniet och under de första åren av 1980-talet medförde en kraftig försämring av den offentliga sektorns finanser. Det finansiella sparandet sjönk till motsvarande ca minus 7% av BNP 1982. Sparandet förbättrades sedan under den långa högkonjunkturen och 1990 uppnåddes ett finansiellt överskott motsvarande ca 4% av BNP, se diagram 10:1.

Diagram 10:1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1970-1994



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Bakom förstärkningen av den offentliga sektorns finanser låg, förutom den starka konjunkturen, de mot slutet av 1980-talet tilltagande löne- och prisökningarna. Detta tillsammans med de icke inflationsskyddade skatteskalorna bidrog till att driva upp skattekvoten (skatterna och socialavgifternas andel av BNP). Sammantaget steg skattekvoten från 50% 1985 till ca 56% 1990.

Utgifternas andel av BNP minskade under samma period med drygt 4 procentenheter, huvudsakligen till följd av att ränteutgifterna sjönk när den finansiella ställningen förbättrades.

Konjunkturnedgången med sänkt kapacitetsutnyttjande och nedväxling av inflationen medförde en mycket kraftig försämring av den offentliga sektorns finansiella sparande under 1991 och 1992. Därtill kommer de statliga insatserna under 1992 för bankstödet. Det finansiella sparandet visade ett underskott på ca 112 miljarder kr. 1992 enligt preliminära nationalräkenskaper, vilket var 16 miljarder kr. mindre än vad som beräknades i den preliminära nationalbudgeten. Fördjupningen av lågkonjunkturen under 1993 medför en fortsatt försämring av den offentliga sektorns finanser, trots de budgetförstärkningar som vidtagits inom stat och kommun. Underskottet i det finansiella sparandet beräknas uppgå till ca 196 miljarder kr. i år, motsvarande ca 13,5% av BNP. Därvid har utgifterna belastats med 23 miljarder kr. till bankstöd. Något ytterligare kapitaltillskott till bankerna ingår inte i beräkningarna för 1994. Då kalyleras underskottet till drygt 165 miljarder kr., se tabell 10:1.

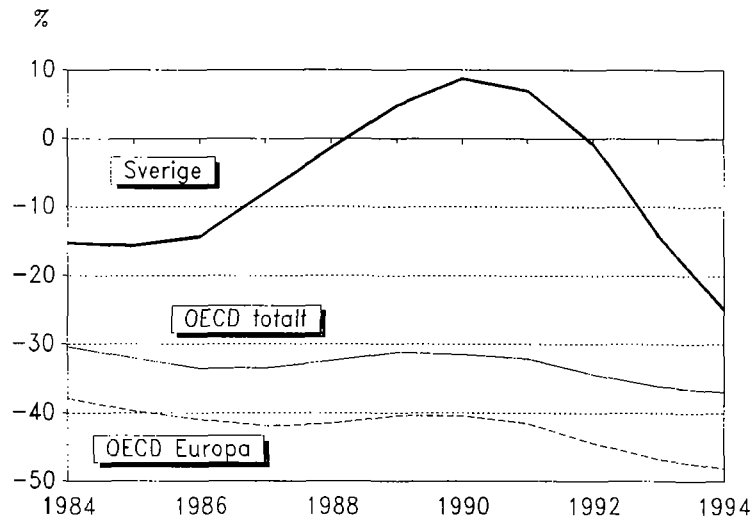
Tabell 10:1 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Löpande priser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
Inkomster	**892,6**	**881,3**	**841,7**	**866,6**	**0,6**	**-1,3**	**-4,5**	**3,0**
Skatter	542,6	528,9	521,8	538,1	-2,0	-2,5	-1,3	3,1
Socialförsäkringsavgifter	218,0	205,8	194,7	201,2	6,3	-5,6	-5,4	3,3
Övriga inkomster	132,1	146,6	125,1	127,4	2,8	11,0	-14,7	1,8
Utgifter	**910,0**	**993,2**	**1037,4**	**1033,1**	**9,6**	**9,1**	**4,4**	**-0,4**
Transfereringar till hushåll	316,8	346,9	369,5	381,9	14,4	9,5	6,5	3,4
Subventioner m.m.	95,8	122,7	127,9	98,0	19,4	28,1	4,2	-23,4
Ränteutgifter	74,4	83,9	96,9	106,0	9,5	12,7	15,5	9,4
Konsumtion	390,2	401,0	401,4	406,0	4,9	2,8	0,1	1,2
Investeringar	32,8	38,7	41,7	41,3	0,4	18,1	7,7	-1,1
Finansiellt sparande	**-17,4**	**-111,9**	**-195,7**	**-166,5**				
Procent av BNP								
Skatter och avgifter	52,9	51,1	49,2	49,2				
Utgifter	63,3	69,1	71,2	68,8				
Finansiellt sparande	-1,2	-7,8	-13,4	-11,1				

Anm.: I investeringar ingår investeringar i personalbostäder, lagerinvesteringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket och Finansdepartementet.

Trots de sedan 1991 ökande underskotten är den offentliga sektorns nettoskuld fortfarande lägre än i många andra länder. För Sverige beräknas den till ca 25% 1994, medan genomsnittet för OECD-länderna då uppgår till ca 37% av BNP. Försämringen av den offentliga sektorns finansiella ställning är dock ojämförligt störst i Sverige under prognosperioden, se diagram 10:2.

Diagram 10:2 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning



Källor: OECD och Finansdepartementet

En orsak till försämringen av de offentliga finanserna under 1992 och 1993 är att skatteinkomsterna minskar. Det beror huvudsakligen på den svaga utvecklingen av skattebaserna. Förändringar av skatteregler avspeglas i viss utsträckning på makronivå i skattekvoten. Men det är inte bara förändringar i skatteregler som har betydelse för skattekvoten, utan skattekvotens utveckling beror också på hur skatteunderlagen utvecklas i förhållande till BNP. Även betalningsrutiner och redovisningsprinciper påverkar skattekvoten.

Av skattekvotens nedgång med nära 2 procentenheter mellan 1991 och 1992 beror ca 1 procentenhet på att en arbetsgivarperiod infördes i sjukförsäkringen 1992. Därmed sänktes också de offentiga utgifterna i motsvarande grad. Sänkningen av mervärdeskatten på livsmedel m.m. under 1992 bidrog till att mervärdeskatteintäkterna minskade.

I år beräknas skattekvoten gå ned med ytterligare knappt 2 procentenheter för att sedan vara oförändrad 1994, se tabell 10:2. Hushållens direkta skatter ökar som andel av BNP under prognosperioden till följd av att schablonavdraget under inkomst av tjänst slopas fr.o.m. i år och att grundavdraget sänks med ca 2 400 kr. fr.o.m. 1994. Pensionärerna har fått en skattelättnad fr.o.m. 1993 genom deras särskilda grundavdrag inte längre avtrappas mot kaptitalinkomster och förmögenhet.

Arbetsgivaravgifterna har sänkts från årsskiftet 1992/93 med 3,8 procentenheter netto, när man även beaktar den höjning som skett för att arbetsgivarens besparingar till följd av lägre sjuklönekostnader skall tillfalla staten. Som framgår av tabell 10:2 bidrar detta till en sänkning av skattekvoten med 2,1 procentenheter.

Tabell 10:2 Skattekvoten
Procentandel av BNP

	1991	1992	1993	1994
Hushållens direkta skatter	19,0	19,1	19,2	19,6
Företagens direkta skatter	0,9	1,4	1,6	1,5
Arbetsgivaravgifter	17,2	16,1	14,0	13,9
Mervärdeskatt	8,8	8,0	8,0	7,8
Övriga indirekta skatter	6,9	6,6	6,4	6,4
Skatter och avgifter	**52,9**	**51,1**	**49,2**	**49,2**

Källor: Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mervärdeskatten på livsmedel m.m. höjdes från 18% till 21% vid årsskiftet 1992/93. Den svaga utvecklingen av den privata konsumtionen (skatteunderlaget) under prognosperioden medför att mervärdeskatteintäkterna som andel av BNP beräknas sjunka något 1994 trots årets skattehöjning.

Skatterna på bensin och tobak har höjts medan en rad andra punktskatter avskaffats fr.o.m. 1993. Energibeskattningen läggs om 1993 genom att skatten på energianvändningen inom industrin sänks medan övriga sektorer får höjd skatt. Omläggningen beräknas vara i stort sett neutral för de totala skatteinkomsterna. Fastighetsskatten för s.k. kommersiella lokaler slopas från 1993 medan fastighetsskatten på småhus höjs från 1,2 till 1,5% av taxeringsvärdet.

De offentliga utgifterna steg realt med ca 6% 1992. Som andel av BNP uppgick utgifterna till ca 69%. Transfereringarna till hushåll ökade kraftigt till följd av det försvagade läget på arbetsmarknaden. Nedgången i inflationen medförde en relativt stark real ökning av pensionsutgifterna. Stödet till bankerna drog upp transfereringarna till näringslivet. Den offentliga konsumtionen och investeringarna steg till följd av bl.a. arbetsmarknadspolitiska insatser och infrastrukturinvesteringar, se tabell 10:3.

I år beräknas den reala utgiftsökningen understiga 1%, delvis beroende på höjd inflationstakt (KPI). Som andel av BNP stiger utgifterna med ca 2 procentenheter. Transfereringarna till hushåll ökar realt med endast 1% trots fortsatt stark uppgång av arbetsmarknadsrelaterade bidrag. Ersättningsnivån sänks för pensionärer samt inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Besparingar inom bostadssektorn börjar ge effekt under 1993 och nästa år börjar utgifterna för räntebidrag minska.
Rationaliseringar inom den statliga och kommunala verksamheten drar ned den offentliga konsumtionen under prognosperioden. Kommunerna minskar även sina investeringar. När också ökningstakten för arbetsmarknadsrelaterade utgifter och räntor går ned nästa år faller de totala offentliga utgifterna realt med nära 3.5% och som andel av BNP med ca 2,5 procentenheter. En mindre nedgång kvarstår även jämfört med utgifterna exkl. bankstöd 1993.

Tabell 10:3 Real förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter

	Miljarder kr. 1992	Procentuell förändring 1985 års priser		
		1992	1993	1994
Inkomster	**881,3**	**-3,6**	**-9,5**	**-0,5**
Utgifter	**993,2**	**6,1**	**0,9**	**-3,3**
Transfereringar till hushåll	346,9	6,9	1,0	-0,1
därav pensioner	186,3	5,4	-2,4	0,5
sjukförsäkring m.m.	51,0	-18,3	-9,5	-7,2
arbetslöshetsbidrag m.m.	43,5	94,8	24,3	2,7
övrigt	66,2	5,3	3,0	0,8
Övriga transfereringar (subv.)	122,7	25,1	-1,2	-26,0
Räntor	83,9	10,0	9,5	5,7
Konsumtion	401,0	0,3	-1,0	-1,3
Investeringar	38,7	4,2	6,8	-2,8

Anm.: Inkomsterna och transfereringarna är deflaterade med konsumentprisindex.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

10.2 Statens finanser

Vad som i det föregående sagts om hela den offentliga sektorns finanser, gäller i synnerhet statens finanser. Därtill påverkas statens finansiella sparande under prognosperioden av förändringar vad gäller utbetalningar av kommunalskattemedel och statsbidrag till kommunerna. De relativt starka svängningarna i kommunernas finansiella sparande mellan 1991 och 1994 motsvaras huvudsakligen av förändringar i statliga överföringar till kommunerna.

Statens finansiella sparande försämrades med över 100 miljarder kr. 1992 till ett underskott på ca 160 miljarder kr. I underskottet ingår kapitaltransfereringar till näringslivet på ca 18 miljarder kr. Därav utgörs 12,5 miljarder kr. av kapitaltillskott till banksektorn medan ca 5 miljarder kr. utdelats ur de förutvarande löntagarfonderna i samband med bildandet av riskkapitalbolag. I år beräknas underskottet öka till ca 238 miljarder kr. Utbetalningar av bankstöd beräknas uppgå till 23 miljarder kr. Nästa år väntas underskottet minska med ca 46 miljarder kr. Hälften av förbättringen beror på att inga nya medel för bankstöd är budgeterade för 1994, se tabell 10:4.

Den statliga konsumtionen (inkl. socialförsäkringssektorn) ökade under 1992 med ca 3,5% i löpande priser. I nationalräkenskaperna bedöms detta motsvara en real ökning med ca 1%. De reala lönekostnaderna sjönk med 2,5% medan andra kostnader steg relativt kraftigt. Nedgången av den statliga sysselsättningen väntas fortsätta under prognosperioden och den totala konsumtionen beräknas minska med 0,5% i år och med ytterligare 1% nästa år.

Tabell 10:4 Statens inkomster och utgifter
Löpande priser. Exkl. statliga affärsverk och aktiebolag

	Miljarder kr.				Procentuell förändring		
	1991	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Inkomster	**415,8**	**377,3**	**347,0**	**364,0**	**-9,3**	**-8,0**	**4,9**
Skatter	305,1	256,9	263,0	277,2	-15,8	2,4	5,4
Socialförsäkringsavgifter	57,4	57,3	47,5	48,1	-0,2	-17,1	1,2
Övriga inkomster	53,3	63,1	36,5	38,7	18,3	-42,2	6,1
Utgifter	**473,8**	**538,2**	**585,2**	**555,8**	**13,6**	**8,7**	**-5,0**
Transfereringar till hushåll	138,6	152,1	157,8	166,7	9,7	3,7	5,7
Statbidrag till kommuner	65,7	64,8	77,8	62,6	-1,5	20,2	-19,6
Statsbidrag till socialf.	16,1	28,4	28,4	23,7	76,4	0,1	-16,8
Övriga transfereringar	67,2	92,1	97,4	67,2	37,1	5,7	-31,0
Ränteutgifter	64,3	72,2	86,0	96,0	12,3	19,1	11,6
Konsumtion	107,8	111,7	117,0	117,8	3,6	4,8	0,7
Investeringar	14,1	16,9	20,7	21,8	20,1	22,5	5,2
Finansiellt sparande	**-58,0**	**-160,8**	**-238,2**	**-191,8**			

Anm.: I investeringar ingår även lagerinvesteringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket och Finansdepartementet.

10.3 Socialförsäkringssektorns finanser

Socialförsäkringssektorn i nationalräkenskaperna omfattar allmän tilläggspensionering (AP-fonden inkl. de förutvarande löntagarfonderna), sjukförsäkringen samt arbetslöshetsförsäkringen. Det finansiella sparandet inom sektorn är uteslutande hänförligt till AP-fonden. De finansiella över- eller underskotten inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna räknas i nationalräkenskaperna som en del av statens sparande.

AP-fondens sparande minskade med ca 5 miljarder kr. 1992 till 39,5 miljarder kr. Avgiftsinkomsterna var i stort sett oförändrade p.g.a. den svaga utvecklingen av lönesumman (avgiftsunderlaget) medan pensionsutgifterna steg med ca 9,5%. Sparandet hölls uppe genom en kraftig ökning av ränteinkomsterna. Avvecklingen av löntagarfonderna innebär i nationalräkenskapernas redovisning att tillgångar på 21,5 miljarder kr. överförts från socialförsäkringssektorn till staten.

I år beräknas pensionsutbetalningarna stiga med endast drygt 4% till följd av sänkt ersättningsnivå och av att basbeloppet räknats upp med endast 2% till följd av den låga inflationen 1992. Men eftersom lönesumman, och därmed avgiftsinkomsterna, sjunker går ändå sparandet ned med 6 miljarder kr. För 1994 beräknas sparandet gå ned till ca 30 miljarder kr., se tabell 10:5.

Tabell 10:5 Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter
Löpande priser.

	Miljarder kr.				Procentuell förändring		
	1991	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Inkomster	**228,7**	**232,5**	**230,5**	**230,9**	**1,7**	**-0,9**	**0,2**
Avgifter	161,5	150,1	148,9	154,8	-7,1	-0,8	3,9
Bidrag från staten	16,1	28,4	28,4	23,7	76,4	0,1	-16,8
Ränteinkomster	51,1	54,0	53,2	52,4	5,8	-1,6	-1,3
Utgifter	**185,0**	**193,0**	**197,0**	**201,1**	**4,3**	**2,0**	**2,1**
Transfereringar till hushåll	149,6	160,0	173,7	182,0	7,0	8,5	4,8
Övriga transfereringar	29,5	27,7	18,0	13,8	-6,0	-34,9	-23,5
Konsumtion m.m.	6,0	5,3	5,2	5,3	-11,6	-0,8	1,1
Finansiellt sparande	**43,7**	**39,5**	**33,5**	**29,7**			
Avveckling av löntagarfonder		*21,5*					

Källor: Konjunkturinstitutet, Riksförsäkringsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

10.4 Kommunernas finanser

Den finansiella situationen i den kommunala sektorn, dvs kommuner, landsting, kyrkliga kommuner och kommunalförbund, förbättrades avsevärt 1992. Det finansiella sparandet uppvisade då ett överskott på ca 9,4 miljarder kronor efter att ha visat underskott varje år sedan 1985. Bakom denna förbättring låg en betydande dämpning av kostnadsutvecklingen, genom att löne- och prisökningarna sjönk avsevärt, samtidigt som skatteintäkterna ökade kraftigt. Assymetrin i utgifts- och inkomstutvecklingen har sin grund i den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskattemedel. Utbetalningen av skattemedel till kommuner och landsting 1992 byggde sålunda på skatteunderlaget 1990, då den ekonomiska aktiviteten i ekonomin som helhet var hög och lönesummans ökning förhållandevis kraftig.

Från och med 1993 har ett nytt system för utbetalning av skattemedel till kommuner och landsting införts. Det nya systemet, som inte får fullt genomslag förrän 1995, innebär att skatteutbetalningarna sker det år skatten avser. Därmed kan inkomster och utgifter budgeteras i samma pris- och löneläge.

Även vad gäller statsbidragen har i år ett nytt system införts. Flertalet specialdestinerade statsbidrag har avvecklats och ersatts av ett generellt utformat system. Syftet är dels att reducera den statliga detaljstyrningen och därmed ge kommunerna större handlingsfrihet vad gäller verksamhetens utformning och prioritering, dels att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna och mellan landstingen. Skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten har också avskaffats.

Under 1993 och 1994 dämpas utvecklingen av skatteintäkterna avsevärt genom att den kraftiga försvagningen av aktiviteten i ekonomin som helhet då slår igenom på kommunsektorns skatteunderlag. År 1993 väntas

kommunsektorns finansiella sparande likväl uppvisa ett överskott av ungefär samma storleksordning som 1992. Bakom denna förhållandevis gynnsamma finansiella utveckling ligger i första hand dels en planerad minskning av konsumtionsvolymen dels en fortsatt låg lönekostnadsutveckling. Den kommunala konsumtionen beräknas minska med 1,2% i volym 1993, samtidigt som lönerna, vilka utgör ca 80% av konsumtionskostnaderna, fortsätter att öka förhållandevis långsamt. Även investeringarna förutses minska i omfattning från 1992. Nedgången av den kommunala aktiviteten begränsas emellertid av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder inklusive det s k ROT-programmet. Sysselsättningen i kommunerna beräknas falla med ca 2% från 1992 till 1993. Utan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skulle sysselsättningen kalkylmässigt ha minskat med inemot en halv procentenhet mer.

Konsumtionsvolymen i kommunerna beräknas komma att minska även 1994. Den svaga utvecklingen av skatteunderlaget tvingar fram fortsatta neddragningar i den kommunala aktivitetsnivån. Planerade arbetsmarknadsåtgärder begränsar emellertid nedgången även 1994. Det skattestopp som för närvarande gäller för den kommunala sektorn föreslås nu bli upphävt från och med 1994. I stället föreslås att den sänkning av grundavdraget som sker 1994 inte skall reducera kommunernas skatteinkomster under 1994, utan först 1995, för de kommuner som inte höjer sin skatt. Härmed tillförs kommunerna tillfälligt 4,2 miljareder kronor 1994. De under våren 1993 planerade åtgärderna beräknas sammantaget resultera i att den kommunala konsumtionsvolymen blir drygt en procentenhet högre 1994 än vad den skulle ha blivit utan åtgärder. Totalt beräknas konsumtionsvolymen falla med 1,5% från 1993 till 1994. Även investeringarna beräknas fortsätta att minska 1994.

Tabell 10:6 Kommunernas inkomster och utgifter
Löpande priser. Exkl. kommunala aktiebolag och stiftelser

	Miljarder kr.				Procentuell utveckling		
	1991	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Inkomster	**358,6**	**394,9**	**388,3**	**372,1**	**10,1**	**-1,7**	**-4,2**
Skatter	232,4	268,9	257,3	259,4	15,7	-4,3	-0,8
Bidrag från staten och socialförsäkringssektorn	80,9	79,0	83,1	63,7	-2,3	5,2	-23,4
Övriga inkomster	45,4	47,0	47,8	49,0	3,5	1,8	2,5
Utgifter	**361,8**	**385,5**	**379,3**	**376,5**	**6,5**	**-1,6**	**-0,7**
Transfereringar till hushåll	28,6	34,8	38,0	33,2	21,7	9,3	-12,7
Övriga transfereringar	38,0	44,8	41,2	41,0	17,9	-8,0	-0,6
Konsumtion	277,0	284,1	279,2	283,0	2,6	-1,7	1,4
Investeringar	18,2	21,7	20,9	19,4	19,7	-3,8	-7,3
Finansiellt sparande	**-3,2**	**9,4**	**8,9**	**-4,5**			

Anm.: I investeringar m.m. ingår förutom kommunala myndigheters investeringar även kommunala affärsverks investeringar, investeringar i personalbostäder samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket och Finansdepartementet.

Trots fortsatta minskningar av konsumtions- och investeringsvolymerna och likaledes fortsatt låga löne- och prisökningar beräknas det finansiella sparandet i kommunsektorn försämras avsevärt från 1993 till 1994. Detta har huvudsakligen sin grund i att skatteintäkterna väntas sjunka kraftigt. Det gamla utbetalningssystemet för skattemedel bestämmer 1994 fortfarande kommunernas och landstingens skatteinkomster. Härmed får den låga löneökningstakten och den negativa tillväxten i ekonomin som helhet 1992 ett kraftigt genomslag på kommunernas skatteintäkter 1994. Statsbidragen beräknas också avta från 1993 till 1994. Det är mot bakgrund av denna utveckling som de nu föreslagna åtgärderna skall ses.

Kommunsektorns beräknade skatter och statsbidrag 1994, räknat som andel av BNP, uppgår ungefärligen till den nivå som genomsnittligt sett rådde under 1980-talet, dvs ca 22%. För 1992 och 1993 beräknas denna kvot uppgå till drygt 24% respektive drygt 23%. Även det finansiella sparandet var tillfälligt högt såväl 1992 som 1993. Det beräknade finansiella sparandet som andel av BNP är mer normalt 1994. Det överstiger till och med nivån under perioden 1986-1991 mätt på motsvarande sätt.

10.5 Konjunkturjustering av den offentliga sektorns sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande beror i hög grad på kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. När konjunkturen går ned minskar skatteinkomsterna samtidigt som utgifterna för arbetsmarknadspolitik, ersättning till arbetslösa m.m. ökar. Under överhettningsåren i slutet av 1980-talet bidrog det då höga kapacitetsutnyttjandet till den offentliga sektorns positiva finansiella sparande. Nuvarande recession beräknas dra ned den offentliga sektorns sparande med 110 - 120 miljarder kr. per år under 1993 och 1994, jämfört med ett läge med normalt kapacitetsutnyttjande.

Justerat för kapacitetsutnyttjande och utgifterna för bankstödet beräknas underskottet i den offentliga sektorns sparande till ca 74 miljarder kr. i år. Det är en försämring med över 30 miljarder kr. jämfört med 1992. Mer än hela denna försämring förklaras av minskade kapitalinkomster och ökade ränteutgifter. Kapitalinkomsterna drogs upp 1992 av tillfälligt stora inleveranser från affärsverken. Budgetförstärkningar inom stat och kommun medför att det konjunkturjusterade sparandet förbättras med knappt 20 miljarder kr. 1994 till ett underskott på ca 56 miljarder kr. för den offentliga sektorn totalt. Statens del av det justerade underskottet beräknas till ca 88 miljarder kr., se tabell 10:7.

Tabell 10:7 Den offentliga sektorns finanser, konjunkturjusterat
Löpande priser

	1991	1992	1993	1994
Miljarder kr.				
Finansiellt sparande	**-11,1**	**-42,5**	**-74,2**	**-55,8**
därav stat	-51,7	-94,5	-122,9	-88,3
socialförsäkring	43,7	42,6	39,8	37,0
kommun	-3,1	9,4	8,9	-4,5
Procent av BNP				
Inkomster	62,3	61,0	56,8	56,7
Skatter och avgifter	53,1	51,1	48,8	48,9
Utgifter	63,0	63,8	61,5	60,1
Finansiellt sparande	**-0,8**	**-2,8**	**-4,7**	**-3,4**

Källa: Finansdepartementet

Vid beräkning av det konjunkturjusterade sparandet korrigeras endast för kapacitetsutnyttjandet i ekonomin och tillfälliga kapitaltransfereringar, som bankstödet. Inga korrigeringar görs för t.ex. priser, räntor, vinstandel eller sammansättning av BNP, trots att även dessa faktorer orsakar stora variationer i den offentliga sektorns sparande. Även slutskatteregleringen (nettot av fyllnadsinbetalningar, kvarskatt och överskjutande skatt) kan ha stor betydelse för variationer i skatteinkomsterna mellan åren. I tabell 10:8 har skatteinkomsterna också justerats för variationer i vinstandel, hushållens sparkvot samt slutskattereglering. Högre vinstandel och högre sparkvot än "normalt" medför lägre skatteinkomster, eftersom kapitalavkastning särskilt på kort sikt är lägre beskattad än löner och konsumtion. Den "normala" vinstandelen i ekonomin har vid justeringen satts till 39,5% av näringslivets förädlingsvärde, vilket är den genomsnittliga driftsöverskottsandelen under perioden 1985 - 1994. Den genomsnittliga sparkvoten är under samma period lägre än 2%. Det nya skattesystemet och ökad självrisk i socialförsäkringarna medför sannolikt, att sparkvoten i genomsnitt över konjunkturcykeln, kommer att ligga högre under 1990-talet. Vid justeringen har därför sparkvoten satts till 5%.

Tabell 10:8 Den offentliga sektorns finansiella sparande
Löpande priser

	1991	1992	1993	1994
Miljarder kr.				
Faktiskt	-17,4	-111,9	-195,7	-166,5
Konjunkturjusterat	-11,1	-42,5	-74,2	-55,8
Konjunktur- och skattekvotsjusterat	**-23,2**	**-43,8**	**-63,6**	**-41,4**
Justerat primärt sparande	-44,4	-70,9	-55,6	-25,8
förändring	**-32,0**	**-26,6**	**15,3**	**29,8**

Källa: Finansdepartementet

Skatteinkomsterna reduceras med ca 11 miljarder kr. 1993 och med ca 13 miljarder kr. 1994 genom att både vinstandelen och sparkvoten är högre än "normalt". För 1992 var sparkvoten något högre än vad som väntas under 1993 och 1994, men vinstandelen låg på "normal" nivå. Slutskatteregleringen, som drog upp skatteinkomsterna med ca 6 miljarder kr. förra året, påverkar inkomsterna obetydligt under 1993 och 1994.

Det konjunktur- och skattekvotsjusterade underskottet beräknas till ca 41 miljarder kr. 1994. Detta begrepp visar det underskott som kvarstår efter att skatteinkomsterna även korrigerats för andra faktorer än kapacitetsutnyttjande.

Den offentliga sektorn hade ännu 1992 ett positvt netto av räntor och andra kapitalinkomster. Ökningen av statsskulden sedan 1991 har medfört att statens ränteutgifter ökat kraftigt, och i år får hela den offentliga sektorn underskott av kapitalinkomster, netto. Detta underskott ökar till drygt 15 miljarder kr. nästa år. Det konjunktur- och skattekvotsjusterade primära sparandet (sparandet exkl. kapitalinkomster, netto) beräknas stiga med ca 15 miljarder kr. i år och med ytterligare ca 30 miljarder kr. 1994. Detta visar att de budgetförstärkande åtgärder, som gjorts inom stat och kommun, leder till att finanspolitiken har en åtstramande inriktning under prognosperioden, se tabell 10:8.

Metodbeskrivning

I den Preliminära Nationalbudgeten 1993 beskrevs konjunkturjusteringen av den offentliga sektorns finansiella sparande tämligen utförligt. Nedan följer en kortfattad redogörelse av metoden:

Det konjunkturjusterade sparandet avser att visa vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara för beräkningsåret vid ett genomsnittligt kapacitesutnyttjande i ekonomin. Framtida besparingar eller utgiftsåtaganden beaktas ej.

År 1991 är utgångspunkt för beräkningarna. Kapacitetsutnyttjandet får då anses ha legat på en över konjunkturcykeln genomsnittlig nivå. BNP skrivs sedan fram med 2% per år, vilket bedöms vara den potentiella tillväxttakten vid konstant kapacitetsutnyttjande.

Vid beräkningen av den offentliga sektorns konjunkturjusterade sparande korrigeras huvuddelen av skatteinkomsterna propotionellt med BNP-gapet (skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP-nivå). Den offentliga sektorns övriga inkomster, som till 75% består av kapitalinkomster, justeras inte.

Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken och arbetslösheten skrivs fram från 1991 års nivå med en antagen utveckling av arbetskraftsutbudet på 0,5% per år och timlöneutvecklingen. Dessa beräknade utgifter ersätter sedan de faktiska kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken och ersättning till arbetslösa, vid beräkningarna av det konjunkturjusterade sparandet. Andra konjunkturberoende kostnader som t.ex. finns inom det reguljära utbildningssystemet, offentliga investeringar och reperationer, social- och bostadsbidrag m.m. är svåra att kvantifiera. I beräkningarna av det

konjunkturjusterade sparandet har därför sådana utgifter antagits motsvara 10% av BNP-gapet. För 1994 innebär det att ca 12,5 miljarder kr. av de offentliga utgifterna antas bero på det låga kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Denna schablon kan jämföras med att de nu föreslagna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna omfattande ca 6 miljarder kr. huvudsakligen ligger inom den reguljära utbildningen. Utgifterna för bostads- och socialbidragen beräknas 1994 vara 6,5 miljarder kr. större än 1991. När BNP-gapet är positivt, som var fallet under andra hälften av 1980-talet, får denna schablon motsatt tecken.

11 Kapitalmarknaden

Under 1992 dominerades utvecklingen på den svenska kapitalmarknaden av oroligheterna på den europeiska valutamarknaden. Efter omfattande spekulationer tvingades flera EG-länder till devalveringar samtidigt som några länder lämnade växelkurssystemet, ERM. Även Sverige, Norge och Finland, som under de senaste åren haft en ensidig knytning till ecun, tvingades överge den fasta växelkursen.

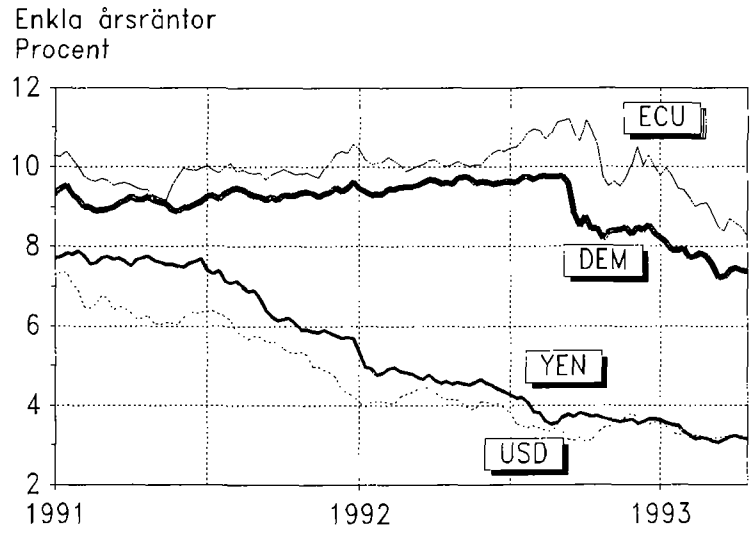
Allt svagare konjunktur i Västeuropa och ökad stabilitet inom det europeiska växelkurssamarbetet bidrog till att räntorna föll tillbaka under slutet av 1992 och inledningen av 1993. Också i Sverige har ett betydande räntefall registrerats, även om nedgången har begränsats genom en förhållandevis stram penningpolitik, som i sin tur sammanhänger med att kronan deprecierats inte bara vid övergången till flytande växelkurs i november 1992 utan även därefter.

Den försämrade allmänekonomiska utvecklingen medförde tillsammans med höga räntenivåer att bankernas problemkrediter växte kraftigt under 1992 med stora kreditförluster som följd. Bankerna redovisade kraftigt ökade förluster samt därav följande urholkade kapitalbaser. Mot bakgrund av de stora förlusterna under 1992 och en förväntad fortsatt negativ utveckling under 1993 har flera banker ansökt om statligt kapitalstöd.

ERM utsattes under hösten 1992 för en allvarlig förtroendekris med omfattande spekulationer som följd. Bakgrunden var att processen mot en ekonomisk och monetär union (EMU), om vilken EG:s medlemsstater hade enats i december 1991, hamnade i ett osäkert läge. Vid den danska folkomröstningen om bl.a. EMU i juni fick nej-sidan majoritet. Under sommaren växte kritiken mot EMU även i Storbritannien och osäkerheten om utfallet i den franska folkomröstningen i september tilltog. Ett växande tvivel om tidsplanen för den monetära unionen ökade spekulationerna om kommande växelkursjusteringar. Dessa förstärktes av den tyska centralbankens, Bundesbank, beslut i mitten av sommaren att höja diskontot med 0,75 procentenheter till 8,75%. Genom räntehöjningen ville Bundesbank stävja de fortsatta inflationstendenser som registrerades i spåren av den tyska återföreningen och som under de senaste åren medfört överhettning av den tyska ekonomin. Sedan återföreningen år 1990 och fram till sommaren 1992 höjdes det tyska diskontot med sammanlagt 2,75 procentenheter. Här ligger alltså en bidragande förklaring till omfattningen av sommarens oro på valutamarknaden. Medan den tyska ekonomin präglades av överhettning och inflationstendenser, vilket drev fram en restriktiv penningpolitik, kännetecknades utvecklingen i de övriga EG-länderna av en svagare konjunktur och stigande arbetslöshet, vilket snarare talade för en expansiv penningpolitik i dessa länder.

11.1 Internationell ränte- och valutautveckling

Diagram 11:1 6-månaders euromarknadsräntor 1991-1993

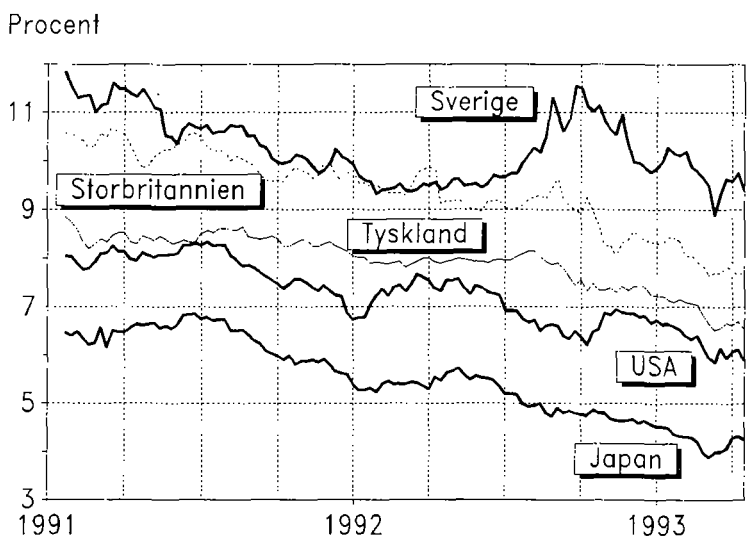


Anm.: Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 13 april 1993.
Källa: Finansdepartementet

Växelkurserna inom ERM hade, innan höstens turbulens, i princip legat fast sedan 1987. Genom den tyska valutans centrala ställning betraktas D-marken som ankaret inom växelkurssystemet. Så länge den realekonomiska utveckling inom gemenskapen, med Tyskland som riktmärke, var likartad skapades trovärdighet för en gemensam inriktning av penningpolitiken, vilket gav krympande ränteskillnader. De senaste årens olikartade realekonomiska utvecklingen i kombination med den ökade osäkerheten om den monetära unionen undergrävde dock förtroendet för de fastställda växelkurserna inom ERM. Trots betydande interventioner på valutamarknaden och räntehöjningar tvingades flera länder under hösten och vintern devalvera sina valutor och Italien och Storbritannien lämnade tills vidare växelkurssamarbetet. Sammantaget har den spanska pesetan devalverats med 11%, den portugiska escudon med 6% och det irländska puntet med 10%. Den italienska liren och det brittiska pundet har sedan slutet av augusti 1992 och fram till mitten av april deprecierats med 21% respektive 13% gentemot D-marken. Även den franska francen och den danska kronan har periodvis varit utsatta för spekulationer. Valutaoroligheterna bidrog vidare till att den finska marken, den svenska kronan och den norska kronan tvingades släppa den ensidiga ecu-anknytningen och låta sina valutor flyta.

Under det senaste halvåret har den tyska konjunkturen försvagats, vilket har möjliggjort lättnader i penningpolitiken. Diskontot har sänkts till 7,5% och de korta marknadsräntorna har fallit med ca 2,5 procentenheter. En nedgång har även registrerats för obligationsräntorna. Den tyska ränteutvecklingen har fört med sig allmänt lägre räntor i Västeuropa och bidragit till att spänningarna inom ERM minskat.

Diagram 11:2 10-åriga obligationsräntor 1991-1993



Anm.: Veckovisa observationer. Sista observationen avser 13 april 1993
Källor: Financial Times och Finansdepartementet

Den sjunkande trenden för de japanska och amerikanska räntorna fortsatte under loppet av 1992 och inledningen av 1993. Räntenedgången har varit något mer uttalad i Japan vilket sammanhänger med att ett svagare konjunkturförlopp och prisfall på olika tillgångsmarknader har gett utrymme för fortsatta lättnader i penningpolitiken. Förväntningarna om ytterligare amerikanska räntesänkningar har successivt avtagit i takt med återhämtningen i Förenta staternas ekonomi. Den expansiva inriktningen av den japanska penningpolitiken har underlättats av yenens fortsatta appreciering. Från årsskiftet 1991/92 och fram till mitten av april steg yenen med ca 10% gentemot dollarn.

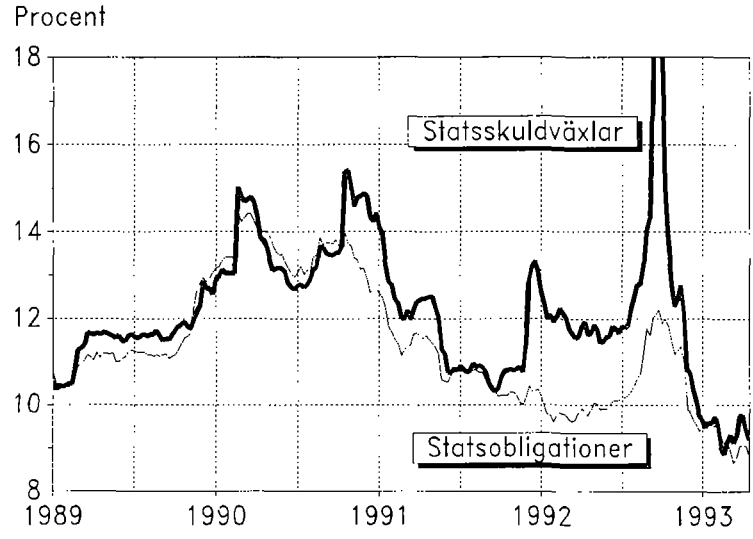
I samband med valutaoroligheterna under hösten var intresset för D-mark mycket stort och D-marken noterades till 1,40 per dollar. Den avtagande räntedifferensen mellan Tyskland och Förenta staterna har minskat köpintresset för D-mark. Samtidigt har dollarn stärkts av tecknen på en starkare amerikansk konjunktur. Från toppnoteringen och fram till mitten av april har D-marken sjunkit med cirka 14% mot dollarn.

Under resten av 1993 förväntas räntenivån, företrädesvis i Västeuropa, sjunka ytterligare. Under det närmaste året bedöms den allmänekonomiska utvecklingen i Tyskland försämras ytterligare med minskade inflationsförväntningar som följd. Förutsättningarna har vidare ökat för löneavtal på en lägre nivå än vad som varit fallit under de senaste åren. Den s.k. solidaritetspakten som nyligen träffats innehåller ett program för långsiktig budgetkonsolidering vilket bedöms öka utrymmet för en mer expansiv penningpolitik. Lägre räntor i Tyskland skapar i sin tur förutsättningar för en allmän räntenedgång i hela Europa och en ökad stabilitet på valutamarknaderna.

11.2 Den svenska ränte- och valutakursutvecklingen

Den ekonomiska situationen i Sverige har under de senaste åren gradvis försämrats med återkommande spekulationer mot kronan som följd. Under åren 1990 och 1991 stabiliserades valutaflödena efter kraftiga räntehöjningar och finanspolitiska åtstramningspaket. Under hösten 1992 tilltog spekulationerna ånyo. Denna gång blev den tändande gnistan valutaoroligheterna inom ERM och Finlands beslut att låta marken flyta. Den lättrörliga privata lånestocken i utländsk valuta, som under de senaste åren vuxit kraftigt, ökade kronans sårbarhet. Samtidigt försämrades utsikterna för samhällsekonomin i rask takt, vilket bl.a. tog sig uttryck i en betydande vinstminskning i näringslivet, ökad arbetslöshet, fallande tillgångspriser och därav följande förluster inom finanssektorn samt ett allt större underskott i statsbudgeten. Att förtroendet för kronkursen denna gång var lägre än vid tidigare valutakriser belyses av att obligationsräntorna under sommaren och hösten steg påfallande mycket.

Diagram 11:3 Ränteutvecklingen 1989-1993



Anm.: 6-månaders statsskuldväxlar och 5-åriga statsobligationer. Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 13 april 1993.
Källa: Finansdepartementet

Höstens överenskommelser om finanspolitiska åtstramningar mellan regeringen och socialdemokraterna och kraftigt höjda räntor lyckades endast tillfälligt dämpa spekulationerna. Förtroendet för den fasta växelkursen förblev svagt. I slutet av oktober och i början av november tilltog valutautflödena på nytt. Den höga räntenivån och de allt dystrare ekonomiska utsikterna bidrog till ett ytterligare försvagat förtroende för kronan. Under perioden mellan den 12 och 19 november uppgick valutautflödena till närmare 160 miljarder kronor. Riksbanksfullmäktige

bedömde i det läget att det inte längre var hållbart att försvara kronkursen och beslöt den 19 november att låta kronan flyta.

Inledningsvis deprecierades kronan med ca 10% gentemot det tidigare riktmärket, ecun. Efter beslutet att låta kronan flyta fritt sattes marginalräntan till 12,5%, vilket var en procentenhet högre än i början av november. Under avslutningen av 1992 och inledningen av 1993 registrerades en betydande räntenedgång. Obligationsräntan föll med cirka en procentenhet jämfört med i mitten av november till ca 10% varvid skillnaden till de tyska obligationsräntorna föll med cirka 0,8 procentenheter. Riksbanken sänkte successivt marginalräntan till 10,5%.

Under december och i början av januari försvagades kronan ytterligare och index mot ecun noterades till uppemot 122. Det fanns flera förklaringar till kronans försvagning. Bl.a. valde många privata låntagare att återbetala sina utlandslån vilket skapade ett säljtryck mot kronan.

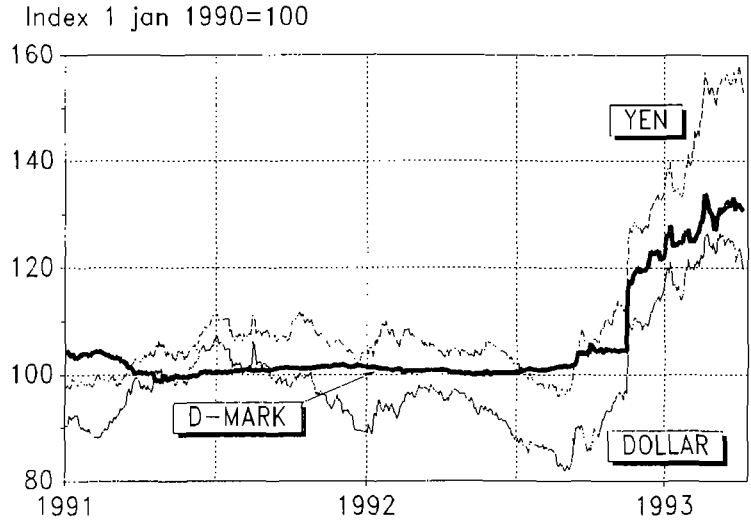
I mitten av januari preciserade Riksbanken sitt mål för penningpolitiken. Från och med år 1995 är målet att ökningen av konsumentprisindex begränsas till 2%, med en tillåten avvikelse på en procentenhet. I januari började Riksbanken vidare intervenera på valutamarknaden genom att stödköpa kronor och gav på detta och andra sätt uttryck för uppfattningen att kronans försvagning var för stor. Riksbankens åtgärder minskade osäkerheten på ränte- och valutamarknaden och kronan kunde åter stärkas.

Den tyska räntesänkningen i början av februari skapade utrymme för en fortsatt neddragning av marginalräntan med 0,75 procentenheter till 9,75%. Nedgången av marknadsräntorna fortsatte därmed. I slutet av februari uppstod vissa förväntningar om ytterligare snabba och kraftfulla räntesänkningar varvid osäkerheten ökade avseende kronkursen. Detta bidrog till att företagens amortering av lån i utländsk valuta fortsatte och att svenska företag dröjde med att växla in sina exportintäkter i kronor. Kronan försvagades och index mot ecun steg till uppemot 126. I slutet av februari genomförde Riksbanken marknadsoperationer på penningmarknaden. Genom försäljningar av statsskuldväxlar sökte Riksbanken bryta förväntningarna om en snar räntesänkning och hejda kronans fall. De korta penningmarknadsräntorna steg med en halv procentenhet samtidigt som kronan stärktes. Den tioåriga statsobligationsräntan föll med ca 0,75 procentenheter varvid räntedifferensen jämfört med motsvarande tyska ränta sjönk med cirka 0,5 procentenheter.

I mitten av mars bröts den positiva utvecklingen till följd av den ökade parlamentariska osäkerheten. Från de lägsta nivåerna i början av mars och fram till mitten av april steg såväl de korta som de långa marknadsräntorna med som mest ca 0,75 procentenheter. Samtidigt försvagades kronan åter och ecuindex ökade till ca 126. Den ofördelaktiga utvecklingen förstärktes av att kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor's nedgraderade den svenska statens långfristiga valutaupplåning med ett steg till det näst högsta betyget, dvs från AAA till AA+. Korträntediffe-rensen mot Tyskland som i mitten av februari uppgick till ca en procentenhet ökade till som mest ca 2,5 procentenheter. I mitten av april föll räntorna åter tillbaka något samtidigt som kronan noterades till ca

124, vilket motsvarar en depreciering av kronan med ca 19% mot den tidigare riktkursen.

Diagram 11:4 Växelkurser i kronor 1991-1993



Anm.: Dagsobservationer. Sista observationen avser 13 april 1993.
Källa: Finansdepartementet

Sedan slutet av augusti 1992, då osäkerheten på valutamarknaderna inleddes på allvar, och fram till mitten av april, har kronan deprecierats med 22% mot D-marken, 31% mot dollarn och 36% mot yenen.

Ett viktigt inslag i Riksbankens politik under inledningen av 1993 har varit att genom interventioner på valutamarknaden dämpa deprecieringen och minska variationerna i växelkursen. Under det första kvartalet 1993 sålde Riksbanken utländsk valuta för motsvarande ca 35 miljarder kronor. Redan under hösten 1992 tog Riksgäldskontoret upp lån i utländsk valuta för Riksbankens räkning. Syftet med upplåningen var dels att förstärka valutareserven som ett led i försvaret av den fasta växelkursen och dels att stödja svenska bankers finansiering i utländsk valuta. Genom den statliga valutaupplåningen underlättas för närvarande Riksbankens penning- och valutapolitik.

Grundförutsättningarna för en mer positiv utveckling innebärande bl.a. en något starkare krona och en lägre ränta måste betraktas som goda. En betydelsefull faktor är antagandet om en successiv nedgång av de europeiska räntorna och en fortsatt stabilisering av det europeiska växelkurssamarbetet, vilket torde utgöra en god draghjälp för en positiv utveckling i Sverige. En viktig orsak till kronans fortsatta försvagning, efter den 19 november, har varit att många låntagare valt att lösa sina utlandslån. Denna anpassningsprocess torde till största delen nu vara avslutad vilket minskar pressen mot kronan. En annan faktor som talar för att den negativa utvecklingen för kronan kommer att upphöra och vändas till en uppgång är att bytesbalansen förbättras successivt och

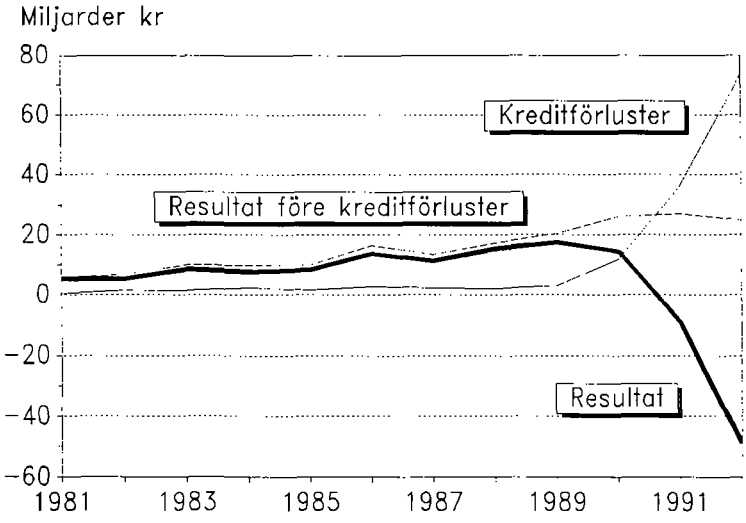
väntas ge ett snabbt växande överskott fr.o.m. 1994. Statens upplåning i utländsk valuta utgör ytterligare en stabiliserande faktor.

En mer positiv utveckling av kronan skulle underlätta en minskning av räntedifferensen mot omvärlden både för korta och långa räntor. Nedgången av obligationsräntorna kommer sannolikt att bli mindre, eftersom de längre räntorna är allmänt mer stabila och eftersom draghjälpen från omvärlden begränsas av att obligationsräntorna i många länder redan i dag ligger på en förhållandevis låg nivå.

11.3 Finanskrisen

Under 1992 fördjupades finanskrisen. Kreditförlusterna mer än fördubblades och samtliga större banker redovisade negativa rörelseresultat. För några banker var förlusterna av en sådan omfattning att hela eller stora delar av det egna kapitalet var hotat. Under året beslutades om nya betydande insatser för en fortsatt rekonstruktion av Nordbanken. Staten tvingades vidare överta hela Gota Bank. I samband med höstens ränte- och valutakris sjönk förtroendet för de finansiella instituten snabbt, vilket bl.a. tog sig uttryck i betydande finansieringssvårigheter, inte minst i utlandet. Därigenom ökade finansieringskostnaderna högst väsentligt. För att trygga stabiliteten i det finansiella systemet beslöt riksdagen i december att staten skall garantera att banker och vissa andra kreditinstitut skall kunna fullgöra sina förpliktelser. Mot slutet av året anmälde flera banker att de var i behov av statligt stöd.

Diagram 11:5 Bankernas kreditförluster och resultat



Källa: Finansdepartementet

Under slutet av 1980-talet var kreditexpansionen kraftig och lånevolymen steg under vissa år med över 20%. Den sämre ekonomiska utvecklingen och höga utlåningsräntor har minskat kreditefterfrågan betydligt och ökningen av lånevolymerna avstannade under 1992.

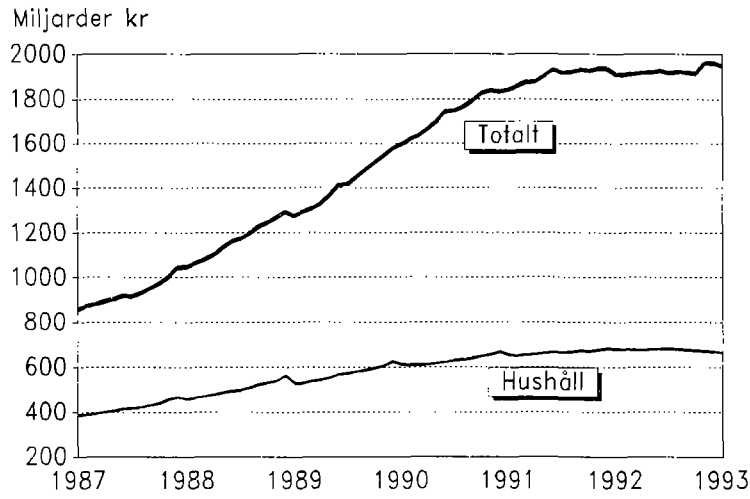
Den allt djupare lågkonjunkturen med vikande lönsamhet, höga räntor och fallande tillgångspriser, inte minst på fastighetsmarknaden, innebar att allt fler låntagare inte kunde betala räntor och amorteringar. Kreditinstitutens problemkrediter växte därmed. Genom de senaste årens prisfall på framför allt kommersiella fastigheter har värdet på säkerheterna för lånen i hög grad urholkats med nödvändiga reserveringar för befarade och konstaterade kreditförluster som följd. Under åren 1990-1992 uppgick bankernas redovisade kreditförluster till över 120 miljarder kronor. Vid årsskiftet uppgick de resterande problemkrediterna, dvs. krediter som inte genererade marknadsmässig ränta, netto, till ca 130 miljarder kronor.

En betydande del av kreditförlusterna härrör från utlåning till fastighetssektorn. Dagens finanskris är därför i stor utsträckning en fastighetskris. Under 1980-talet steg fastighetspriserna kraftigt. Grogrunden var en inflationsekonomi som skapade förväntningar om fortsatt stigande hyror och priser. Direktavkastningskraven på fastighetskapital var låga och stora delar av bygg- och fastighetssektorn var subventionerad och reglerad. Genom avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet var tillgången på kapital god, med en hög belåning som följd, vilket inte minst det gamla skattesystemet uppmuntrade till. Den reala räntan efter skatt var låg och ofta t.o.m. negativ. I löpande priser mer än fördubblades den totala utlåningsvolymen under åren 1987 till 1991. Den svenska kreditmarknaden var också outvecklad i så måtto att långivarna nöjde sig med en mycket låg riskkompensation vid utlåning till bygg- och fastighetssektorn.

Efter 1980-talets låneboom trädde bankerna in i 1990-talet med en hög exponering gentemot bygg- och fastighetssektorn. Denna sektor mottog ca 50% av bankernas utlåning. År 1990 inleddes en dramatisk omvärdering av fastighetskapitalet. Lågkonjunkturen minskade efterfrågan på kommersiella lokaler. Hyrorna började falla och vakansgraden steg. Genom skattereformen och den snabbt fallande inflationen i kombination med fortsatt höga nominella räntor steg den reala lånekostnaden efter skatt. Sedan toppnivån och fram till början av 1993 har priserna på kommersiella fastigheter fallit med över 50%. Prisnedgången har varit störst i storstadsområdena Stockholm och Göteborg.

Den ökade stocken av problemkrediter, och i allt högre utsträckning övertagna egendomar, medförde att kreditinstituten även förlorade ränteinkomster. Under 1992 blev räntebortfallet av en sådan omfattning att även resultatet före kreditförluster för banksektorn i sin helhet försämrades, trots vidgade marginaler mellan in- och utlåningsräntorna och kostnadsnedskärningar. Bilden var emellertid splittrad. Medan vissa banker även under år 1992 lyckades förbättra resultatet före kreditförluster redovisade andra banker ett kraftigt försämrat resultat.

Diagram 11:6 Utlåningsvolym 1987-1993



Anm.: Månadsobservationer. Sista observationen avser januari 1993.
Källa: Riksbanken

Sammantaget redovisade de större bankkoncernerna en förlust på närmare 50 miljarder kronor, jämfört med knappt 10 miljarder kronor år 1991. För några banker blev förlusterna av en sådan omfattning att de under 1992 blev i behov av statliga stödinsatser. *Nordbanken* redovisade en förlust på över 16 miljarder kronor. Staten har vidtagit en omfattande rekonstruktion av banken. Dåliga lån och panter för motsvarande ca 67 miljarder kronor har lyfts över i ett särskilt bolag, Securum. För att möta nedskrivningsbehoven sköt staten, i slutet av 1992 och i början av 1993, till kapital motsvarande 34 miljarder kronor samt lämnade garantier för ytterligare 16 miljarder kronor. De sammanlagda kapitaltillskotten till Nordbanken/Securum har sedan 1991 uppgått till drygt 40 miljarder kronor.

Redan år 1991 åsamkades *Sparbanken Första* betydande kreditförluster vilket erfordrade en statlig garanti. Under inledningen av 1992 bedömdes kreditförlusterna vara väsentligt högre än vad som tidigare förutsetts och riksdagen beslutade att dels lämna ett lågförräntat lån på 3,8 miljarder kronor till sparbanksstiftelserna, vilket betalades ut i slutet av 1992, och dels gå i borgen för ett lån på 3,5 miljarder kronor.

I september 1992 framkom det att Gota AB, med dess dotterbolag *Gota Bank*, stod inför betydande förluster som riskerade att föra banken på obestånd. För 1992 redovisade Gota Bank en rörelseförlust på 13 miljarder kronor. Kreditförlusterna som andel av utlåningen uppgick till 18%, vilket kan jämföras med genomsnittet för banksektorn, 5%. För att trygga stabiliteten i betalningssystemet gjorde regeringen en utfästelse att Gota Banks förpliktelser skulle infrias. I början av 1993 tillställdes Gota Bank, som en temporär lösning, en förlusttäckningsgaranti på 10 miljarder kronor samtidigt som staten tog över samtliga aktier i banken.

Under 1992 ökade farhågorna för kreditinstitutens kapitalsituation och

accentuerades i samband med turbulensen på ränte- och valutamarknaden i september. Förtroendet för de finansiella instituten minskade, och innebar bl.a. fallande kurser på bankaktier, sämre kreditvärdighet och högre upplåningskostnader på kapitalmarknaden. Exempelvis steg räntedifferensen mellan bostads- och statsobligationer till som högst 3 procentenheter och kreditinstituten mötte ökade svårigheter att emittera räntebärande papper. I det läget bedömde regeringen det som nödvändigt att genom ett generellt åtagande trygga stabiliteten i det finansiella systemet, vilket annonserades i slutet av september. I december beslutade riksdagen om de närmare formerna för hur staten skall stödja banker och vissa andra kreditinstitut så att de kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Genom beslutet bemyndigas regeringen att från fall till fall pröva lämpliga stödinsatser, vilka exempelvis kan ges i form av lån, garantier och kapitaltillskott. Runt årsskiftet 1992/93 anmälde SE-Banken, Sparbanken Sverige och Föreningsbanken att de sannolikt kommer att vara i behov av statligt kapitalstöd. En särskild myndighet, Bankstödsnämnden, bildas inom kort för att handlägga frågor om statliga stödinsatser till bankerna och vissa kreditinstitut. För närvarande pågår en grundlig genomlysning av bankernas problemkrediter och bankernas långsiktiga intjäningsförmåga i syfte att finna rätt storlek och avvägning av stödinsatser.

Fram till april 1993 har staten betalat ut sammanlagt ca 44 miljarder kronor i kapitalstöd, vilket motsvarar ca 3% av BNP. Utöver detta har staten lämnat garantier motsvarande 30 miljarder kronor. Bedömningen är att även år 1993 kommer att bli ett betungande förlustår för banksektorn i sin helhet, trots betydande kostnadsnedskärningar. Det kommer därför bli nödvändigt med ytterligare stöd under de närmaste åren. I detta sammanhang är det emellertid viktigt att ha i åtanke att insatserna är högre än de slutliga statliga kostnaderna för bankstödet. Staten skall i största möjliga utsträckning få tillbaka insatserna, i form av återbetalning från de stödberättigade instituten eller, i de fall en mer omfattande rekonstruktion har vidtagits, försäljning av tillgångar som staten har förvärvat.

Förluster inom banksektorn med därtill hörande stödinsatser är inte en för Sverige unik företeelse, utan förekommer i en rad länder såsom Förenta staterna, Norge och Finland. Finanskrisens förlopp är också i långa stycken likartad. Ett 1980-tal kännetecknat av överhettning, kreditexpansion och kraftigt stigande tillgångspriser har följts av ett sent 1980-tal och ett tidigt 1990-tal med lågkonjunktur, minskad inflationstakt, fallande tillgångspriser och en allmänt ökad försiktighet hos olika privata aktörer. I Norge har banksystemet ända sedan slutet av 1980-talet uppvisat negativa rörelseresultat och sammantaget har den norska staten lämnat stöd för motsvarande drygt 3% av BNP. I takt med den fördjupade krisen i den finska ekonomin har bankernas resultat försämrats kraftigt och under 1992 redovisade de finska bankerna en förlust motsvarande 4% av BNP. Fram t.o.m. 1992 har den finska staten lämnat stöd motsvarande ca 8% av BNP. Vidare har den finska regeringen för innevaran-

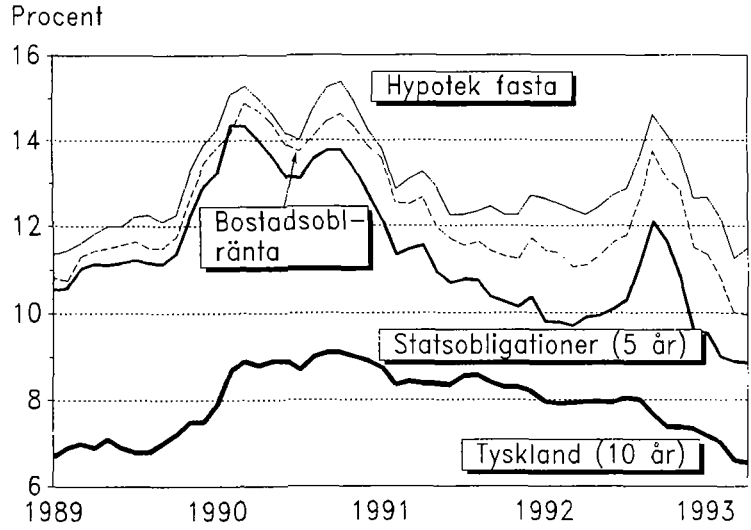
de år begärt en ram för ytterligare insatser motsvarande mellan 3 och 4% av BNP.

Hushållen svarar endast för en mindre del av de svenska institutens kreditförluster, nämligen 4,6 miljarder kronor eller ca 7% av det totala förlusterna. Den stigande arbetslösheten och förväntningar om minskade disponibla inkomster har ökat farhågorna om att hushållen kan stå på tur att svara för nästa förlustvåg. Även om mycket talar för stigande kreditförluster från hushållssektorn är ändå den sammantagna bedömningen att ökningen blir förhållandevis begränsad. På bostadsmarknaden har prisrörelserna varit betydligt mindre än på den kommersiella fastighetsmarknaden, åtminstone vad beträffar enfamiljshus. Medan priserna på kommersiella fastigheter under 1980-talet steg med ca sju gånger har en dryg fördubbling noterats för villapriserna. En viktig förklaring är sannolikt de minskade ränteavdragsmöjligheterna i början av 1980-talet. I genomsnitt för hela landet har priserna på villor fallit med ca 15% sedan 1991.

En annan omständighet är att hushållen, tack vare en gynnsam utveckling av inkomsterna under de senaste åren, har kunnat öka sparandet kraftigt och härigenom i viss utsträckning balansera de senaste årens förmögenhetsfall. Ett uttryck för att hushållens situation trots allt ser hanterbar ut är att hushållens skulder som andel av disponibel inkomst under de senaste åren fallit från 1,3 till 1. Hushållen förutses under 1993 minska sin skuldsättning i absoluta belopp. För vissa hushåll, bl.a. de som förvärvade bostad sent under prisuppgångsfasen, kvarstår sannolikt en betydande del av anpassningen. Hushållens mer försiktiga agerande märks bl.a. på den fallande privata konsumtionen och en minskad bostadsefterfrågan, vilket förutom de fallande priserna på villor och bostadsrätter, även kan avläsas i att antalet tomma lägenheter snabbt ökar. Under de senaste åren har bostadskostnadernas andel av hushållens utgifter ökat. Fastighetsägare till flerbostadshus möter härigenom växande svårigheter att övervältra ökade kostnader på hyresgästerna, vilket har varit särskilt tydligt för det nybyggda beståndet, som karaktäriseras av höga produktionskostnader och ett stort beroende av räntebidrag.

Kreditinstitutens svårigheter har bl.a. inneburit att rutinerna för utlåningen skärpts och att marginalerna mellan in- och utlåningsräntor vidgats. Statistiken över bankernas in- och utlåningsräntor är bristfällig men indikerar att den genomsnittliga ränteskillnaden vidgats med ett par procentenheter under de senaste åren. Även räntorna på bostadskreditmarknaden vittnar om att låntagarna får betala relativt sett högre räntor. Dels har räntedifferensen mellan bostads- och statsobligationer vidgats, vilket bl.a. är ett uttryck för kapitalmarknadens ökade riskkompensationskrav, och dels har bostadsinstituten vidgat sina marginaler för att möta ökade kreditförluster. Staten har under de senaste åren i större utsträckning än privata låntagare kunnat tillgodogöra sig en allt lägre upplåningskostnad.

Diagram 11:7 Bostadräntor 1989-1993



Anm.: Månadsgenomsnitt. Sista observationen avser 13 april 1993. Tyskland avser statsobligationsränta. Hypotek fasta avser Statdshypoteks utlåning till villa med fem års bunden ränta.
Källor: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet

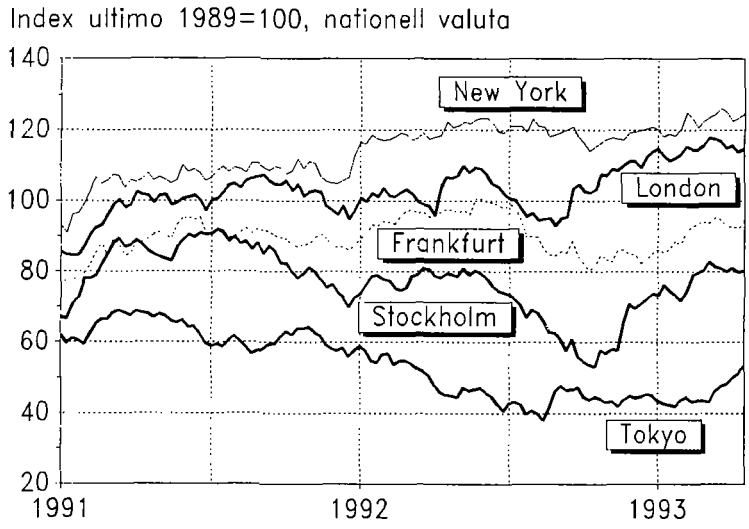
Kreditinstitutens ökade försiktighet i kreditgivningen är i många avseenden en sund och delvis senkommen anpassning. När de ekonomiska tiderna försämras ökar risken med kreditgivning, vilket dels tar sig uttryck i att långivarna i högre utsträckning än tidigare nekar kreditsökande och dels att de kräver större riskkompensation. Ett av syftena med statens stödåtgärder är att trygga kreditförsörjningen. Genom att staten tillhandahåller möjligheter till kapitalstöd minskar osäkerheten över kreditinstitutens kapitalsituation, med positiva effekter på räntemarknaden och kreditinstitutens långivning som följd. Det synes dock inte vara realistiskt att tro att räntedifferenserna skall återgå till 1980-talets nivå. Från senare delen av 1980-talet och fram till år 1990 baserades den omfattande långivningen på förväntningar om fortsatta prisuppgångar och god vinstutveckling, medan riskerna avseende bl.a. fastighetsprisutvecklingen inte beaktades i adekvat utsträckning. Alltför sällan gjordes en ordentlig genomlysning av låntagarens långsiktiga betalningsförmåga. Hos många kreditinstitut sattes volymtänkande framför soliditetsmål vilket nu i hög grad har förändrats.

11.4 Utvecklingen på aktiemarknaden

Under 1992 kännetecknades flertalet utländska aktiebörser av betydande kursrörelser. De höga räntorna i samband med oroligheterna på valutamarknaden innebar att de europeiska aktiebörserna registrerade fallande kurser under sommaren och hösten, med en viss återhämtning mot slutet av året. Pundets depreciering medförde att intresset för aktier på Londonbörsen var betydande under hösten. Under det första halvåret

1992 fortsatte aktiekurserna på Tokyobörsen att falla kraftigt, varefter en viss stabilisering ägde rum under det andra halvåret.

Diagram 11:8 Börsutvecklingen 1991-1993



Anm.: Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 13 april 1993.
Källa: Finansdepartementet

På Stockholmsbörsen var kursrörelserna särskilt stora. Från årsskiftet 1991/92 till början av oktober 1992 föll aktiekurserna med i genomsnitt 30% för att sedan, under stor omsättning, skjuta i höjden under årets sista månader. Det under årets första del minskade köpintresset för aktier förklarades av ett kraftigt vinstfall för näringslivet, de relativt sett höga räntorna samt nedrevideringarna av förutsättningarna avseende den allmänna ekonomiska utvecklingen i Sverige och utomlands. Preliminärt visade boksluten för 1992 att börsföretagens samlade vinster föll till några få miljarder kronor jämfört med ca 40 miljarder kronor år 1991. Många företag har vidare valt att slopa eller minska aktieutdelningen som sammantaget minskade med ca 35%. Beslutet att låta kronan flyta fritt och den efterföljande deprecieringen har kraftigt ökat köpintresset varvid kurserna har stigit i kronor. Genom den svagare kronan förbättras företagens konkurrenskraft högst väsentligt.Börsåret 1993 inleddes med stigande aktiekurser. Lägre räntor och allt tydligare signaler om en återhämtning för den amerikanska ekonomin har stimulerat köpintresset. På börserna i New York, Tokyo, London och Frankfurt hade kurserna fram till mitten av april stigit med i genomsnitt 9%. Även på Stockholmsbörsen steg aktiekurserna med i genomsnitt ca 9% fram till mitten av april. Lägre räntor och den fortsatta krondeprecieringen har bidragit till det stora köpintresset för svenska aktier. Det kan dock noteras att aktiekurserna i genomsnitt alltjämt ligger ca 20% under nivån vid årsskiftet 1989/90. En följd av det stora köpintresset under slutet av 1992 och i inledningen av 1993 är att aktieomsättningen stigit kraftigt. Under

helåret 1992 steg omsättningen med 33% till 165 miljarder kronor jämfört med 1991. Numera är en dagsomsättning på en miljard kronor eller mera ingen ovanlighet vilket skall jämföras med år 1990 när den genomsnittliga dagsomsättningen låg på ca 375 miljoner kronor. Slopandet av omsättningsskatten på aktier i december 1991 har bidragit till denna utveckling.

Utlandets intresse för svenska aktier var fortsatt stort under 1992. Sammanlagt uppgick utlandets nettoköp till ett värde av 13,3 miljarder kronor vilket skall jämföras med 11,2 miljarder kronor år 1991. Köpintresset riktades främst mot de stora exportinriktade företagen såsom Astra, Volvo, Asea, SKF och Ericsson.

12 Utvecklingen av svensk ekonomi i ett medelfristigt perspektiv

12.1 Inledning

De medelfristiga kalkyler som Finansdepartementet publicerar innehåller i regel scenarier med alternativa utvecklingsvägar för ekonomin. Därigenom illustreras de osäkerheter och riskmoment som kan tänkas finnas i bedömningarna. Denna gång publiceras endast en kalkyl. Osäkerheten är så stor och de alternativa vägarna för ekonomin så många att det inte har ansetts meningsfullt att beskriva något specifikt alternativscenario. I kapitel 13 diskuteras istället ett antal områden där riskerna för en sämre utveckling än vad som förutsätts i kalkylen är uppenbar.

- Fördröjd internationell konjunkturuppgång.
- Fördjupade skadeverkningar av den finansiella krisen och de finansiella obalanserna.
- En sämre fungerande arbetsmarknad med mindre flexiblitet och högre grad av utslagning.
- Begränsad expansionsförmåga för den konkurrensutsatta sektorn.

I ett antal andra avseenden kan utvecklingen i kalkylen å andra sidan karaktäriseras som försiktig. En mer gynnsam utveckling är möjlig i bl.a. följande avseenden, vilka behandlas i kapitel 14.

- En kraftigare expansion av svensk export.
- Starkare positiva effekter av strukturella reformer.

I detta kapitel (12) redovisas en kalkyl för den ekonomiska utvecklingen t.o.m. 1998. I ett sådant tidsperspektiv är informationsunderlaget otillräckligt för att prognoser i vanlig mening skall kunna utarbetas. Därtill kommer att förutsättningarna i nuvarande läge är mycket speciella med en ny växelkursregim och med en ekonomi som befinner sig i en extrem lågkonjunktur med svåra obalanser. Trots dessa svårigheter finns ett stort behov av att belysa den ekonomiska utvecklingen på längre sikt. Det medelfristiga perspektivet har fått allt större uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten de senaste åren. Därigenom har också den ekonomiska politiken i hög grad blivit inriktad på problem och frågeställningar som kräver en medelfristig analys.

Kalkylen för åren 1995-1998 har gjorts med hjälp av den ekonometriska modellen KOSMOS, som utvecklats vid Konjunkturinstituetet. Modellen innehåller ekonometriskt skattade samband för utrikeshandel, investeringar, privat konsumtion, pris- och lönebildning samt efterfrågan på arbetskraft. De finansiella beräkningarna har gjorts med hjälp av den finansiella modellen FIMO. I denna modell beräknas inkomster och utgifter för de sex institutionella sektorerna stat, socialförsäkring, kommuner, hushåll samt icke-finansiella och finansiella företag. Dessutom redovisas Sveriges transaktioner med utlandet. Det förekom-

mer inga skattade beteendesamband i FIMO, utan framskrivningar görs med utgångspunkt i den reala ekonomins utveckling. Kalkylerna i KOSMOS och FIMO har genomförts i flera beräkningsomgångar och modifierats och kompletterats med exogena bedömningar. Det är uppenbart att ekonometriska samband är av begränsat intresse i en situation som i många avseenden kraftigt avviker från den period under vilken de är estimerade. Behovet av kompletterande bedömningar har därför varit ovanligt stort. De finansiella beräkningarna i FIMO har gjorts med stöd av de s.k. långsiktiga konsekvensberäkningarna som finansdepartementets budgetavdelning utför avseende utvecklingen för den offentliga sektorns finanser.

12.2 Förutsättningar och antaganden

Ekonomisk politik

Den normala utgångspunkten vid kalkyler på medellång sikt är att den ekonomiska politiken och de gällande regelsystemen inte förändras. I några avseenden har denna princip frångåtts.

- Den plan för budgetförstärkningar som presenterades i 1993 års finansplan inkluderas i kalkylen. De totala budgetförstärkningarna uppgår till totalt 45 miljarder kr. Transfereringarna till hushållen minskar med 25 miljarder kr. under perioden 1995 till 1998. Samtidigt sker ett ökat skatteuttag från hushållen med 20 miljarder kr årligen. Dessutom förutsätts utgifterna för den offentliga konsumtionen vara realt oförändrade (se nedan).
- De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna antas minska i takt med att arbetslösheten sjunker. Neddragningen görs med utgångspunkt från de nivåer som föreslås i kompletteringspropostionen.

Valutakurser

I prognosen för åren 1993 och 1994 används de genomsnittliga valutakurserna för mars 1993 som stoppkurs, dvs. de förutsätts gälla för hela prognosperioden. Detta är ett rimligt och vedertaget förfarande i ett kortare tidsperspektiv. I det medelfristiga perspektivet är det dock inte lämpligt att a priori utgå från en konstant växelkurs. Utvecklingen av den svenska ekonomin innebär att en viss förstärkning av kronkursen är trolig. Under åren 1995 till 1998 antas därför att kronan appricieras med 1,5% årligen (motiven till detta diskuteras mer utförligt senare).

Räntor

De nominella räntorna förutsätts successivt falla under perioden. En dämpad inflationstakt i Tyskland antas, tillsammans med stabilare förhållanden på valutamarknaderna, resultera i lägre räntor i Europa. Med den utveckling den svenska ekonomin uppvisar i kalkylen bör förtroendet tillta och därmed skapas också förutsättningar för lägre räntemarginaler gentemot omvärlden.

12.3 Utgångsläget

Den prognos som presenteras i RNB för åren 1993 och 1994 visar att kapacitetsutnyttjandet i den svenska ekonomin kommer att vara mycket lågt de närmaste åren. I år faller bruttonationalprodukten för tredje året i rad och den sammanlagda nedgången uppgår till ca 5 procent under perioden 1991-1993. Nästa år förutses BNP öka med drygt 1% vilket dock inte är tillräckligt för att hindra en fortsatt ökning av arbetslösheten. Den kraftiga deprecieringen av kronan i kombination med sänkningen av arbetsgivaravgifterna, måttliga löneökningar och hög produktivitetstillväxt har inneburit en dramatisk konkurrenskraftsförbättring för industrisektorn. Deprecieringen innebär emellertid också en åtstramning av den inhemska efterfrågan via höjda importpriser och därmed minskade realinkomster för hushållen. Försvagningen av hushållens inkomster accentueras också av de besparingar i de offentliga utgifterna som beslutats. Därtill kommer att krisen i finanssektorn medför fortsatt höga räntemarginaler som belastar hushållens ekonomi. Bedömningen av den svenska ekonomins utveckling på medellång sikt är i hög grad avhängig av hur de spänningar och obalanser som nu föreligger kommer att utvecklas under de närmaste åren.

- Den konkurrensutsatta sektorn har ett mycket gynnsamt kostnadsläge och en stark lönsamhet. Skillnaden gentemot de skyddade eller hemmamarknadsorienterade delarna av ekonomin är påtaglig.
- Underskotten i de offentliga finanserna är mycket stora. En konsolidering är nödvändig. Snabba och kraftiga utgiftsnedskärningar verkar å andra sidan hämmande på den inhemska efterfrågan.
- Arbetslösheten är hög. En mycket stor del av arbetskraften står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Långtidsarbetslöshet och utslagning hotar att tillta.
- Den privata sektorns stora konsolideringsbehov och därmed ökande sparande har inneburit en drastisk nedgång i den inhemska efterfrågan. Det är osäkert när denna process kulminerar.

Stora potentiella tillväxtmöjligheter finns

Tillväxtmöjligheterna sett från ekonomins utbudssida måste bedömas som mycket goda under kalkylperioden.

- *Resursutnyttjandet* i ekonomin är mycket lågt i början av perioden. En gradvis normalisering av detta ger ett avsevärt positivt bidrag till tillväxten.
- Utsikterna till *produktivitetsförbättringar* är tämligen goda. Kostnadsbesparande rationaliseringar har genomförts de senaste åren, såväl inom den privata som den offentliga sektorn. Den internationella integrationen innebär att nya sektorer av ekonomin blir utsatta för utländsk konkurrens. Konkurrensen skärps också som en följd av EES-avtalet samt genom den nya konkurrenslagen. De stora satsning-

arna på infrastruktur och utbildning kan också tänkas påverka produktiviteten positivt.

- Det finns en stor potential till *ökat arbetskraftsutbud*. En rad politiska förändringar har genomförts vars effekt långsiktigt höjer arbetskraftsutbudet. Till dessa hör bl.a. skattereformen, den höjda pensionsåldern samt reformeringen av sjukförsäkringen. Denna potential till ökat utbud har emellertid inte kunnat realiseras under lågkonjunkturen. Istället har arbetskraftsutbudet fallit kraftigt under perioden 1991 till 1994. Detta beror till en del på att antalet personer i utbildning ökat kraftigt för att motverka arbetslösheten. Till detta kommer också att vissa grupper har lämnat arbetsmarknaden när utsikterna att få arbete så drastiskt försämrats.

Om denna stora tillväxpotential ska kunna realiseras eller inte avgörs i huvudsak av två övergripande frågor.

- I vilken grad kommer det att genereras en efterfrågan riktad mot svensk produktion ?
- Kommer flexibiliteten bl.a. på arbetsmarknaden att vara tillräcklig för att olika typer av arbetskraft skall kunna erhålla sysselsättning vid fortsatt låga pris- och löneökningar?

12.4 En kalkyl för periden 1995-1998

Internationell återhämtning

Efter en fortsatt nedgång i tillväxten i OECD-området 1993 förutses en måttlig återhämtning i den internationella konjunkturen under 1994. BNP-tillväxten i OECD når en topp på omkring 3 procent 1995 för att successivt dämpas åren därefter. Konjunkturuppgången är betydligt långsammare än vad som kunnat observeras historiskt. En viktig förklaring till den mer måttliga utvecklingen är fasförskjutningen mellan å ena sidan USA och å andra sidan Tyskland respektive Japan som jämnar ut konjunktursvängningarna på aggregerad nivå. Olikheterna i förloppen har inneburit dels att nedgången inte blev så djup som enligt tidigare mönster, dels att återhämtningen i den ekonomiska aktiviteten förutses bli mindre markerad.

De strukturella åtgärder som har vidtagits under 1980- och 1990-talet i syfte att förbättra ekonomiernas funktionssätt bör bidra till en gynnsam internationell utveckling. Inte minst har de skattereformer och den avtrappning av subventioner som genomförts i många OECD-länder, har medfört mindre snedvridna strukturer. Därmed har en grund till högre effektivitet i ekonomierna lagts. Även genomförandet av EGs inre marknad och ikraftträdandet av EES-avtalet kommer att på sikt ha en gynnsam effekt. Såväl den tyska återföreningen som en bättre ekonomisk utveckling i de centraleuropeiska delarna av det forna östblocket bör bidra till en stigande efterfrågan på konsumtions- och investeringsvaror.

Tabell 12:1 Utvecklingen i OECD 1992-1998
Årlig procentuell förändring

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BNP OECD (16)	1,4	1,2	2,7	3,0	2,9	2,7	2,6
KPI OECD (16)	3,0	3,0	3,2	3,3	3,2	3,0	2,9
Marknadstillväxt OECD (14) bearbetade varor	2,2	1,5	4,4	6,0	6,2	5,8	5,6
Importpriser OECD (14) bearbetade varor	-0,8	2,5	2,6	3,3	3,3	3,2	3,1
Timlöner OECD (14) tillverkningsindustrin	4,3	3,6	3,8	4,5	4,7	4,6	4,4
ULC OECD (14) tillverkningsindustrin	1,7	0,8	0,9	1,5	2,2	2,6	2,4

Källor: OECD och Finansdepartementet.

Det finns emellertid en rad faktorer som talar för en jämförelsevis svag uppgång i den innevarande konjunkturcykeln. Avregleringen på de finansiella marknaderna i många OECD-länder under 1980-talet gav upphov till dels en skulduppbyggnad bland hushåll och företag, dels kraftigt stigande tillgångspriser. En hög skuldsättning i kombination med fallande tillgångspriser pekar på att hushållen sannolikt kommer att vara mer återhållsamma i sitt konsumtionsbeteende även på medellång sikt. En långsiktig förbättring av sparandet inom OECD är nödvändig i ljuset av det stora kapitalbehov som föreligger, men innebär samtidigt en mer dämpad konsumtionsutveckling. Vidare kan kapitalbehovet — bl a för restaureringen av de central- och östeuropeiska ekonomierna — leda till att realräntan hålls uppe på fortsatt höga nivåer. I de länder som genomgår bankkriser kan det inte uteslutas att bankerna vidmakthåller relativt stora marginaler mellan in- och utlåningsräntor för att förbättra lönsamheten och därmed öka täckningen för faktiska eller befarade kreditförluster. Därmed riskerar räntan för den genomsnittlige låntagaren att förbli hög. Denna anpassningsprocess kan bli relativt långvarig.

Stora underskott kännetecknar de offentliga finanserna i flertalet OECD-länder och behovet av budgetkonsolidering är betydande. Denna process kommer sannolikt att ges fortsatt prioritet under de kommande åren i syfte att lägga grunden till ökat sparande och därmed möjlighet till en uthålligt hög och stabil tillväxt. På aggregerad nivå bedöms dock konsolideringen verka återhållande på den ekonomiska aktiviteten på kort sikt. Det beror inte minst på en förväntad svag utveckling av hushållens disponibla inkomster till följd av minskade transfereringar, alternativt höjda skatter.

I *Förenta staterna* förutses konjunkturuppgången fortsätta och BNP-tillväxten kulminera 1994. Det finns tecken på att den potentiella tillväxttakten har sjunkit i USA och att det därmed inte kommer att realiseras lika höga tillväxttal som efter tidigare uppgångsfaser. Den nya administrationen har därtill att brottas med svårhanterliga problem som underskotten i budget- och bytesbalansen samt reformeringen av sjukförsäkringssytemet.

I *Europa* fortsätter den dämpade konjunkturen och en mer markerad återhämtning väntas inte förrän 1995. Avgörande för utvecklingen är förloppet i Tyskland. Kostnaderna för återföreningen fortsätter att hämma den tyska ekonomin. Transfereringarna till de östra delstaterna beräknas till ca 5 procent av BNP per år på medellång sikt. Kraftiga besparingar i de övriga offentliga utgifterna är därmed oundvikliga. Räntorna i Tyskland väntas fortsätta att falla gradvis under 1993 och 1994 till följd av ett minskat inflationstryck. Därmed skapas också förutsättningar för en realräntenedgång i övriga Europa.

I *Japan* sker nu en kraftig försvagning av den inhemska efterfrågan som medför en dämpad tillväxt under 1993 och 1994. På sikt kan Japan få betydande problem bl.a. beroende på att en ofördelaktig ålderspyramid leder till lägre sparande och investeringar. Det verkar därför inte särskilt troligt att 1980-talets enorma investeringssatsningar kommer att återupprepas under detta årtionde. En successiv förändring av arbetslivsvillkoren och en utdragen bankkris kan också komma att påverka ekonomin i negativ riktning.

Den utdragna lågkonjunkturen i OECD innebär att det finns ett betydande BNP-gap i flertalet länder. Tillsammans med den höga prioritet som inflationsbekämpningen ges, beräknas detta leda till ett lågt inflationstryck under kalkylperioden. Så låga bestående inflationstal på aggregerad nivå observerades varken under 1970- eller 1980-talet. Löneökningarna i industrin väntas bli återhållsamma och möjliggör därmed mycket låga ökningar av enhetsarbetskostnaderna. Det innebär också att lönsamheten gradvis kommer att förbättras.

Det kan inte uteslutas att utvecklingen blir svagare än i detta scenario. En diskussion om riskerna för detta förs i kapitel 13.1.

Utvecklingen i Sverige

Den höga arbetslösheten dämpar löneökningarna

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten under perioden kan de svenska timlöneökningarna förväntas bli tämligen låga. Den goda lönsamheten i industrin i kombination med en svag utveckling av den inhemska efterfrågan och underskotten i de offentliga finanserna kan väntas leda till en viss ökning av den relativa lönen för industrin. Detta kan ses som ett naturligt inslag i den expansion av industrisektorn som sker i kalkylen. Under 1980-talet hindrades en sådan relativlöneändring av expansionen i de skyddade sektorerna. En svag utveckling i delar av den privata tjänstesektorn och i byggsektorn kombinerat med neddragningar i den offentlig sektorn gör att förutsättningarna för 1990-talet är annorlunda än de var på 1980-talet.

Förutsättningarna för lönebildningen är emellertid i flera avseenden helt nya, vilket gör det svårare att dra några säkra slutsatser. Vissa omständigheter tyder på att löneökningarna kan bli mycket låga.

— Traditionella ekonometriska skattningar tyder i allmänhet på betydligt långsammare löneökningar vid den beräknade nivån på arbets-

lösheten än vad som antas i denna kalkyl. Skattningarna är emellertid estimerade under perioder med genomgående betydligt lägre arbetslöshet. Det är troligt att löneökningarnas känslighet för variationer i arbetslösheten är lägre vid högre arbetslöshetsnivåer.

— Enligt teorier för jämviktsarbetslöshet faller löneökningstakten så länge man ligger över den naturliga arbetslöshetsnivån (NAIRU). Skattningar från bl a OECD tyder på att NAIRU för Sverige under 1980-talet var ca 2,5%. Även om det är rimligt att räkna med viss uppgång av denna under 1990-talet överstiger den beräknade arbetslösheten NAIRU under hela perioden. Mot denna bakgrund kan den antagna successiva uppgången i löneökningstakten ifrågasättas.

Tabell 12.2 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Försörjningsbalans							
BNP	-1,7	-1,7	1,2	3,1	3,2	2,9	2,8
Import	1,1	-1,6	3,5	4,7	5,9	5,9	5,8
Tillgång	*-0,9*	*-1,7*	*1,9*	*3,5*	*4,0*	*3,8*	*3,7*
Privat konsumtion	-1,9	-3,5	-0,2	2,0	2,5	3,0	3,0
Offentlig konsumtion	0,3	-1,0	-1,4	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Stat	1,1	-0,5	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Kommuner	0,1	-1,2	-1,5	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Bruttoinvesteringar	-11,0	-8,9	-5,7	4,0	7,7	8,5	7,8
Lagerinvesteringar[1]	1,2	-0,2	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0
Export	2,0	4,7	9,0	7,6	6,7	5,6	5,4
Användning	*-0,9*	*-1,7*	*1,9*	*3,5*	*4,0*	*3,8*	*3,7*
Inhemsk efterfrågan	-2,0	-4,1	-1,1	1,7	2,7	2,9	2,9
Nyckeltal							
Timlön	3,5	3,0	3,5	4,1	4,1	4,6	4,7
KPI (årsgenomsnitt)	2,4	5,5	3,5	2,2	2,3	2,5	2,5
Arbetslöshet[2]	5,3	6,9	7,0	6,8	6,4	5,8	5,3
Exportnetto[3]	1,7	3,8	5,4	6,3	6,6	6,5	6,5
Bytesbalans[4]	-2,1	-0,2	2,3	3,5	3,8	4,0	4,2
Bruttosparande[4]	14,5	14,1	15,2	16,7	17,8	18,7	19,6

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] Procent av arbetskraften.
[3] Procent av BNP.
[4] Miljarder kr.
Källa: Finansdepartementet.

Det finns emellertid också en rad skäl till varför lönebildningen kan fungera sämre och därmed komma att ge upphov till betydligt högre ökningstal än i kalkylen. Dessa diskuteras mer utförligt i ett senare kapitel. Vissa faktorer som där tas upp är följande:

— Den rörliga växelkursen gör att den direkta kopplingen mellan höga nominella löneökningar och försämrad konkurrenskraft försvunnit. Disciplinen i detta avseende är nu i hög grad beroende av trovärdigheten i inflationsbekämpningen.

- Den långvariga och höga arbetslösheten riskerar att orsaka en mer permanent utslagning av arbetskraft, varför den faktiskt tillgängliga arbetskraften kan vara mindre under nästa högkonjunktur.
- Kalkylen innebär en kraftig expansion av den konkurrensutsatta sektorn. Den omallokering av arbetskraften som detta innebär kan leda tillförhållandevis höga ökningar även av genomsnittslönen om lönebildningen också i fortsättningen kommer att präglas av kompensationstänkande mellan olika grupper. Om man ska kunna undvika detta krävs en ökad flexibilitet i lönebildningen.

Låga prisökningar

Om de måttliga löneökningarna kommer till stånd föreligger goda möjligheter för en varaktig nedväxling av inflationstakten. När effekterna av deprecieringens inflationsimpulser klingat av uppgår prisökningarna i kalkylen till mellan 2 och 2 1/2% per år. Prisökningstakten dämpas också av några andra faktorer.

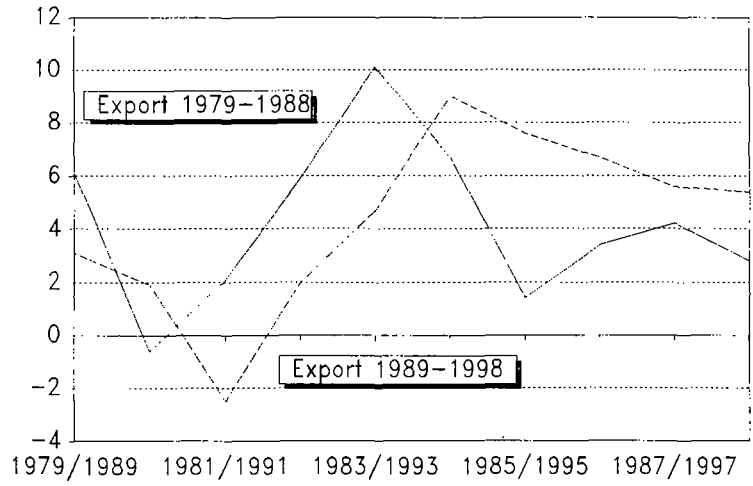
- Produktivitetsutvecklingen är relativt god.
- Lönsamheten är initialt mycket stark. En viss försvagning av marginalerna sker därför i kalkylen.
- Apprecieringen av kronan medför låga importprisökningar.

Konsumentpriserna påverkas emellertid också av olika förändringar i skatte- och utgiftspolitiken. Subventionerna till bostäderna förutsätts sålunda minska vilket bidrar till att öka konsumentpriserna.

Stabil internationell tillväxt ger goda exportmöjligheter

Den antagna stabila *internationella tillväxten* skapar förutsättningar för en varaktigt stark exporttillväxt under hela perioden. Relativpriserna sänks kraftigt under 1993. Därigenom återtas i viss mån marknadsandelar i världshandeln under de närmaste åren. En stor del av det förbättrade kostnadsläget används dock till marginalförstärkningar. Detta ska ses i ljuset av att den svenska exportindustrin inte genomförde några relativprishöjningar under perioden 1990 till 1992 trots de kraftiga kostnadsökningarna. Dessa tog sig istället uttryck i sänkta marginaler och drastiskt försämrad lönsamhet. Den goda lönsamheten i exportindustrin som nu uppstår kan också tänkas innebära ökade marknadsandelar av skäl som inte direkt är hänförliga till prissänkningar, t.ex. ökade kvalitétssatsningar eller intensifierad marknadsföring. Dessutom kan den svaga efterfrågan på hemmamarknaden väntas medföra ökat intresse för exportsastningar. I detta avseende var situationen den motsatta under överhettningsåren mot slutet av 1980-talet då efterfrågesituationen och prisutvecklingen på hemmamarknaden hämmade exporten. Under slutet av perioden upphör marknadsandelsökningen vilket innebär att den totala exporten ökar med i genomsnitt 5,5% årligen under perioden 1995 till 1998.

Diagram 12:1 Sveriges export, jämförelse 1980-talet och 1990-talet.
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser.



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Stora bytesbalansöverskott leder till viss appreciering

När den inhemska efterfrågan gradvis återhämtar sig stiger också importen. Detta innebär att *nettoexportens* bidrag till tillväxten successivt avtar under perioden. Icke desto mindre visar kalkylen att överskotten i utrikeshandeln blir betydande. Exportnettot, dvs. nettot av handeln med varor och tjänster, ökar från knappt 2% av BNP 1992 till ca 6,% 1995. Därefter väntas exportnettot ligga kvar på denna mycket höga andel. Därmed kommer också bytesbalansen att visa kraftiga överskott under perioden 1995 till 1998. Överskotten i bytesbalansen i kombination med den starka tillväxten och den låga inflationen bör innebära ett ökat förtroende för svensk ekonomi. Detta förhållande tillsammans med en låg kostnadsnivå i utgångsläget gör att det är högst realistiskt att räkna med viss *appreciering* av kronan under åren 1995 till 1998. Denna appreciering uppgår i kalkylerna till 1,5% årligen. Omfattningen av apprecieringen är självfallet mycket svårbedömd. En appreciering med 1,5% per år innebär att svensk export håller oförändrade relativpriser under perioden. Detta sker dock genom en viss försämring eller "normalisering" av lönsamheten från den höga nivån 1994.

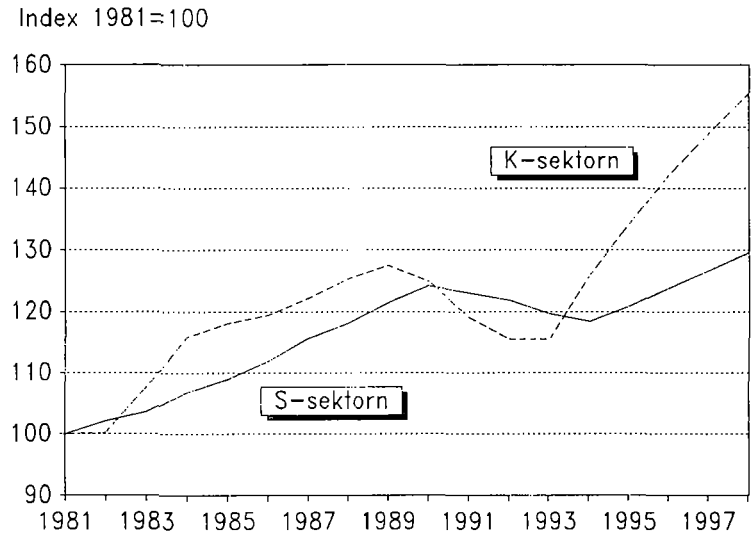
Tabell 12.3 Industrin och utrikeshandeln
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Industrin							
Timlön	4,0	4,0	5,5	5,0	5,0	5,5	5,5
Produktion	-3,0	0,0	9,0	6,5	5,8	4,6	4,2
Produktivitet	4,3	6,4	4,8	3,2	2,5	2,0	2,0
Bruttoöverskottsandel[1]	22,1	34,4	35,7	35,5	34,4	32,6	30,7
Bruttomarginal	7,4	12,3	12,7	12,6	12,1	11,3	10,4
Världsmarknadspris[2]	-0,8	24,9	2,8	1,5	1,5	1,5	1,5
Relativpris[3]	-1,5	-10,0	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Världsmarknad[4]	3,0	2,5	5,0	6,0	6,2	5,8	5,6
Utrikeshandel							
Export	**2,0**	**4,7**	**9,0**	**7,6**	**6,7**	**5,6**	**5,4**
Bearbetade varor	0,0	5,1	11,9	8,5	7,2	6,1	5,9
Övriga varor och tjänster	5,5	3,8	3,3	5,7	5,4	4,8	4,5
Import	**1,1**	**-1,6**	**3,5**	**4,7**	**5,9**	**5,9**	**5,8**
Bearbetade varor	-1,1	-2,9	6,0	5,9	7,4	7,4	7,3
Övriga varor och tjänster	3,6	0,1	0,2	3,2	3,7	3,8	3,4
Real utrikesbalans[5]	**0,3**	**2,4**	**2,3**	**1,5**	**0,7**	**0,2**	**0,1**

[1] I procent av förädlingsvärdet.
[2] Bearbetade varor.
[3] Exportpris/världsmarknadspris för bearbetade varor.
[4] Bearbetade varor.
[5] Förändring i procent av föregående års BNP.
Källa: Finansdepartementet.

Världsmarknadspriset på bearbetade varor förutsätts öka med ca 3% årligen i utländsk valuta vilket innebär en uppgång i svenska kronor med 1,5%. På motsvarande sätt skulle också *importpriserna* öka med 1,5% årligen om växelkurseffekten läggs till världsmarknadspriset. I prognoserna för 1993 och 1994 väntas importpriserna öka betydligt långsammare än vad som motiveras av växelkursförändringar. Bakgrunden är att det svaga efterfrågeläget i Sverige väntas innebära en viss försiktighet i prissättningen och därmed försämrade marginaler för de utländska leverentörerna. Dessa marginalförsämringar kan inte väntas bestå när efterfrågeläget i Sverige förbättras fr.o.m. 1995. Importpriserna väntas därför öka snabbare än exportpriserna vilket bidrar till att begränsa uppgången i exportnetto och bytesbalans.

Diagram 12:2 K och S-sektorn till 1998



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Perioden kännetecknas alltså av att de utländska leverantörerna till Sverige förstärker sina marginaler efter de stora försämringarna omedelbart efter deprecieringen i slutet av 1992. Därmed höjs importpriserna något mer än vad omvärldsinflationen och växelkursförändringen motiverar. För den svenska exportsektorn är förhållandet det motsatta. Där sänks marginalerna vilket möjliggör oförändrade relativpriser trots apprecieringen av kronan.

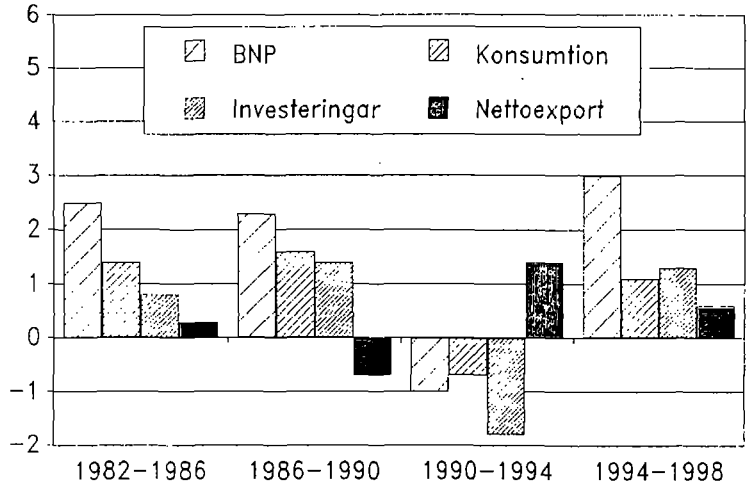
Investeringarna återhämtar sig successivt

De totala bruttoinvesteringarna i ekonomin beräknas vara drygt 30% lägre 1994 än 1990. Bruttoinvesteringarnas andel av BNP minskar därmed kraftigt. Mätt i 1985 års priser minskar denna andel från ca 22% 1990 till drygt 16% 1994. I löpande priser är nedgången ännu kraftigare, från 22% till endast 13%. En viss nedgång är naturlig i en lågkonjunktur men storleken här är exceptionell.

Återhämtningen för investeringarna börjar i de exportberoende delarna. Investeringsaktiviteten i industrin väntas sålunda öka redan i år. Den svaga inhemska efterfrågan innebär dock att uppgången för övriga investeringar kommer senare. Fr.o.m. 1995 finns förutsättningar för en stark investeringstillväxt. Industrins investeringar fortsätter att öka samtidigt som återhämtningen av den inhemska efterfrågan då blir påtaglig. Stark lönsamhet, fallande räntor samt kraftig produktionstillväxt gör att förutsättningarna för en expansion av näringslivets investeringar är goda. Samtidigt fortsätter satsningarna på infrastrukturinvesteringar. Under perioden 1996 till 1998 väntas de totala bruttoinvesteringarna öka med ca 8% årligen och därmed vara den del av efterfrågesidan som

växer snabbast. Det positiva bidraget till BNP-tillväxten uppgår dessa år till ca 1,4 procentenheter.

Diagram 12:3 BNP-tillväxten och dess användning 1982-1998. Förändring i procent av BNP föregående år. Årliga genomsnitt, 1985 års priser.



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Tabell 12.4 Investeringarna
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bruttoinvesteringar	**-11,0**	**-8,9**	**-5,7**	**4,0**	**7,7**	**8,5**	**7,8**
Industrin	-15,3	3,0	12,0	12,0	15,0	15,0	10,0
Övrigt näringsliv	-16,8	-7,6	2,1	3,0	8,0	8,0	8,0
Bostäder	-6,5	-28,4	-39,9	-5,0	0,0	5,0	10,0
Offentliga myndigheter	-3,5	6,2	0,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Maskininvesteringar	-14,7	-3,6	4,8	6,3	10,0	10,0	8,2
Byggnadsinvesteringar	-7,8	-13,3	-15,4	1,3	5,0	6,4	7,3

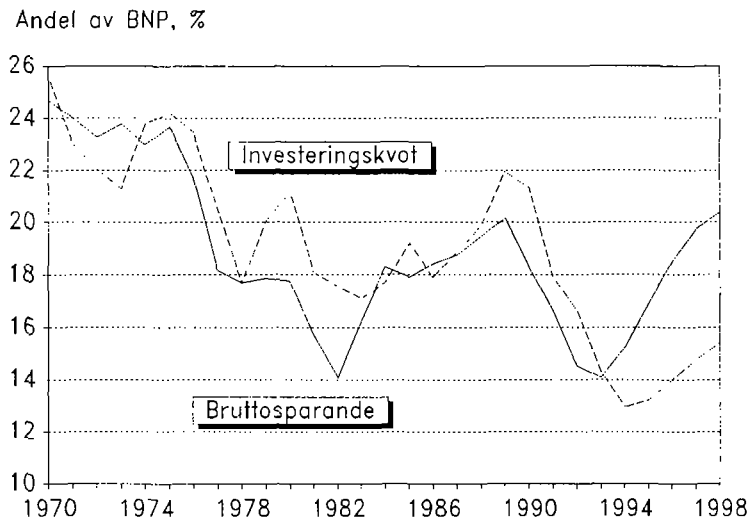
Källa: Finansdepartementet.

Trots denna uppgång utgör investeringarna endast 15% av BNP 1998 jämfört med 22% 1990 (löpande priser). Det finns flera faktorer som gör att denna andel inte når upp till 1990 års nivå.

- *Bostadsinvesteringarna* väntas förbli mycket låga under perioden. Främst gäller detta nybyggandet där antalet påbörjade lägenheter uppgår till mellan 10 000 och 20 000 per år jämfört med ca 70 000 år 1990.
- De höga investeringsnivåerna under 1980-talet för *kommersiella kontorslokaler, hotell och restauranger m.m.* får knappast någon motsvarighet under 1990-talet.

- En utveckling från *kapitalintensiv* till *kunskapsintensiv* industri kan väntas medföra lägre investeringsbehov. En god tillgång på arbetskraft kan också möjligen innebära att den *arbetsintensiva* delen av industrin ökar sin andel.
- Prisnivån i byggnadssektorn drevs upp kraftigt under överhettningen i slutet av 1980-talet. Under perioden 1992 till 1994 väntas priserna på byggnadsinvesteringar falla med totalt ca 16%. Därefter utvecklas investeringspriserna i paritet med övriga priser i ekonomin. Det kraftiga fallet i investeringskvoten t.o.m. 1994 inkluderar således också en priskomponent.

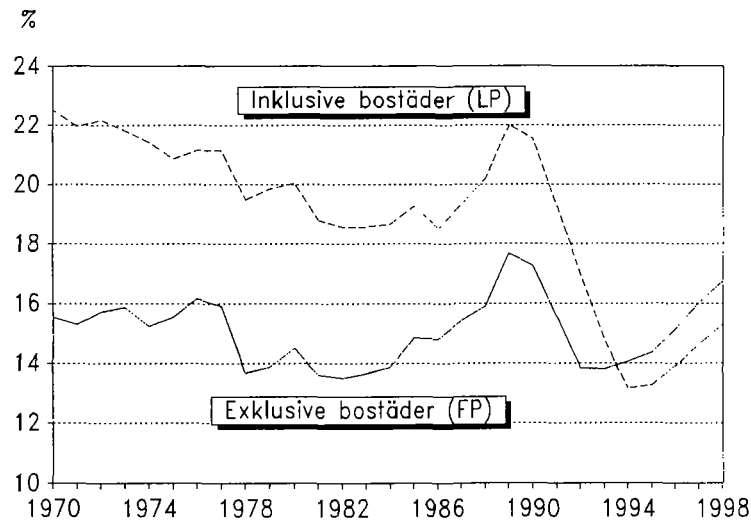
Diagram 12:4 Investeringskvot samt bruttosparande 1970-1998



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Det är viktigt att se det kraftiga bytesbalansöverskottet i ljuset av denna investeringsutveckling. Som framgår av diagram 12.4 är bruttosparandet i ekonomin 1998 inte onormalt högt. Skillnaden mellan bruttosparandet och investeringsnivån, som definitionsmässigt utgör bytesbalansen, är dock betydande. Under en period med så låg investeringsnivå är det naturligt att en del av det inhemska sparandet kanaliseras till utlandet, vilket tar sig uttryck i ett bytesbalansöverskott.

Diagram 12:5 Bruttoinvesteringar (LP) samt bruttoinvesteringar exklusive bostäder (FP), andelar av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I diagram 12.5 framgår att de totala bruttoinvesteringarna som andel av BNP i löpande pris faller kraftigt mellan 1990 och 1994 och att motsvarande återhämtning under perioden 1995 till 1998 är tämligen begränsad. Den undre kurvan visar utvecklingen i *fasta priser* och med *bostadsinvesteringna* exkluderade. Med detta mått är nivån 1998 nästan i paritet med 1990 års nivå. Slusatsen som kan dras utifrån diagram 12:5 är att skillnaden i investeringskvot mellan 1990 och 1998 till övervägande del kan förklaras med det lägre bostadsbyggandet i kombination med det prisfall på byggnadsinvesteringar som diskuteras ovan.

Måttlig ökning av den privata konsumtionen

Hushållens reala inkomster växer under perioden 1995 till 1998 med 1,7% årligen. De minskade transfereringarna och de höjda skatterna som ingår i kalkylens förutsättningar ger ett negativt bidrag till realinkomstutvecklingen som uppgår till ca 1 procentenhet årligen. Den privata konsumtionen beräknas öka med i genomsnitt 2,6% per år. Denna konsumtionstillväxt kan alltså endast uppnås genom ett minskat sparande. Hushållens nettosparkvot minskar från 7,5% 1994 till ca 4% 1998. Således är hushållens sparandeminskning under perioden av ungefär samma storleksordning som den totala effekten av besparingsprogrammet.

Sparbeteendet — en stabiliseringspolitisk nyckelfråga

De dramatiska förändringarna i hushållens sparbeteende de senaste åren gör att det är mycket vanskligt att bedöma sparkvotens utveckling i detta tidsperspektiv. Samtidigt är denna fråga ytterst väsentlig för den ekonomiska utvecklingen ur stabiliseringspolitisk synvinkel. Det förlopp

för hushållssparandet som skisseras i kalkylen kan i flera avseenden karaktäriseras som gynnsamt. Om sparkvoten istället skulle fortsätta att stiga under t.ex. 1995 riskerar återhämtningen av den inhemska ekonomin att fördröjas väsentligt. Visserligen sker en stark tillväxt av exporten och därmed sysselsättning och investeringar i den konkurrensutsatta sektorn. Denna är emellertid för liten för att ensam kunna bryta trenden med ökad arbetslöshet i ekonomin som helhet. Om den privata konsumtionen blir alltför svag uteblir också uppgången av de totala bruttoinvesteringarna och därmed återhämtningen i ekonomin som helhet. Man kommer då in i en ond cirkel där de offentliga finanserna förämras ytterligare, vilket i sin tur kan öka hushållens osäkerhet om framtida pensioner, försäkringssystemen m.m. och leda till ett ännu högre sparande.

Tabell 12.5 Konsumtionen
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Real disponibel inkomst	3,1	-4,2	-0,2	1,6	1,7	1,8	1,8
Nettosparkvot	8,1	7,4	7,5	7,0	6,2	5,2	4,1
Privat konsumtion	-1,9	-3,5	-0,2	2,0	2,5	3,0	3,0
Offentlig konsumtion	0,3	-1,0	-1,4	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Konsumtion	-1,1	-2,6	-0,6	0,9	1,3	1,7	1,7

[1] Hushållens totala nettosparande i procent av disponibel inkomst.
Källa: Finansdepartementet.

Om sparkvoten når mycket höga nivåer och detta beteende inte har någon egentlig grund i den långsiktiga incitamentsstrukturen etc riskerar också så småningom hot om ett motsatt stabiliseringpolitiskt problem att uppstå. Potentialen för snabba och kraftiga ökningar av den privata konsumtionen blir då mycket stora. När denna potential till slut realiseras kan efterfrågeeffekten bli så våldsam att en överhettning hotar. En ytterligare utdragen lågkonjunktur innebär också ökade inslag av långtidsarbetslöshet med åtföljande utslagning. Därmed kan en sådan överhettning inträffa vid relativt höga arbetslöshetsnivåer. Ett scenario med denna karaktär presenterades i Långtidsutredningen 1992. Sedan dess har ekonomin försvagats väsentligt. Detta gör att en sådan hotbild inte är aktuell i ett så närliggande tidsperspektiv som i LU-scenariot, där överhettningen inträffade redan vid 1990-talets mitt. Å andra sidan innebär ovanstående att en utveckling med överhettning etc. kan bli mycket dramatiskt i ett senare skede.

Den offentliga konsumtionen hålls tillbaka

Kalkylen bygger på förutsättningen att utgifterna för den skattefinansierade offentliga konsumtionen skall vara realt konstanta. Detta innebär att utgifterna får öka högst i takt med den allmänna prisutvecklingen - BNP-deflatorn. Eftersom merparten av utgifterna för offentlig konsumtion utgörs av lönekostnader, vilka beräknas öka snabbare än BNP-deflatorn

till följd av produktivitetsökningar i den privata sektorn, ökar i kalkylerna priset för offentlig konsumtion jämfört med BNP-deflatorn med 1% per år under perioden 1995-1998. För att de skattefinansierade utgifterna för den offentliga konsumtionen skall vara realt oförändrade krävs därför att volymen av de resurser som används för skattefinansierad offentlig konsumtion minskar lika mycket som det relativa priset ökar. Mot denna bakgrund räknas i kalkylerna med en årlig minskning av den offentliga konsumtionsvolymen — såväl den statliga som den kommunala — med 1% under perioden 1995-1998. Innebörden i detta är att antalet arbetstimmar som används för produktion av skattefinansierad offentlig konsumtion måste minska med 1% per år. En minskning av den relativa lönen jämfört med den privata sektorn reducerar volymminskningen.

Den demografiska utvecklingen innebär en press på en snabbare konsumtionsutveckling. När kommunerna inte kan tillfredställa denna efterfrågan är det troligt att den privata konsumtionen av samma slags tjänster ökar istället. Denna typ av tjänsteproduktion är ofta arbetsintensiv. Om sådan produktion i högre grad också produceras inom den privata tjänstesektorn innebär det att den genomsnittliga produktiviteten i näringlivet av detta skäl blir lägre. Denna sammansättningseffekt dämpar alltså tillväxttalen för produktiviteten i näringslivet.

Arbetslöshet på höga nivåer

Den öppna arbetslösheten väntas uppgå till 7% av arbetskraften nästa år. Samtidigt utgör antalet personer i arbetsmarknadspoltiska åtgärder också 7% av arbetskraften. Således väntas över 14% av arbetskraften stå utanför den reguljära arbetsmarknaden år 1994. När den ekonomiska tillväxten enligt kalkylen tar fart fr.o.m 1995 börjar också arbetslösheten att minska. Det finns dock en rad skäl till att nedgången kommer att bli tämligen långsam.

Tabell 12:6 Arbetskraftens produktivitet
Årlig procentuell förändring

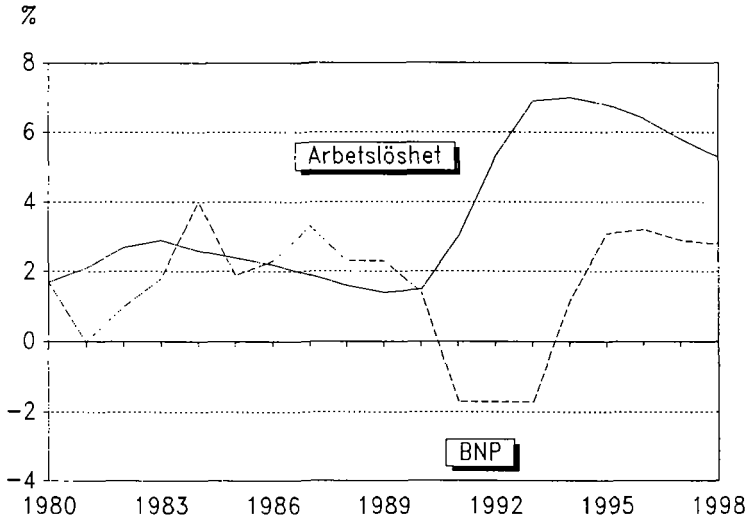
	1975-1982	1982-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Näringslivet	2,0	2,2	0,9	2,4	2,0
varav industri	1,7	3,8	1,9	4,2	2,6

Källa: Finansdepartementet.

— Produktiviteten har förutsättningar att utvecklas gynnsamt
— Det finns en stor potential till ökat arbetskraftsutbud när efterfrågan på arbetskraft tar fart. En växande grupp människor har inte ansett det vara lönt att aktivt söka jobb under krisåren och därmed inte heller registrerats som arbetslösa (de s.k. latent arbetslösa). Till detta kommer avvecklingen av den temporära utbyggnaden av det reguljära utbildningssystemet som genomförts de senaste åren.

- En kraftig expansion sker i K-sektorn samtidigt som t.ex kommunerna gör stora neddragningar. Därmed blir ekonomin mer kapitalintensiv och mindre arbetsintensiv. Neddragningarna i den offentliga sektorn slår därmed hårdare på sysselsättningssidan än vad försörjningsbalansens volymutvecklingar antyder.
- Inslaget av strukturomvandling är påtagligt. Det är inte samma typ av kompetens som kommer att efterfrågas som tidigare.
- Risken är uppenbar att långtidsarbetslöshet och utslagning inte går att undvika. Därmed skulle jämviktsarbetslösheten successivt öka under perioden även om en ambitiös arbetsmarknadspolitik bör innebära att utvecklingen inte behöver bli lika allvarlig som i Europa i övrigt.

Diagram 12:6 BNP-tillväxt och arbetslöshet



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Arbetslösheten minskar i kalkylen med ca 1 procentenhet årligen. Produktivitetstillväxten i näringslivet är i genomsnitt 2%. Detta innebär att näringslivets sysselsättningsexpansion under perioden 1995-1998 totalt uppgår till 10% eller ca 270 000 personer. Under samma period faller den offentliga sysselsättningen med ca 60 000 personer. Den totala arbetslösheten (inkl personer i åtgärder) minskar från ca 14% av arbetskraften 1994 till drygt 10% 1998. Med antagandet om oförändrad relation mellan antalet öppet arbetslösa och antal i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer den öppna arbetslösheten mot slutet av perioden att uppgå till ca 5%.

Tabell 12.7 Arbetsmarknaden
Årlig procentuell förändring

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sysselsättning, timmar	-2,9	-4,0	-0,7	0,8	1,3	1,5	1,4
Medelarbetstid	1,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Sysselsättning, personer	-4,1	-4,1	-1,0	0,8	1,3	1,5	1,4
Arbetsutbud, personer	-1,9	-2,5	-0,9	0,6	0,8	0,9	0,9
Arbetslöshet[1]	5,3	6,9	7,0	6,8	6,4	5,8	5,3
Arbetsmarknads-politiska åtgärder[1]	3,7	5,8	7,0	6,8	6,4	5,8	5,3

[1] Procent av arbetskraften.
Källa: Finansdepartementet.

Den finansiella utvecklingen

Bruttosparandet i den svenska ekonomin, dvs. summan av det reala och det finansiella sparandet, var relativt stabilt under 1980-talet. En viss uppgång i bruttosparandets andel av BNP skedde mot slutet av decenniet främst genom att de reala investeringarna och den offentliga sektorns bruttosparande då steg påtagligt. Under 1990-talets inledning har bruttosparandets andel av BNP gått ned till följd av att investeringarna och sparandet i den offentliga sektorn sjunkit.

Det totala finansiella sparandet i den svenska ekonomin, vilket är lika med bytesbalansens saldo, förbättrades under 1980-talets första hälft men minskade under slutet av 1980-talet främst på grund av att det finansiella sparandet i den privata sektorn föll. Avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet medförde en kraftigt ökad utlåning. Hushållens sparande sjönk från omkring 2% av den disponibla inkomsten 1985 till ca -5% i slutet av 1980-talet. Samtidigt steg den offentliga sektorns sparande, framför allt under överhettningsperioden i slutet av 1980-talet, bl a genom att de nominella skattebaserna växte kraftigt och genom att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder var relativt låga.

Efterhand som överhettningen avtog bröts den negativa sparutvecklingen i den privata sektorn. Fallande fastighetspriser och värdeminskningar på andra tillgångar under 1990-talets början, det nya skattesystemet, den stigande arbetslösheten, en ökad osäkerhet inför framtiden etc. bidrog till att vända det privata sparandets utveckling. Hushållens sparkvot steg härmed snabbt och låg under 1992 kring 8%. Företagens finansiella sparande har också ökat markant, främst på grund av låga investeringar.

För den offentliga sektorn utvecklades det finansiella sparandet från början av 1990-talet åt motsatt håll. Överskottet i den konsoliderade offentliga sektorn under slutet av 1980-talet har under 1990-talets inledning övergått i ett växande underskott, vilket för 1993 beräknas motsvara drygt 13% av BNP. Konjunkturnedgången har medfört att skatteinkomsterna minskat samtidigt som kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken och ersättningen till de arbetslösa liksom stödet till banksektorn stigit. De växande underskotten har också inneburit att ränteutgifterna ökat kraftigt.

Växlingen i utvecklingen mellan den privata och den offentliga sektorns finansiella sparande har emellertid inte varit helt symmetrisk. Den kraftiga nedgången av sparandet i den privata sektorn under slutet av 1980-talet möttes inte fullt ut av den offentliga sektorns sparande-uppgång. Detta bidrog i hög grad till den överhettning som uppstod i den svenska ekonomin under slutet av 1980-talet. Bristen på sparande avspeglades i ett ökat underskott i bytesbalansen. Under 1990-talet har den externa balansen successivt förbättrats och underskottet väntas ha eliminerats 1993.

Utifrån de kalkyler över den reala ekonomiska utvecklingen fram till 1998 som redovisats tidigare beräknas bruttosparandet i den svenska ekonomin öka som andel av BNP under den närmaste femårsperioden. Såväl investeringarna som den offentliga sektorns bruttosparande stiger avsevärt. Bruttosparandet i den privata sektorn, vilket för närvarande är mycket högt, beräknas minska som andel av BNP. Det antas emellertid ligga klart över 1980-talets nivå under hela perioden.

Nedgång i den höga sparkvoten men ändå ett högt sparande sett i historiskt perspektiv

Hushållens sparande har stigit kraftigt under 1990-talets inledande år. År 1992 uppgick sparkvoten till 8,1%, vilket är en mycket hög nivå historiskt sett. En viss nedgång förutses för 1993 och 1994. Den konsolidering av hushållens skulder som sker efter den kraftiga låneexpansionen under senare delen av 1980-talet torde efterhand minska i styrka. Detta tillsammans med den påtagligt förbättrade BNP-tillväxten, de ökade realinkomsterna och den sjunkande arbetslösheten kan väntas medföra en fortsatt nedgång i hushållens sparkvot under perioden 1995-1998.

Tabell 12:8 Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparande 1992-1998

	Miljarder kr. 1992	Procentuell förändring Löpande priser						
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Löner	644	0,5	-1,5	2,8	4,6	5,4	6,1	6,0
Transfereringar från off. sektor	347	9,5	6,5	3,4	1,3	-1,0	-1,3	-0,3
Övriga inkomster netto	135	10,1	5,1	10,9	11,5	13,1	11,4	8,5
Direkta skatter och avgifter	286	0,3	1,7	5,4	6,2	5,5	6,1	5,8
Disponibel inkomst	**840**	**5,7**	**1,8**	**3,5**	**3,9**	**4,1**	**4,2**	**4,3**
Konsumtion	**772**	**0,6**	**2,5**	**3,5**	**4,4**	**4,9**	**5,5**	**5,5**
Nettosparkvot, nivå i %		**8,1**	**7,4**	**7,5**	**7,0**	**6,3**	**5,2**	**4,1**

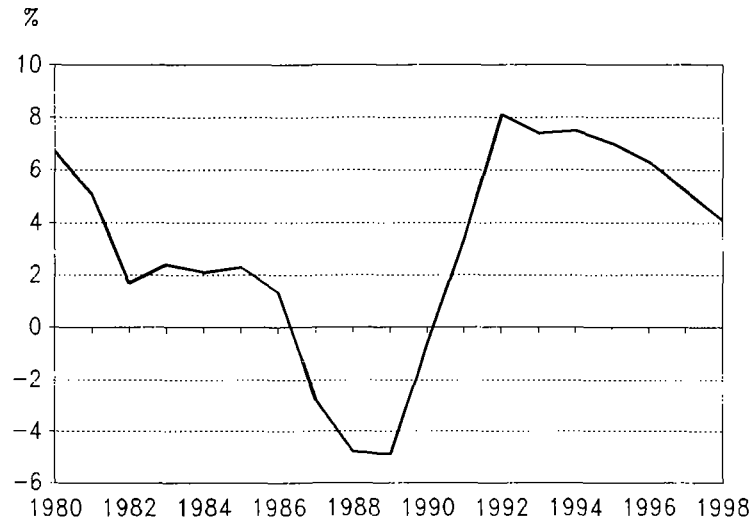
Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Flera faktorer talar emellertid för att denna nedgång blir begränsad och att sparkvoten kan väntas komma att ligga på en förhållandevis hög nivå under perioden fram till 1998. En sådan faktor är att den ekonomiska krisen under 1990-talets inledning sannolikt har en "demonstrations-

effekt" som innebär att sparbenägenheten ökar. Enligt kalkylerna minskar arbetslösheten under perioden, men arbetslöshetsnivån beräknas, även vid slutet av perioden ligga på en för Sveriges del hög nivå. Detta tillsammans med kraven på nedskärningar och förändringar i de offentliga transfereringssystemen medför sannolikt att benägenheten att spara, för att sörja för den sociala tryggheten, ökar. Det viktigaste långsiktiga sparmotivet, de framtida pensionerna, kan också väntas få ökad betydelse framdeles. Dessutom innebär den demografiska utvecklingen att den andel av befolkningen som är i de åldrar som är särskilt sparbenägna växer under 1990-talet. Vidare torde den lägre skatten på kapitalinkomster även långsiktigt stimulera ett högt sparande. Härutöver innebär de ökade kraven på egeninsats vid köp av bostad ett skärpt sparkrav, vilket sannolikt blir märkbart framför allt i de yngre åldersgrupperna.

Under 1993 och 1994 beräknas hushållens sparkvot ligga kring 7 1/2%. I kalkylerna har antagits att denna i utgångsläget historiskt sett mycket höga sparkvot sjunker successivt under femårsperioden och stannar vid ca 4% 1998.

Diagram 12:7 Hushållens sparkvot 1980-1998



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Gynnsam konkurrenskraftsutveckling medför god vinstutveckling i den konkurrensutsatta sektorn

Det finansiella sparandet i företagen, som länge varit negativt, har förbättrats under 1990-talets inledning och beräknas bli positivt 1993. Minskade investeringsvolymer, dämpade lönekostnader, en förbättrad produktivitetsutveckling samt deprecieringen av kronan är bidragande faktorer härtill.

Vinstandelarna i näringslivet, vilka var påtagligt tillbakapressade under 1990 och 1991, steg 1992 och återhämtningen beräknas fortsätta under 1993. Den därmed uppnådda vinstnivån, vilken är i paritet med den som uppnåddes i början av 1970- och 1980-talen, kalkyleras bli ungefär oförändrad under perioden fram till 1998. Enligt kalkylerna skulle härmed det finansiella sparandet i de icke-finansiella företagen ungefärligen ligga kvar på den nivå som uppnåtts 1993, dvs. motsvara 2-3% av BNP fram till 1998. Denna utveckling kan huvudsakligen föras tillbaka på en låg kostnadsutveckling samt en, trots kraftiga ökningar under perioden, förhållandevis låg investeringsnivå.Det är framför allt i industrin som en stark utveckling är att vänta genom den avsevärda konkurrenskraftsförstärkning som skett och den härigenom genererade exportledda tillväxten. För de finansiella företagen, vilka drabbats mycket hårt av fallande tillgångsvärden, kreditförluster etc., kalkyleras det finansiella sparandet däremot sjunka. (Finanskrisen och dess effekter i ett medelfristigt perspektiv behandlas i kapitel 13).

Näringslivets investeringar, som har minskat flera år i rad, beräknas öka avsevärt fram till 1998. Härigenom sjunker företagens finansiella sparande som andel av BNP mot slutet av kalkylperioden.

Tabell 12:9 Företagens inkomster 1992-1998

	Miljarder kr. 1992	Procentuell andel av BNP						
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Driftöverskott, brutto	181	12,6	16,0	16,3	16,6	16,5	16,3	16,1
Transfereringar, netto	-11	-0,8	1,3	0,4	1,5	1,6	0,6	-0,1
Investeringar	167	11,6	9,7	8,9	9,1	9,9	10,6	11,4
Finansiellt sparande	**3**	**0,2**	**7,6**	**7,9**	**8,9**	**8,2**	**6,2**	**4,7**

Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Förbättring av den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns finansiella sparande har försämrats kraftigt under 1990-talets inledande år. För 1993 beräknas underskottet i det finansiella sparandet för sektorn som helhet uppgå till 196 miljarder kronor och därmed motsvara drygt 13% av BNP. Inemot 40% av detta underskott beräknas vara av strukturell karaktär, dvs ej hänförligt till det låga kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. I den reviderade finansplanen presenteras en plan för hur den offentliga sektorns strukturella underskott kan minskas successivt och elimineras fram till 1998. Programmet innebär årliga budgetförstärkningar med 10 miljarder i fasta priser samt realt oförändrade offentliga konsumtionsutgifter under perioden fram till 1998.

Skattekvoten, dvs skatterna och avgifternas andel av BNP som år 1993 uppgår till ca 49%, beräknas vara ungefär oförändrad under perioden fram till 1998. Som nämndes inledningsvis förutsätts ett ökat skatteuttag från hushållen under perioden som ett led i konsolideringen av den

offentliga sektorns finanser. Vid oförändrade skatteregler sjunker skattekvoten. Härtill bidrar för det första den "duala" utvecklingen av ekonomin framdeles, dvs att den konkurrensutsatta sektorn beräknas växa snabbare än den skyddade sektorn. Detta har en dämpande effekt på skatteintäkterna på grund av att den konkurrensutsatta sektorn genererar förhållandevis låga skatteintäkter bl.a. genom att mervärdeskatt inte utgår på den förhållandevis snabbt växande exporten. Vidare är vissa punktskatter bestämda i kronor och ören i stället för i procent av värdet. Prisökningar medför därför realt sjunkande punktskatter, vilket leder till en sänkning av skatternas andel av BNP.

Tabell 12:10 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1992-1998

	Miljarder kr. 1992	Procentuell andel av BNP						
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Inkomster	**881**	**61,4**	**57,8**	**57,7**	**56,2**	**55,3**	**55,5**	**55,4**
Skatter och avgifter	735	51,1	49,2	49,2	49,2	49,0	49,2	49,2
Övriga inkomster	147	10,2	8,6	8,5	7,0	6,3	6,3	6,2
Utgifter	**993**	**69,1**	**71,2**	**68,8**	**66,7**	**64,3**	**61,6**	**59,0**
Transfereringar till hushåll	347	24,2	25,4	25,4	24,5	23,1	21,6	20,4
Övriga transfereringar	123	8,5	8,8	6,5	6,2	6,0	5,8	5,6
Ränteutgifter	84	5,8	6,7	7,1	7,0	6,9	6,7	6,3
Konsumtion	401	27,9	27,6	27,0	26,3	25,5	24,8	24,1
Investeringar	39	2,7	2,9	2,8	2,7	2,8	2,7	2,7
Finansiellt sparande	**-112**	**-7,8**	**-13,4**	**-11,1**	**-10,5**	**-9,0**	**-6,1**	**-3,6**
därav								
Stat	-161	-11,2	-16,3	-12,8	-10,8	-9,2	-6,6	-4,3
Socialförsäkring	40	2,8	2,3	2,0	1,4	1,1	0,9	0,8
Kommun	9	0,7	0,6	-0,3	-1,1	-0,8	-0,5	-0,1
Strukturellt finansiellt sparande	**-42**	**-2,9**	**-4,7**	**-3,4**	**-3,6**	**-3,1**	**-1,6**	**0,1**
Offentlig sektorns nettoskuld	-11	-0,8	-14,2	-24,9	-34,2	-41,5	-45,4	-46,7

Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Den offentliga sektorns utgifter beräknas minska från ca 71% av BNP 1993 till att motsvara ca 59% 1998. Det är härvid att märka att andelen 1990 uppgick till omkring 61%. Exklusive ränteposten minskar andelen från ca 64,5% 1993 till omkring 53% 1998. Nedgången har till stor del sin grund i förändringar i transfereringarna. Viktiga förutsättningar för kalkylen är att den offentliga konsumtionsvolymen minskar med 1% årligen under perioden samt att ovan redovisade budgetförstärkningsprogram i övrigt genomförs. Underskottet i *statens* finansiella sparande minskar från att motsvara ca 16% av BNP 1993 till att motsvara drygt 4% 1998.

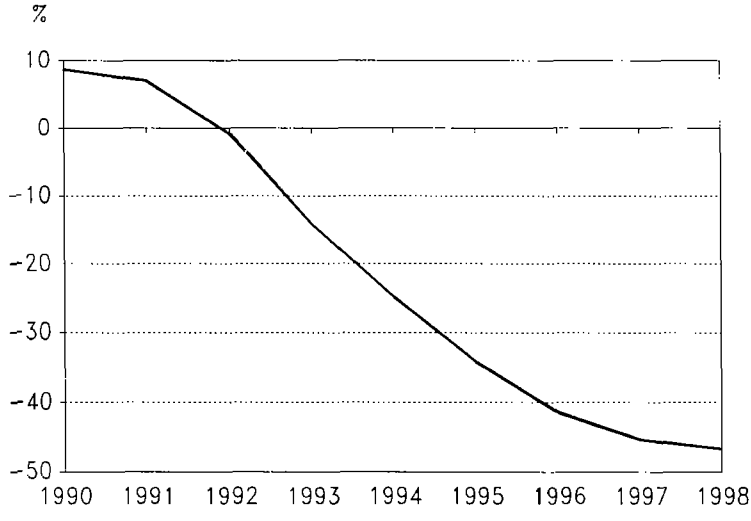
Det finansiella sparandet i *kommunerna* ökade kraftigt 1992 och uppvisade då ett överskott på drygt 9 miljarder kronor efter att ha uppvisat underskott varje år sedan 1985. För 1993 beräknas ett överskott i det finansiella sparandet i samma storleksordning. Överskotten har sin grund i att skatteinkomsterna, till följd av eftersläpningseffekter, fortsatt

att öka avsevärt medan utgiftsutvecklingen, på grund av en lägre löne- och prisökning, dämpats påtagligt. Genom att skatteinkomsterna, till följd av nedgången i aktiviteten i den svenska ekonomin, dämpas försämras kommunernas finansiella sparande avsevärt 1994. Under perioden 1995 till 1998 beräknas det finansiella sparandet till att börja med uppvisa förhållandevis stora underskott för att sedan förbättras. Med kalkylens förutsättningar uppstår ett mindre överskott 1998. (Kommunerna behandlas närmare i Bil 6.)

Det finansiella sparandet i *socialförsäkringssektorn* har sjunkit under de senaste åren och beräknas motsvara drygt 2% av BNP 1993. Andelen kalkyleras fortsätta att sjunka till ca 1% 1998. Orsaken till denna utveckling är i huvudsak att pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna i ATP-systemet.

Enligt kalkylerna förbättras det *totala finansiella* sparandeunderskottet i den offentliga sektorn från att motsvara nära 13 1/2% av BNP 1993 till att motsvara drygt 3 1/2% 1998. Det i utgångsläget mycket stora underskottet i de offentliga finanserna reduceras sålunda avsevärt. Det strukturella underskottet elimineras helt. Emellertid uppkommer varje år under perioden likväl avsevärda underskott i det offentliga finansiella sparandet. Härmed ökar den *offentliga nettoskulden*, vilken 1993 motsvarade drygt 14% av BNP, till motsvarande 46 1/2% av BNP 1998, se diagram 12:8.

Diagram 12:8 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning
Andel av BNP

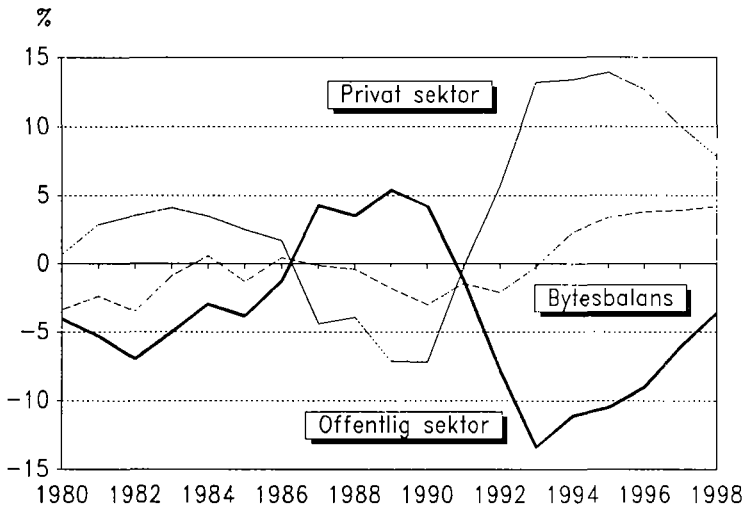


Källa: Finansdepartementet

Det totala finansiella sparandet förbättras och bytesbalansen uppvisar överskott

Summan av de olika sektorernas finansiella sparande, vilket motsvarar bytesbalansens saldo, beräknas öka successivt under den närmaste femårsperioden. Förbättringen av den offentliga sektorns finansiella sparande motverkas av att det för närvarande förhållandevis höga finansiella sparandet i den privata sektorn väntas avta något. Nedgången i det privata finansiella sparandet beräknas emellertid bli mindre än uppgången i den offentliga sektorns sparande. Som andel av BNP kalkyleras överskottet i bytesbalansen växa från drygt 2% 1994 till drygt 4% 1998.

Diagram 12:9 Finansiellt sparande 1980-1998
Andel av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Den svenska sparbalansen beräknas uppvisa flera särdrag under perioden fram till 1998. Överskottet i bytesbalansen, som andel av BNP, ligger på en historiskt sett hög nivå. Det privata sparandet är högt, även om det avtar något. Särskilt anmärkningsvärt, sett i ett historiskt perspektiv, är den höga nivån för icke-finansiella företag.

Trots relativt snabb ekonomisk tillväxt och omfattande besparingar kommer det offentliga sparandeunderskottet att vara betydande även i slutet av perioden. Det strukturella underskottet elimineras emellertid och förloppet indikerar gradvis minskade finansiella spänningar. Den sanering av de offentliga finanserna som genomförs under kalkylperioden förbättrar förutsättningarna för sänkta räntor och ökar sannolikheten för en god realekonomisk utveckling.

13 Hot mot en balanserad utveckling av svensk ekonomi

Den svenska ekonomin befinner sig i en mycket besvärlig situation präglad av djup lågkonjunktur och långtgående strukturell obalans. De historiska erfarenheterna av hur en anpassning till mer normala förhållanden skulle kunna gå till är ytterst begränsade. De senaste årens utveckling - såväl i Sverige och utomlands - har visat att starka och svåranalyserade krafter påverkar det ekonomiska förloppet. I detta kapitel diskuteras närmare påtagliga hot mot en balanserad utveckling av den svenska ekonomin.

Den internationella tillväxten kan bli lägre än förutsett. Stora anpassningsproblem i de ledande länderna, höga realräntor och restriktioner på det handelspolitiska området är några faktorer som kan påverka utvecklingen i negativ riktning. Därmed försämras också högst påtagligt Sveriges möjligheter att uppnå en god tillväxt under de kommande åren.

Ett annat hot emanerar från de finansiella obalanser som föreligger i den svenska ekonomin. Om företag och hushåll upplever att balansen mellan tillgångar och skulder är otillfredställande och strävar efter en fortsatt konsolidering av sin finansiella ställning, kan investeringar och konsumtion komma att utvecklas svagare än vad som angivits i huvudkalkylen.

En relativt hög tillväxt beräknas vara möjlig att uppnå, samtidigt som inflationstakten ligger på en nivå som t.o.m. är lägre än i omvärlden. Detta ställer stora krav på arbetsmarknadens flexibilitet och en väl fungerande lönebildning. Om dessa förutsättningar inte uppnås, kommer också utvecklingen att bli sämre än kalkylerat.

Motorn i tillväxten under perioden fram till 1998 måste vara den konkurrensutsatta sektorn. I utgångsläget utgör den dock en relativt liten del av ekonomin. Någon djupgående strukturell förändring inom industrin kan inte förväntas i ett så begränsat tidsperspektiv. För att kalkylens gynnsamma utveckling ska vara möjlig att uppnå måste befintliga företag uppvisa en mycket hög grad av flexibilitet och expansionskraft.

13.1 En sämre internationell utveckling

Om den internationella utvecklingen blir sämre ...

Den kalkyl över den medelfristiga utvecklingen av den svenska ekonomin som presenteras i föregående kapitel bygger på en relativt optimistisk bedömning av den ekonomiska utvecklingen i omvärlden fram till 1998. BNP-tillväxten i OECD-området kalkyleras där i genomsnitt uppgå till 2 3/4 % per år under perioden 1995-1998. I ett historiskt perspektiv innebär detta likväl en tämligen måttlig tillväxttakt. Flera faktorer bidrar härtill. Återhämtningen av den internationella konjunkturen förväntas bli förhållandevis dämpad eftersom de stora ekonomierna inte är i fas med varandra. Detta verkar utjämnande på konjunktursvängningarna. Effekter av skuldkonsolidering i såväl hushåll som företag håller tillbaka efterfrågan i många länder. Flertalet OECD-länder har vidare stora

underskott i de offentliga finanserna, vilket gör att behovet av budgetsanering är betydande. Detta verkar också återhållande på den ekonomiska aktiviteten. Det finns dessutom tecken på att de mer långsiktiga tillväxttakterna kommer att bli lägre framöver än vad de varit historiskt, bl a i USA.

Den internationella tillväxt som bedömts som mest trolig, och som lagts till grund för den medelfristiga kalkyl som redovisats i föregående kapitel, är sålunda relativt låg sedd i ett historiskt perspektiv. Det kan emellertid inte uteslutas att utvecklingen blir svagare än vad som antagits i kalkylen. Återhämtningen i USA kan komma att hämmas av en långsam uppgång av sysselsättning och hushållsinkomster. Hushållens benägenhet att minska sparkvoten ytterligare från den mycket låga nivån i utgångsläget torde vara mycket begränsad. I Japan förutses anpassningsprocesserna dra ut på tiden. Effekterna av skuldsanering etc på hushållen kan visa sig bli större än beräknat. Företagens investeringar kan dämpas till en nivå mer i linje med övriga industriländer. Nedgången i Tyskland riskerar att förlängas och fördjupas, vilket då håller tillbaka tillväxten i övriga delar av Europa. Handelspolitiska restriktioner, utebliven överenskommelse om liberalisering av världshandeln inom ramen för GATT etc kan också komma att verka hämmande på världsekonomin.

Det föreligger sålunda en viss risk att BNP-tillväxten i omvärlden blir lägre än vad som antagits i den redovisade kalkylen. Marknadstillväxten för Sveriges export skulle härmed dämpas påtagligt. I ett sådant alternativt scenario kan den internationella prisutvecklingen också antas bli lägre. Under normala omständigheter skulle då även räntenivåerna tendera att sjunka, något som sannolikt skulle leda till lägre räntor även i Sverige. Osäkerhet om takten i det europeiska samarbetets framtida utveckling, valutasystemens och den ekonomiska politikens utformning etc. kan emellertid föra med sig en utveckling med förhållandevis höga internationella räntor, såväl nominella som reala. Detta skulle verka dämpande på tillväxten i omvärlden och även motverka en tillväxtstimulerande räntenedgång i Sverige. Det kan heller inte uteslutas att en sådan osäkerhet tar sig uttryck i en ökad sparbenägenhet hos hushåll och företag, vilket verkar återhållande på efterfrågan och produktionstillväxten.

En kvantifiering av dessa risker i termer av BNP-tillväxt etc är givetvis mycket vansklig. Med utgångspunkt från de riskfaktorer som berörts ovan kan det emellertid bedömas rimligt att räkna med att den årliga BNP-tillväxten i OECD-området kan bli åtminstone 1/2% lägre under kalkylperioden än vad som antagits i den i föregående kapitel redovisade kalkylen.

... drabbas Sverige hårt

Om den internationella ekonomin skulle utvecklas i enlighet med de farhågor som skisseras ovan kan följderna för den svenska ekonomin bli allvarliga. Två av de viktigaste förutsättningarna för grundkalkylens återhämtning kan i ett sådant scenario äventyras. Om marknadstillväxten

för svensk export blir väsentligt lägre riskerar exportexpansionen att bli för svag för att kunna ge den inhemska ekonomin nödvändig draghjälp. Om den svenska räntenedgången dessutom uteblir kan de finansiella obalanserna komma att ge upphov till betydligt större skadeverkningar på den reala ekonomin än vad som förutsätts i grundkalkylen.

Den konkurrensutsatta sektorns andel av ekonomin är inte tillräckligt stor för att i sig själv trots kraftig tillväxt kunna pressa ned den totala arbetslösheten i någon högre grad. Emellertid spelar exporten en viktig roll i det återhämtningsförlopp för hela ekonomin som skisseras i grundkalkylen. Under åren 1994 och 1995 ökar exporten med totalt drygt 17%. Denna expansion får direkta följdverkningar för den inhemska ekonomin genom ökade investeringar, inkomster och sysselsättning. Genom att exportexpansionen dämpar arbetslösheten ger den också upphov till en ökad optimism och framtidstro hos hushållen. Därigenom bidrar den i hög grad till att hushållens sparkvot vänder nedåt och därigenom till en ökad privat konsumtion. Denna konsumtionsefterfrågan är i sin tur en förutsättning för att investeringstillväxten i de skyddade sektorerna ska ta fart. Om världsmarknadstillväxten de närmaste åren skulle bli avsevärt lägre samtidigt som svensk export inte förmår återvinna marknadsandelar i högre utsträckning än vad som förutsätts i grundkalkylen blir exportuppgången alltför svag för att kunna fungera som en sådan tillväxtmotor.

En viktig fråga vad gäller möjligheterna till en kraftig expansion är hur avgörande själva *tillväxten* av våra exportmarknader är i den nuvarande situationen. Förbättringen av det relativa kostnadsläget för den svenska industrin förutsätts bli mycket kraftig. Man kan hävda att möjligheterna att vinna andelar på den befintliga marknaden bör vara mycket stora i en sådan situation. Storleken på de marginaltillskott som bestäms av marknadstillväxten skulle då inte behöva vara så viktiga för exportutvecklingen. Stora delar av svensk exportindustri arbetar emellertid på marknader där det existerar avsevärda trögheter när det gäller möjligheterna att med priskonkurrens erövra nya kunder. Långa kontraktstider, traditionellt etablerade kundrelationer etc. förhindrar snabba växlingar från en leverantör till en annan. I sådana avseenden är rörligheten sannolikt större vid en expansiv utveckling med många nyetablerade företag. Därigenom skulle det gå lättare att snabbt vinna marknadsandelar vid en hög marknadstillväxt. *Den svenska ekonomins känslighet för variationer i världsmarknadstillväxten skulle då vara extra stor i den nuvarande situationen.*

Ovanstående diskussion har främst berört de direkta följderna av en långsammare världmarknadstillväxt. Det internationella hotscenario som diskuteras ovan innebär också fortsatta finansiella störningar med högre räntenivåer och större räntemarginaler gentemot hushåll och företag. En sådan utveckling skulle för svensk del bli extra problematisk. Grundkalkylens konsumtions- och investeringsbeteende baseras på en gradvis sjunkande räntenivå. En bestående hög ränta skulle innebära fortsatt press nedåt på tillgångspriserna. För hushållens del skulle främst lägre bostadspriser ge upphov till ytterligare behov av skuldkonsolidering.

Därmed skulle hushållssparandet öka och den privata konsumtionen bli lägre.

Fallande priser på företagens tillgångar skulle också minska deras belåningsutrymme och därigenom hämma investeringarna. Därtill kommer att färre investeringsprojekt blir lönsamma vid en högre räntenivå. Ovanstående scenario accentuerar också de risker för störningar i det finansiella systemet som diskuteras i kapitel 13.2.

Slutsatsen blir att ett scenario för den internationella ekonomin med lägre tillväxt och högre räntor skulle få mycket negativa konsekvenser för den svenska ekonomin. Exporten räcker i ett sådant fall inte till som motor i ett återhämtningsförlopp. De inhemska anpassningsproblemen som finns i ekonomin fördjupas. Arbetslösheten riskerar att permanentas på en mycket hög nivå och saneringen av statsfinanserna skjuts på framtiden.

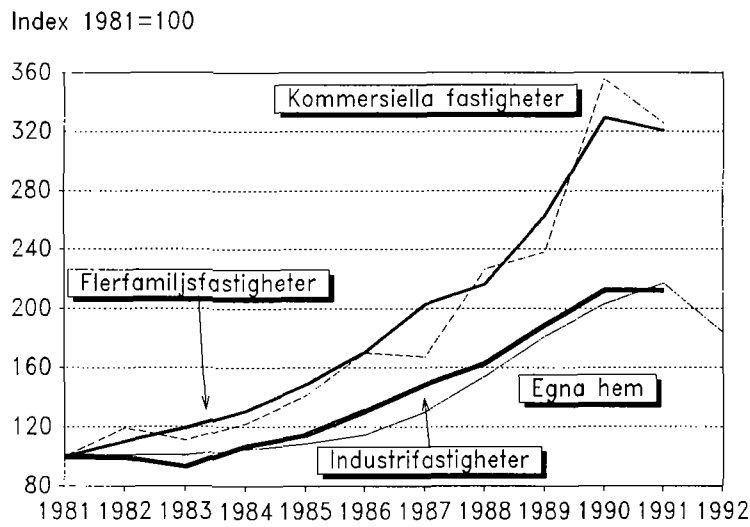
13.2 Utdragna anpassningsprocesser på de finansiella marknaderna

I kalkylen över den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1998 har antagits att de stora obalanser som karaktäriserat det svenska finansiella systemet kommer att klinga av under de närmaste åren. Några kraftiga begränsningar av kreditutbudet antas således inte föreligga på lite längre sikt. Hushållens och företagens efterfrågan på krediter under senare delen av 1990-talet antas inte i någon högre grad hämmas av fortsatt försiktighet och en vilja att ytterligare konsolidera sin ställning. Båda dessa villkor måste vara uppfyllda för att den kalkylerade tillväxten skall uppnås. Erfarenheter från andra länder pekar dock på att anpassningsprocessen kan komma att ta ännu längre tid. Ett exempel är USA, där motsvarande process hämmade tillväxten under lång tid, trots en mycket expansiv penningpolitik. Om de finansiella störningarna blir mer långvariga uppstår allvarliga effekter på den reala ekonomin. I detta avsnitt diskuteras riskerna för en mer utdragen anpassning, där både utbud och efterfrågan på krediter utvecklas svagt under en längre period.

Krisens nuläge

I samband med avregleringen av kreditmarknaderna expanderade både företag och hushåll sin skuldsättning. Den ökade tillgängligheten på krediter utnyttjades i stor utsträckning till att investera i olika typer av fastigheter, såväl bostäder som kommersiella lokaler. Priserna drevs därmed upp, vilket ökade säkerheternas värde och möjliggjorde ytterligare skuldsättning. En prisbubbla uppstod för framför allt kommersiella fastigheter och flerbostadshus, se diagram 13:1.

Diagram 13:1 Prisutvecklingen på olika fastighetstyper



Anm.: Egna hem 1992 utveckling under loppet av året
Källa: Statistiska centralbyrån

När förutsättningarna förändrades, bl.a. genom lägre tillväxt, sänkt inflationstakt och som en följd av skattereformen minskad skattelättnad för ränteutgifter, vändes prisuppgången i sin motsats.

Många fastighetsköp hade genomförts med mycket låga krav på direktavkastning. I kalkylen låg ofta en förväntan om fortsatt prisuppgång, vilket genom försäljningar skulle trygga företagets likviditet. Övergången från prisuppgång till prisfall förändrade radikalt förutsättningarna för dessa fastighetsköp, både soliditets- och likviditetsmässigt. Följden har blivit att en mängd fastighetsrelaterade företag gått omkull. Bankernas kreditförluster har ökat dramatiskt och uppgick enligt Finansinspektionen till ca 70 mdr. kr. 1992. Av dessa kreditförluster är nära 50% fastighetsrelaterade medan övriga förluster främst beror på lågkonjunkturens effekter inom andra branscher. Trots en i många fall god intjäningsförmåga står nu många banker inför akuta insolvensproblem. Staten ligger f.n. i förhandlingar angående stödåtgärder gällande Gota bank, SE-banken, Sparbanken Sverige samt Föreningsbanken. Hittills har stödinsatserna uppgått till ca 44 mdr kr, vilket motsvarar ca 3% av BNP. Staten har dock gjort garantiåtaganden på ytterligare ca 30 mdr. kr.

Effekter på den reala ekonomin: Kreditefterfrågan

Den hittills kraftigaste reala effekten av krisen är att byggandet i olika former avtagit avsevärt. Förklaringen är att lägre fastighetspriser gör byggande olönsamt eftersom det då oftast är billigare att köpa befintliga byggnader än att bygga nytt. Bostadsinvesteringarna minskade förra året med 6,5% och beräknas rasa med ytterligare 57% t.o.m. 1994.

Prognosen för byggnadsinvesteringarna totalt lyder på en minskning med 13 resp. 15% i år och nästa år. Från 1991 till 1994 väntas minskningen av byggnadsinvesteringarna ha givit ett negativt bidrag till BNP på ca 3,5 procentenheter. Att fallet blivit så stort beror även på att byggnadsinvesteringarna var mycket höga före nedgången, vilket var en konsekvens av de dåvarande höga priserna. Detta visar vilka problem den reala ekonomin utsätts för vid stora prisfall på ekonomiskt centrala tillgångsmarknader.

En annan effekt på den reala ekonomin av prisfallet på bostäder och andra tillgångar är den sjunkande efterfrågan från hushåll och företag som beror på minskade förmögenhetsvärden. För hushållens del påverkar detta både konsumtion och investeringar genom att hushållen blivit fattigare samt genom minskade möjligheter att utöka sina krediter. Egnahemspriserna har t.o.m. 4:e kvartalet 1992 i genomsnitt sjunkit med ca 15% sedan toppnivån 1991. I vissa regioner har prisfallet varit mer dramatiskt än så. I många fall är marknadsvärdet på huset t.o.m. lägre än skulden, vilket eliminerar möjligheten till ökad belåning samt skapar starka incitament för amorteringar. Sjunkande tillgångspriser har på detta och många andra sätt medverkat till konsumtionen föll med nästan 2% i fjol. De allt lägre fastighetspriserna har även drabbat många företag och bidragit till minskade investeringar, både genom att nyinvesteringar blivit olönsamma jämfört med att köpa befintliga tillgångar och genom allmänt sjunkande soliditet.

Kreditutbud

Frågan om det föreligger en överdriven återhållsamhet med att låna ut, sk credit crunch, har länge varit föremål för en het debatt. Vissa undersökningar har gjorts, men resultaten har inte kunnat ge någon entydig bild. Helt klart är att bankerna med tiden blivit restriktivare i sin utlåning. Detta är naturligt eftersom oförsiktig utlåning var en viktig orsak till de problem som nu drabbat finanssektorn. Denna anpassning av bankernas riskbenägenhet är därför i grunden positiv. Frågan är dock om utlåningen blivit så restriktiv att i grunden lönsamma projekt stoppas, eller t.o.m. att långsiktigt livskraftiga företag går omkull. Som redan konstaterats är frågan svår att besvara, men med tanke på de uppenbara svårigheter som är kopplade till riskbedömning förefaller det inte troligt att denna nu plötsligt skulle vara optimal. En viss överreaktion från bankernas sida kan i detta perspektiv inte uteslutas.

Kreditutbudets utveckling beror dock inte bara på bankernas vilja att låna ut, utan också på deras faktiska möjligheter. I dagsläget står många banker inför akuta insolvensproblem. En direkt följd av detta är att bankernas utlåningsmöjligheter starkt begränsats. I vilken mån detta påverkat den reala ekonomin är inte uppenbart, med tanke på den mycket svaga investeringsefterfrågan som råder p.g.a. lågkonjunkturen. En bidragande orsak till att den efterfrågade kreditvolymen är så låg är att utlåningsräntorna, särskilt de reala räntorna efter skatt, är mycket höga. Förklaring till detta är bl.a. att banker och bostadsinstitut ökat sina

marginaler mellan in- och utlåning, vilket i sin tur är en konsekvens av de ökade kreditförlusterna i kombination med bristfällig konkurrens. Enligt Riksbankens beräkningar uppgick den genomsnittliga skillnaden mellan bankernas in- och utlåningsräntor per den 31 december 1992 till 7,4 procentenheter. De höga marginalerna verkar dämpande på investeringar och konsumtion och utgör ytterligare ett exempel på hur den finansiella krisen återverkat på den reala ekonomin.

En mer utdragen kris

De problem som nu vidlåder de finansiella marknaderna är inte unika för Sverige. Liknande förlopp med kraftiga prisuppgångar följda av prisfall och soliditetsproblem samt därav följande låga investeringar och återhållsam konsumtion, har drabbat t.ex. USA, Canada, Storbritannien, Norge och Finland. Erfarenheter från dessa länder antyder att det kan ta avsevärd tid innan effekterna på den reala ekonomin klingar ut. Hur ser risken för ett mer utdraget förlopp ut för Sveriges del?

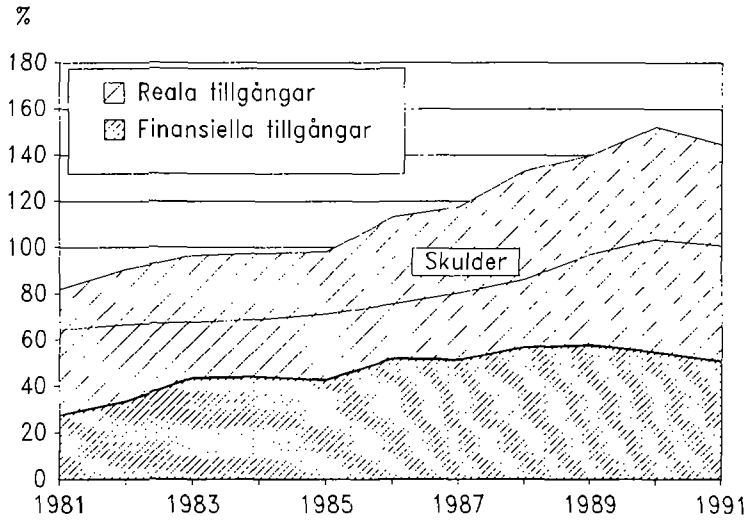
De finansiella instituten

Kredittillgången riskerar att utgöra en tillväxtrestriktion under kalkylperioden, dels som en följd av begränsad kapitalbas i banker och andra finansiella institut, dels p.g.a bestående höga räntemarginaler mellan in- och utlåning. Bankernas intjäningsförmåga kommer troligen att behöva ligga högt under en relativt lång tid framöver. Hur lång period detta gäller är mycket ovisst, då det till stor del styrs av hur de framtida kreditförlusterna utvecklas, vilket i sin tur beror på tillgångspriserna. Det är inte omöjligt att det stöd bankerna erhåller från staten kommer att ställa krav på den framtida intjäningsförmåga. Följaktligen föreligger det en risk för att räntemarginalerna kommer att fortsätta att ligga på en historiskt sett hög nivå, samtidigt som tillväxten av kapitalbasen hämmas som en konsekvens av tidigare och tillkommande kreditförluster. Dessa problem kan i viss mån dämpas som en följd av den internationellt integrerade kapitalmarknaden. In- och utlåning kan i större utsträckning komma att ske via utlandet samtidigt som utländska banker kan etablera sig i Sverige, t.ex. genom uppköp av hela eller delar av befintliga banker. Utländskt kapital kan då bidra till den svenska kreditförsörjningen samtidigt som räntemarginalerna reduceras genom ökad konkurrens.

Företagen

Skulduppbyggnaden inom icke-finansiella företag har medfört en ökad sårbarhet med avseende på utlåningsräntorna. Företagens skuldsättning har ökat från drygt 70% av BNP 1985 till drygt 100% under 1990-1991. Ökningen av lånen i svenska kronor, vilket motsvarar ungefär hälften av den totala uppgången, avsåg till ca 50% fastighetsföretag.

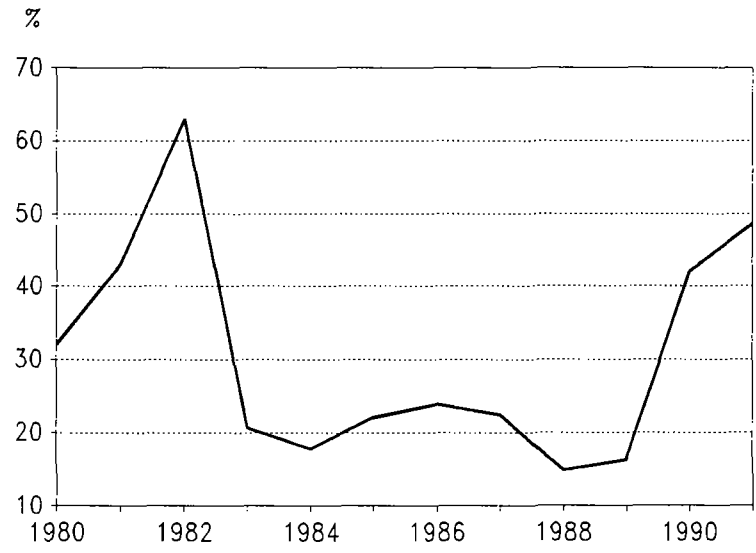
Diagram 13:2 Icke finansiella företags skulder samt reala och finansiella tillgångar i relation till BNP



Anm.: I reala tillgångar ingår kommersiella-, industri samt flerbostadsfastigheter. Skulder är exklusive Svensa koncernskulder, Svenska handelskrediter samt övriga skulder. Finansiella tillgångar är exklusive Svenska koncernfordringar, Svenska handelskrediter, tillgångar i utlandet samt övriga tillgångar.
Källa: Statistiska centralbyrån

Som framgår av diagram 13:2 medförde den påtagliga prisuppgången på fastighetsmarknaden under slutet av 1980-talet att de icke-finansiella företagens nettoförmögenhet (d.v.s. skillnaden mellan de två översta kurvorna) ökade trots höjd skuldsättningsgrad. I och med att priserna på kommersiella fastigheter och flerbostadshus fallit snabbt ser dock företagens nuvarande situation betydligt sämre ut än 1991. Hårdast har fastighetsrelaterade företag drabbats, men även andra företag har fått en betydande obalans mellan tillgångar och skulder.

Diagram 13:3 Icke finansiella företags ränteutgiftsnetto i relation till rörelseresultat efter avskrivningar



Anm.: SNI 1-9 exklusive fastighetsbolag och statliga affärsverk
Källa: Statistiska centralbyrån

Diagram 13:3 demonstrerar hur nettoräntekostnaden utvecklats för icke-finansiella företag exkl. fastighetsförvaltning och statliga affärsverk. Som synes upptar räntekostnaden en allt större andel av resultatet. Detta har ökat företagens sårbarhet och därmed incitamenten att dra ned skuldsättningen. Genom att de reala tillgångarna samtidigt minskat i värde förstärks incitamenten till skuldminskningar. En ekonomisk återhämtning i enlighet med kalkylen ställer krav på förhållandevis höga investeringar, bl.a. i K-sektorn. För att möjliggöra detta måste utlåningsräntorna sjunka och lönsamheten öka. I detta perspektiv framstår risken i framtiden som relativt olika för exportföretag respektive hemmamarknadsorienterade företag. Exportföretagen beräknas förbättra sin lönsamhet avsevärt under de närmaste åren, vilket underlättar investeringsmöjligheterna. Dessa relativt stora företag har också bättre möjligheter än småföretagen att finna finansiering utomlands.

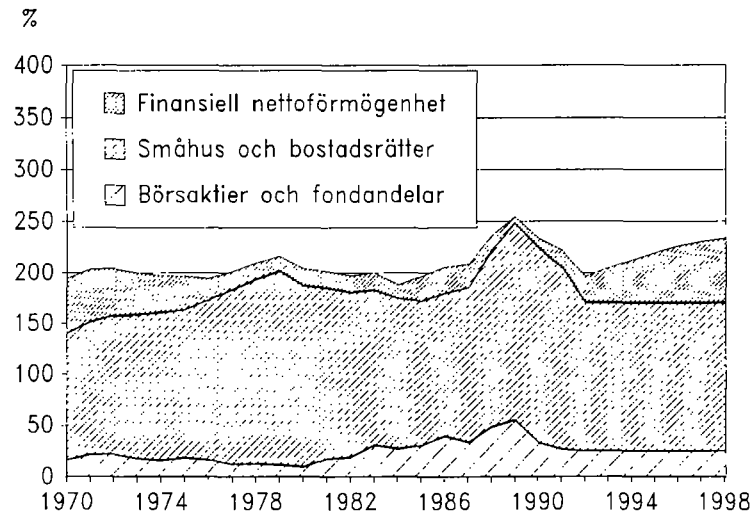
Risken är större för att de hemmamarknadsorienterade företagen kommer att hålla tillbaka sina investeringar under kalkylperioden. Dels bidrar en svag inhemsk efterfrågan till att lönsamheten inte förbättras på samma sätt som i exportföretagen, dels har framför ellt de mindre hemmamarknadsföretagen inte samma möjligheter att finna alternativ finansiering vid sidan av bankerna. Om dagens höga marginaler mellan in- och utlåning skulle bli bestående innebär det en allvarlig restriktion för investeringar inom hemmamarknadsföretagen samt för hushållens investeringar i bl.a. bostäder och andra varaktiga konsumtionsvaror. Ett eventuellt fortsatt fall i fastighetspriserna skulle dessutom ytterligare skärpa kraven på skuldavveckling. En sådan konsolidering skulle dämpa investeringsincitamenten för småföretagen än mer. Med tanke på att

prisuppgången under 1980-talet bidrog till att företagens fastighetsinnehav genomsnittligt ökade nära 5 gånger i värde bör fallhöjden från toppnivån vara avsevärd. I vilken mån denna process kommer att fortsätta är dock svårt att avgöra.

Hushållen

De svenska hushållens skuldsättning ökade kraftigt i samband med kreditmarknadens avreglering. Under 1980-talet som helhet har dock skuldsättningen i t.ex Storbritannien ha ökat betydligt mer. Relateras de svenska hushållens skuldstock till disponibel inkomst visar det sig dessutom att denna kvot redan kommit ned till nivån före kreditmarknadens avreglering. Detta har åstadkommits genom den remarkabla sparkvotshöjning som hushållen genomfört sedan 1989. Sett ur denna synvinkel verkar sålunda hushållens skuldproblem inte vara speciellt allvarligt i Sverige. Kostnaden för skulden är dock mer betungande nu än tidigare, vilket till en del har att göra med att ränteavdragen minskade i värde genom skattereformen. Detta innebär i sin tur att det krävs en fortsatt amortering av hushållens skuldstock. Med det finansiella sparande som grundkalkylen bygger på finns det dock ett ordentligt utrymme för fortsatta amorteringar.

Diagram 13:4 Hushållens nettoförmögenhet i relation till disponibel inkomst



Anm.: Förmögenhetsutvecklingen 1993-1998 är grundad på sparande enligt kalkyl samt antagande om att aktie- och bostadstillgångar utvecklas som disponibel inkomst.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I diagram 13:4 visas hur hushållens nettoförmögenhetskvot beräknas utvecklas, under förutsättning att bostads- och aktieförmögenheten följer disponibelinkomstutvecklingen från år 1993 till år 1998. Från dagens nivå ökar hushållens nettoförmögenhetskvot kontinuerligt för att 1998 ligga på en historiskt sett mycket hög nivå. En kärnfråga i detta

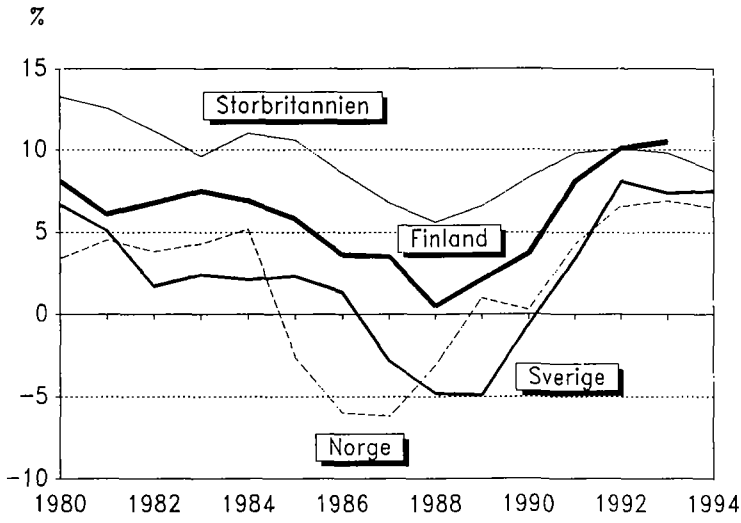
sammanhang är naturligtvis hur priserna för egnahem och bostadsrätter utvecklas. Genom att bostäderna utgör ca hälften av hushållssektorns totala tillgångar ger prisfluktuationer stora genomslag på hushållens samlade förmögenhet. En genomsnittlig prisförändring med 10% motsvarar en förändring av hushållssektorns nettoförmögenheten med ca 120 mdr kr. Ett fortsatt prisfall skulle därmed kunna få en uppdragande effekt på sparkvoten. Om hushållen ändrar sitt finansiella sparande följande år med t.ex. 1/10 av nämnda förmögenhetsförändring så motsvarar dessa 12 mdr. kr. en konsumtionsändring på ca 1,6%, som i sin tur kan ändra BNP med ca 0,5%. Fortsatta prisfall för egnahem och bostadsrätter, liksom en kanske lika trolig återhämtning, kan således få betydelsefulla effekter för konsumtions- och produktionsutvecklingen. Att prognosticera bostadspriserna fortsatta utveckling är mycket svårt, men erfarenheter från andra sektorer och länder kan ge en viss ledning i analysen.

Som framgick ur diagram 13:1 var prisuppgången på småhus under 1980-talet inte lika markant som för kommersiella fastigheter och flerbostadshus. Detta innebär att det totala prisfallet på hushållens tillgångar sannolikt inte kommer att bli lika kraftigt som för fastighetsföretagen. Vidare har bostadspriserna redan fallit relativt mycket i jämförelse med många andra länder. I både Storbritannien och USA har de genomsnittliga priserna nätt och jämnt sjunkit i nominella tal, medan priserna i Norge har fallit mer. I Norge har dessutom priserna gått ned under en följd av år, vilket sammanfallit med en mycket svag utveckling av den privata kosumtionen. Också i jämförelse med Norge måste dock den svenska anpassningen anses ha varit relativt hastig, även om den totala prissänkningen för Norges del varit något större. En tolkning av detta skulle kunna vara att den svenska prisnedgången till stor del redan har inträffat. En annan tolkning är att obalansen i Sverige är större än i Norge.

Prisutvecklingen på bostäder beror bl.a. på ränteläget och i synnerhet realräntan efter skatt som under senare år höjts markant. Ökningen förklaras av skattereformen, vilken medförde lägre skattelättnad för utgiftsräntor, den hastiga nedväxlingen av inflationen samt en höjning av det nominella ränteläget. Med den stabilt låga inflationstakt som antagits i kalkylen kan fortsatt höga räntor leda till förhållandevis låga fastighetspriser, även framdeles. I sammanhanget kan det vara på sin plats att konstatera att en sänkning av det allmänna ränteläget i framtiden knappast kommer att höja hushållens disponibla inkomst efter ränteutgifter, i och med den förväntade kraftiga ökningen av hushållens räntebärande tillgångar. En ändring av räntan kommer i stället att påverka hushållens konsumtion och investeringar främst via effekter på tillgångspriser.

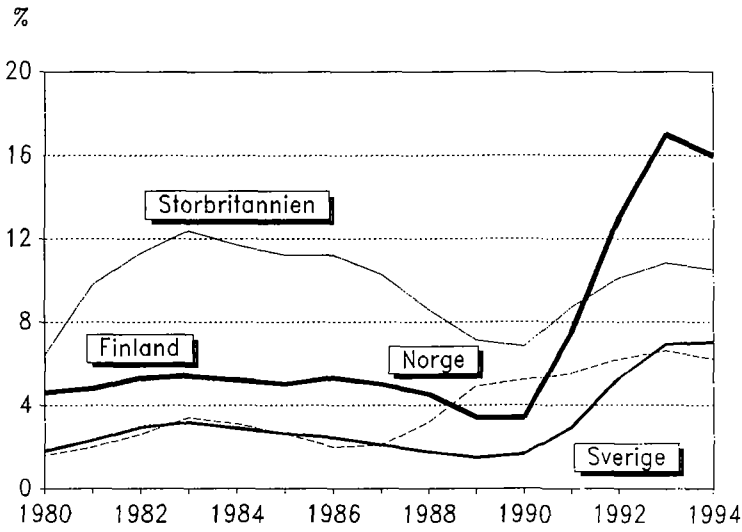
Bostadsprisernas förändring beror även på hushållens framtidsförväntningar, som i sin tur påverkas av den ekonomiska utvecklingen i allmänhet och av arbetslösheten i synnerhet. Ökad oro för den framtida inkomstutvecklingen gör hushållen mer sparbenägna, vilket under senare tid visat sig genom höjd sparkvot och fallande huspriser.

Diagram 13:5 Hushållen nettosparkvot i olika länder.
Andel av disponibel inkomst



Anm.: Uppgifter för Finland; Finlands finansdepartement. Prognos för Sverige; Finansdepartementet. Övriga uppgifter OECD.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet och Finlands finansdepartement.

Diagram 13:6 Arbetslösheten i olika länder
Andel av arbetskraften



Anm.: Uppgifter för Finland 1992-1994; Finlands finansdepartement. Prognos för Sverige; Finansdepartementet. Övriga uppgifter OECD.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet och Finlands finansdepartement.

Som framgår i diagram 13:5 och 13:6 är samvariationen mellan arbetslöshet och sparkvot påtaglig även i andra länder. Både arbetslöshet och tillväxt väntas i Sverige stabiliseras nästa år, men sysselsättningen väntas sjunka även 1994. Det finns följaktligen en risk att vändningen i huspriserna dröjer. På samma sätt påverkas fastighetspriserna och därmed kreditförlusternas framtida utveckling av t.ex. den internationella efterfrågan.

Sammanfattande slutsatser

Det finns en inte obetydlig risk för att den finansiella krisen kommer att medföra en svagare efterfrågan och därmed en långsammare återhämtning än vad som antagits i kalkylen. Fortsatt höga räntemarginaler mellan in- och utlåning kan komma att utgöra en broms på framför allt hemmamarknadsorienterade företags investeringsmöjligheter utöver vad som beaktats i kalkylen. 1980-talets explosiva utvecklingen av priserna på fastighetsmarknaden skapade en avsevärd fallhöjd i tillgångsvärdena. Kombinationen av höga marknadsräntor och svag efterfrågan riskerar att hålla nere efterfrågan på bl.a. lokaler. Fortsatt sjunkande fastighetspriser skulle då öka bankernas kreditförluster. Företagens lånemöjligheter begränsas därmed ännu mer, både genom ytterligare fallande säkerheter och rena kapitalrestriktioner i bankerna. Investeringarna inom framför allt småföretag riskerar därför att bli mindre än beräknat.

På hushållssidan var inte prisuppgången lika dramatisk under 1980-talet, vilket borgar för att nedgången heller inte borde behöva bli lika allvarlig. I ett internationellt perspektiv har hushållens anpassning både vad gäller skuldkvot och huspriser varit mycket hastig, vilket skulle kunna innebära att anpassningstiden blir kortare än i andra länder. Det fortsatt svaga arbetsmarknadsläget hotar dock att pressa upp hushållens sparkvot, vilket i ett kort och medelfristigt perspektiv skulle få mycket negativa följder för den samlade efterfrågan.

Utvecklingen kan emellertid också bli mer fördelaktig en i kalkylen. Fastighetspriserna har kanske redan anpassats fullt ut. Sjunkande räntor och ökande produktion kan leda till stigande fastighetspriser, väsentligt lägre kreditförluster och därmed förbättrad kreditförsörjning. Därav följande investeringar och konsumtion bidrar till en ytterligare ökning av fastighetspriser och tillväxt, varför återhämtningen av ekonomin kan komma att ske snabbare än i kalkylen.

13.3 En sämre fungerande arbetsmarknad

I kapitel 12 redovisades ett scenario för den ekonomiska utvecklingen fram till år 1998. Den för svenska förhållanden höga arbetslösheten under perioden innebär en dämpad pris- och löneökningstakt. Utifrån den beräknade nivån på arbetslösheten tyder traditionella ekonometriska skattningar på en i allmänhet ännu lägre löneökningstakt än vad som antas i denna kalkyl. Dessa skattningar är dock grundade på statistiska samband som uppskattats för en period med betydligt lägre arbetslöshet.

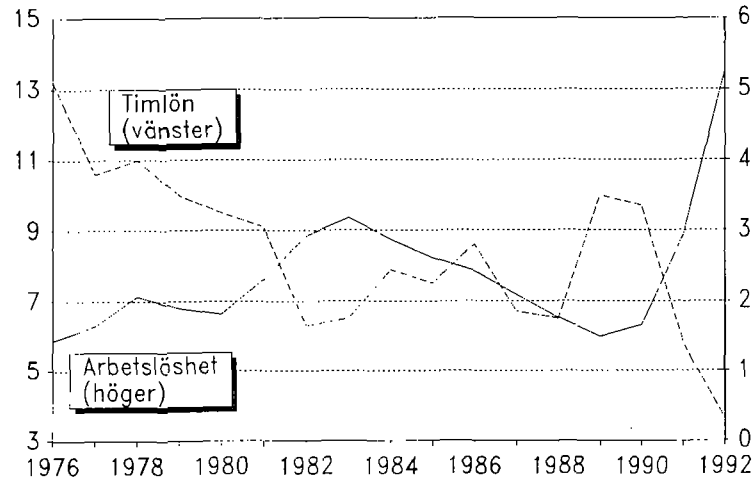
I kalkylen ingår en effekt av att löneökningarnas känslighet för förändringar i arbetslösheten sannolikt avtar vid högre arbetslöshetsnivåer.

Det finns emellertid skäl att peka på risken att lönerna stiger mer än scenariets antagande om en genomsnittlig årlig ökning på 4-5%. Dessutom kan lönebildningen visa sig vara mindre flexibel.

Den rörliga växelkursen kan medföra att sambanden mellan löne- och sysselsättningsutveckling blir mindre tydligt för parterna. Det finns betydande risker för en snabbare lönestegringstakt i framför allt den konkurrensutsatta sektorn, som dessutom kan spridas till övriga inhemska sektorer med både en snabbare inflationstakt och en högre arbetslöshet som följd.

Om en högre arbetslöshetsnivå etableras under en längre period och en växande del av de arbetslösa permanent hamnar utanför den reguljära arbetsmarknaden finns det en risk för att löneökningarnas känslighet för arbetslösheten minskar i ännu större utsträckning än vad som antas i kalkylen. Löneökningarna riskerar då att tillta redan vid en förhållandevis hög arbetslöshet.

Diagram 13:7 Arbetslöshet- och löneutveckling i Sverige
Årlig procentuell förändring



Anm.: Arbetslösheten är justerad hela perioden för att anpassas till den nya definitionen som gäller fr.o.m. januari 1993.
Källa: Statsistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den låga inflationstakten tillsammans med nominallönestelheter kan begränsa möjligheterna till nödvändiga relativlöneförskjutningar och därmed försvåra omallokeringen av arbetskraft från den skyddade till den konkurrensutsatta sektorn. Det kan dessutom finnas en uppdämd önskan från vissa grupper att återställa eller förändra lönerelationer efter en period av centrala avtal, vilket kan leda till en högre genomsnittlig löneökning.

Övergången från fast till rörlig växelkurs i Sverige borde inte förändra de *spelregler* som gäller för lönebildningen. Arbetsmarknadens parter måste också under rörlig växelkurs ta hänsyn till den traditionella avvägningen mellan löne- och sysselsättningsutveckling.

Vid fast växelkurs finns det starka och lätt påvisbara skäl för den konkurrensutsatta sektorn att hålla tillbaka löneökningarna så att dess konkurrenskraft inte försämras. De svenska pris- och löneökningarna kan på sikt inte överstiga omvärldens. Det utrymme som finns för löneökningar fastställs ytterst av produktivitetstillväxten. Löneutvecklingen bestäms sedan utifrån efterfrågan och utbud av arbetskraft. Höga nominella löneökningar leder till förlorade marknadsandelar om företagen inte motverkar kostnadsökningarna med en minskad vinstmarginal, vilket på sikt är ohållbart. En minskad efterfrågan på svenska produkter orsakat av ett för högt kostnadsläge för med sig produktionsneddragningar och leder till utslagning av företag, kapital och arbetskraft.

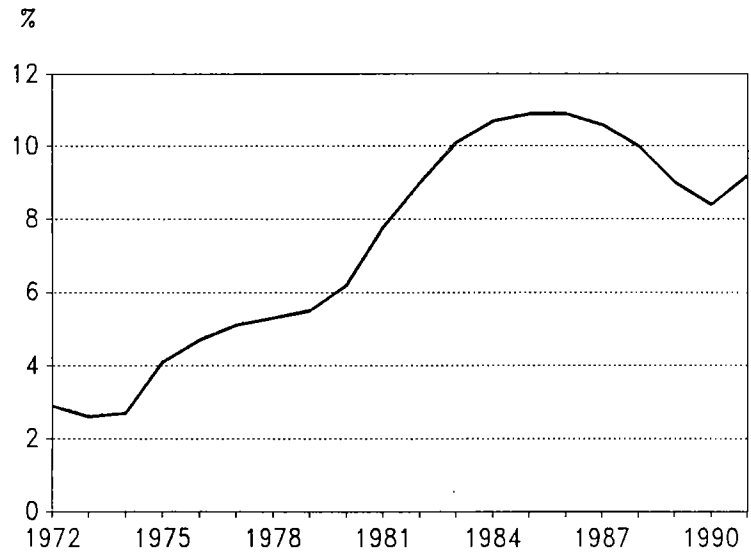
Vid en helt rörlig växelkurs finns det ingen sådan direkt och automatisk dämpande mekanism i den konkurrensutsatta sektorn. Om de nominella lönerna överstiger produktivitetsutvecklingen kan det kompenseras av en motsvarande korrigering av växelkursen. Prisstabilitet har emellertid fastställts som det övergripande målet för både finans- och penningpolitik. Riksbanken kan därmed bemöta en "för hög" löneökning - som tolkas som en icke-önskvärd inflationsimpuls - med att höja den korta räntan och på så vis motverka en depreciering. Även vid en rörlig växelkurs kommer sålunda för höga löneökningar att medföra en dämpning av den inhemska aktivitetsnivån. I jämförelse med ett läge med en fast växelkurs blir den kontraktiva effekten i dagsläget mer omedelbar.

Om inte arbetsmarknadens parter uppfattar den ekonomiska politiken som trovärdig kan de utgå från att en ofördelaktig kostnadsutveckling korrigeras via växelkursen. Då kan löneutvecklingen komma att överstiga det utrymme som genereras genom produktivitetsförbättringar. Det kan inte heller uteslutas att den konkurrensutsatta sektorns löneutvecklingen sprids till andra sektorer. Om Riksbanken reagerar på löneutvecklingen med att höja räntenivån uppstår en dämpande effekt på aktivitetsnivån, tillväxten minskar och arbetslösheten stiger. Därmed ökar riskerna för långtidsarbetslöshet och utslagning. Om å andra sidan Riksbanken inte vidtar några åtgärder kommer en okontrollerad löneutveckling sannolikt medföra att kronans värde sjunker och inflationen tar fart, vilket på lite längre sikt kan driva upp marknadsräntorna med motsvarande effekter för ekonomin.

Hög arbetslöshet och samtidigt höga löneökningar

I kalkylen över utvecklingen av Sveriges ekonomi i ett medelfristigt perspektiv antas att arbetsmarknadens funktionsförmåga inte försämras påtagligt. Detta kan dock ifrågasättas med tanke på de höga arbetslöshetsnivåer som förutses under prognosperioden. Hög och bestående arbetslöshet kan leda till att tillväxtförutsättningarna begränsas.

Diagram 13:8 Arbetslöshet inom EG 1972-1991
Andel av arbetskraften



Källor: OECD, Economic Outlook

Mot bakgrund av utvecklingen i Västeuropa, se diagrammet ovan, finns ett antal hypoteser om vilka faktorer som hindrar arbetslösheten att återgå till tidigare långsiktiga jämviktsnivå efter en störning i ekonomin.

Trögheter i *realkapitalets* storlek kan vara en förklaring. Kapitalstocken ökar långsammare, eller minskar, vid en konjunkturnedgång eller störning i ekonomin. Det tar sedan tid att återuppbygga kapitalet. En brist på realkapital kan därför uppstå när konjunkturen vänder uppåt. Kapacitetstaket nås innan den arbetskraft som friställts i den tidigare nedgången åter har absorberats.

Det kan också uppkomma en *humankapitalbrist* genom att personer som varit arbetslösa länge förlorar en del av sin kompetens.

Långtidsarbetslöshet kan verka *passiviserande* såtillvida att de arbetssökande slutar att söka arbete. Därmed uteblir den nedpressande effekten på lönebildningen. Ersättningsnivåer och ersättningstider vid arbetslöshet torde inverka på incitamenten att aktivt söka arbete.

Höga kostnader för att anställa och avskeda personal tenderar att konservera den aktuella sysselsättningsnivån. Dessutom finns risk för att trygghetslagarna verkar hindrande för rörligheten på arbetsmarknaden.

Insider-outsider teorin bygger också på att kostnaderna för att anställa och avskeda personal är höga. De som är sysselsatta kan pressa upp sina löner i en konjunkturuppgång utan att förlora sina jobb, istället för att genom återhållsamma lönekrav underlätta för de som står utanför arbetsmarknaden att komma in.

Sverige har vid internationella jämförelser historiskt visat sig ha en mycket väl fungerande arbetsmarknad, med en hög grad av flexibilitet. Med ledning av hypoteserna ovan kan det dock inte uteslutas att

arbetslösheten inte kommer sjunka, eller framför allt kommer att ha en för lönebildningen ogynnsam sammansättning i riktning mot större andel långtidsarbetslösa, till följd av större utslagning av kapital och arbetskraft. Överhettningstendenser kan då uppkomma relativt tidigt i en ekonomisk uppgångsfas. En situation kan etableras med en kvarvarande förhållandevis hög arbetslöshet och samtidigt höga löneökningar. Det innebär att den BNP-tillväxt som förutsätts i kalkylen inte kan realiseras p.g.a. den ekonomiska åtstramning som då blir nödvändig för att uppfylla inflationsmålet, varvid ekonomins reala utveckling blir allmänt svagare samtidigt som det krävs ännu mera omfattande beslut om nya budgetförstärkningar för att sanera de offentliga finanserna.

Relativlöner

Inledningsvis betonades att den allmänna lönenivån inte får öka i alltför snabb takt om en hög sysselsättning ska kunna säkras. Relativlönerna är emellertid också viktiga. Lönestrukturen måste ge en rimlig balans mellan utbud och efterfrågan på olika delarbetsmarknader.

En alltför rigid lönestruktur riskerar att ge upphov till långsiktiga samhällsekonomiska skadeverkningar. Lönestrukturen måste ge en rimlig jämvikt mellan utbud och efterfrågan på olika delarbetsmarknader för att inte leda till produktionsbortfall genom outnyttjade resurser t.ex. i form av en bestående hög ungdomsarbetslöshet, en bestående hög regional arbetslöshet eller förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl. Lönebildningen måste underlätta en väl fungerande omfördelning av arbetskraft och sysselsättningstillfällen. Både arbetskraft och företag måste ha motiv att utvecklas och söka sig till expansiva delar av ekonomin. Val av utbildning, yrke, bransch, bostadsort etc försvåras om lönebildningen ger otydliga eller felaktiga signaler.

Internationellt sett har Sverige en platt lönestruktur. Det fanns en tendens till ökad lönespridning under 1980-talet som dock bröts i samband med den s.k. Rehnbergsöverenskommelsen. Uppgörelsen innebar en relativt dämpad löneutveckling, men samtidigt medförde avtalens konstruktion små möjligheter till förändrade relativlöner mellan branscher och individer.

Scenariot pekar på en fortsatt förhållandevis låg löneökningstakt fram till och med 1998. Även om detta är ett nödvändigt steg för ökad tillväxt så kan det försvåra erforderliga justeringar av relativlöner, vilket medför att lönestrukturen på sikt utgörs ett orosmoment.

Historiskt sett har Sverige karakteriserats av relativt stela nominallöner och det har dessutom varit en stor följsamhet mellan olika avtalsområden. Detta medförde under 1980-talet att den konkurrensutsatta sektorn drabbades av arbetskraftsbrist. Trots 1980-talets höga inflation var det således inte möjligt att få till stånd nödvändiga relativlöneförändringar.

Den utveckling som skisseras i scenariot ställer dock andra krav. I en ekonomi med en låg inflationstakt kan relativlöneförskjutningar mellan olika grupper och branscher innebära nominallönesänkningar för vissa kategorier. En nödvändig expansion av den konkurrensutsatta sektorn kan

dock försvåras om inflationsnedväxlingen karakteriseras av nominella stelheter och löneföljsamhet. Drivkrafterna till överflyttning av arbetskraft till den konkurrensutsatta sektorn blir då för små. Därmed hotas den exportledda tillväxtuppgång som skisseras i scenariot.

Nominallönestelheter kan också på sikt påverka den allmänna lönenivån i inflationsdrivande riktning. Krav på att återställa eller förbättra nödvändiga relativlönepositioner kan öka konkurrensen mellan olika grupper och resultera i en löne-löne-spiral med väl kända effekter på lönenivån. Den svenska lönebildningen har tidigare haft stora inslag av relativlönekonkurrens och det finns en risk för en likartad utveckling när arbetsmarknadsläget börjar lätta.

I en ekonomi med låg inflation får också antalet förhandlingsnivåer större betydelse. Organiseras lönebildningen liksom tidigare i två eller tre förhandlingsnivåer kan det krävas nominella lönesänkningar på central nivå för att uppnå en återhållsam reallöneutveckling. Olika former av låglönepotter medför dessutom spänningar i förhållande till en mer marknadskonform lönesättning. Erfarenheterna från 1980-talet visar att centrala låglönesatsningar drev upp den allmänna lönenivån och försvårade en effektiv resursallokering.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den bild som tecknas i kalkylen med en dämpad pris- och löneökningstakt förutsätter en väl fungerande arbetsmarknad. Det finns dock en del osäkerhetsfaktorer som kan orsaka en mindre gynnsam utveckling. Snabbare löneökningar än de 4-5% som skisseras i kalkylen kan inträffa, vilket i så fall dämpar tillväxten och driver upp arbetslösheten. Risken ökar för utslagning och långtidsarbetslöshet, vilket är det ur välfärdssynpunkt allvarligaste problemet. Det är också osäkert om arbetsmarknaden kan hantera de redan höga arbetslöshetsnivåer som finns i kalkylen. Med en låg inflationstakt försvåras dessutom den relativlöneutveckling som krävs för att kunna allokera arbetskraft effektivt.

13.4 Kan K-sektorn expandera tillräckligt?

Ett av målen i den ekonomiska politiken är att främja en exportledd tillväxt av den svenska ekonomin. Det är den s.k. konkurrensutsatta sektorn som via ökad export ska stimulera tillväxten samtidigt som den skyddade sektorns andel av ekonomin hålls tillbaka. Problemet är att K-sektorn krympt och är för liten i utgångsläget för att varaktigt kunna generera den önskvärda expansionen. Det är avgörande att investeringar i sektorn tar fart för att en god tillväxt ska vara möjlig. Frågan är om det kan ske tillräckligt snabbt.

Ett av de främsta skälen till varför K-sektorn bör expandera är att ökade exportintäkter kan finansiera en motsvarande ökning i importen. Sverige är i hög grad beroende av import på en rad viktiga områden, t.ex. energiförsörjningen, livsmedel och insatsvaror i produktionen. Importinnehållet i slutlig användning uppgår till ca 27% för offentlig

konsumtion, ca 23% för privat konsumtion, 38% för bruttoinvesteringar och ca 36% för export. Importens andel av BNP uppgick år 1970 till 25%, 1980 till 31% och 1990 till 30%. Under innevarande lågkonjunktur har andelen fallit till 26%.

Det bör påpekas att expansionen inom K-sektorn inte är ett självändamål utan beror på utvecklingen i importefterfrågan. Dessutom bör K-sektorns tillväxt ses mot bakgrund av om det ger den största samhällsekonomiska avkastningen. Här sker en avvägning mellan valet av den import som blir möjlig genom exporten och den alternativa konsumtion som kan komma till stånd om istället den skyddade sektorn expanderar.

Konkurrensutsatta sektorer

Svensk ekonomi kan delas in i en konkurrensutsatt varuproducerande sektor och en skyddad varu- och tjänsteproducerande sektor, se tabell 13.1. Denna indelning svarar mot den som gjordes i Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19). I denna uppdelning har det inte gått att sortera ut konkurrensutsatt tjänstesektor.

Utmärkande för K-sektorn är att den är utsatt för konkurrens från utländska producenter och är starkt exportorienterad. Den möter också konkurrens från utländska konkurrenter på hemmamarknaden. I det följande kommer vi använda Långtidsutredningens definition av K-sektorn, som delas upp i kapitalintensiv, arbetsintensiv och kunskapsintensiv varuproduktion.

K-sektorns utveckling från 1980-talet

Ett utmärkande drag i utvecklingen av den svenska produktionens struktur på 1980-talet var att K-sektorn expanderade efter devalveringarna 1981/1982. Tillväxttakten inom K-sektorn under perioden 1982-1986 uppgick i genomsnitt till nära 5% per år. För de skyddade sektorerna inom näringslivet totalt låg tillväxttakten omkring 2%. Under överhettningsåren 1986-1988 avtog däremot tillväxttakten betydligt för K-sektorn, särskilt för den kunskapsintensiva produktionen. Den skyddade sektorn inom näringslivet började istället expandera, se tabell 13.1.

Den avtagande tillväxttakten inom K-sektorn under andra hälften av 1980-talet kan delvis förklaras av de flaskhalsar som uppstod i produktionen. Flera branscher nådde ett så högt kapacitetsutnyttjande att det var svårt att möta efterfrågan med ökad produktion. Denna kapacitetsbrist orsakade en stor del av industrins marknadsandelsförluster mot slutet av överhettningsperioden.

Under perioden 1988-1991 minskade produktionen inom samtliga tre delsektorer av K-sektorn, och särskilt för den kapitalintensiva produktionen. För K-sektorn totalt minskade förädlingsvärdet i volym med i genomsnitt 1,5% per år. Tillväxttakten inom de skyddade sektorerna inom näringslivet dämpades, men produktionen steg med drygt 1% per år. Den offentliga produktionen, dvs. förädlingsvärdet för statliga och kommunala myndigheter, steg med 1,4% per år, ungefär som den genomsnittliga tillväxttakten perioden 1982-1986. Nedgången inom K-

sektorn speglar hur lågkonjunkturen särskilt drabbat denna sektor. Utvecklingen förklaras också av K-sektorns försämrade konkurrenskraft och lönsamhet, som medfört kraftiga effekter på produktionstillväxten.

Tabell 13:1 Produktionens tillväxt
Förädlingsvärde till producentpris

	Tillväxt[1] Procent per år		
	1982-1986	1986-1988	1988-1991
Kapitalintensiv produktion	**5,8**	**3,3**	**-2,5**
Gruvor	7,7	-2,2	-4,0
Pappers- och massaind.	6,8	6,7	-2,4
Baskemisk- och plastind.	2,2	4,6	-3,9
Raffinaderier	20,0	-5,2	4,0
Järn- och stålverk	2,5	4,3	-3,7
Dryckesvaruind. m.m.	3,4	-1,3	-2,6
Kunskapsintensiv produktion	**4,9**	**2,1**	**-0,8**
Maskinind.	7,2	-0,5	-2,6
Elektroind.	7,1	6,9	3,4
Transportmedelsind.	4,7	2,0	-7,2
Varv	-12,7	-26,6	9,4
Instrumentvaruind.	6,7	2,4	9,6
Annan kemisk ind.	0,4	8,1	5,8
Arbetsintensiv produktion	**3,8**	**3,2**	**-1,8**
Konkurrensutsatt livsmedelsind.	3,0	2,9	-1,8
Sågverk m.m.	0,6	-0,2	4,2
Träfiberind. m.m.	2,6	4,4	-0,4
Gummivaror	3,5	0,5	-11,7
Plastvaror	3,4	5,6	-3,0
Metallvaror	6,0	5,7	-1,3
Textil- och konfektionsind.	1,3	-3,1	-7,7
Annan tillverkningsind.	7,8	1,6	-1,4
Summa K-sektorn	**4,8**	**2,7**	**-1,5**
Skyddad varuproduktion			
Skyddad livsmedelsind.	-0,3	0,7	-1,7
Trävaruind.[2]	2,7	6,7	-0,3
Grafisk ind.	1,2	0,7	-1,9
Jord- och stenvaruind.	1,1	4,2	-2,0
Jord- och skogsbruk samt fiske	1,6	-3,5	3,2
Byggnadsindustri	1,4	2,9	1,2
Övrig produktion, näringslivet			
Bostäder och energi	2,1	1,0	0,4
Övriga privata tjänster	2,7	6,2	2,0
Summa skyddade sektorer i näringslivet	**2,2**	**3,7**	**1,3**
Offentlig produktion	**1,5**	**0,9**	**1,4**
Hela ekonomin	**2,6**	**2,8**	**0,8**

[1] 1985 års fasta priser.
[2] Exkl. sågverk.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Minskande produktionskapacitet

Ett fall i efterfrågan inleddes mot slutet av 1990. Under nedgångsfasen t.o.m. fjärde kvartalet 1992 har industriproduktionen minskat med ca 16%. Därmed har fallet varit kraftigare än under motsvarande nedgångsfas i början av 1980-talet, då industriproduktionen sjönk med 9%.

Det finns flera tecken på att industrins produktionsbas under innevarande lågkonjunktur minskat mer än i tidigare nedgångar. Det är emellertid svårt att göra noggranna beräkningar av omfattningen. Sannolikt har dock utslagningen av industrikapacitet varit kraftigare nu jämfört med konjunkturfallet i början av 1980-talet. En grov uppskattning av hur stor utslagningen varit är skillnaden mellan förändringen i produktionen och kapacitetsutnyttjandet under nedgångsfasen. Måttet visar att ca 6% av industrins kapacitet slagits ut mellan tredje kvartalet 1990 och fjärde kvartalet 1992. Utslagningen under motsvarande nedgångsfas i början av 1980-talet uppskattas till endast ca 1%.

I vilken omfattning K-sektorn krympt kan illustreras med hur dess andel av förädlingsvärdet för hela ekonomin utvecklats. Mellan 1975 och 1991 hade andelen minskat med drygt 7 procentenheter till knappt 17%, se tabell 13:2. Mellan 1980 och 1985 skedde en liten uppgång, men andelen var ändå betydligt mindre än i mitten av 1970-talet. I tabell 13:2 framgår också att det framför allt är den kunskapsintensiva varuproduktionen som krympt. Den skyddade industriproduktionens andel har också minskat, men inte i lika stor omfattning som K-sektorns andel. De skyddade sektorernas andel totalt sett har ökat, från drygt 56% 1975 till lite över 59% 1991. Den offentliga produktionens andel har också växt, från nära 20% 1975 till 24% 1991.

Tabell 13:2 Produktionens andel av det totala förädlingsvärdet
Förädlingsvärde till producentpris, löpande priser

	1975	1980	1985	1991
Kapitalintensiv produktion	**6,0**	**4,7**	**5,1**	**4,0**
Gruvor	0,9	0,4	0,5	0,3
Pappers- och massaind.	2,1	1,4	1,7	1,2
Baskemisk- och plastind.	0,8	0,8	0,8	0,7
Raffinaderier	0,1	0,3	0,4	0,7
Järn- och stålverk	1,7	1,6	1,4	0,8
Dryckesvaruind. m.m.	0,3	0,2	0,3	0,4
Kunskapsintensiv produktion	**11,0**	**8,9**	**10,2**	**7,9**
Maskinind.	3,9	3,2	3,5	2,8
Elektroind.	2,5	2,0	2,1	1,4
Transportmedelsind.	2,5	2,1	2,9	2,2
Varv	1,0	0,5	0,4	0,2
Instrumentvaruind.	0,3	0,3	0,5	0,5
Annan kemisk ind.	0,7	0,9	0,9	0,9
Arbetsintensiv produktion	**7,0**	**5,7**	**5,5**	**4,8**
Konkurrensutsatt livsmedelsind.	0,8	0,5	0,7	0,7
Sågverk m.m.	0,7	0,9	0,6	0,4
Träfiberind. m.m.	0,4	0,4	0,5	0,4
Gummivaror	0,3	0,3	0,3	0,2
Plastvaror	0,3	0,4	0,4	0,4
Metallvaror	2,9	2,3	2,2	2,1
Textil- och konfektionsind.	1,3	0,8	0,7	0,4
Annan tillverkningsind.	0,3	0,1	0,2	0,2
Summa K-sektorn	**24,0**	**19,2**	**20,7**	**16,7**
Skyddad varuproduktion	**18,9**	**16,1**	**14,9**	**15,0**
Skyddad livsmedelsind.	1,8	1,2	1,2	1,2
Trävaruind.[1]	1,5	1,1	1,0	1,2
Grafisk ind.	1,5	1,7	1,5	1,6
Jord- och stenvaruind.	1,0	0,8	0,7	0,7
Jord- och skogsbruk samt fiske	4,8	3,8	3,7	2,5
Byggnadsind.	8,3	7,6	6,7	7,7
Övrig produktion, näringslivet				
Bostäder och energi	10,8	12,1	13,3	15,1
Privata tjänster	26,7	27,2	27,2	29,2
Summa skyddade sektorer i näringslivet	**56,4**	**55,4**	**55,3**	**59,3**
Staten	5,6	6,8	5,3	5,2
Kommunerna	14,0	18,6	18,6	18,8
Summa offentlig produktion	**19,6**	**25,4**	**23,9**	**24,0**
Hela ekonomin	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

[1] Exkl. sågverk.
Anm.: P.g.a avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

En annan tänkbar indikator på utslagningen av produktionskapacitet får man genom att studera det historiska sambandet mellan kapitalstockens förändring och utvecklingen av produktionen och kapacitetsutnyttjandet. Förändringen av *kapitalstocken* motsvaras av nettoinvesteringar, dvs. bruttoinvesteringar minskat med förslitning. Under lågkonjunkturen har skillnaden ökat mellan kapitalstockens storlek och produktionsnivån vid fullt kapacitetsutnyttjande. Mellan 1988 och 1992 växte kapitalstocken

med 8%. Samtidigt var den möjliga produktionen vid fullt kapacitetsutnyttjande ungefär oförändrad. Kapitalkvoten vid fullt kapacitetsutnyttjande, dvs. kapitalstocken dividerad med den möjliga industriproduktionen vid fullt kapacitetsutnyttjande, har därför ökat, tabell 13:3.

Tabell 13:3 Produktionen, kapitalstocken och kapacitetsutnyttjandet i industrin
Miljarder kr. 1985 års priser

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Kapitalstock[1]	329	341	357	368	371	369
Produktion[2]	197	203	205	204	194	188
Kapitalkvot[3]	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0
Kapacitetsutnyttjande[4]	87,8	89,1	89,3	87,7	83,9	81,7
Möjlig produktion vid fullt kapacitetsutnyttjande[2]	225	228	230	233	232	230
Kapitalkvot vid fullt kapacitetsutnyttjande[3]	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6

[1] Kapitalstocken enligt Konjunkturinstitutets beräkningar.
[2] Förädlingsvärdet till producentpris.
[3] Kapitalstocken dividerad med förädlingsvärdet.
[4] Procent.
Anm.: Med industrin avses gruvor och tillverkningsindustri.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den växande kapitalkvoten kan bero på att Konjunkturinstitutets beräkningar överskattar kapitalstockens verkliga storlek. Det är mer troligt att den faktiska utslagningen av kapital har varit snabbare än de historiska avskrivningstakter som antas, vilket är sannolikt särskilt under lågkonjunkturer. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar var kapitalstockens storlek 1992 ca 370 miljarder kr. i 1985 års prisnivå. Ett annat sätt att beräkna kapitalstockens storlek är att utgå från att kapitalkvoten vid fullt kapacitetsutnyttjande borde vara ungefär oförändrad över tiden. 1988 var kapitalkvoten vid fullt kapacitetsutnyttjande 1,5. För att få samma relation 1992 hade det bara krävts en kapitalstock på ca 345 miljarder kr.

Jämförelsen indikerar att ca 7% av industrins produktionskapital kan ha försvunnit på grund av en snabbare utslagning. Det skulle då krävas investeringar för ca 25 miljarder kr. i 1985 års prisnivå eller ca 30 miljarder kr. i 1992 års penningvärde för att ersätta det industrikapital som har slagits ut under lågkonjunkturen. Detta belopp ligger alltså utöver de investeringar som krävs för att upprätthålla den nuvarande kapitalstockens storlek.

Investeringar av denna omfattning innebär betydande resursanspråk. 30 miljarder kr. motsvarar ca 2% av BNP. Under 1980-talet växte BNP med i genomsnitt 2% per år. De resurser som krävs för investeringar på 30 miljarder kr. motsvarar därför den genomsnittliga produktionstillväxten i hela ekonomin under ett år på 1980-talet.

När industrins investeringsbehov ska bedömas spelar det stor roll vilka antaganden som görs om utrymmet för produktionsökningar med den befintliga kapitalstocken. Ett fallande kapacitetsutnyttjande skapar en produktionspotential, som sedan ger utrymme för en snabb produktionsökning när industriproduktionen återhämtar sig. Efter en tid når dock allt fler företag sitt kapacitetstak och ytterligare produktionsökningar kräver investeringar.

En rimlig uppskattning är att industriproduktionen med dagens kapitalstock kan öka ca 8% från 1992 års nivå. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar ökade kapitalstocken med 8% mellan 1988 och 1992. Samtidigt minskade produktionen med drygt 7%. Under lågkonjunkturen har därför kapitalkvoten ökat från 1,7 till 2,0 (tabell 13:3). Enligt diskussionen ovan är det dock troligt att kapitalstockens storlek är överskattad. Den alternativa kalkylen tydde på en kapitalstock runt 345 miljarder kr. 1992, vilket ger en kapitalkvot på drygt 1,8. Antar man sedan att den långsiktiga nivån på kapitalkvoten bör vara ca 1,7, som den var under slutet av 1980-talet, borde industriproduktionen kunna öka med ca 8% till drygt 200 miljarder kr. med dagens kapitalstock.

Behovet av investeringar vid en given tidpunkt kan indelas i två komponenter. En komponent behövs för att underhålla den befintliga kapitalstocken, dvs. för att ersätta det kapital som förslits varje år. Den *andra komponenten* behövs för att anpassa kapitalstocken till förändringar i industriproduktionen. Skulle industriproduktionen under 1990-talet stagnera vid 1992 års nivå blir denna komponent negativ, eftersom kapitalstocken i utgångsläget beräknas ge utrymme för en produktionsnivå som är ca 8% högre än 1992 års nivå. På samma sätt skulle en produktionsökning med 8% innebära att denna komponent blir oförändrad, dvs. det skulle inte fordras investeringar utöver de som krävs för att underhålla den befintliga kapitalstocken.

Om vi antar att den faktiska kapitalstocken idag har ett värde av 425 miljarder kr. (345 miljarder kr. i 1985 års prisnivå) och att förslitningen torde motsvara ca 8% per år, vilket är den förslitningstakt Konjunkturinstitutet använder sig av, krävs det investeringar till ett värde av ca 34 miljarder kr. per år för att underhålla den nuvarande kapitalstocken (tabell 13:4).

Ökar produktionen med 20% fram till 1998 måste kapitalstocken växa. Det innebär ett investeringsbehov på ca 9 miljarder kr. per år för att anpassa kapitalstocken till den högre nivån. Det totala investeringsbehovet blir då ca 43 miljarder kr. per år mellan 1992 och 1998. Sammanlagt krävs investeringar i industrin för ca 260 miljarder kr. fram till 1998. Beräknat på samma sätt skulle en produktionsökning med 30% förutsätta investeringar för ca 300 miljarder kr. fram till 1998.

Tabell 13:4 Investeringsbehovet i industrin vid olika nivåer på industriproduktionen 1992 års priser. Miljarder kr.

	Årligt investeringsbehov om industriproduktionen 1998 överstiger nivån 1992 med:				
	0%	10%	20%	30%	40%
Nödvändiga investeringar för att underhålla 1992 års kapitalstock	31,5	34	34	34	34
Investeringar för att anpassa kapitalstocken till den nya produktionsnivån	-4,5	1	9	17	24
Summa årligt investeringsbehov mellan 1992 och 1998	27	35	43	51	58
Summa årligt investeringsbehov i procent av 1992 års BNP	1,9	2,5	3,0	3,6	4,1

Källa: Finansdepartementet.

I huvudkalkylen i kapitel 12 beräknas industrins investeringar till i genomsnitt ca 50 miljarder kr. per år i 1992 års priser mellan 1992 och 1998. Det innebär sammanlagt investeringar för ca 300 miljarder kr. I kalkylen ökar industrins produktion med 30% mellan 1992 och 1998, vilket är i överensstämmelse med uppskattningarna av investeringsbehovet i detta kapitel (tabell 13:4). Prognosen innebär att den industrikapacitet som tidigare slagits ut under lågkonjunkturen mer än väl återskapas. Investeringsbehovet hade blivit ca fem miljarder kr. mindre per år (1992-års penningvärde) om inte industrikapacitet slagits ut enligt den tidigare redovisade beräkningen.

Behovet av kapital för nyinvesteringar

På medellång sikt väntas den internationella konjunkturen återhämta sig, världsmarknadstillväxten bli gynnsammare och svensk export öka starkt. Industrins konkurrenskraft har förbättrats markant, både till följd av kronans depreciering och andra faktorer som arbetsgivaravgiftssänkningen och en snabbare produktivitetstillväxt än i konkurrentländerna. Därmed gynnas en expansion inom K-sektorn. Lönsamheten inom sektorn bedöms öka kraftigt då företagen antas utnyttja en stor del av utrymmet som depreciringen av kronan ger för prisökningar och en förbättring av vinstmarginalerna.

I den kalkyl som presenteras i kapitel 12 ökar vinsterna snabbt i de icke-finansiella företagen mellan 1991 och 1993, för att sedan stabilisera sig på en jämn och hög nivå. Vinstnivån, mätt som bruttovinstens andel av förädlingsvärdet i de icke-finansiella företagen, blir fr.o.m. 1993 högre än någon gång tidigare under de senaste decennierna. Vinsterna i det svenska näringslivet har enligt OECD:s uppgifter sedan 1970 varit

lägre än för OECD-området i genomsnitt (tabell 13:5). Statistiken är emellertid mycket osäker. Den stora skillnaden i vinstnivå mellan Sverige och OECD kan ändå ses som en indikator på att lönsamheten varit lägre i Sverige än i OECD. Kapitalets ökade rörlighet mellan länderna innebär att detta inte längre är hållbart. För att det skall vara attraktivt att investera i Sverige krävs nu att den förväntade avkastningen är lika hög som i utlandet. Investeringarna riktas annars mot andra länder och därmed permanentas de senaste årens nedgång i produktionen.

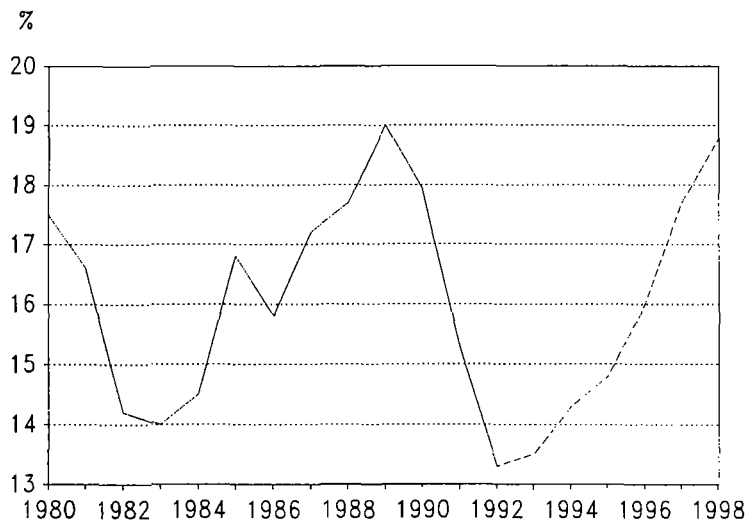
Tabell 13:5 Avkastning på arbetande kapital i näringslivet
Procent

	1970-1980	1980-1990
Sverige	9,1	10,6
OECD	14,9	15,2

Källa: Industriförbundet (1992), *Det ekonomiska läget - industrikrisen i Sverige.*

Ett bestående positivt finansiellt sparande i de icke-finansiella företagen tyder på att graden av egenfinansierade investeringar blir högt, om huvudkalkylen förverkligas. Den goda vinstnivån och fallande bostadsinvesteringar fram till 1996 medför att det finansiella sparandet förblir positivt även när industrins investeringar börjar att växa. För industriföretagen ökar investeringarna från 34 miljarder kr. 1992 till 64 miljarder kr. 1998 i 1992 års penningvärde, dvs. nästan en dubblering. Investeringarna som andel av industrins förädlingsvärde ökar långsammare (diagram 13:9). Investeringsandelens ökningstakt ter sig rimlig mot bakgrund av den höga vinstnivån.

Diagram 13:9 Industrins bruttoinvesteringar 1980-1998
Andel av industrin förädlingsvärde i löpande priser



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Slutsatsen av denna genomgång är att en investeringsökning av den omfattning som är nödvändig för en balanserad utveckling av svensk ekonomi under 1990-talet bör vara möjlig att uppnå. Utvecklingen av efterfrågan, kapacitetsutnyttjande och vinster inom K-sektorn tyder på detta. En förutsättning är dock att banker och andra kreditgivare inte för en så restriktiv utlåningspolitik att den externa kreditförsörjningen hämmas.

En uppbyggnad av kapitalstocken är dock inte enbart en fråga om kvantitet utan också om kvalitet. Under så kort tid som fram till 1998 hinner ingen omfattande strukturomvandling ske inom industrin. Det är i allt väsentligt de befintliga företagen som måste svara för nyinvesteringar och varianter på redan existerande produkter som ska tillgodose den internationella och inhemska efterfrågan. Detta ställer stora krav på industrins flexibilitet och expansionsförmåga.

14 Möjligheter till högre tillväxt under 1990-talet

Starkare draghjälp från omvärlden än vad som ligger till grund för huvudkalkylen är en extern faktor som kan innebära att utvecklingen blir gynnsammare än beräknat. Det ligger dock utanför den ekonomiska politikens kontroll.

Det finns emellertid också en rad inhemska och därmed påverkbara faktorer som kan motivera en mer positiv bedömning av den framtida utvecklingen. Prognoser och scenarier tenderar att bli präglade av de förhållanden som råder när de görs. Det leder ofta till att förändringskraften i ekonomin underskattas. Erfarenheten visar att såväl nedgångar som uppgångar i ekonomin blivit kraftigare än förväntat. Osäkerheten kring den svenska ekonomins förmåga till återhämtning är särskilt stor med hänsyn till att förutsättningarna i viktiga avseende förändrats till följd av den dramatiska förändringen av industrins konkurrenskraft, en ökad integration med omvärlden och en rad reformer som syftat till att förbättra ekonomins funktionssätt.

14.1 Svensk export kan öka snabbare än beräknat

Huvudkalkylen bygger på en ganska försiktig bedömning av marknadsandelsutvecklingen för svensk export under prognosperioden 1993-1998. En alternativ och mer gynnsam utvecklingsväg kan vara möjlig. Företagen kan komma att sänka relativpriserna ytterligare de närmaste åren. Exporten kan därmed få en extra skjuts när den internationella efterfrågan åter tar fart.

Industrins konkurrenskraft har nu avsevärt förbättrats till följd av deprecieringen av kronan, sänkningen av arbetsgivaravgifterna i januari 1993 och en starkare produktivitetstillväxt inom industrin än i konkurrentländerna. Deprecieringen i förhållande till ecun uppgick i slutet av mars till ca 20% sedan kronans knytning till ecun släpptes. Deprecieringen kan jämföras med den sammanlagda devalveringen av kronan åren 1981 och 1982, som uppgick till ca 25%.

Industrins internationella konkurrenskraft förbättras emellertid mer under prognosperioden 1993-1994 än i samband med devalveringarna i början av 1980-talet. Det beror på att lönekostnaderna, men framför allt produktiviteten inom industrin utvecklar sig gynnsammare relativt konkurrentländerna jämfört med den tidigare perioden.

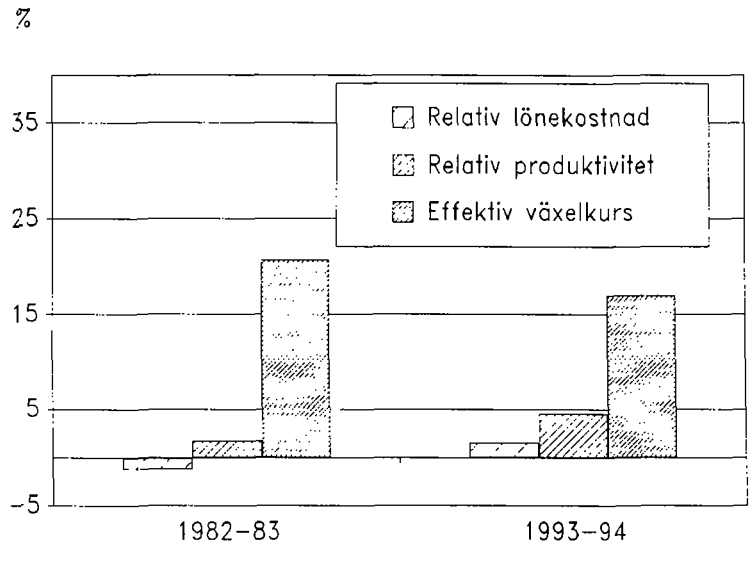
I förhållande till Sveriges 14 viktigaste konkurrentländer inom OECD beräknas industrins arbetskostnad per producerad enhet minska med omkring 23% åren 1993-1994. I samband med devalveringarna 1981 och 1982 föll industrins relativa enhetsarbetskostnader med sammanlagt drygt 21%, räknat på årsgenomsnitt. Det innebär att det relativa kostnadsläget blir lägre 1993-1994 än 1983.

Förbättringen i industrins konkurrenskraft kan delas in i delkomponenterna relativ lönekostnad, produktivitet samt effektiv växelkurs. Av konkurrenskraftsförbättringens storlek perioden 1993-1994 på totalt ca 23% bidrar den effektiva växelkursutvecklingen med hela 17 procentenheter. Det näst största bidraget kommer från den relativa produk-

tivitetstillväxten med 4,6 procentenheter. Den relativa lönekostnaden bidrar därmed i mindre utsträckning, se diagram 14:1 (en ökning i diagrammet motsvarar en förbättring i relativ enhetsarbetskostnad). Motsvarande uppdelning för perioden 1982-1983 visar att bidraget från växelkursutvecklingen då var dominerande och bidrog med 20,7 procentenheter av den totala konkurrenskraftsökningen med drygt 21%.

Strax efter devalveringen 1981 sänkte företagen relativpriset för exporten av bearbetade varor med 8%. Därefter höjdes relativpriset successivt och tredje kvartalet 1982 återstod drygt hälften av den ursprungliga sänkningen. Det innebär att knappt hälften av 1981 års devalvering utnyttjades till en relativprissänkning. Relativpriset sjönk ytterligare med nästan 11% fjärde kvartalet 1982, dvs. med drygt 2/3 av de 16% som devalveringen i oktober 1982 uppgick till. Därpå följde tre kvartal med relativprishöjningar. Relativprissänkningen efter 1982 års devalvering stannade därmed vid lite över hälften av devalveringsutrymmet. De svenska relativa exportpriserna för bearbetade varor var för helåret 1981 i genomsnitt oförändrade, föll 1982 med 5% och med drygt 3 1/2% 1983. År 1984 steg åter relativpriset. Den sammantagna relativprissänkningen i samband med de två devalveringarna begränsades sålunda till drygt 8%.

Diagram 14:1 Relativ ULC uppdelad på delkomponenter



Källor: Statistiska centralbyrån, OECD och Finansdepartementet

Relativprissänkningen åren 1993-1994 har i huvudkalkylen beräknats till 10 1/2%. För perioden närmast därefter 1995-1998 antas oförändrade relativpriser, trots att kronan från och med 1995 antas apprecieras konkurrentvägt med 1,5% per år. (Rent tekniskt antas växelkurserna i genomsnitt för mars ligga kvar t.o.m. 1994. Därefter antas kronan apprecieras mot konkurrentvalutorna med 1,5% per år). Mätt i nationella

valutor antas således de svenska priserna öka något långsammare än i konkurrentländerna under kalkylperioden.

Relativprissänkningen 1993-1994 antas leda till att marknadsandelen för bearbetade varor till 14 OECD-länder växer med totalt 14% under hela prognosperioden fram till 1998. Det innebär att mer än hälften av den sammanlagda andelsförlusten under perioden 1984-1992 på drygt 22% återtas.

Företagens prisbeteende antas alltså skilja sig från perioden i början av 1980-talet, eftersom relativpriset hålls oförändrat på medellång sikt. Under perioden 1984-1989 steg relativpriset däremot med i genomsnitt drygt 2% per år. Företagen beräknas i år ta ut något mindre än hälften av utrymmet som kronans depreciering ger till en relativprissänkning (sedan de ökade kostnaderna för importerade insatsvaror räknats bort). Den återstående delen används till en marginalförstärkning. Orsaken till detta baseras på efterfrågeläget. Då det råder överkapacitet och fallande internationell efterfrågan för viktiga exportvaror anses en relativprissänkning ge mindre effekter på marknadsandelar och exportvolym. Därför väljer företagen att ta ut en större andel i en marginalförbättring. Förhoppningen är att den kraftiga vinstförstärkningen lämnar utrymme för fortsatta marknadsandelsvinster, antingen genom ytterligare relativprissänkningar längre fram eller annan typ av konkurrenskraftsförbättring, som t.ex. investeringar i produktutveckling, service, marknadsföring etc. Antagandet om oförändrade relativpriser under 1995-1998 är följaktligen försiktigt och naturligtvis mycket osäkert.

Mot bakgrund av den relativt kraftiga marginalförstärkning som ligger i prognosen kan det finnas utrymme för ytterligare relativprissänkningar efter 1994, då den internationella efterfrågan återhämtat sig. En relativprissänkning kan då ge större effekt på exportvolymen än i början av prognosperioden. Industrins andelsvinster på exportmarknaden skulle i så fall bli ännu högre än beräknat enligt huvudkalkylen. Om vi istället antar att relativpriset för exporten av bearbetade varor faller med en procent per år under 1995-1998 skulle exporten öka drygt 5% snabbare under perioden jämfört med huvudkalkylen. Därmed skulle industrin så gott som återta de tidigare andelsförlusterna på OECD-marknaden. Marknadsandelen skulle alltså växa med totalt 20% under 1993-1998 mot 14% enligt huvudkalkylen.

I denna alternativa beräkning antas samma marknadstillväxt som i huvudkalkylen. Exporten kan dock komma att växa ännu snabbare om marknadstillväxten blir gynnsammare än beräknat. Importtillväxten för bearbetade varor på OECD-marknaden har beräknats uppgå till totalt 33% för prognosperioden 1993-1998. Det är en relativt svag ökning jämfört med tidigare uppgångsfaser i den internationella konjunkturen. Motsvarande tillväxt under högkonjunkturen 1983-1988 var nästan dubbelt så stor och uppgick till 60%.

Tabell 14:1 Exportmarknadstillväxt, relativpris, marknadsandel och export av bearbetade varor till 14 OECD-länder
Procentuell förändring

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportmarknadstillväxt	1,5	4,4	6,0	6,2	5,8	5,6
Relativpris	-10,0	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Marknadsandel, volym	3,0	7,6	1,9	0,9	0,0	0,0
Exportvolym	4,5	12,3	8,0	7,2	5,8	5,6
Alternativ beräkning:						
Exportmarknadstillväxt	1,5	4,4	6,0	6,2	5,8	5,6
Relativpris	-10,0	-0,6	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Marknadsandel	3,0	7,6	2,4	2,2	1,8	1,8
Exportvolym	4,5	12,3	8,5	8,5	7,7	7,5

Anm: Exportmarknadstillväxt avser en sammanvägning av importökningen av bearbetade varor i olika länder. Som vikter har använts ländernas andelar som mottagare av svensk export av bearbetade varor.
Källa: Finansdepartementet.

Att ökningstakten nu antas bli lägre förklaras bl.a. av att OECD-länder, som t.ex. Japan, Tyskland, Belgien och Nederländerna, ligger sent i konjunkturcykeln. Detta påverkar de länder som är starkt beroende av export till dessa marknader. Den internationella lågkonjunkturen väntas därmed bli mer utdragen. Problemen med den höga skuldsättningen, både inom offentlig och privat sektor, kommer sannolikt finnas kvar på medellång sikt och hämma konsumtion och investeringar. Stora statliga budgetunderskott i flera länder utgör en restriktion för finanspolitiken, då den ekonomiska politiken inriktas på offentliga besparingar för att minska underskotten. Det finns även en skillnad i efterfrågesammansättning de närmaste åren jämfört med 1980-talet. Ett exempel är efterfrågan på bilar, som kan väntas bli svagare, åtminstone inledningsvis, jämfört med uppgången på 1980-talet.

Det kan emellertid inte uteslutas att uppsvinget i världsekonomin får en mer "normal" karaktär än beräknat. Om skuldkonsolideringen i de anglosaxiska och de nordiska länderna snart är avklarad och om realräntorna i Europa snabbt faller, skapas gynnsamma tillväxtförutsättningar. Den positiva utväxlingen på den svenska ekonomin av ett sådant förlopp kan bli mycket stor med tanke på industrins starka konkurrenssituation och den i utgångsläget omfattande outnyttjade produktionskapaciteten.

14.2 Strukturreformer kan ge högre tillväxt

Ekonomins institutionella villkor, dvs. lagstiftning och avtal m.m. spelar en viktig roll för förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och hur snabbt ekonomins struktur anpassas till förändringar i efterfrågan och priser. Under lång tid har ekonomer riktat kritik mot olika slags regleringar och

mot skattesystemet för att dessa hämmat ekonomins anpassnings- och tillväxtförmåga. Under de senaste åren har det dock skett betydande förändringar av de institutionella förhållandena och ytterligare reformer har beslutats eller aviserats. Dessa förändringar bör, åtminstone på sikt, ha stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen och deras effekt under kalkylperioden kan ha underskattats.

Potentiell och faktiskt tillväxt

Kalkylen i huvudalternativet innebär att BNP-tillväxten blir ca 3% per år under perioden 1994-1998. Jämfört med de senaste två decennierna är det en förhållandevis hög tillväxt. Men det är i nivå med genomsnittet för perioden 1950-1990. Det är också i nivå med prognosen för BNP-tillväxten i OECD-området.

Kalkylen bygger på förutsättningen att den underliggande eller potentiella BNP-tillväxten, dvs. den långsiktiga tillväxt som är möjlig att uppnå om resurserna utnyttjas fullt ut, uppgår till ca 2% per år. Den mycket svaga utvecklingen de senaste åren, med ett BNP-fall på nära 5 1/2% under perioden 1990-93, har skapat ett relativt stort gap mellan potentiell och faktisk produktion. Detta gap ger utrymme för en snabbare tillväxttakt än den potentiella. Huvudalternativet bygger på att halva detta gap kommer att hämtas in under kalkylperioden.

Den ekonomiska tillväxten kan i huvudalternativet ha underskattats i två olika avseenden. Dels finns förutsättningar att den potentiella tillväxten blir högre än vad som antagits. Dels kan det ske en snabbare återhämtning inom ramen för den antagna potentiella tillväxten.

Det finns ett samspel mellan faktisk och potentiell BNP-tillväxt. Ju större gapet är mellan den faktiska produktionen och den som är möjlig att uppnå, desto starkare är rimligen drivkrafterna för en produktionstillväxt eftersom kostnaden att öka produktionen då är låga. Med högre potentiell tillväxt ges också ett större utrymme för efterfrågeökning utan att detta leder till inflationstendenser. Det är därför rimligt att räkna med att om den potentiella BNP-tillväxten underskattats innebär det också en underskattning av den faktiska tillväxten.

Under de senaste åren har ett viktigt mål för den ekonomiska politiken varit att på olika sätt stärka ekonomins anpassningsförmåga och förbättra dess funktionssätt. Det har genomförts och planeras att genomföras en rad åtgärder som har det primära syftet att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Dessa förändringar har beaktats i huvudkalkylen. Men effekterna är svårbedömda och betydelsen av reformerna kan ha underskattats.

Dessa reformer kan innebära att den svenska ekonomin kommer att visa sig ha en bättre konkurrenskraft och förmåga till anpassning än vad som ligger bakom huvudscenariets kalkyler. Men det är främst effekterna på den långsiktiga potentiella tillväxten som, till följd av att reformerna ger nya förutsättningar, kan ha underskattats.

Under perioden 1950-1975 ökade BNP med i genomsnitt över 3 1/2% per år. Den genomsnittliga tillväxten har under perioden efter 1975, då

tillväxttakten varit lägre i de flesta industriländer, har uppgått till 1,7% per år. Inom t.ex. EG-området har den varit ca 2 1/2% per år under samma period. Mot den bakgrunden är en långsiktig tillväxt på 2% ett relativt försiktigt antagande. Om svensk ekonomi till följd av de reformer som genomförts och planeras i framtiden kommer att fungera bättre än tidigare borde det därför finnas förutsättningar för en högre potentiell tillväxt.

Om den potentiella tillväxten istället för antagna 2% skulle uppgå till 2 1/2% per år räknat från 1991 innebär detta, givet att halva gapet gentemot potentiell produktion kan hämtas in, att tillväxten under perioden 1994-1998 kan uppgå till ca 4% per år.

Strukturella reformer

I politiska reformer har hänsynen till samhällsekonomin traditionellt varit en restriktion på vilken omfattning och inriktning reformerna kunnat få. Under de senaste åren har emellertid genomförts och aviserats en rad reformer där samhällsekonomiska överväganden varit en viktig utgångspunkt och ett huvudsyfte varit att förbättra ekonomins funktionssätt. Genom att stimulera arbete, sparande och investeringar och att genom bättre fungerande marknader effektivisera allokeringen av resurser, skulle det skapas förutsättningar för en högre tillväxt. Flera av dessa reformer har effekt redan nu eller kommer att få effekt under kalkylperioden.

Skattereformen 1990-91 innebar en omfattande omläggning av beskattningen. Den innehöll två huvudsakliga element, dels breddades skattebaserna och i gengäld sänktes skattesatserna, dels gjordes beskattningen mer likformig mellan olika slags inkomster, konsumtion och investeringar.

Skattereformen innebar en påtaglig förbättring av de ekonomiska incitamenten för arbete. Ersättningen efter skatt för ytterligare arbetsinsatser ökade relativt sett mycket kraftigt. Detta skedde med ett i stort sett oförändrat totalt skatteuttag på hushållens inkomster, varför den arbetsstimulerande effekten renodlades. Dessa förändringar i beskattningen av arbetsinkomster har potentiellt mycket stora effekter på arbetsutbudet. Studier i anslutning till reformen tydde på att arbetsutbudet på lång sikt skulle stiga med ca 5% till följd av reformen. (Detta enbart reformeffekterna, andra faktorer kan verka i motsatt riktning.)

Den positiva effekten på arbetsutbudet har helt dolts av lågkonjunkturen. Den svaga efterfrågan på arbetskraft har hållit tillbaka arbetsutbudet, som istället minskat med drygt 3% sedan 1990. Med den fortsatt höga arbetslösheten i huvudkalkylen sker det en relativt måttlig ökning av arbetsutbudet under resten av 1990-talet, en uppgång med drygt 1 1/2% räknat i arbetstimmar fram till 1998. Om effekterna av skattereformen är korrekt bedömda kommer det under 1990-talet således att finnas ett stort potentiellt arbetsutbud. Detta har betydelse för den ekonomiska tillväxten. Även om det sker en viss permanentning av arbetslösheten (hysteresis-effekt) finns det likväl en potential för snabb sysselsättningstillväxt. Därmed hålls också inflationstendenserna tillbaka.

Det finns ur arbetsmarknadssynvinkel utrymme för en snabb efterfrågetillväxt.

Skattereformen innebar också stora förändringar i företagsbeskattningen som bl.a. innebar att intern och extern finansiering fick mer likartade skattevillkor och att skattesystemets snedvridande effekter mellan olika typer av investeringar reducerades. Även efter skattereformen har genomförts en rad ytterligare skattesänkningar med syfte att minska skattebelastningen för företagande, bl.a. har förmögenhetsskatten på arbetande kapital slopats. De ekonomiska effekterna av reformerad företagsbeskattning är mycket svåra att bedöma. Det kan dock konstateras att beskattningen på investeringar i Sverige nu är lägre än i många andra länder. I takt med att den internationella integrationen på kapitalmarknaden vidareutvecklas kan detta få en stor betydelse för den svenska investeringsutvecklingen.

Konkurrens förbättrar tillväxtförutsättningarna på flera olika sätt. För det första innebär konkurrens att pris- och marknadsmekanismen får större genomslag och därmed en mer effektiv resursallokering i ekonomin. För det andra pressar konkurrens till en effektivare resursanvändning. Resurser frigörs som kan komma till användning på annat håll. För det tredje leder konkurrens till förnyelse genom att kraven på anpassning till konsumenten och att ta tillvara innovationer skärps.

Förutsättningarna för större konkurrens har förbättrats i flera avseenden. Ett flertal marknader har eller kommer att avregleras och därmed öppnas för konkurrens. Det gäller t.ex. flyget, post- och telekommunikationer och elmarknaden. Konkurrenslagstiftningen skärps i och med den nya konkurrenslagen som införs från 1 juli 1993. Den innebär bl.a. att flera konkurrenshämmande åtgärder blir direkt förbjudna. EES-avtalet kommer att medföra att en större del av ekonomin öppnas för internationell konkurrens. Formerna för offentlig upphandling förändras, så att denna i ökad utsträckning måste ske i konkurrens.

De kortsiktiga effekterna av ökad konkurrens är svårbedömda, eftersom effektiviseringen till viss del uppvägs av en utslagning och omstrukturering. På längre sikt är effekterna entydigt positiva. Studier bl.a. för produktivitetsdelegationen visade att marknader som är utsatta för hög grad av konkurrens har en påtagligt högre produktivitetstillväxt än mer skyddade marknader.

Investeringarna i *infrastruktur* har reducerats under det senaste decenniet. Den andel av BNP som sätts av till investeringar i främst kommunikationer har varit nästan hälften så stor som i andra länder. En effektiv infrastruktur innebär lägre transportkostnader, vilket i sin tur möjliggör att utnyttja skalfördelar och kompensera för Sveriges naturliga lägesnackdelar. Infrastrukturinvesteringar tenderar också att stimulera till innovationer.

I en proposition till riksdagen har regeringen föreslagit ett omfattande program för infrastrukturinvesteringar under resterande del av 1990-talet. Detta kan komma att få både direkta och indirekta tillväxtstimulerande effekter.

Socialförsäkringarna har förändrats i viktiga avseenden och är föremål för fortsatt översyn. Den allmänna inriktningen på dessa reformer är att ersättningsnivåerna reduceras och sambandet mellan socialförsäkringsavgifter och förmåner stärks. Det ger ökade incitament för arbete. Skatteinnehållet i avgiften reduceras och därmed också skattekilen för arbetsinkomster. Det ekonomiska utfallet av arbete förbättras jämfört med ersättning från försäkringen.

Reformeringen av socialförsäkringarna är också en viktig del i saneringen av statsfinanserna. Så länge det råder osäkerhet huruvida den långsiktiga budgetutvecklingen är under kontroll påverkar detta räntenivån och därmed investeringarna. Nedskärningar inom socialförsäkringarna bidrar till att öka förtroendet för den svenska valutan och möjliggör en lägre räntenivå. Ett ökat företroende i detta avseende för den svenska ekonomin kan därför ses som ett bidrag till en högre potentiell tillväxt genom att skapa ett bättre investeringsklimat. I huvudkalkylen är nu beslutade förändringar beaktade, liksom aviserade besparingar. Fortsatta reformer av pensionssystem, sjuk- och föräldraförsäkring kan dock innebära att det långsiktiga strukturella budgetunderskottet reduceras mer än vad kalkylen indikerar och därmed bidrar till att ytterligare stärka förtroendet för den svenska ekonomin.

Hur reformerna verkar på lång sikt återstår att se, men de skapar en potential för högre tillväxt. Hur stor denna är går inte att säga. Om analysen av och kritiken mot tidigare regleringar, skattesystem m.m. var korrekt kan den potentialen vara mycket stor. De mycket kraftiga, och ofta underskattade, anpassningseffekterna av reformerna som nu visar sig tyder på att ekonomiska faktorer spelar en stor roll för hushållens och företagens beslutsfattande. De förhållandevis kraftiga förändringar som skett av de ekonomiska förutsättningarna bör därför på sikt ha stor betydelse för tillväxten. Osäkerheten gäller främst om dessa effekter hinner påverka utvecklingen under 1990-talet.

Innehåll

1 Inledning 2
1.1 Utveckling 1993-1994 2
1:2 Den svenska ekonomin i ett medelfristigt perpektiv 13

2 Internationell utveckling 18
2.1 Sammanfattande översikt 18
2.2 Länderöversikter 23

3 Utrikeshandel 30
3:1 Export och import 31
3:2 Bytesbalans 35

4 Industri 39
4.1 Produktion och konkurrenskraft 39
4.2 Lönsamhet 42

5 Näringslivets tjänster 46

6 Arbetsmarknad 51
6.1 Sysselsättning 52
6.2 Utbud av arbetskraft 55
6.3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder 56

7 Löner och konsumentpriser 60
7.1 Löner 60
7.2 Konsumentpriser 63

8 Hushållens ekonomi och privat konsumtion 69
8.1 Hushållens inkomster 69
8.2 Privat konsumtion och sparande 72

9 Investeringar 77
9.1 Näringslivets investeringar 77
9.2 Offentliga investeringar 79
9.3 Bostadsinvesteringar 80
9.4 Byggnadsverksamhet 83
9.5 Lagerinvesteringar 85

10 Den offentlig sektorn 88
10.1 Den konsoliderade offentliga sektorn 88
10.2 Statens finanser 92
10.3 Socialförsäkringssektorns finanser 93
10.4 Kommunernas finanser 94
10.5 Konjunkturjustering av den offentliga sektorns sparande 96

11 Kapitalmarknaden 100
11.1 Internationell ränte- och valutautveckling 101
11.2 Den svenska ränte- och valutakursutvecklingen 103
11.3 Finanskrisen 106
11.4 Utvecklingen på aktiemarknaden 111

12 Utvecklingen av svensk ekonomi i ett medelfristigt perpektiv 114
12:1 Inledning 114
12:2 Förutsättningar och antaganden 115
12:3 Utgångsläget 116
12:4 En kalkyl för perioden 1995-1998 117

13 Hot mot en balanserad utveckling av svensk ekonomi 138
13:1 En sämre internationell utveckling 138
13:2 Utdragna anpassningsprocesser på de finansiella marknaderna 141
13:3 En sämre fungerande arbetsmarknad 150
13:4 Kan K-sektorn expandera tillräckligt? 155

14 Möjligheter till högre tillväxt under 1990-talet 165
14:1 Svensk export kan öka snabbare än beräknat 165
14:2 Strukturreformer kan ge högre tillväxt 168

Tabeller

1:1	Internationella förutsättningar	5
1:2	Löner och priser	6
1:3	Försörjningsbalans	8
1:4	Bidrag till BNP-tillväxten	9
1:5	Nyckeltal	10
1:6	Sparande	11
1:7	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal	15
1:8	Finansiellt sparande 1992-1998	17
2:1	Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder	18
2:2	Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande	20
2:3	Konsumentprisernas utveckling i vissa OECD-länder	22
3:1	Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor	32
3:2	Importvägd efterfrågan på bearbetade varor	34
3:3	Export och import av varor	35
3:4	Bytesbalans	36
4:1	Nyckeltal för industrin	40
4:2	Industrins rörliga kostnader och produktpriser per producerad enhet, marginaler samt bruttoöverskottsandel	44
5:1	Utrikeshandel med tjänster netto	48
6:1	Arbetsmarknad	52
6:2	Produktion och sysselsättning i timmar	54
6:3	Relativa arbetskraftstal för olika åldersgrupper	55
6:4	Procentuell förändring av arbetskraftsutbudet	56
6:5	Relativ arbetslöshet i olika åldrar	57
6:6	Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	59
7:1	Timlöner och arbetskraftskostnader	61
7:2	Konsumentpriser	65
7:3	"Underliggande" inflationstakt	67
8:1	Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande	69
8:2	Hushållens inkomster	70
8:3	Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll	71
9:1	Bruttoinvesteringar efter näringsgren	77
9:2	Bruttoinvesteringar i näringslivet	78
9:3	Offentliga investeringar	79
9:4	Bostadsinvesteringar	82
9:5	Byggnadsverksamhet	84
9:6	Lagervolymförändring	85
10:1	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	89
10:2	Skattekvoten	91
10:3	Real förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter	92
10:4	Statens inkomster och utgifter	93
10:5	Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter	94
10:6	Kommunernas inkomster och utgifter	95

10:7	Den offentliga sektorns finanser, konjunkturjusterat	97	Prop. 1992/93:150
10:8	Den offentliga sektorns finansiella sparande	97	Bilaga 1.1
12:1	Utvecklingen i OECD 1992-1998	118	
12:2	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal	120	
12:3	Industrin och utrikeshandeln	123	
12:4	Investeringar	125	
12:5	Konsumtionen	128	
12:6	Arbetskraftens produktivitet	129	
12:7	Arbetsmarknaden	131	
12:8	Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparande 1992-1998	132	
12:9	Företagens inkomster 1992-1998	134	
12:10	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1992-1998	135	
13:1	Produktionens tillväxt	157	
13:2	Produktionens andel av det totala förädlingsvärdet	159	
13:3	Produktionen, kapitalstocken och kapacitetsutnyttjandet i industrin	160	
13:4	Investeringsbehovet i industrin vid olika nivåer på industriproduktionen	162	
13:5	Avkastning på arbetande kapital i näringslivet	163	
14:1	Exportmarknadstillväxt, relativpris, marknadsandel och export av bearbetade varor till 14 OECD-länder	168	

Diagram

1:1	K- respektive S-sektorns produktion 1981-1994	2
1:2	SEK: effektiv växelkurs 1980-1992	4
1:3	BNP och produktiviteten i Sverige 1981-1994	9
1:4	Finansiellt sparande i privat- och offentlig sektor samt bytesbalans som andel av BNP 1980-1994	11
1:5	Faktisk och potentiell BNP i Sverige 1985-1994	12
3:1	Sveriges varuexport till några viktiga marknader 1988-1992	30
3:2	Marknadsandel och relativpris för Sveriges export av bearbetade varor till 14 OECD-länder	33
3:3	Sveriges bytesbalans uppdelad på handels- och tjänstebalans samt netto av transfereringar totalt som andel av BNP	37
4:1	Produktion och kapacitetsutnyttjande i industrin	39
4:2	Industrins arbetskostnad per producerad enhet i Sverige relativt 14 OECD-länder 1980-1994	42
4:3	Industrins bruttomarginal 1980-1994	43
5:1	Arbetade timmar i privat tjänstesektor. Säsongsrensade data.	47
5:2	Varsel om uppsägning inom privat tjänstesektor	50
6:1	Antal varsel samt antal nyanmälda lediga platser	51
6:2	Öppet arbetslösa samt personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder	58
7:1	Nominell timlön inom industrin	62
7:2	Hushållens prisförväntningar de kommande 12 månaderna	64
7:3	Industrins prisförväntningar det kommande kvartalet	64
7:4	Prisutvecklingen i Sverige	66
7:5	Konsumentpriser	68
8:1	Privat konsumtion	72
8:2	Hushållens skuldkvot utgiftsräntor i relation till disponibel inkomst	73
8:3	Hushållens nettoförmögenhet i relation till disponibel inkomst	74
8:4	Hushållens sparkvot	76
9:1	Procentuell förändring av investeringar och produktion i näringslivet	79
9:2	Antal outhyrda lägenheter respektive antal påbörjade lägenheter	81
9:3	Bostadsinvesteringar	83
9:4	Byggnadsinvesteringar per sektor 1970-1994	84
9:5	BNP-utveckling och lagerbidrag	86
9:6	Lagerinvesteringar	87
10:1	Den offentliga sektorns finansiella sparande 1970-1994	88
10:2	Den offentliga sektorns finansiella nettoställning	90
11:1	6-månaders Euromarknadsräntor 1991-1993	101
11:2	10-åriga obligationsräntor 1991-1993	102
11:3	Ränteutvecklingen 1989-1993	103
11:4	Växelkurser i kronor 1991-1993	105

11:5	Bankernas kreditförluster och resultat	106	Prop. 1992/93:150
11:6	Utlåningsvolym 1986-1993	108	Bilaga 1.1
11:7	Bostadsräntor 1989-1993	111	
11:8	Börsutvecklingen 1991-1993	112	
12:1	Sveriges export, jämförelse 1980-talet och 1990-talet	122	
12:2	K och S-sektorn till 1998	124	
12:3	BNP-tillväxten och dess användning 1982-1998	125	
12:4	Investeringskvot samt bruttosparande 1970-1998	126	
12:5	Bruttoinvesteringar (LP) samt bruttoinvesteringar exklusive bostäder (FP)	127	
12:6	BNP-tillväxten och arbetslöshet	130	
12:7	Hushållens sparkvot 1980-1998	133	
12:8	Den offentliga sektorns finansiella nettoställning	136	
12:9	Finansiellt sparande 1980-1998	137	
13:1	Prisutveckling på olika fastighetstyper	142	
13:2	Icke finansiella företags skulder samt reala och finansiella tillgångar i relation till BNP	145	
13:3	Icke finansiella företags ränteutgiftsnetto i relation till rörelse- resultat efter avskrivningar	146	
13:4	Hushållens nettoförmögenhet i relation till disponibel inkomst	147	
13:5	Hushållens nettosparkvot i olika länder	149	
13:6	Arbetslösheten i olika länder	149	
13:7	Arbetslöshets- och löneutveckling i Sverige	151	
13:8	Arbetslöshet inom EG 1972-1991	153	
13:9	Industrins bruttoinvesteringar 1980-1998	163	
14:1	Relativ ULC uppdelad på delkomponenter	166	

gotab 43617, Stockholm 1993

Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1993/94 — 1997/98

Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1993/94 - 1997/98

Förord

Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK) för perioden 1993/94 - 1997/98 som här presenteras består av två delar, dels en huvudtext dels en appendixdel.

I huvudtexten redovisas en samlad konsekvensberäkning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter utifrån vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen. Huvudtexten är uppdelad i separata kapitel för respektive del i offentlig sektors redovisning dvs. statsbudgeten, övriga staten, AP-fonden och kommunerna. I kapitel 6 görs även en redovisning av statens samlade utgifter på olika områden. I appendixdelen redovisas utgiftsutvecklingen på respektive fackdepartement.

LK:ns inriktning varierar år från år i syfte att belysa och analysera aktuella frågeställningar. Ett viktigt syfte med LK:n är att tjäna som underlag inför beslut som rör den offentliga sektorns utveckling.

Framställningen bygger på material från fackdepartement, olika verk och institutioner. Finansdepartementets ekonomiska avdelning svarar för de bedömningar av den ekonomiska utvecklingen som ligger till grund för LK-beräkningarna. LK:n har utarbetats inom finansdepartementets budgetavdelning.

Stockholm i april 1993

Inga-Britt Ahlenius
Budgetchef

Innehåll:

Prop. 1992/93:150
Bilaga 1.2

Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1993/94 - 1997/98

Sammanfattning 1

1 Den långsiktiga konsekvenskalkylen 1993/94-1997/98 . . . 8
1.1 Inledning 8
1.2 Beräkningsmetod 9
1.3 Samhällsekonomisk bakgrund 10

2 Statsbudgetens utveckling 15
2.1 Budgetsaldo 15
2.1.2 Konjunkturrensat saldot 17
2.2 Statsbudgetens inkomster 1986/87-1997/98 18
2.2.1 Inkomstutveckling för budgetåren 1986/87-1993/94 19
2.2.2 Utveckling 1993/94-1997/98, LK-perioden . . . 20
2.2.3 Konjunkturrensad inkomstnivå 24
2.3 Utgiftsutvecklign för budgetåren 1986/87-1997/98 . . 26
2.3.2 Historisk utveckling 26
2.3.3 LK-perioden 1993/94-1997/98 27
2.3.4 Utgiftsstyrande faktorer 29
2.3.5 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier 30
2.3.6 Konsumtion 32
2.3.7 Investeringar 32
2.3.8 Transfereringar 32
2.3.9 Den konjunkturrensade utgiftsnivån 34

3 Statens inkomster och utgifter utanför statsbudgeten exkl. AP-fonden under LK-perioden 35
3.1 Arbetsmarknadsfonden 36
3.2 Delpensionsfonden 37
3.3 Arbetsgivaravgifter 38

4 Statens tillgångar och skulder 39
4.1 Statens lånebehov och skuld 39
4.1.1 Statsskuldens utveckling under LK-perioden . . 40
4.2 Förmögenhetsutveckling 42

5 AP-fonden 46

6 Statens utgifter fördelade på områden 47
6.1 Ålderspensioner 49
6.2 Arbetsmarknadspolitik 51
6.3 Sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och delpension 55
6.4 Bidrag från staten till kommunsektorn 57
6.5 Barnfamiljer 60
6.6 Utbildning och forskning 63
6.7 Försvar 67
6.8 Bostadsförsörjning 69
6.9 Rättsväsendet inkl. skatt och tull m.m. 70
6.10 Komminikationer. 73
6.11 Internationellt bistånd 75
6.12 Invandring 77
6.13 Näringsliv och jordbruk 79
6.14 Vård och omsorg 81
6.15 Central förvaltning 82
6.16 Fritidsverksamhet och kultur 83
6.17 Utrikesförvaltning och internationell samverkan . . . 84
6.18 Samhällsplanering och regionalutveckling 87
6.19 Miljöskydd, naturvård och energi 88
6.20 Övriga utgifter 90

7 Budgeteffekter av EG-medlemskap 91

8 Den kommunala sektorn 93
8.1 Finansiellt sparande åren 1993/94-1997/98 93
8.1.1 Inkomster och utgifter år 1991 94
8.2 Inkomster 95
8.2.1 Skatteinkomster 95
8.2.2 Statsbidrag 96
8.2.3 Inkomster åren 1993/94-1997/98 97
8.3 Utgifter 98
8.3.1 Utgifter åren 1993/94-1997/98 99
8.4 Strukturella och konjunkturbetingade underskott 100
8.5 Tillgångar och skulder 101

9 Offentliga sektorns finansiella sparande 103

10 Känslighetsanalys 107

Appendix, departementens verksamhetsområden 110

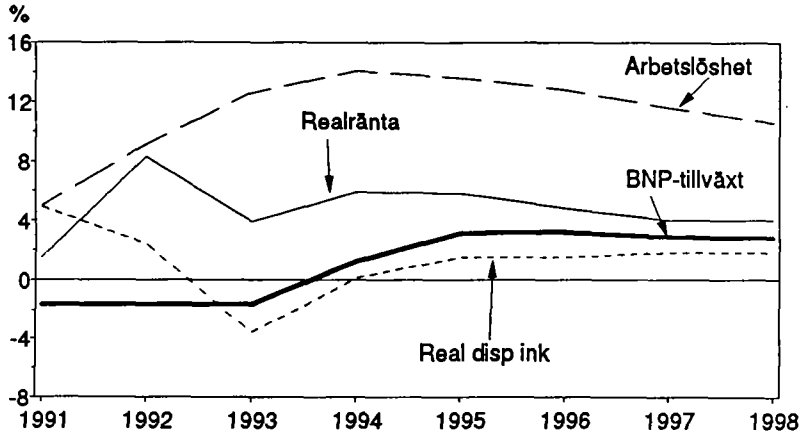
Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1993/94-1997/98

Sammanfattning

Samhällsekonomisk utveckling

Beräkningarna i årets långsiktiga konsekvenskalkyl (LK) omfattar perioden 1993/94 - 1997/98 och är på sedvanligt sett gjorda utifrån vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen. Utgångspunkten för antagandena är att den svenska ekonomin befinner sig mitt i efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur och att det sker en kraftig uppgång i den svenska ekonomin under hela LK-perioden. Utveckling baserar sig på dels en uppgång i den internationella ekonomin vilket ger dragkraft åt en inhemsk återhämtning under LK-perioden, dels ökande marknadsandelar för svensk exportindustri bl.a. till följd av deprecieringen av den svenska kronan. Beräkningarna i LK:n grundar sig därmed på en genomgående gynnsam ekonomisk utveckling under hela perioden.

Diagram 1 Utvecklingen av viktiga ekonomiska antaganden



BNP-tillväxten antas stiga från ca - 2 % 1992 till ca 3 % per år under perioden 1995-98. Antalet personer utanför den egentliga arbetsmarknaden sjunker långsamt, från drygt 14 % 1994 ner till ca 11 % 1998. Löne- och prisutvecklingstakten ligger på historiskt sett låga nivåer, 4,3 % resp. 2,4 % under slutet av perioden. Den privata konsumtionen ökar med ca 2,5 % per år under tidsperioden 1995-1998. Den reala räntenivån antas sjunka men förblir hög jämfört med nivån under 70- och 80-tal. Realräntans betydelse för beräkningsresultaten är jämfört med tidigare års betydligt högre eftersom statsskulden både i nivå och som andel av BNP är avsevärt större. För ekonomin som helhet har därmed betydelsen av en låg nivå på realräntan ökat kraftigt, eftersom realräntan efter skatt är högre för den privata sektorn i det nya skattesystemet än i det gamla.

Beräkningsförutsättningar

Utgångspunkten i LK:n är att beräkna utgifter och inkomster till följd av fattade beslut och gjorda åtaganden. På följande punkter bör det dock särskilt poängteras att inga slutgiltiga beslut är fattade, men att effekterna är beaktade i kalkylen. Detta gäller för förslagen i finansplanen om:

- budgetförstärkningar på ca 10 miljarder kronor per budgetår fr.o.m. budgetåret 1994/95,
- realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion,

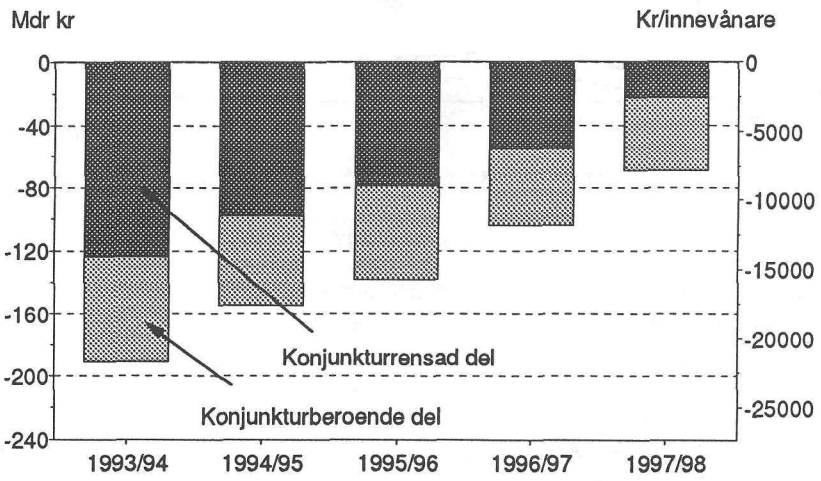
Därutöver har i beräkningarna bl.a. förutsatts att:

- utgiftsökningar och inkomstbortfall till följd av ett eventuellt medlemsskap i EG finansieras inom ramen för befintliga resurser.
- inga ytterligare utgifter uppstår för insatser i det finansiella systemet.

Beräkningsresultat

För 1993/94 beräknas statsbudgetens underskott uppgå till ca 190 miljarder kr eller till 12,9 % av BNP. Under perioden kommer både det konjunkturrensade och det konjunkturberoende underskottet att minska. Den sammantagna inkomst- och utgiftsutvecklingen innebär att *statsbudgetens underskott* successivt minskar till ca 70 miljarder kr vid slutet av perioden. Underskottet mätt som andel av BNP minskar till ca 3,9%.

Diagram 2 Statsbudgetens underskott

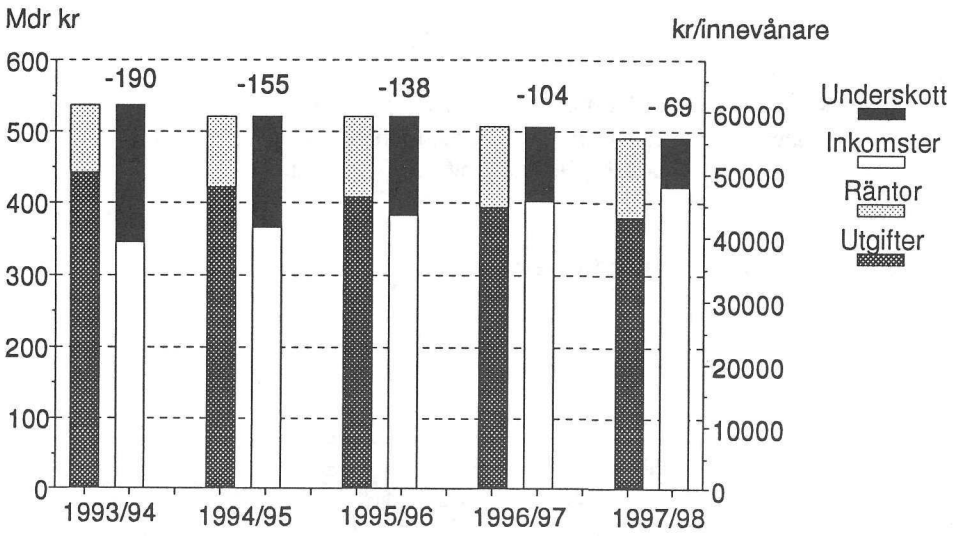


Trots antaganden om en mycket gynnsam ekonomisk utveckling är underskottet slutåret fortfarande betydande och statsbudgetens utgifter består till allt större del av ränteutgifter för statsskulden.

Det konjunkturrensade saldot förbättras under LK-perioden framför allt genom besparingsprogrammet. Den konjunkturbetingade delen av underskottet minskar främst beroende på sjunkande arbetslöshet och en hög tillväxt i ekonomin.

Statsbudgetens inkomster, netto ökar under LK-perioden med ca 75 miljarder kronor, eller i genomsnitt 4,9 % per år i löpande priser vilket motsvarar 2,5 % per år i fasta priser. Ökningen förklaras av stigande inkomster från samtliga skatteområden. Inkomsterna är i stort sett konstanta i förhållande till BNP. Statsbudgetens skatteinkomster beräknade som andel av BNP, skattekvoten, stiger något från ca 25 % till ca 26 % under LK-perioden, vilket kan jämföras med budgetåret 1989/90 då skattekvoten uppgick till 33 %. Att kvoten inte stiger snabbare förklaras främst av att tillväxten i BNP är baserad på export och investeringar och inte på konsumtion vilket skulle öka statens inkomster.

Diagram 3 Statsbudgetens utveckling 1993/94 - 1997/98



Statsbudgetens utgifter, netto inkl ränteutgifter minskar under LK-perioden med ca 45 miljarder kronor, eller i genomsnitt 2,2 % per år i löpande priser vilket motsvarar ca 5,7 % i fasta priser. Nedgången beror främst på de besparingar som är aviserade i finansplanen och antagandet om minskade utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser. Nedgången beror även på att utgifterna för räntebidrag minskar till följd av antaganden om minskande bostadsbyggande och sjunkande räntenivåer under perioden samt antaganden om minskade utgifter för asyl- och flyktingmottagning. Statsbudgetens utgifter i fasta priser exkl. statsskuldräntor sjunker med i genomsnitt 7,5 % per år under tidsperioden 1993/94-1997/98. Ränteutgifterna för statsskulden ökar dock med i genomsnitt 1,4 % per år under LK-perioden. Den låga ökningstakten beror främst på antagandet om sjunkande räntenivå.

Inkomster och utgifter utanför statsbudgeten exkl AP-fonden

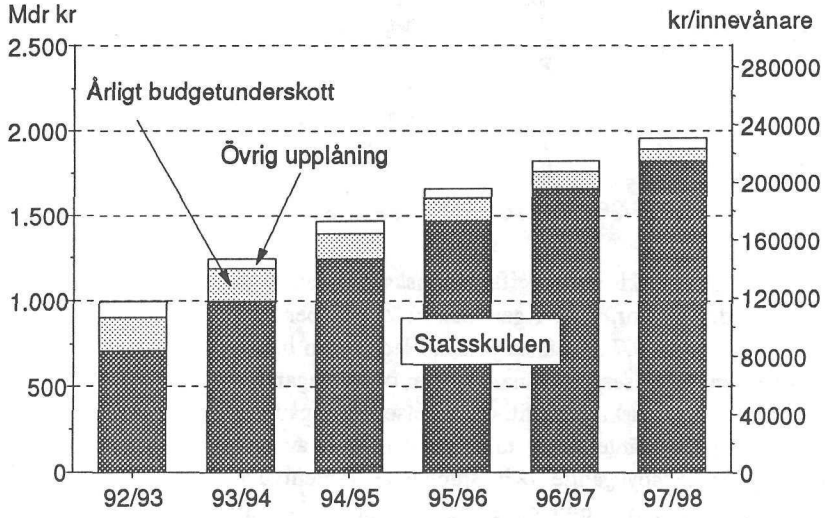
Statens inkomster och utgifter utanför statsbudgeten exkl. AP-systemet går med betydande underskott under hela LK-perioden. Underskottet beror främst på ett betydande underskott i arbetsmarknadsfonden vilket är en konsekvens av det svaga sambandet mellan inkomster och utgifter. Antagandet om en sjunkande arbetslöshet under LK-perioden gör att underskottet minskar men är trots detta slutåret fortfarande mycket stort.

För 1993/94 beräknas underskottet för statens inkomster och utgifter utanför statsbudgeten exkl. AP-fonden uppgå till ca 40 miljarder kr. eller till ca 2,8 % av BNP. Underskottet minskar något till ca 35 miljarder kr vid slutet av LK-perioden eller som andel av BNP till ca 2,1 %. De ackumulerade underskotten i fonderna är betydande. Gränserna mellan vad som belastar statsbudgeten och vad som ligger utanför har varierat mellan budgetåren vilket gör en historisk analys svår.

Statsskuldens utveckling

Statsskuldens utveckling styrs av nivån på den statliga upplåningen. Upplåningsbehovet består i princip av underskottet i statsbudgeten, korrigerat för vissa poster som påverkar upplåningen, underskottet i statens verksamhet utanför statsbudgeten t.ex. Arbetsmarknadsfondens underskott och övrig upplåning via Riksgäldskontoret, t.ex. för studielån och investeringar i infrastruktur.

Diagram 4 Statsskuldens utveckling 1992/93 - 1997/98



Under LK-perioden sker en kraftig ökning av statskulden från en nivå på ca 970 miljarder kr efter budgetåret 1992/93 till ca 2 000 miljarder kr efter budgetåret 1997/98. Uttryckt som procent av BNP ökar statsskulden från 69 % till 109 %.

AP-fondens utveckling under LK-perioden

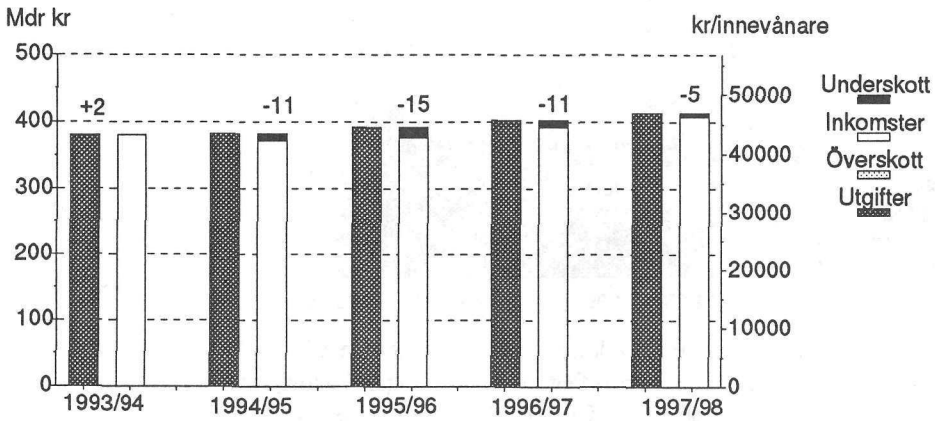
I *AP-fonden* ökar utgifterna snabbare än inkomsterna framför allt beroende på att lönesumman utvecklas i långsammare takt än ATP-utbetalningarna. Under hela perioden kommer fondens utgifter att överstiga avgiftsinkomsterna. Som följd av detta försämras AP-fondens finansiella sparande med ca 13 miljarder kr under perioden. Fondens löpande avgiftsinkomster täcker således inte de löpande utgifterna utan avkastningen från fonden kapital tas i anspråk. Fondstyrkan (hur länge fonden kan täcka utgifterna) faller under perioden från 5,1 år till 4,9 år.

Den kommunala sektorn

Beräkningarna bygger på finansplanens krav på realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion.

Under år 1993/94 försämras det finansiella sparandet något, men är fortfarande positivt. Under resten av LK-perioden uppvisar kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 5-16 miljarder kronor. Det är framförallt från åren 1993/94 till 1995/96 som det sker en kraftig försämring. Till stor del förklaras försämringen av skatteinkomsternas utveckling. Jämfört med staten har kommunsektorn en förhållandevis stark finansiell ställning.

Diagram 5 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter,
löpande priser (mdkr)



Summan av skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn i förhållande till BNP sjunker från ca 22% år 1993/94 till ca 20% år 1997/98. Nedgången förklaras dels av den effekt som det nya systemet för utbetalningar av skatteinkomster får vid en nedväxling av löne- och prisökningstakten och dels av de förväntade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn. Samtidigt bedöms statsbidragen utvecklas restriktivt under LK-perioden vilket svarar för en del av minskningen.

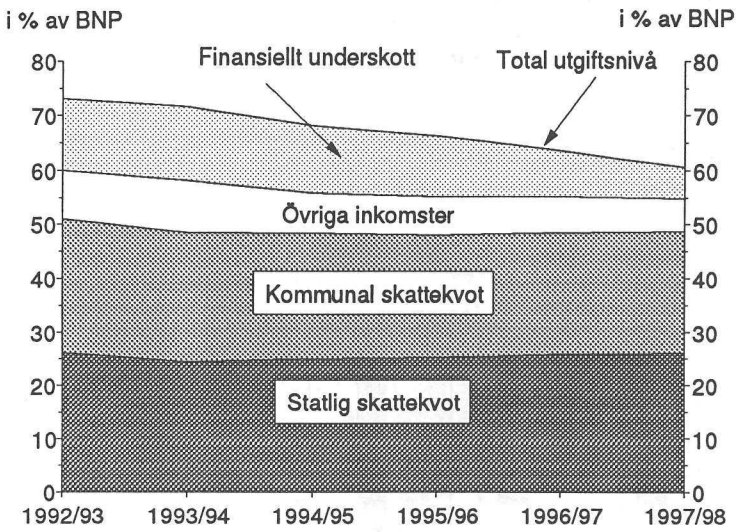
Givet att det kommunala skatteuttaget inte höjs och att de statliga överföringarna till kommunsektorn utvecklas restriktivt blir slutsatsen att den kommunala sektorn står inför betydande krav på anpassning av utgiftsnivån till det finansiella utrymmet.

Även de kommunala utgifternas andel av BNP sjunker från en topp på ca 26 % år 1993/94 till ca 23 % år 1997/98.

Den konsoliderade offentliga sektorn

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn förbättras från -13,4 % av BNP 1993/94 till -5,2 % av BNP 1997/98. Huvuddelen av underskottet utgörs under hela perioden främst av de fortsatt stora underskotten i statsbudgeten. Statsbudgetens utveckling svarar dock för den förbättring som sker i den samlade offentliga sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparande i kommuner och i AP-fonden försämras under hela LK-perioden.

Diagram 6 Offentlig sektors utgiftsnivå och finansiering



För den *offentliga sektorn* ökar inkomsterna i förhållande till BNP under LK-perioden. Skattekvoten i offentlig sektor ligger i stort sett konstant under perioden på ca 49 %. De offentliga utgifternas andel av BNP sjunker under perioden från ca 70 % till ca 60 %.

Känslighetskalkyl

Som en känslighetskalkyl redovisas ett scenario där ett antal förändringar i de ekonomiska förutsättningarna gjorts gentemot huvudalternativet. Förändringarna som vidtagits är i huvudsak följande:

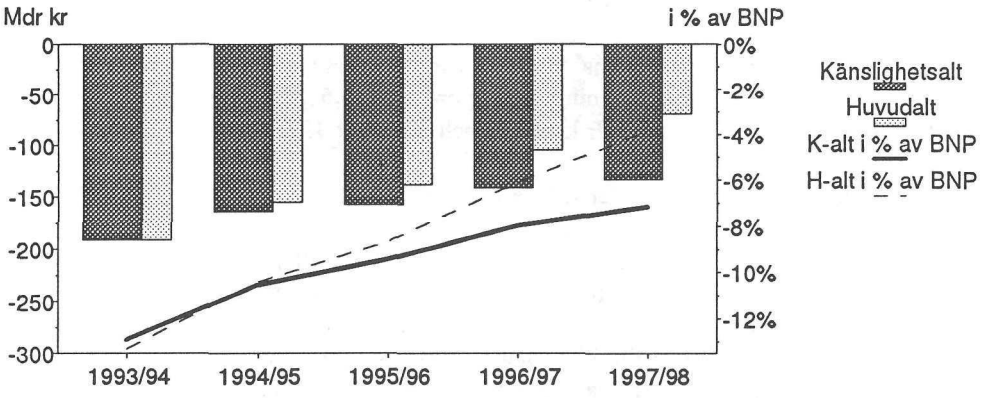
- inget besparingsprogram på 10 miljarder per budgetår
- ej realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion,

Till följd av förändringarna revideras antagandebilden för den ekonomiska utvecklingen. Finanspolitiken blir i detta scenario betydligt mer expansiv. Till en början leder utvecklingen till en högre BNP-tillväxt genom en totalt sett starkare konsumtionsutveckling. Efterhand blir de negativa effekterna allt tydligare. Det allt större offentliga upplåningsbehovet medför ett tryck uppåt på räntenivåerna. Inflationsimpulserna blir också större än i huvudalternativet vilket ställer krav på en mer restriktiv penningpolitik vilket motverkar en räntesänkning. Denna utveckling leder på sikt till lägre export och investeringsvolym och därmed lägre BNP-tillväxt. Skillnaden i genomsnittlig BNP-tillväxt blir dock inte så stor eftersom de negativa konsekvenserna för den reala ekonomin endast i begränsad omfattning hinner ta sig uttryck under kalkylperioden.

Beräkningsresultat i känslighetsalternativet

Den sammantagna inkomst- och utgiftsutvecklingen innebär att *statsbudgetens saldo* visar på ett underskott på ca 135 miljarder kronor slutåret i LK-perioden. Utvecklingen leder även till att statens upplåningsbehov ligger på i genomsnitt ca 200 mdr per år med en minskning i slutet av perioden. De stora upplåningsbehovet beror främst på de stora negativa primärsaldot och att den därmed högre statsskulden, ca 2 200 miljarder kr slutåret, ger högre utgifter för statsskuldräntor än i huvudscenariet. Därtill kommer ett större underskott i arbetsmarknadsfonden.

Diagram 7 Budgetsaldo i huvudalternativ och i känslighetsalternativ



Offentliga sektorns underskott blir betydligt svagare i känslighetsalternativet utifrån dessa förutsättningar. För att få kontroll över utgiftsutvecklingen och skuldtillväxten kräver detta scenario att betydligt kraftfullare åtgärder än i huvudscenariet måste vidtas i ett senare skede.

1 Den långsiktiga konsekvenskalkylen 1993/94 -1997/98

1.1 Inledning

Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK) är ett av regeringens underlag inför beslut om utformningen av en långsiktig utgiftsstrategi. Beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen visar bl.a. hur stor del av samhällets resurser som - givet redan fattade beslut - kommer att tas i anspråk av staten och kommunerna och därmed hela den offentliga sektorn under perioden 1993/94 - 1997/98.

I årets LK beskrivs i kapitel 6 utvecklingen för statens utgifter inom olika områden under perioden 1987/88 - 1997/98.

Beräkningsförutsättningar

Utgångspunkten för LKn är att beräkna utgifter och inkomster till följd av fattade beslut och gjorda åtaganden. På följande punkter bör det dock särskilt poängteras att statsmakterna ännu inte fattat några slutgiltiga beslut, men att effekterna likväl är beaktade i kalkylen. Detta gäller för förslagen i finansplanen om:

- budgetförstärkningar, i 1993/94 års prisnivå, på 10 miljarder kronor per budgetår fr.o.m. budgetåren 1994/95 - 1996/97 och 15 miljarder kr. budgetåret 1997/98.
- realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion.

I beräkningarna har kravet på realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion behandlats på följande sätt:

- En generell neddragning av statens utgifter, för den statliga förvaltningen inkl. försvaret. Neddragningen är gjord med 0,5 mdr kr 1994/95, 1 mdr kr 1995/96, 1,5 mdr kr 96/97 och 2 mdr kr 1997/98.

I övrigt gäller för beräkningarna under LK-perioden att:

- Utgiftsökningar och inkomstbortfall till följd av ett eventuellt medlemskap i EG förutsätts finansieras inom ramen för befintliga resurser.
- Nominellt oförändrade generella statsbidrag till kommunsektorn.
- Ingen hänsyn har tagits till den tillfälliga statsbudgetförsvagning på 4,2 miljarder kr som den ej utförda regleringen avseende det sänkta grundavdraget för kommunsektorn innebär för budgetåren 1993/94 och 1994/95.
- Inga ytterligare utgifter är beräknade för insatser i det finansiella systemet.

- Österuropaprogrammet bibehålls även efter 1994/95.
- Utgifter för flerårsprogram som t.ex. forskning ligger kvar på oförändrad real nivå efter programmets slut.
- En förväntad nedgång i arbetslösheten i slutet av perioden har omsatts i en minskning av resurserna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Beräkningarna avseende arbetsmarknadsfonden är konsistenta med denna utveckling.
- Barnbidragen är ej värdesäkrade och har därför inte räknats upp med prisutvecklingen.
- Infrastrukturinvesteringar på ca 10 mdr kr per år finansieras via lån i Riksgäldskontoret.
- Antagandet om ränteutvecklingen påverkar beräkningarna av statsskuldräntor fr o m 1994/95. För 1992/93 och 1993/94 gäller stoppräntan vid beräkningstillfället.

1.2 Beräkningsmetod

Beräkningarna i LKn är gjorda utifrån vissa antaganden om den ekonomiska utveckling. Dessa redovisas i avsnitt 1.3. I prognosen för den samhällsekonomiska utvecklingen ingår en bedömning av den offentliga sektorns utveckling. Detta är nödvändigt för att kunna ta fram prognoser för BNP, inflation, löneutveckling etc.

För LK-perioden är beräkningarna i fasta priser räknade i 1993/94 års prisnivå om inget annat anges. Detta gäller även för den historiska perioden.

I de diagram där utgifter och inkomster har satts i relation till befolkningen har en genomsnittlig folkmängd på 8,8 milj under LK-perioden använts genomgående.

Inkomster

Inkomstberäkningarna baseras på riksrevisionsverkets (RRV) beräkningar med utgångspunkt i den ekonomiska utveckling som redovisas i tabell 1.1 och 10.1.

Den inkomstnivå vid vilken skyldighet föreligger för fysiska personer att betala statlig inkomstskatt skrivs upp med utvecklingen av konsumentprisindex plus två procentenheter från och med inkomståret 1995.

Beräkningarna av inkomstskatter för juridiska personer baseras på bl.a. antaganden om bruttodriftsöverskott, exkl egna hem, i industrin och privatkonsumtionens påverkan på detaljhandeln.

Den kommunala utdebiteringen, d.v.s. kommunalskatten, antas vara oförändrad under LK-perioden.

Utgångspunkten är att beräkna utgifter till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. En konsekvens av beräkningsmetoden är att många anslag antas ha realt oförändrad nivå under perioden.

Transfereringarna antas utvecklas i enlighet med beräkningen av volymförändringar. För dessa anslag har den demografiska utvecklingen stor betydelse, t.ex. antalet födda barn och antalet pensionärer.

Vissa utgifter för investeringar har under budgetåret 1993/94 till stora delar lyfts ur statsbudgeten. Förändringen innebär ingen förbättring av statens finansiella situation. Upplåningbehovet är oförändrat. Däremot belastas statsbudgeten enbart med utgifter för räntor och avskrivningar och kan därmed redovisa ett minskat underskott. Denna "saldoförbättring" uppgår till ca 10 miljarder kronor för budgetåret 1993/94.

Vissa inkomst- och utgiftsförändringar redovisas som tillkommande utgiftsbehov, netto. Antalet sjukdagar (inom sjukförsäkringssystemet) antas under LK-perioden ligga kvar på 1994 års nivå, 13,1 dagar.

Beräkningen av statsskuldräntor för budgetåret 1993/94 grundas på gällande räntenivåer vid beräkningstillfället. För perioden därefter baseras ränteberäkningarna på antagen räntenivå. I beräkningarna antas nettoupplåningen i utlandet vara oförändrad. Uppräkningen av utgifterna från fasta till löpande priser har gjorts enligt de antaganden om pris- och löneutvecklingen som redovisas i tabellerna 1.1 och 10.1.

1.3 Samhällsekonomisk bakgrund

Den offentliga sektorns finansiella utveckling bestäms dels av beslut om förändringar i de offentliga systemen, dels av den samhällsekonomiska utvecklingen.

Det finns en rad kopplingar mellan samhällsekonomin och offentliga utgifter och inkomster. Skatteinkomsterna bestäms ytterst av den ekonomiska tillväxten. Lönesumman, dvs sysselsättning och löneutveckling är jämte den privata konsumtionen den viktigaste skattebasen. En större andel löner och privat konsumtion i BNP ger därför på kort sikt ökade skatteinkomster, men innebär samtidigt att vinstandel och resurser till investeringar pressas tillbaka vilket på sikt reducerar BNP-tillväxten.

Ekonomisk tillväxt ger den offentliga sektorn ökade reala inkomster. De offentliga utgifterna följer till stor del prisutvecklingen, men påverkas inte direkt av ökade realinkomster. Istället leder en högre tillväxt via ökad sysselsättning till lägre utgifter för t.ex. arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsunderstöd. I Sveriges ekonomiska situation med mycket stora offentliga underskott i kombination med ett högt skattetryck bör utgiftskvoten minska. En sänkt utgiftskvot kan inte förväntas komma till stånd enbart genom en god tillväxt utan kräver också sänkt ambitionsnivå på många områden.

På kort sikt bestäms BNP-utvecklingen i hög grad av den samlade efterfrågan i ekonomin. Ökade offentliga utgifter leder då till ökad efterfrågan och därmed, i situationer med ledig kapacitet i ekonomin, till högre produktion. Ett stort budgetunderskott verkar dock kontraktivt

genom att det tenderar att driva upp ränteläget i ekonomin och därigenom hämma den privata efterfrågan. På lång sikt är produktivitetsutvecklingen och arbetskraftsutbudet avgörande faktorer för den ekonomiska tillväxten. Produktivitetens långsiktiga utveckling bestäms av ett komplicerat samspel mellan storleken på kapitalstocken, utbildningsnivån och den tekniska utvecklingen. Även institutionella förhållanden såsom marknadsstrukturer och ägandeförhållanden har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Den ekonomiska politiken påverkar dessa tillväxtfaktorer.

Internationella förutsättningar

Den ekonomiska utvecklingen i omvärlden bedöms bli gynnsam under kalkylperioden. När de kontraktiva effekterna av de finansiella obalanserna i de anglosaxiska länderna och av den tyska återföreningen ebbat ut väntas den internationella ekonomin komma in i en mer normal tillväxtbana. Avregleringar och en ökad integration bör möjliggöra en BNP-tillväxt på 2,5 - 3 % årligen under perioden 1994-1998. Handeln av varor mellan länderna kan då väntas öka i en takt av närmare 6 % årligen. Inflationsbekämpningen kan förväntas ha fortsatt hög prioritet i den ekonomiska politiken, varför konsumentprisökningarna bedöms till ca 3 % per år.

Det finns en rad hotbilder mot denna utveckling. Spänningarna på det handelspolitiska området tycks ha tilltagit den senaste tiden. En utveckling med betydande protektionistiska störningar mellan de stora handelsblocken EG, USA och Japan kan därför inte uteslutas. Dessutom kan de anpassningprocesser som nu pågår i många länder visa sig mer utdragna än beräknat. En annan fara för tillväxten är om realräntorna i Europa etableras på en alltför hög nivå till följd av det stora kapitalbehov som föreligger i Öst- och centraleuropa.

Utgångsläget och utvecklingen 1993-94

Den svenska ekonomin befinner sig nu mitt i efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur. Under 1993 minskar BNP för tredje året i rad. BNP-nivån 1993 är därmed nästan 5 % lägre än 1990 års nivå. Nedgången i den svenska ekonomin har varit betydligt allvarligare än i omvärlden. Omställningsprocessen har varit kraftigare och de tidigare grundlagda obalanserna i ekonomin större än i andra länder.

Överhettningen i svensk ekonomi under 1980-talets sista år ledde till en kostnadsexplosion och därmed kraftigt försvagad konkurrenskraft. Den första fasen av nedgången kännetecknades därför av en exportnedgång som förstärktes av den internationella konjunkturavmattningen. Efterhand har emellertid hemmamarknaden alltmer förvagats. Det kraftigt ökade hushållssparandet, raset i bostadsbyggandet samt snabbt fallande investeringar i näringslivet är de avgörande faktorerna bakom detta. Finanskrisen och de exceptionellt höga realräntorna har tillsammans med fallande priser på ett flertal tillgångsmarknader bidragit till och förstärkt denna utveckling. Parallellt med försvagningen av hemmamarknaden har dock förutsättningarna för export och konkurrensutsatt sektor successivt

förbättrats. Denna utveckling har självfallet förstärkts dramatiskt av den kraftiga deprecieringen av kronan.

De närmaste åren kommer därför att kännetecknas av två motsatta tendenser i ekonomin. Den konkurrensutsatta sektorn expanderar gradvis medan den skyddade sektorn pressas tillbaka av fallande efterfrågan och svag lönsamhet. 1993 väntas exporttillväxten bli så kraftig som 5%. Den inhemska efterfrågan väntas dock falla med över 4 procent. En exceptionellt svag inkomstutveckling för hushållen samt fortsatt kraftigt fall i bostadsbyggandet bidrar till detta. BNP förutsätts därför minska med 1,7%. Nästa år förutses en ännu starkare exporttillväxt, ca 9%.
Fallet i den inhemska efterfrågan väntas då bli betydligt mindre än i år varför en tillväxt i BNP på drygt 1% bör vara möjlig. En så svag tillväxt är dock inte tillräcklig för att förbättra situationen på arbetsmarknaden. Den öppna arbetslösheten hålls dock tillbaka genom ökade arbetsmarknadspolitiska satsningar.

Utvecklingen 1995-1998

Mot bakgrund av de snabba förändringar som den svenska ekonomin genomgår ter sig varje scenario över utvecklingen på medellång sikt som mycket osäkert. Varaktigheten av de anpassningsprocesser som pågår i ekonomin är avgörande för hur återhämtningsförloppet kommer att gestalta sig. Den flytande valutan ändrar också påtagligt möjligheterna att förutse utvecklingen. I det scenario som ligger till grund för huvudkalkylen i LK:n utvecklas den svenska ekonomin i många avseenden gynnsamt under perioden 1995-1998. BNP ökar med ca 3% i genomsnitt under perioden. Inflationstakten överstiger inte under något år 2,5 procent. Arbetslösheten faller succesivt from 1995 även om nivån under hela perioden förblir hög jämfört med tidigare.

Tabell 1.1 Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1992-98

Procentuell förändring från föregående år	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BNP, volym	-1,7	-1,7	1,2	3,1	3,2	2,9	2,8
Export, volym	2,0	5,0	9,0	7,0	6,5	6,0	6,0
Timlön	3,5	3,0	3,5	4,1	4,1	4,6	4,7
Utbetald lönesumma	0,5	-1,5	2,8	5,0	5,5	6,2	6,1
KPI (årsgenomsnitt)	2,4	5,5	3,5	2,2	2,3	2,5	2,5
Arbetslöshet, nivå	5,3	6,9	7,0	6,8	6,4	5,8	5,3
Arbetsmarknads-politiska åtgärder, nivå	3,8	5,7	7,1	6,8	6,3	5,8	5,3

Källa: Finansdepartementet

Sett från produktionssidan råder ingen tvekan om att en tillväxt av denna storlek är möjlig. Kapacitetsutnyttjandet är i utgångsläget extremt lågt. En rad reformer har också genomförts som skapar förutsättningarna för en god utveckling av produktivitet och arbetskraftsutbud. Ekonomins underliggande produktionsförmåga kan därför förväntas växa med minst 2% under senare delen av 1990-talet. Till detta kommer en gradvis

normalisering av kapacitetsutnyttjandet.

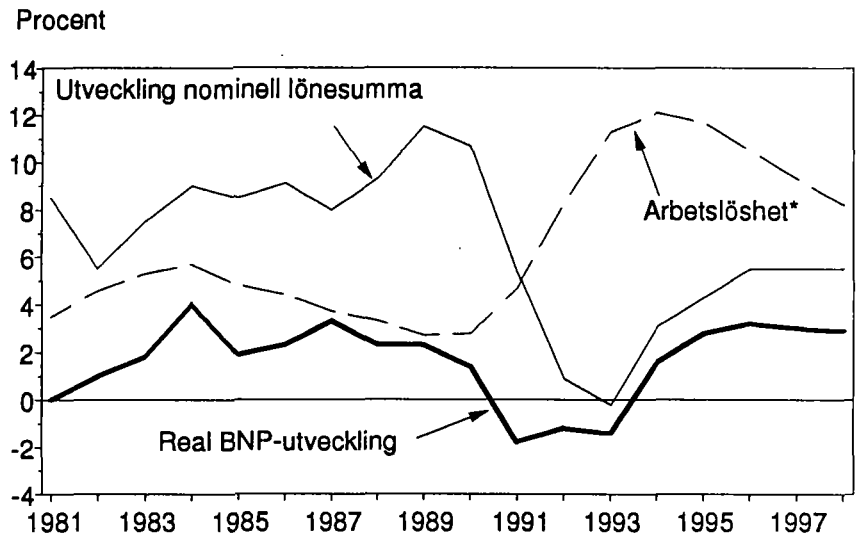
Den avgörande frågan är emellertid om det kan genereras en efterfrågan på svensk produktion som gör att denna tillväxtpotential kan utnyttjas. En förutsättning för kalkylen är att det besparingsprogram för den offentliga sektorn som annonserades i 1993 års finansplan genomförs. Detta innebär beslut om ytterligare budgetförstärkningar på 10 miljarder kronor per år i fasta priser samt realt oförändrade konsumtionsutgifter, vilket innebär att den offentliga konsumtionen måste minska med 1 % årligen.

Eftersom den totala konsumtionen på detta sätt hålls tillbaka krävs en kraftig expansion av export och investeringar för att tillväxten ska bli så pass hög som 3 % i genomsnitt. Huvudkalkylen innebär att en sådan expansion blir möjlig. Nödvändiga förutsättningar är dock bl.a. den goda internationella tillväxten samt en väl fungerande arbetsmarknad som gör att låga nominella löneökningar och därmed låg inflation kan kombineras med den höga tillväxten.

Jämförelse med 1980-talet skillnader och likheter

Dagens ekonomiska läge påminner i vissa avseenden om situationen i början på 1980-talet. Även då var de offentliga underskotten stora. Statens budgetunderskott uppgick t.ex. 1982 till ca 13 % av BNP. Detta underskott eliminerades emellertid påfallande snabbt under loppet av 1980-talet. Det finns en dock rad faktorer som gör att man inte kan förvänta sig samma snabba budgetkonsolidering under 1990-talet.
Inkomsterna ökade snabbt under 1980-talet. Den kraftiga inflationen i kombination med det gamla skattesystemets höga progressivitet bidrog i hög grad till detta. Skillnaden gentemot bedömningarna för 1990-talet är därvidlag stor. Inflationen var i genomsnitt ca 7 % under perioden 1982 till 1990 jämfört med beräknade ca 3 % för perioden 1992 till 1998. Detta innebär också att *nominella* BNP ökade mycket snabbare under 1980-talet även om den *reala* tillväxten snarast var lägre. Mer avgörande för utvecklingen av budgetsaldot är emellertid *sammansättningen* av BNP-tillväxten. Andra delen av 1980-talet kännetecknades av att den privata konsumtionen expanderade kraftigt. Detta berodde delvis på att avregleringen av kreditmarknaden möjliggjorde en mycket hög lånefinansierad konsumtion. Den stora konsumtionsboomen var dock också en följd av höga löneökningar vilket också innebar att löneandelen i ekonomin ökade kraftigt på bekostnad av vinstandelen. När de tunga skattebaserna expanderar på detta sätt medför det förstås att statsinkomsterna ökar på kort sikt. På lång sikt hämmas emellertid tillväxtmöjligheterna genom försämrad lönsamhet, fallande investeringar samt minskat utrymme för export.

Diagram 1.1 Utvecklingen under 1981 - 1998 för vissa parametrar



* *Arbetslöshet som öppen arbetslöshet och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andel av arbetskraften*

Skillnaden gentemot 1990-talet är som kan utläsas i diagramet här påtaglig. Utvecklingen som den förutsätts under LK-perioden kännetecknas av en mycket måttlig konsumtionsökning medan istället investeringar och export håller uppe tillväxten. Löneökningarna är måttliga under hela perioden även om de tilltar något i slutet av perioden samtidigt som näringslivets lönsamhet gradvis normaliseras.

På utgiftssidan innebär scenariot att kostnaderna för arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadspolitik förblir hög under hela LK-perioden. Nivån på arbetslösheten kommer under 1990-talet att ligga betydligt högre än på 1980-talet. Någon snabb nedgång från de rekordhöga nivån 1994 kan inte förväntas trots den relativt starka tillväxten. Anledningen till detta är flera. Goda förutsättningar för en hög produktivitetstillväxt när ekonomin tar fart gör att behovet av nyanställningar begränsas. En stor grupp latent arbetssökande som väntar på att träda in på arbetsmarknaden har skapats under den djupa lågkonjunkturen. Därtill kommer troligtvis vissa skadeverkningar på arbetsmarknadens funktionsätt av den höga arbetslösheten.

Realräntan väntas vara fortsatt hög under 1990-talet. Även om nivån inte är nämnvärt högre än under 1980-talet blir verkningarna allvarligare eftersom statsskulden som andel av BNP nu når betydligt högre nivåer. Därtill kommer att *realräntan efter skatt* nu är betydligt högre än i det gamla skattesystemet.

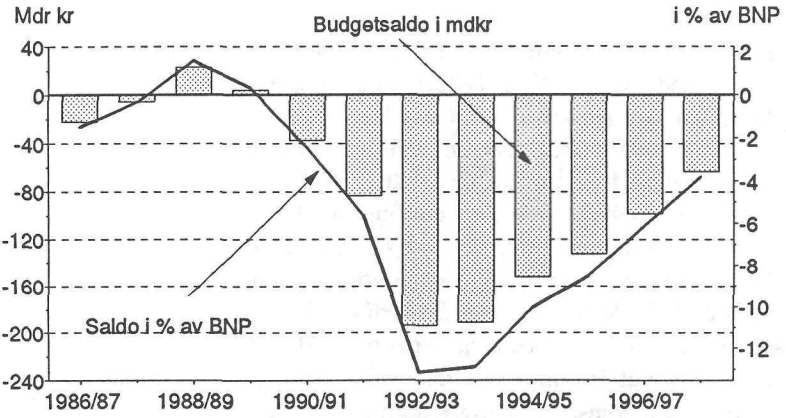
2 Statsbudgetens utveckling

2.1 Budgetsaldo

Under budgetåren 1986/87 - 1988/89 gick statsbudgeten från underskott till överskott. Denna utveckling förklaras framför allt av en snabb inkomstökning 1988/89 och 1989/90 samt att investeringar lyftes ut från statsbudgeten för att bl.a. finansieras via Riksgäldskontoret. Till följd av saldoförbättringen minskade även utgifterna för statsskuldräntor.

Under perioden 1989/90 till 1992/93 försämrades budgeten återigen kraftigt. Denna försämring kan delvis förklaras av den sämre konjunkturen samt den finansiella krisen som lett till stora utgiftsökningar för insatser i bankväsendet.

Diagram 2.1 Budgetsaldots utveckling 1986/87 - 1997/98. Miljarder kronor och som procent av BNP

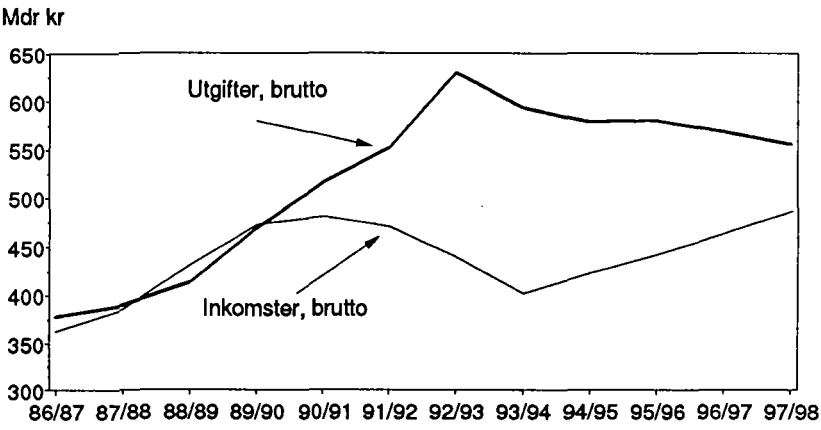


Under LK-periden sker en viss återhämtning av underskottet från ca 190 miljarder kronor 1993/94 till ca 70 miljarder kronor 1997/98. Underskottet är dock fortfarande betydande 1997/98. Förbättringen under LK-perioden förklaras främst av:

- finansplanens besparingsprogram som för slutåret 1997/98 fördelats med 20 miljarder som skatteökningar och 25 miljarder som totala utgiftsminskningar,
- att inga ytterligare utgifter för insatser i det finansiella systemet är beräknade under LK-perioden,
- successivt minskade utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser,
- kraftigt minskande utgifter för asyl- och flyktingmottagning,
- antaganden om sjunkande räntenivå och hög tillväxttakt under LK-perioden.

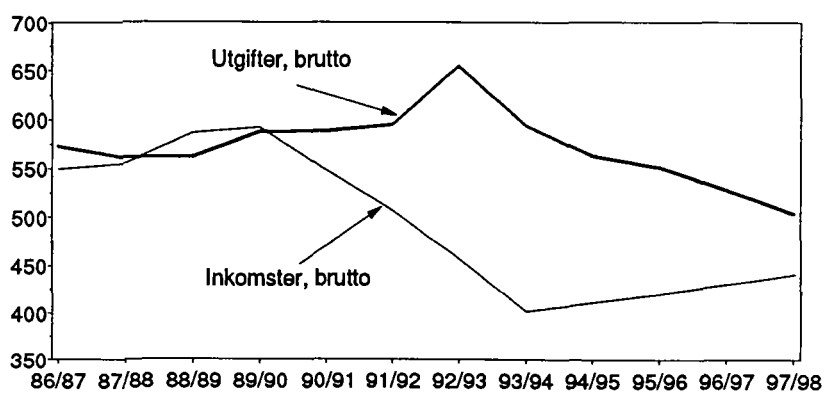
Statsbudgetens underskott är som störst det första året i LK-perioden, (1993/94), för att sedan förbättras successivt under LK-perioden. Trots den höga tillväxttakten kvarstår dock ett betydande underskott på ca 70 miljarder kronor slutåret 1997/98.

Diagram 2.2 Inkomster och utgifter brutto 1986/87 till 1997/98, i miljarder kronor, löpande priser



Fram till och med budgetåret 1989/90 följdes utgifter och inkomster åt, dvs budgetsaldot låg i stort sett kring noll. Från och med budgetåret 1990/91 fortsatte utgifterna att öka medan inkomsterna låg kvar på en relativt oförändrad nivå i löpande priser, dvs en realt sett fallande inkomstutveckling. Utgiftsökningen förklaras delvis av att en stor del av statens utgifter styrs av automatik vilket innebär att de följer inflationen (se vidare kapitel 2.3.4). Ökad inflation leder därmed automatiskt till ökade utgifter. Att inkomsterna faller beror på skattereformen i kombination med en allt svagare konjunkturutveckling. Budgetåren 1992/93 och 1993/94 är skillnaden mellan inkomster och utgifter som störst vilket även innebär att budgetunderskottet är som störst under dessa år. Mot slutet av LK-perioden närmar sig inkomsterna återigen utgiftsnivån. Detta förklaras av en förutsatt stramare finanspolitik som dels minskar utgiftsnivån dels ökar skatteinkomsterna samt en hög tillväxttakt som gör att inkomsterna utvecklas gynnsamt.

Diagram 2.3 Inkomster och utgifter brutto 1986/87 till 1997/98, i miljarder kronor fasta priser



Utvecklingen för utgifts- och inkomstnivån i fasta priser följer den i löpande priser. Vad som är värt att notera är att statens utgifter i slutet av LK-perioden sjunker realt sett, vilket beror på den stramare finanspolitiken samt de realt fallande generella statsbidragen till kommunerna.

Tabell 2.1 Budgetsaldo 1986/87 - 1996/97. Miljarder kronor, löpande priser

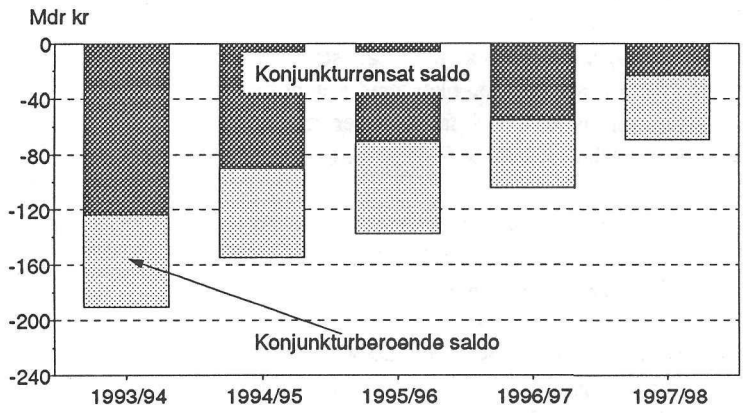
Budgetår	Inkomster -netto	Utgifter netto exkl. statsskuldräntor	Statsskuldräntor	Budgetsaldo	Saldo som andel av BNP
Utfall					
1986/87	320,1	271,5	63,8	-15,2	-1,6%
1987/88	332,6	283,3	53,4	- 4,1	-0,4%
1988/89	367,7	296,4	53,2	18,1	1,6%
1989/90	401,5	334,4	63,7	3,4	0,3%
1990/91	403,5	377,0	61,0	-34,5	-2,5%
1991/92	397,7	418,5	60,0	-80,8	-5,6%
Nuvarande beräkning					
1992/93	375	492	73	-190	-13,1%
1993/94	346	442	95	-191	-12,9%
1994/95	366	423	99	-156	-10,1%
1995/96	383	408	113	-139	-8,9%
1996/97	403	394	113	-105	-6,1%
1997/98	422	381	111	- 70	-3,9%

Källa: Finansdepartementet

2.1.2 Konjunkturrensat saldo

Det konjunkturrensade saldot förbättras under LK-perioden framför allt p.g.a. finansplanens besparingsprogram. Mot slutet av LK-perioden närmar sig det konjunkturrensade saldot det totala saldot som en följd av ett successivt ökat kapacitetsutnyttjande.

Diagram 2.4 Det konjunkturrensade saldot 1993/94 - 1997/98
Miljarder kronor och som andel av BNP

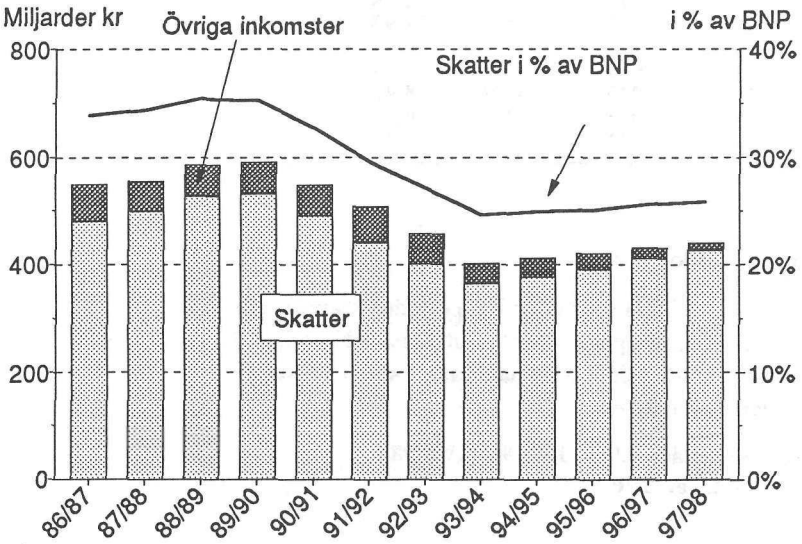


2.2 Statsbudgetens inkomster 1986/97 - 1997/98

Statsbudgetens inkomster indelas i skatter, inkomster av statens verksamhet, inkomster av försåld egendom, återbetalning av lån samt kalkylmässiga inkomster. Skatteinkomsterna utgörs av fysiska och juridiska personers inkomstskatter, lagstadgade socialavgifter, skatt på egendom samt skatt på varor och tjänster. På statsbudgetens inkomstsida redovisas 85 % av utgifterna för föräldra- och sjukförsäkringen samt de totala utgifterna för arbetsskadeförsäkringen. Utgifterna för dessa försäkringar, som redovisas på statsbudgeten, uppgår till 56 miljarder kronor 1993/94. Inkomsterna redovisas fortsättningsvis brutto, om inget annat uppges. Alla utgifter redovisas under utgiftsavsnittet, 2.3.

På kort sikt leder hög nominell pris- och löneökningstakt till snabbt stigande inkomster, även om den reala tillväxten är låg. På lång sikt är det utvecklingen av produktivitet och sysselsättning som avgör den ekonomiska tillväxten och därmed utvecklingen av inkomsterna.

Diagram 2.5 Statsbudgetens skatteinkomster,brutto, och övriga inkomster i huvudalternativet i fasta priser, 1993/94-1997/98

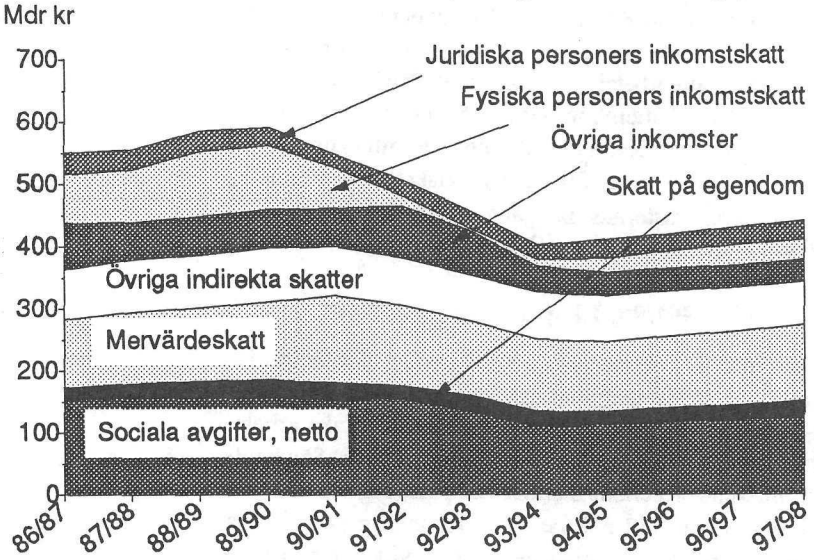


Budgetåret 1993/94 beräknas skatterna utgöra ca 90 % av statsbudgetens inkomster. Statsbudgetens inkomster, brutto, ökar med i genomsnitt 5% per år i löpande priser och med 2% i fasta priser mellan 1993/94 och 1997/98. Den relativt låga ökningstakten förklaras till största del av antagandet om låga pris- och löneökningar.

Skatternas andel av BNP, statsbudgetens skattekvot, stiger något under perioden och uppgår till 26% av BNP 1997/98. Skattekvoten skulle ökat ytterligare om det inte var så att BNP-tillväxten uppnås genom att svensk export utvecklas framgångsrikt samtidigt som investeringsvolymen ökar. Dessa faktorer bidrar inte på kort sikt direkt till statens skatteinkomster i samma utsträckning som t.ex. den privata konsumtionen i det korta perspektivet gör. Skattekvotens ökning förklaras av att finansplanens

program för budgetförstärkning lagts in som en skattehöjning med 20 miljarder kronor under perioden. Skattekvoten, exklusive denna budgetförstärkning stiger något över LK-perioden.

Diagram 2.6 Statsbudgetens skatteinkomster, fasta priser 1986/87-1997/98



*Uppdelningen på inkomster och utgifter för inkomsttitlarna fysiska och juridiska personers inkomstskatt är preliminära för 1991/92.

Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

2.2.1 Inkomstutvecklingen för budgetåren 1986/87 - 1993/94

Mellan 1986/87 och 1993/94 har statsbudgetens bruttoinkomster ökat med 123 miljarder kronor i löpande priser. Detta motsvarar en genomsnittlig ökningstakt på knappt 2 % per år i löpande priser. I fasta priser faller inkomsten, brutto, med 109 miljarder kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig inkomstminskning på 4 % per år under perioden. En viktig förklaring till de minskande inkomsterna är det försämrade konjunkturläget under senare delen av perioden. De inkomstskategorier som ökar under perioden är egendomsskatterna och mervärdesskatten.

Egendomsskatterna ökar med i genomsnitt 9 % per år i löpande priser och med 3 % i fasta priser mellan 1986/87 och 1993/94. Ökningen förklaras bl.a. av att inkomsterna från fastighetsskatt överförs från kommunerna till staten fr.o.m. 1987 samt av att såväl stämpelskatten som den tillfälliga omsättningsskatten på värdepapper höjts under perioden. Mervärdesskatten ökade mellan 1986/87 och 1993/94 med i genomsnitt 7 % per år i löpande priser och 1 % per år i fasta priser. Detta förklaras, förutom av en snabb ökning av den privata konsumtionen under andra hälften av 1980-talet även av den breddning av mervärdeskattebasen som var en del av skattereformen samt höjningen av mervärdesskatten.

Mellan 1990/91 och 1993/94 minskar bruttoinkomsterna med ca 80 miljarder kronor i löpande priser och med 146 miljarder kronor i fasta

priser. Minskningen beror på ökad arbetslöshet, ökat sparande, omläggning av systemet för utbetalning av kommunalskatt, minskade arbetsgivaravgifter, nettobudgetering av mervärdesskatten samt skattereformen.

Statsbudgetens skatteinkomster mätt som andel av BNP minskade från 32 % till 25 % under perioden 1986/87 till 1993/94. Av denna nedgång på 7 procentenheter svarade de ökade kommunalskatteutbetalningarna för en betydande del. Kommunalskatteutbetalningarna ökade med i genomsnitt 9 % under perioden medan skatteinkomsterna, brutto, ökade med i genomsnitt 2 % under perioden. Den stora ökningen av utbetalningarna kan bl.a. förklaras av det nya systemet för kommunalskatteutbetalningar. Resterande del av skatteinkomsternas nedgång, som andel av BNP, förklaras bl.a. av hushållens ökande sparande.

2.2.2 Utveckling 1993/94-1997/98, LK-perioden

Budgetåret 1993/94 minskar inkomsterna, brutto, med 38 miljarder kronor, främst till följd av att skatteutjämningsavgift och avräkningsskatt samt barnomsorgs- och utbildningsavgiften slopas. Vidare sänks arbetsgivaravgifterna. Dessutom bortfaller stora engångsinkomster. Statsbudgetens samlade bruttoinkomster beräknas under LK-perioden öka med 84 miljarder kronor eller i genomsnitt 5 % per år, i löpande priser. I fasta priser ökar bruttoinkomsten med 39 miljarder kronor vilket innebär en genomsnittlig ökning på 2 % per år under LK-perioden. Fysiska personers inkomstskatt beräknas öka med 22 miljarder kronor, i fasta priser mellan 1993/94 och 1997/98 vilket motsvarar drygt hälften av den totala inkomstökningen. Juridiska personers inkomstskatt beräknas öka med drygt 6 miljarder kronor i fasta priser under samma tid. Inkomster av lagstadgade socialavgifter, brutto, svarar för ca 14 miljarder kronor, vilket motsvarar nära en två femtedelar av den totala inkomstökningen. Inkomsterna av mervärdesskatt beräknas öka med 6 miljarder kronor och skatt på egendom med 3 miljarder kronor i fasta priser. Inkomsterna av övriga indirekta skatter beräknas minska med ca 6 miljarder kronor under LK-perioden, liksom inkomster av statens verksamhet.

Statsbudgetens totala skatteinkomster, brutto, beräknas öka med 63 miljarder kronor eller i genomsnitt 4 % per år i löpande priser under LK-perioden. BNP ökar under samma period med i genomsnitt 3 % per år. Därmed beräknas statsbudgetens skattekvot öka med en procentenhet från 25 % 1993/94 till 26 % 1997/98. Höjningen förklaras av finansplanens program för budgetförstärkning som i beräkningarna delvis är inlagda som en skatteökningen på 20 miljarder kronor under perioden.

Fysiska personers inkomstskatt

Inkomsterna av fysiska personers inkomstskatt är främst beroende av den nominella löneutvecklingen.

Inkomstgränsen över vilken statlig skatt utgår är reallöneskyddad med två procentenheter med undantag för 1993 och 1994, då reallöneskyddet tillfälligt är borttaget. En högre reallönetillväxt än 2 % ökar det reala

skatteuttaget genom att fler personer träffas av den högre skattesatsen ovanför inkomstgränsen. Under perioden överstiger den årliga reallöneökningen 2% från 1995 och fram till 1998.

Fysiska personers inkomstskatt består av två delar, statlig och kommunal skatt. Dessa uppbärs tillsammans, nettot av uppbörd och kommunalskatteutbetalningar redovisas över statsbudgeten. Den 1 januari 1993 ändrades systemet för utbetalning av kommunalskatten för borgerliga kommuner och landsting vilket ökar utbetalningarna och minskar inkomsterna på titeln fysiska personers inkomstskatt under en övergångsperiod. I det gamla systemet sker utbetalning av kommunalskatt till kommunerna i två steg. Ett givet år utbetalas ett förskott till kommunerna, som baseras på den beskattningsbara inkomsten två år tidigare. Två år efter förskottsutbetalningen slutregleras kommunalskatten. Detta innebär att statsbudgetens redovisning av fysiska personers inkomstskatt avser ett nettobelopp av bl.a. uppbörd av statlig och kommunal skatt samt förskottsutbetalning och slutreglering av kommunal skatt. Nettobeloppet på statsbudgeten blir därmed också beroende av nominell löneutveckling två till fyra år tidigare. Med det nya systemet får kommunerna kommunalskattemedlen som baseras på en prognos, samma år som den preliminära inkomstskatten betalas in. Införandet av det nya kommunalskattesystemet och slutavräkning av det gamla systemet ger en periodiseringseffekt som ökar kommunalskatteutbetalningarna för 1993/94 och 1994/95. År 1995 beräknas det nya systemet löpa fullt ut. Den tidigare tvååriga eftersläpningen av kommunalskatteutbetalningarna upphör 1995.

Nettoinkomsten av fysiska personers inkomstskatt ökar med 21 miljarder kronor i fasta priser under LK-perioden, från 11 miljarder kronor 1993/94 till 32 miljarder kronor 1997/98. Under perioden ökar inkomstskattens andel av statsbudgetens bruttoinkomst från 3% 1993/93 till 7% 1997/98. Ökningen beror dels på att bruttouppbörden ökar kraftigt till följd av en reallöneutveckling som överstiger reallöneskyddets 2%, samtidigt som utbetalningarna av kommunalskatt ökar till följd av den högre löneökningstakten två år tidigare samt slutavräkningen av det gamla kommunalskattesystemet i början av LK-perioden. Ytterligare förklaringar är att kapitalskatten, netto, ökar över tidsperioden, vilket är en följd av den ökade sparkvoter i hushållssektorn.

Juridiska personers inkomstskatt

Inkomsterna av juridiska personers inkomstskatt beror främst på vinsten efter bokslutsdispositioner i näringslivet. I LK-beräkningarna baseras utvecklingen av inkomsterna från juridiska personers inkomstskatt på antaganden om bl.a. utvecklingen av driftsöverskottet i företagen, brutto, (exkl. egna hem) och privatkonsumtion, som påverkar detaljhandeln. Dessa inkomster är i hög grad beroende av den ekonomiska utvecklingen. Under inkomstgruppen juridiska personers inkomstskatt redovisas även effekter av upplösning av företagens reserver, s.k. avskattning, och beskattning av tjänstegrupplivförsäkringar. Avskattningen beräknas till

4,2 miljarder kronor för 1993 och 4,4 miljarder kronor 1994. Avskattningen av företagens reserver upphör 1995.

Budgetåret 1993/94 beräknas juridiska personers inkomstskatt, netto, uppgå till 24 miljarder kronor och utgöra ca 6% av statsbudgetens bruttoinkomster. Inkomstskattens andel av statsbudgetens bruttoinkomster är i stort sett oförändrad över perioden. Inkomsterna av juridiska personers inkomstskatt beräknas under LK-perioden öka med 6 miljarder kronor i fasta priser eller i genomsnitt 6% per år.

Ökningen under LK-perioden kan delvis förklaras av att antagandet om att driftsöverskottet ökar, dvs. företagens förluster minskar under LK-perioden.

Lagstadgade sociala avgifter

De lagstadgade sociala avgifterna följer, vid oförändrat avgiftsuttag, lönesummans utveckling. Denna beror på timlön och sysselsättningsgraden i ekonomin. Socialavgiftsinkomsterna styrs således i mycket hög grad av den nominella och reala tillväxten i ekonomin. Det totala avgiftsuttaget framgår av tabell 2.2.

Tabell 2.2 Lagstadgade socialavgifter

Procent av avgiftsunderlag	Avgiftsuttag 1992	Avgiftsuttag 1993	Antaget 1994-1998
Avgifter vilka helt redovisas på statsbudgeten			
Folkpensionsavgift	7,45	5,66	5,66
Utbildningsavgift[1]	0,31	-	-
Särskild löneskatt[2]	21,85	17,69	17,69
Avgifter vilka nettoredovisas på statsbudgeten			
Sjukförsäkringsavgift[3]	7,80	8,27	8,43
Arbetsskadeförsäkringsavgift[4]	1,20	1,38	1,38
Avgifter vilka ej redovisas på statsbudgeten			
ATP-avgift	13,00	13,00	13,00
Delpensionsavgift[5]	0,20	0,20	0,20
Arbetsmarknadsavgift	2,12	2,12	2,12
Lönegarantiavgift	0,20	0,20	0,20
Arbetarskyddsavgift	0,17	0,17	
Avgift för sjöfolks pensionering[6]	1,20	1,20	1,20
Summa	**34,83**	**31,00**	**31,16**

[1]Vuxenutbildningsavgift uppgår till 0,31% fr.o.m. 1 juli 1992. 1 jan 1993 tas avgiften bort.
[2]Särskild löneskatt utgår på passiv näringsverksamhet, för lön och aktiv näringsverksamhet efter 65 års ålder samt för arbetsgivares pensionspremier.Ingår inte i "summan".
[3]Sjukförsäkringsavgiften höjs från 8,27% till 8,43% 1 januari 1994.
[4]Arbetsskadeförsäkringsavgift uppgår till 0,9% t.o.m. 30 juni 1992. 1,2% 1 juli 1992 t.o.m. 31 december 1992. 1,38% fr.o.m. 1 januari 1993.
[5]Delpensionsavgift uppgår till 0,50% t.o.m. 30 juni 1992 fr.o.m. 1 juli 1992 sänks avgiften till 0,20%.
[6]Avgift för sjöfolks pensionering betalas endast av arbetsgivare som sysselsätter sjömansskattepliktig personal. Ingår inte i "summa".

Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

En knapp tredjedel av avgiftsinkomsterna redovisas på statsbudgeten. Resten redovisas direkt till fonder utanför statsbudgeten. Den största av dessa är AP-fonden. Sjukförsäkrings- och arbetsskadeavgifterna redovisas *netto på statsbudgetens inkomstsida, dvs med avdrag för de utgifter som* de avses finansiera. Detta betyder att underskott kan uppstå på respektive inkomsttitel om utgifterna överstiger avgiftsinkomsterna.

Statsbudgetens inkomster av lagstadgade socialavgifter beräknas uppgå till 110 miljarder kronor brutto budgetåret 1993/94. De utgör därmed drygt en fjärdedel av statsbudgetens inkomster. I beloppet ingår en överföring från arbetsmarknadsfonden om knappt sex miljarder kronor per år, avsedd att bidra till finansieringen av utbildningsbidragen inom arbetsmarknadsutbildningen. De på statsbudgeten redovisade utgifterna för arbetsskade-, sjuk- och föräldraförsäkringen redovisas under avsnittet om statsbudgetens utgifter.

Under LK-perioden beräknas inkomsterna av lagstadgade sociala avgifter, brutto, öka med ca 14 miljarder kronor i fasta priser eller i genomsnitt 3 % per år. De soiala avgifternas andel av bruttoinkomsten uppgår till ca 27 % och är relativt konstant över LK-perioden.

Skatt på egendom

Skatt på egendom utgörs av skatt på fast egendom, förmögenhetsskatt, arvs- och gåvoskatt samt stämpelskatt. Under budgetåret 1993/94 beräknas dessa skatter inbringa 25 miljarder kronor. Under LK-perioden beräknas inkomsterna av dessa skatter ökar med 3 miljarder kronor i fasta priser eller i genomsnitt 3 % per år. Utvecklingen förklaras av ökade inkomster från fastighetsskatten som ökar dels till följd av den rullande taxeringen samt av antagandena om fastigheternas värde under LK-perioden.

Mervärdesskatt

Inkomsterna från mervärdesskatt styrs främst av den privata konsumtionens utveckling. Därmed är de i hög grad beroende av den ekonomiska utvecklingen. Mervärdesskatt utgår med 25 % på konsumtionen av de flesta varor och tjänster. För livsmedel, inrikes transporter samt hotell och restaurangtjänster höjdes mervärdesskatten från 1 januari 1993 från 18 % till 21 %

Budgetåret 1993/94 beräknas inkomsterna av mervärdesskatt uppgå till 116 miljarder kronor. Under LK-perioden beräknas inkomsterna av mervärdesskatt öka med 6 miljarder kronor i fasta priser eller 1 % per år. I löpande priser ökar inkomsterna från mervärdesskatten med 4 % och följer i stort sett privatkonsumtionens utveckling under LK-perioden. Inkomsternas andel av statsbudgetens bruttoinkomster är relativt konstant över perioden och uppgår till 28 %.

Övriga indirekta skatter

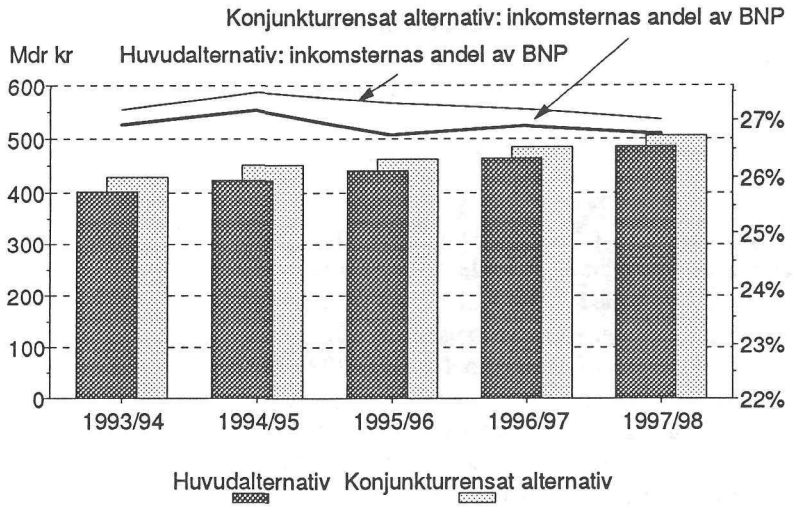
Flertalet av de övriga indirekta skatterna utgår med fasta belopp för viss volym eller per enhet. Detta innebär att beskattningen realt sett minskar vid prisökningar. Under LK-perioden beräknas inkomsterna av övriga indirekta skatter minska med 6 miljarder kronor i fasta priser eller i genomsnitt 2 % per år.

Övriga inkomster

Övriga inkomster består av inkomster från statens verksamhet (bl.a. rörelseöverskott, ränteinkomster, inkomster av statens aktier och offentligrättsliga avgifter), inkomster av försåld egendom och återbetalning av lån m.m. Dessa inkomster utgör tillsammans 42 miljarder kronor eller drygt 10 % av statsbudgetens bruttoinkomster 1993/94. Under LK-perioden beräknas dessa inkomster minska med 7 miljarder kronor eller i genomsnitt 4 % per år. Det beror dels på stora inkomstbortfall i början av perioden då bl.a. ränteinkomster och amortering avseende statslån till affärsverk som bolagiseras bortfaller samt att ränteinkomsterna minskar till följd av att lån amorteras av under perioden.

2.2.3 Konjunkturrensad inkomstnivå

Diagram 2.7 Statsbudgetens bruttoinkomster i huvudalternativet och det konjunkturrensade alternativet, 1993/94-1997/98



Den konjunkturrensade inkomstnivån, brutto, uppgår till 429 miljarder kronor 1993/94. Jämfört med huvudalternativet är det en justering med 27 miljarder kronor i löpande priser 1993/94. År 1997/98 uppgår inkomstjusteringen till 19 miljarder kronor. I det konjunkturrensade alternativet ökar inkomsterna, brutto, med i genomsnitt 4 % per år mellan 1993/94 och 1997/98 mot 5 % i huvudalternativet. Förändringen jämfört med huvudalternativet beror till största del på beräkningsförutsätt-

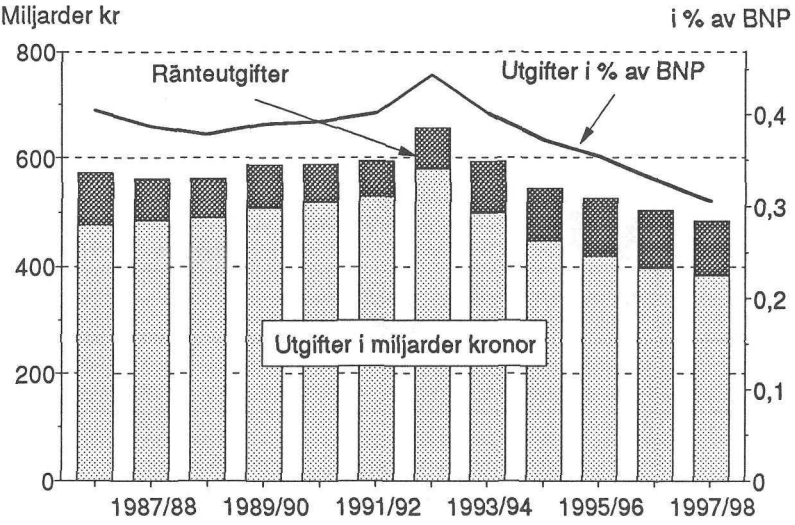
ningarna. Lönesumman, privatkonsumtionen och BNP ligger på en lägre nivå i det konjunkturrensade beräkningsalternativet än i huvudalternativet mot slutet av LK-perioden. År 1997/98 uppgår det konjunkturrensade underskottet till ca 23 miljarder kronor.

2.3 Statsbudgetens utgifter

Under budgetåret 1993/94 beräknas statsbudgetens utgifter uppgå till ca 593 miljarder kronor. Av dessa utgifter redovisas 85 % av sjukförsäkringssystemets utgifter samt de totala utgifterna för arbetsskadeförsäkringen på statsbudgetens inkomstsida. Sammanlagt uppgår dessa utgifter till ca 56 miljarder kronor. Framställningen i det följande avser *statsbudgetens bruttoutgifter*, dvs inklusive utgifter som redovisas på inkomstsidan, såvida inte annat anges.

2.3.1 Utgiftsutveckling för budgetåren 1986/87 - 1996/97

Diagram 2.8 Statsbudgetens utgifter, brutto, 1986/87 - 97/98
Miljarder kronor, fasta priser



Utgiftsnivån i fasta priser kommer enligt LK-beräkningarna att nå sin topp under innevarande budgetår; ca 630 miljarder kronor inklusive räntor på statsskulden och utgifterna på inkomstsidan. Också utgiftskvoten kommer att vara som högst 1992/93. Utgifternas andel av BNP sjunker under hela LK-perioden från toppnoteringen ca 44%, till ca 31% 1997/98. I utvecklingen inkluderas det besparingsprogram som regeringen presenterat i finansplanen.

2.3.2 Historisk utveckling

Statsbudgetens utgifter inkl. statsskuldräntor ökade med ca 0,7% per år i fasta priser under perioden 1986/87-1991/92. Ränteutgifterna föll under samma tidsperiod realt med i genomsnitt 7,7% per år. De minskande ränteutgifterna beror på successivt förbättrade statsfinanser under senare delen av 80-talet.

I början av 90-talet ökar budgetunderskottet återigen. Budgetåret 1991/92 uppgick underskottet till 80 miljarder kronor.

Statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor *ökade* realt under perioden 1986/87 - 1991/92 med i genomsnitt ca 2,2% per år. Den reala BNP-tillväxten var samtidigt i genomsnitt 0,8% per år. För utgiftskvoten, statsbudgetens utgifter som andel av BNP, innebar det att den var relativt konstant under perioden ca 40% för både 1986/87 och 1991/92.

De utgifter som har ökat mest är utgifter för räntebidrag till bostäder, bidrag till kommuner för flyktingar, försvaret, internationellt utvecklingssamarbete, utgifter för sjukförsäkringen samt utgifter för arbetsskadeförsäkringen. Vidare har utgifterna för barnbidrag ökat samt utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ökningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inträffar framför allt under 1991/92.

Att utgifterna totalt sett inte ökat mer förklaras delvis av att utgiftsminskningar skett inom vissa områden. Vidare har vissa affärsverks investeringsanslag lyfts ut från statsbudgeten och företagsstöden har successivt dragits ner. Slutligen har utgifterna för statsskuldräntor minskat.

För innevarande budgetår beräknas utgiftsnivån uppgå till ca 630 miljarder kronor, varav 73 miljarder kronor är räntor på statsskulden. De största utgiftsökningarna under 1992/93 är utgifter för insatser i det finansiella systemet samt utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

2.3.3 LK-perioden 1993/94 - 1997/98

Under LK-perioden, dvs 1993/94 - 1997/98, beräknas statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor minska med i genomsnitt 7,5% per år i fasta priser, vilket innebär att utgiftsnivån sjunker med ca 90 miljarder kronor i 93/94-års penningvärde 1997/98 jämfört med 1993/94. En väsentlig förklaring till att utgifterna minskar totalt sett sammanhänger med att kalkylerna inkluderar det besparingsprogram som regeringen presenterat i finansplanen. Det minskar utgiftsnivån med 25 miljarder kronor 1997/98. Utgifterna exkl. besparingarna sjunker med i genomsnitt 5,7%.

En annan viktig förklaring till utgiftsminskningen är att bostadssubventionerna minskar kraftigt under LK-perioden. Räntebidragen och investeringsbidragen minskar sammanlagt med drygt 15 miljarder kronor i fasta priser under LK-perioden. Denna nedgång beror dels på tidigare beslut angående en omläggning av räntebidragssystemet samt föreslagna besparingar i det befintliga systemet, dels på beräkningsförutsättningarna. Således antas en minskning i lägenhetsbyggandet samt en sjunkande räntenivå under LK-perioden. Beräkningarna utgår från att investeringsbidraget successivt avskaffas fr.o.m. 1 januari 1993.

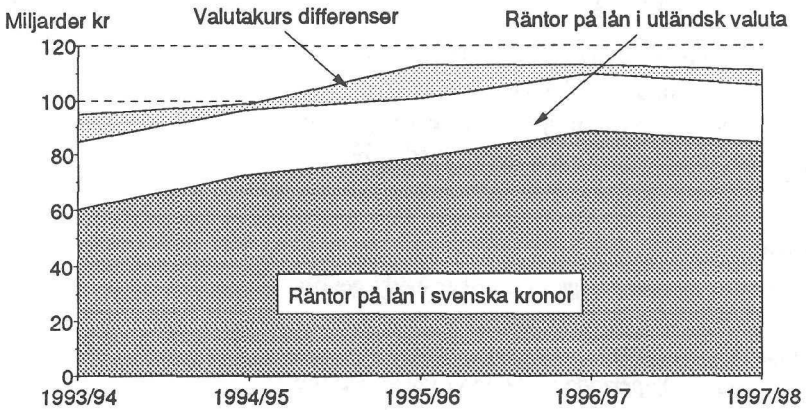
Utgifterna minskar vidare realt till följd av att de generella statsbidragen till kommunsektorn är nominellt oförändrade under LK-perioden. Utgifterna för flyktingmottagningen sjunker under LK-perioden p.g.a. antaganden om att flyktingtillströmningen kommer att avta under perioden.

Inom Socialdepartementets område ökar utgifterna för barnbidrag nominellt, vilket beror på att antalet bidragstagare under LK-perioden

ökar. Realt sett sjunker utgifterna för barnbidrag pga att dessa inte är realt värdesäkrade. Inom Utbildningsdepartementets område ökar utgifterna till följd av ökat antal högskoleplatser. Mellan 1993/94 och 1994/95 sjunker däremot utgifterna kraftigt pga att antalet utbildningsplatser som föreslagits i syfte att förbättra situationen på arbetsmarknaden under 1993/94 faller bort 1994/95. Delar av det s.k. arbetsmarknadspolitiska åtgärdpaketet förs över till Arbetsmarknadsdepartementet fr.o.m. 1994/95 där de successivt avvecklas i takt med att arbetslösheten sjunker.

På grund av de fortsatt stora underskotten i statsbudgeten under LK-perioden ökar statsskulden varje år och därmed även utgifterna för statsskuldräntor. Dessa beräknas öka från 95 miljarder kronor budgetåret 1993/94 till 111 miljarder kronor 1997/98, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig ökning med 4%. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga ökningstakten för BNP under samma tidsperiod uppgår till 5,3% och att statsskulden ökar med 5%. Räntan på femåriga statsobligationer antas sjunka från ca 8% till ca 6,5% under LK-perioden vilket innebär att utgifterna för statsskuldräntorna skulle ha varit ännu högre om nuvarande räntenivå skulle bestå under hela LK-perioden.

Diagram 2.9 Utgifter för statsskuldräntor. Miljarder kronor, löpande priser



Källa: Riksgäldskontoret

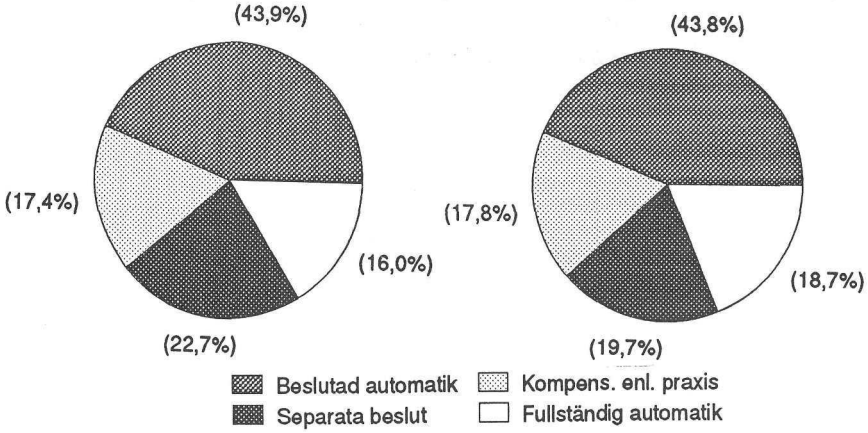
I *löpande priser* beräknas statsbudgetens totala utgifter minska med i genomsnitt 1,6% per år. Den genomsnittliga ökningstakten för BNP beräknas bli 5%.

En konsekvens av att utgifterna ökar långsammare än BNP är att statsbudgetens utgiftskvot minskar. Under budgetåret 1993/94 beräknas utgifternas andel av BNP uppgå till 40% och minska till 31% 1997/98. Den största orsaken till den utgiftsutvecklingen är finansplanens besparingsprogram som minskar utgifterna med 25 miljarder 1997/98, samtidigt som antaganden om en relativt långsam pris- och löneökningstakt under perioden leder till att utgiftsnivån i de prisindexerade

systemen utvecklas långsamt. Detta medför således att indexbundna transfereringar som pensioner, sjukförsäkring och arbetsskador ökar relativt långsamt. Den del av besparingsprogrammet som definierats som utgiftsminskningar har schablonmässigt fördelats på hushållstransfereringar. Hushållstransfereringarna exklusive besparingspaketet beräknas under LK-perioden utvecklas med en genomsnittlig ökningstakt på -2,2%.

2.3.4 Utgiftsstyrande faktorer

Diagram 2.10 Utgiftsstyrande faktorer 1993/94 respektive 1997/98



Närmare 45% av utgifterna på statsbudgeten, vilket 1993/94 motsvarar 260 miljarder kronor, styrs av *automatiskt verkande regelsystem*. Dessa utgifter ökar automatiskt i takt med t.ex. inflation, räntenivå eller volym, om inga nya politiska beslut fattas. Exempel på stora utgifter, vilka styrs av sådan automatik, är sjukförsäkringen, pensionerna och räntebidragen till bostäder. Dessa utgifter kan sägas vara föremål för beslutad automatik.

Därtill kommer ca 17% eller 103 miljarder kronor för verksamheter som i efterhand *kompenseras enligt praxis* för historisk prisutveckling. Till denna kategori hänförs främst utgifter för den statliga förvaltningen.

Utgifter för *räntor på statsskulden* svarar för drygt 16% och beräknas uppgå till 95 miljarder kronor. Dessa utgifter styrs av den historiska utvecklingen av statsbudgetens saldo, vilket avspeglas i statsskulden, samt av räntenivån. Ungefär 135 miljarder kronor eller ca 23% av statsbudgetens utgifter bestäms av *separata beslut*. De två största utgiftsposterna i denna kategori är allmänna barnbidrag och utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar under LK-perioden vilket får till följd att andelen separata beslut minskar mellan 1993/94 och 1997/98. Dessutom faller barnbidragen realt p.g.a. att dessa ej skrivs upp med inflationen.

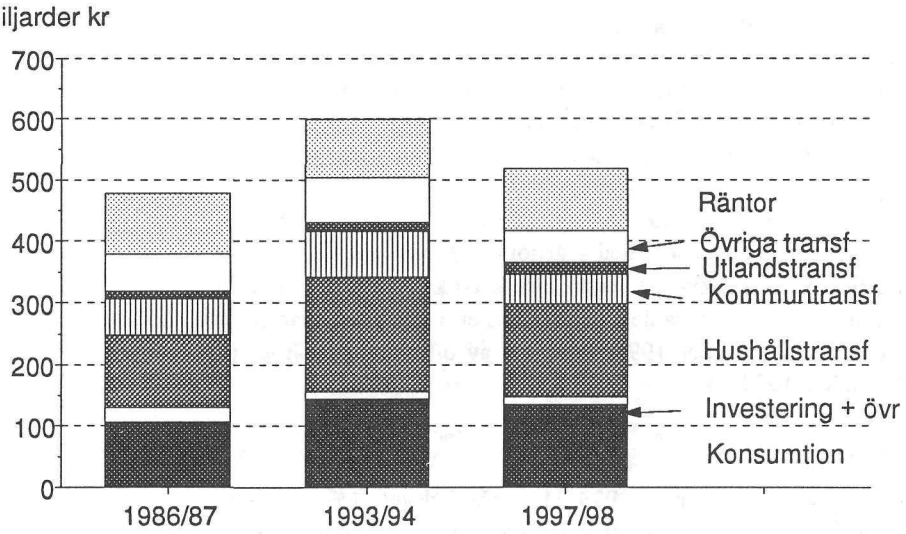
Sammanfattningsvis kan sägas att endast en liten del av utgifterna styrs genom separata beslut, medan merparten endast kan påverkas genom ändringar i befintliga regelsystem. Huvuddelen av utgifterna bestäms av

pris- och löneutvecklingen. Detta innebär att en ekonomisk utveckling med hög BNP-tillväxt och måttliga pris- och löneökningar ger en långsam ökning av statsutgifterna och fallande statlig utgiftskvot.

2.3.5 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier

I följande avsnitt görs en uppdelning av utgifterna i realekonomiska kategorier. Det innebär att utgifterna delas upp på konsumtion, investeringar, transfereringar och statsskuldräntor. Utgifterna inkluderar utgifter på inkomstsidan. Utgifterna i tillkommande utgiftsbehov realfördelas också enligt samma princip som används för övriga utgifter. Uppdelningen som görs stämmer i stort sett överens med det internationella nationalräkenskapssystemet SNA (System of National Accounts).

Diagram 2.11 Realekonomisk fördelning för de totala utgifterna för budgetåren; 1986/87, 1993/94 och 1997/98. Miljarder kronor, fasta priser



De kategorier som har ökat mest under perioden är utgifter för konsumtion och transfereringar till hushåll. Noteras kan att utgifterna för investeringar har sjunkit markant under perioden från 23 miljarder 1986/87 till 13 miljarder 1997/98. Till en väsentlig del förklaras detta av att vissa affärsverksinvesteringar förts ut från budgeten för att i stället belasta statens lånebehov i Rgk. Övriga transfereringar minskar också kraftigt vilket förklaras av att utgifterna för räntebidrag och investeringsbidrag sjunker under LK-perioden. I tabellen har finansplanens besparingsprogram om 25 miljarder kronor i nivå 1997/98 schablonmässigt lagts in under rubriken hushållstransfereringar.

Tabell 2.3 Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter
Miljarder kronor, fasta priser (fp)

	1993/94	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1993/94 - 1997/98 fp
Konsumtion	144,8	-1,7
Investeringar	8,6	-4,3
Transfereringar till hushåll[1]	186,7	-5,2
varav redov. på ink.sidan	40,6	
Transf till kommunerna	73,4	-10,1
Transf till utlandet	14,3	7,7
Övriga transfereringar	73,6	-8,8
Statsskuldräntor	95,0	1,4
Övriga utgifter	2,7	21,6
Summa utgifter[2]	**599,0**	**-3,6**

[1] Finansplanens program om utgiftsnedskärningar har i sin helhet fördelats på hushållstransfereringar
[2] Inklusive tillkommande utgiftsbehov

Källor: Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret

2.3.6 Konsumtion

Utgifterna för statlig konsumtion beräknas 1993/94 utgöra ca en fjärdedel av statsbudgetens utgifter. Konsumtionsutgifterna består av löner och andra utgifter framför allt för statlig förvaltning, försvaret och högskolan. Under perioden 1986/87 - 1990/91 ökade den statliga konsumtionen med i medeltal 2,6 % per år realt. De konsumtionsutgifter som ökat mest avser drift av vägar och järnvägar, arbetsmarknadsutbildning samt utgifter för förläggningskostnader för flyktingar.

Under perioden 1993/94 - 1997/98 beräknas de statliga konsumtionsutgifterna i fasta priser minska med i genomsnitt 1,7 % per år dels till följd av att finansplanens krav på realt oförändrad konsumtion i offentlig sektor lagts in i beräkningarna dels på att utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som under 1993/94 utgörs av utbildningsåtgärder till stor del bortfaller 1994/95.

2.3.7 Investeringar

Investeringsutgifterna beräknas 1993/94 utgöra drygt 1 % av statsbudgetens utgifter. Endast de av statens egna investeringar som finansieras över statsbudgeten redovisas i denna kategori. Investeringar som finansieras över statsbudgeten och som går till andra sektorer i ekonomin redovisas som transfereringar till respektive sektor. Utgifter för byggnader och anläggningar samt materielinköp för civila ändamål betraktas som investeringar.

De investeringar som finansieras över statsbudgeten har tidigare främst bestått av investeringar i vägar och järnvägar. Från och med 1993/94 lyfts infrastrukturinvesteringar om ca 4,5 miljarder kronor ut från statsbudgeten för att finansieras via lån i Riksgäldskontoret. Investeringarna inom affärsverken uppgår till omkring 15 miljarder kronor. Dessa finansieras inte över statsbudgeten utan via Riksgäldskontorets upplåning.

Investeringarna minskade under perioden 1986/87 - 1990/91 i fasta priser med i genomsnitt -8,9 % per år. Att investeringarna minskat förklaras av främst två finansieringstekniska förändringar. Statens vattenfallsverks investeringsanslag lyftes av från statsbudgeten 1988/89. Vidare avvecklades byggnadsstyrelsens investeringsanslag fr.o.m budgetåret 1990/91. De sistnämnda investeringarna finansieras numera genom lån i Riksgäldskontoret. Från och med budgetåret 1992/93 finansierar även de statliga myndigheterna sina investeringar för förvaltningsändamål via lån i riksgäldskontoret. Sammanlagt innebär de tekniska förändringarna att endast en mindre del av statens anskaffningsutgifter för investeringar redovisas över statsbudgeten.

2.3.8 Transfereringar

De sammanlagda transfereringarna beräknas 1993/94 uppgå till knappt två tredjedelar av statsbudgetens utgifter. Transfereringarna går främst till hushåll, kommuner, företag och som bistånd till utlandet.

Under budgetåren 1986/87 - 1991/92 minskade utgifterna för företags-

stöd samtidigt som transfereringarna till hushåll ökade kraftigt. De hushållstransfereringar som ökat mest är utgifter för sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och studiemedel. Räntebidrag till bostäder, vilka klassificeras som transfereringar till företag, ökade också relativt kraftigt.

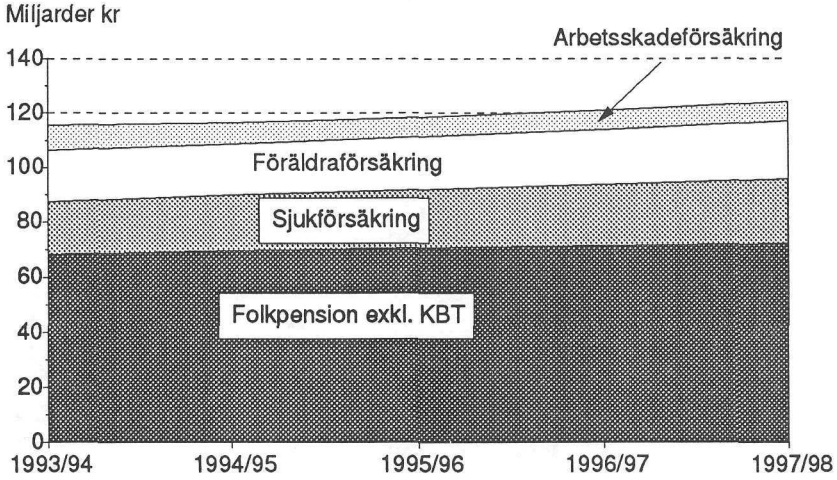
Hushållstransfereringar svarar för knappt hälften av statsbudgetens transfereringsutgifter. De största hushållstransfereringarna på statsbudgeten är folkpensioner, sjuk- och föräldrapenning, allmänna barnbidrag, arbetsskadeersättningar och studiestöd. De utgiftsminskningar som annonserats i besparingsprogrammet har i LK-beräkningarna schablonmässigt fördelats på hushållstransfereringar.

Hushållstransfereringarna sjunker i fasta priser under LK-perioden, främst på grund besparingsprogrammet med 5,2%. Om den underliggande utvecklingen beräknas d.v.s. utan att inkludera besparingsprogrammet så kommer hushållstransfereringarna att minska med i genomsnitt 1,5%.

Utgifterna för pensioner minskar från 1993/94 till 1997/98 dels pga regeringens förslag i prop 1992/93:155 om bl.a. höjd pensionsålder, dels p.g.a. ökade intjänandepoäng i ATP-systemet vilket minskar utgifterna för folkpensionen. Detta ökar dock i sin tur utgifterna inom ATP-systemet som ligger utanför statsbudgeten.

Sedan 1990 har sjukfrånvaron minskat, vilket till en del förklaras av lägre ersättningsnivåer men också reflekterar ett sämre arbetsmarknadsläge. Sedan 1992 har ett nytt begrepp införts. Istället för det gamla sjuktalet används nu sjukpenningtalet som motsvarighet till sjuktalet. Med anledning av den samordning som skett mellan sjukförsäkring- och arbetsskadeförsäkringen är sjukpenningtalet inte direkt jämförbart med det gamla sjuktalet. Sjukpenningtalet som legat till grund för LK-beräkningarna är 13,1 dagar/år.

Diagram 2.12 Transfereringar till hushåll uppdelat på folkpensioner, sjukförpenning, föräldrapenning och arbetsskadeersättningar. Miljarder kronor, löpande priser



Källor: Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret

Transfereringar till kommuner, minskar under LK-perioden realt med ca 10,1 % per år. De minskade reala utgifterna sammanhänger till största delen med att de generella statsbidragen till kommunsektorn antas vara nominellt oförändrade under perioden, dvs realt sjunkande.

Transfereringar till utlandet består huvudsakligen av anslag till utvecklingsbistånd. I samband med uppgörelsen med Socialdemokraterna hösten 1992, gick regeringen tillfälligt ifrån målet om att biståndsramen skall utgöra en procent av BNI.

Övriga transfereringar minskar kraftigt i fasta priser. Det förklaras till största delen av antagandet om minskat bostadsbyggande, samt de besparingar som genomförts i och med övergången till ett nytt räntebidragssystem, vilket medför kraftigt minskade utgifter för ränte- och investeringsbidrag.

Statsskuldräntorna ökar med 1,4 % beroende på att de stora underskotten i statens budget under perioden leder till en kraftig ökning av statsskulden under LK-perioden.

2.3.9 Den konjunkturrensade utgiftsnivån

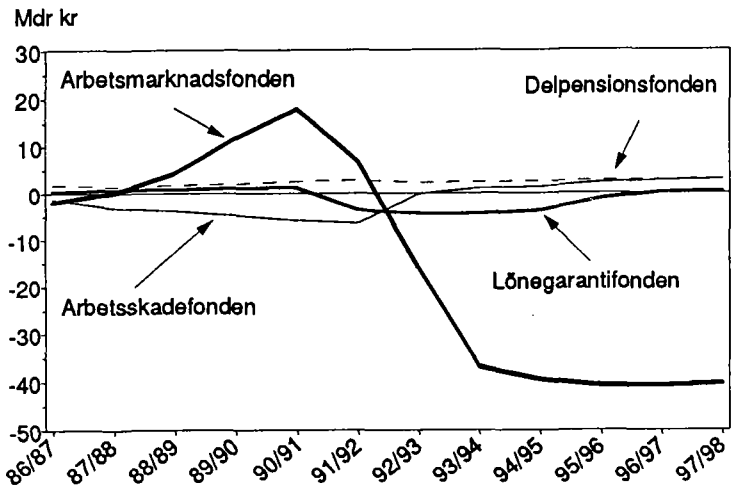
Den konjunkturrensade utgiftsnivån exkl. räntor sjunker under LK-perioden från 558 miljarder kronor till 517 miljarder kronor. Det beror framför allt på besparingsprogrammet från finansplanen. Mot slutet av LK-perioden närmar sig strukturalternativets utgiftsnivå huvudalternativets pga huvudalternativets högre tillväxttakt. Statsskuldräntorna antas enligt den metod som används vara samma som de i huvudalternativet och ökar således med i genomsnitt 4 % under perioden.

3 Statens inkomster och utgifter utanför statsbudgeten exkl. AP-fonden under LK-perioden

LK-beräkningarna avser i första hand statsbudgeten. Då kalkylerna skall ligga till grund för regeringens långsiktiga utgiftsstrategi för hela den offentliga sektorn måste beräkningarna också utsträckas till att omfatta även övriga delar av den offentliga sektorn. Statens utgifter och inkomster utanför statsbudgeten är en del av hela den offentlig sektorn. En sammanställning och konsolidering av offentlig sektor, ger en heltäckande bild av de offentliga finanserna och den offentliga sektorns resursanspråk.

I detta avsnitt redovisas utvecklingen för övriga staten dvs. arbetsmarknadsfonden, delpensionsfonden, arbetsskadefonden och arbetslivsfonden. AP-fonden redovisas i avsnitt 5.

Diagram 3.1 Finansiellt sparande i fonder som ingår i övriga statens saldo 1986/87-1997/98, löpande priser



Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

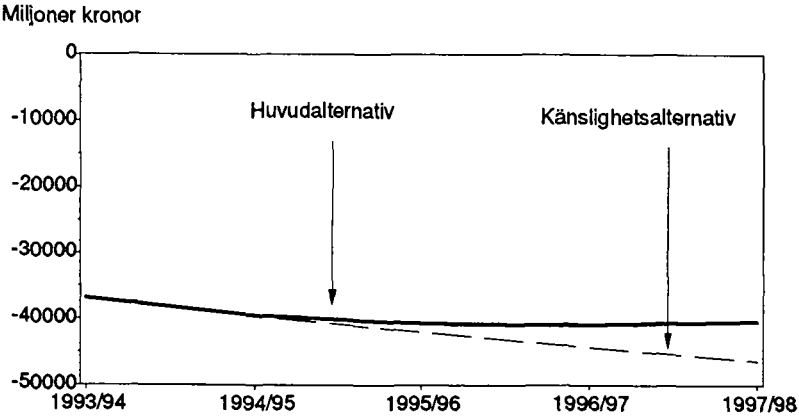
Diagrammet visar att det framför allt är arbetsmarknadsfonden som går med betydande underskott. Resterande fonder är i stort sett i balans i slutet av LK-perioden. Arbetsmarknadsfonden belastar statsskulden och sparandet i offentlig sektor. Arbetsmarknadsfondens underskott mot slutet av perioden är ett resultat av den höga arbetslösheten.

Det finansiella sparandet i arbetsskadefonden förbättras under perioden. Det är ett resultat av att arbetsskadesjukpenningen slopas. Ersättning utgår fr.o.m. den 1 juli 1993 enligt sjukförsäkringens regler. Lönegarantifonden används för att finansiera den statliga lönegarantin vid konkurser. Fonden har ett underskott under första delen av 1990-talet. Delpensionsfondens finansiella sparande är i stort sett oförändrat över LK-perioden.

3.1 Arbetsmarknadsfonden

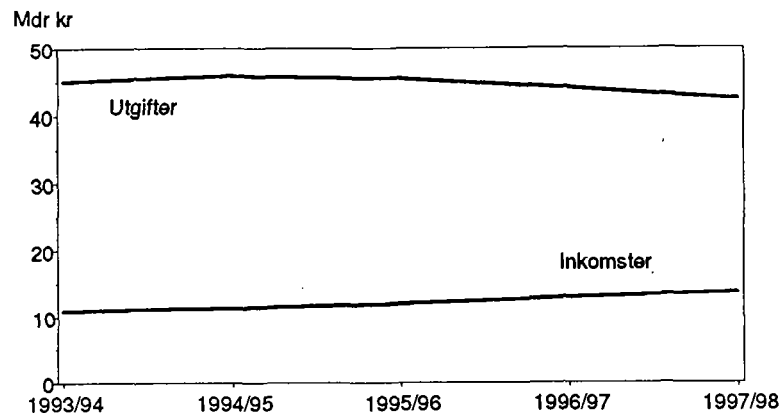
Enligt de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för LK-kalkylen, huvudalternativ, ökar den öppna arbetslösheten successivt från 5,3 % år 1992 till 7,0 % år 1994. Därefter vänder utvecklingen och år 1998 är den öppna arbetslösheten tillbaka på 5,3 %. Beräkningarna bygger också på att 5,8 % av arbetskraften omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder år 1993 och 7,0 % år 1994. Därefter minskar åtgärderna i takt med arbetslösheten. År 1998 omfattas 5,3 % av arbetskraften av arbetmarknadspolitiksa åtgärder. I känslighetsalternativet är tillväxten lägre och arbetslöshetsnivån något högre än i huvudalternativet i slutet av perioden.

Diagram 3.2 Arbetsmarknadsfondens finansiella sparande inklusive ränta, löpande priser



Det finansiella sparandet är negativt och fortsätter att försämras under LK-perioden. Försämringen förklaras till stor del av ökade ränteutgifter.

Diagram 3.3 Arbetsmarknadsfondens inkomster och utgifter 1993/94-1997/98, löpande priser



Av diagram 3.3 framgår att arbetsmarknadsfondens inkomster inte har en koppling till utgifternas utveckling. Merparten av utgifterna, dvs. arbetslöshetsersättningen, följer arbetslösheten utveckling. Inkomsterna ökar däremot i stort sett i takt med lönesumman, dvs. underlaget för arbetsgivaravgifterna. Arbetsmarknadsfonden belastas också av vissa utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Arbetsmarknadsfondens utgifter finansieras dels med arbetsgivaravgifter, dels de försäkrades egenavgifter.

Arbetsgivaravgifterna uppgår till 2,12% av avgiftsunderlaget. Från avgiften kan arbetsgivarna dra sina utgifter för utbildningsvikariat. Budgetåret 1993/94 beräknas arbetsgivarna finansiera drygt 20% av utgifterna.

Den genomsnittliga finansieringsavgiften, dvs. de försäkrades avgifter, uppgår till ca 30 kronor per månad. Budgetåret 1993/94 beräknas finansieringsavgiften finansiera mindre än 3% av de totala utgifterna. Arbetsmarknadsfondens utgifter finansieras till 23% av arbetsmarknadens parter. Underskottet, 77% av utgifterna, finansieras via statens upplåning via Riksgäldskontoret.

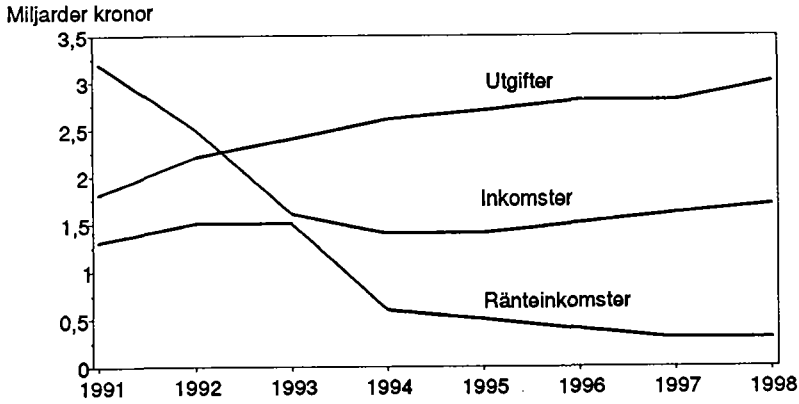
Skillnaden mellan inkomster och utgifter beräknas uppgå till ca 34 miljarder kronor, exklusive ränta, vid utgången av budgetåret 1993/94. Skillnaderna mellan fondens inkomster och utgifter minskar något under den kommande femårsperioden. Utvecklingen skulle vara mer positiv om inte fonden belastades av räntor på den rörliga krediten. Räntorna ökar successivt och motsvarar budgetåret 1997/98 28% av fondens utgifter, exklusive räntor. Olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder motsvarar ytterligare ca 25%.

För att uppnå balans i fonden skulle utgifterna behöva minska med 75%. För att uppnå en så stor besparing krävs emellertid mycket genomgripande åtgärder. Som exempel kan nämnas att dagersättningen skulle behöva sänkas till ungefär samma nivå som det kontanta arbetsmarknadsstödet. Alternativt skulle personkretsen och kvalifikationskraven behöva begränsas radikalt. Om balans skall uppnås genom ökade inkomster skulle dessa på kort sikt behöva tredubblas.

3.2 Delpensionsfonden

Delpensionsförsäkringen finansieras med arbetsgivaravgifter, som för innevarande år uppgår till 0,20% av avgiftsunderlaget. Regeringen föreslog i årets budgetproposition vissa inskränkningar i rätten till delpension. Riksdagen avslog dock förslaget. Som ett resultat av bl.a. detta kommer det finansiella sparandet i fonden att minska kraftigt. Fondens ränteinkomster, tillsammans med avgiftsinkomsterna, täcker emellertid delpensionsutbetalningarna under år 1993. Fr.o.m. 1994 kommer fondkapitalet emellertid att tas i anspråk för löpande utbetalningar, dvs. utgifterna överstiger de totala inkomsterna.

Diagram 3.4 Delpensionsfondens utgifter och inkomster 1991-1998, löpande priser



Den kraftiga minskningen av ränteinkomsterna mellan åren 1993 och 1994 förklaras till övervägande del av att 8,3 miljarder kronor av delpensionsfondens tillgångar överförs till arbetsskadefonden under budgetåret 1992/92. Detta innebär att det ackumulerade underskottet i arbetsskadefonden kommer att reduceras.

3.3 Arbetsgivaravgifter

De inkomster som inte redovisas på statsbudgeten består främst av arbetsgivaravgifter samt AP-fondens ränteinkomster. AP-fonden redovisas i avsnitt 5. Avgiftsinkomsternas utveckling styrs, vid oförändrat avgiftsuttag, av lönesummans utveckling. Lönesumman beror av timlön och sysselsättning i ekonomin. Utvecklingen av inkomster från arbetsgivaravgifter är således i hög grad beroende av tillväxten i ekonomin.

Inkomsterna från arbetsgivaravgifterna ökar med i genomsnitt 5,3 % per år under LK-perioden och följer därmed i stort sett lönesummans utveckling.

Även arbetslöshetsförsäkringen finansieras i huvudsak genom arbetsgivaravgiften, som för närvarande uppgår till 2,12 % av lönesumman. Därutöver betalar arbetslöshetskassornas medlemmar en avgift som för närvarande utgör ca 3 % av arbetslöshetsförsäkringens utgifter.

4 Statens tillgångar och skulder

4.1 Statens lånebehov och skuld

Statsskuldsförändringen under en given tidsperiod är lika med det totala, tillkommande lånebehov som staten har att finansiera samt de effekter av de tillfälliga bokföringstransaktionerna av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret vidtar och som påverkar statsskuldens storlek.

Statens lånebehov bestäms av följande faktorer:

-statens budgetsaldo
-kassamässiga korrigeringar
-Riksgäldskontorets utlåningsverksamhet
-finansiering av underskott i fonder som ligger utanför statsbudgeten

Statens negativa budgetsaldo är den viktigaste orsaken till uppkomsten av lånebehovet. Det är emellertid inte det redovisade budgetutfallet baserat på inkomst/utgiftsmässiga principer som är relevant för att fastställa upplåningsbehovet utan i stället dess kassamässiga motsvarighet, dvs utfallet på statsverkets checkräkning i Riksbanken. Skillnaden mellan redovisat budgetutfall och rörelserna på statsverkets checkräkning betecknas kassamässiga korrigeringar. Dessa korrigeringar kan i allmänhet endast göras i efterhand när utfallen är kända. I prognosperspektivet antas att de kassamässiga flödena är lika med budgetsaldot.

Riksgäldskontoret bedriver en omfattande utlåningsverksamhet till affärsverk och myndigheter. Som exempel på sådan utlåning kan nämnas myndigheternas lån för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål och utlåning till CSN för studielån. Bankstödsnämnden skall ta upp lån i Riksgäldskontoret för vidare utlåning till nödlidande banker. Affärsverk och myndigheter kommer under de närmaste åren ta upp stora lån för investeringar i infrastruktur. Riksgäldskontorets utlåningsverksamhet påverkar inte statsbudgeten, men däremot lånebehovets storlek.

Som följd av ökad arbetslöshet, beroende på det försämrade konjunkturläget, har underskott i arbetsmarknadsfonden uppstått vilket medför ett upplåningsbehov. Detta upplåningsbehov beräknas till 16 miljarder kronor för budgetåret 1992/93 och 37 miljarder kronor för budgetåret 1993/94. På grund av det försämrade konjunkturläget har även underskott i lönegarantifonden uppstått. I detta fall sammanhänger underskottet med ett ökat antal konkurser.

Det beräknade totala upplåningsbehovet uppgår till ca 235 miljarder kronor 1992/93 och till ca 255 miljarder 1993/94.

Statsskuldens förändring påverkas, utöver av lånebehovet, av transaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret gör. Dessa transaktioner, eller skulddispositioner, uppstår ofta p.g.a tidsförskjutningar mellan de kassamässiga betalningar som statsskulden ger upphov till och deras redovisning. Som exempel kan nämnas utbetalningar och regleringar av förskott för inlösen av obligationer och premieobligationsvinster. Valutaomvärderingar utgör en annan betydelsefull del av

skulddispositionerna. Valutaskulden värderas löpande till aktuella valutakurser samtidigt som avräkningen mot statsbudgeten enbart avser de realiserade valutadifferenserna.

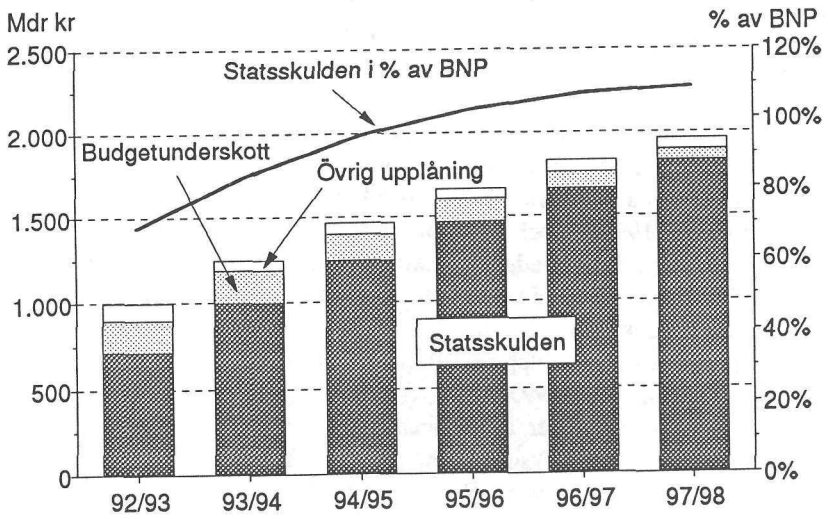
Statens valutaskuld ökade under hösten 1992, då Riksbanken i två omgångar begärde att Riksgäldskontoret skulle ta upp lån i utländsk valuta för Riksbankens räkning. Syftet med upplåningen var dels att stärka valutareserven, dels att underlätta svenska bankers finansiering i utländsk valuta. Den första omgången lån uppgick till ca 13 miljarder ecu, vilket vid dåvarande valutakurser motsvarade ca 100 miljarder kronor. Den andra omgången lån uppgick till ca 15 miljarder ecu, vilket motsvarade, med dåvarande valutakurser ca 110 miljarder kronor. Valutalånenormen avskaffades genom riksdagsbeslut den 16 december 1992.

Med anledning av att den svenska kronan har deprecierats, ökar valutaskulden. Detta återspeglas i beräkning av skulddispositionerna.

4.1.1 Statsskuldens utveckling under LK-perioden

Under LK-perioden sker en kraftig ökning av statsskulden från ca 1 250 miljarder kronor vid utgången av 1993/94 till drygt 1 950 miljarder kronor 1997/98. Detta förklaras i huvudsak av de stora underskotten i statsbudgeten. Budgetåret 1996/97 kommer, enligt beräkningarna i LK-kalkylen, statsskulden att överstiga BNP. Dessutom kommer samma år räntorna på statsskulden att överstiga underskottet i statsbudgeten, dvs. statsbudgeten kommer att uppvisa ett överskott i finansieringen av de verkliga statsutgifterna, dvs ett positivt s.k. primärsaldo.

Diagram 4.1 Statsskuldens utveckling 92/93 - 97/98.
Miljarder kronor, löpande priser



Försämringen av de offentliga finanserna och den därav följande skulduppbyggnaden innebär potentiellt högre skatter på framtida generationer.

Om staten skall kunna amortera av på statsskulden, för att på så sätt minska denna börda måste skillnaden mellan statens inkomster och statens utgifter exkl. räntor överstiga utgifterna för räntor på statsskulden.

Ett mått som används på statens skuldbörda är skuldkvoten, dvs förhållandet mellan skuldstocken och BNP. Under LK-perioden beräknas skuldkvoten öka från ca 80% 1993/94 till ca 110% 1997/98.

Vid en analys av utvecklingen uppstår frågan; om och när blir statsskulden en övermäktig börda att bära? Flera synsätt kan anföras. I Nya villkor för ekonomi och politik, (SOU,1993:16), (Ekonomikommissionen) konstateras att ett av problemen med en snabbt växande statsskuld är att handlingsfriheten i finanspolitiken avtar, p.g.a. att en stor del av statens inkomster vid en hög skuldbörda går till att betala räntor. Det konstateras att det är önskvärt att stabilisera statens skuld så att den inte växer snabbare än BNP. Om statsskulden inte stabiliseras kommer skuldkvoten in i en "exploderande" bana och statsskulden bli ohanterlig. Ekonomikommissionens slutsatser är att skuldkvoten bör stabiliseras. EG:s konvergenskrav innebär en skuldkvot om maximalt 60%.

Ur analytisk synpunkt kan det vara intressant att dela upp en förändring i skuldkvoten mellan två faktorer. Nämligen den del som beror på utvecklingen av det primära budgetsaldot och den del som beror på skillnaden mellan realränta och BNP-tillväxt. I det här kapitlet (4.1.1) likställs det primära budgetsaldot med det primära lånebehovet, dvs statens lånebehov exkl. räntor på statsskulden.

En förändring av primärsaldot slår direkt igenom som en förändring av skuldkvoten allt annat lika p.g.a. att täljaren förändras samtidigt som nämnaren är konstant. Förändringar i realräntenivån påverkar statens skuldstock på så sätt att kostnaden för upplåningen förändras ett ev budgetunderskott måste lånefinansieras till den aktuella realräntan, d.v.s. även här så förändras täljaren samtidigt som nämnaren förblir konstant. Slutligen påverkar BNP-tillväxten direkt skuldkvoten genom att nämnaren varierar i storlek. BNP-tillväxten påverkar även indirekt skuldkvoten genom att skatteinkomsterna påverkas av BNP-tillväxten. Vid en låg BNP-tillväxt växer skatteinkomsterna långsamt. Därmed försämras budgetsaldot, vilket i sin tur försämrar skuldkvoten.

En mer ingående diskussion om utvecklingen av skuldkvoten kräver att vissa antaganden görs angående primärbudgetunderskottets utveckling. Vid antagandet om att primärsaldot sätts till noll nås följande resultat: om realräntan överstiger tillväxttakten så kommer skuldkvoten att öka. Då det omvända förhållandet råder d.v.s. att tillväxttakten överstiger realräntan kommer skuldkvoten att sjunka. En på förhand given differens mellan realräntan och BNP-tillväxten får dessutom en större effekt på skuldkvoten ju högre skuldkvoten är i utgångsläget.

Det krävs alltså ett visst förhållande mellan realränta och tillväxt för att s.k. långsiktig hållbarhet (sustainability) ska uppnås, d.v.s. för att statsskuldens tillväxt skall kunna kontrolleras.

Lk-kalkylen visar att primärsaldot närmar sig noll mot slutet av perioden. Realräntan kommer i början av LK-perioden, dvs fram till 1995/96, att överstiga BNP-tillväxten. Om primärsaldot är negativt och om realräntan överstiger tillväxten innebär med tidigare nämnda resonemang att skuldkvoten ökar. Skuldkvoten stiger från ca 80% till ca 100%. En stor del av ökningstakten får dock tillskrivas primärbudgetunderskottet. Den senare delen av LK-perioden hinner tillväxttakten upp realräntan och mot slutet överstiger tillväxten realräntan. Under samma period sjunker primärbudgetunderskottet. Dessa faktorer bidrar till att hejda statsskuldens snabba utveckling. Tidsperspektivet är dock inte tillräckligt långt för att skuldkvoten ska kunna sjunka. Däremot avtar ökningstakten och den genomsnittliga ökningstakten för de sista åren blir ca 3%.

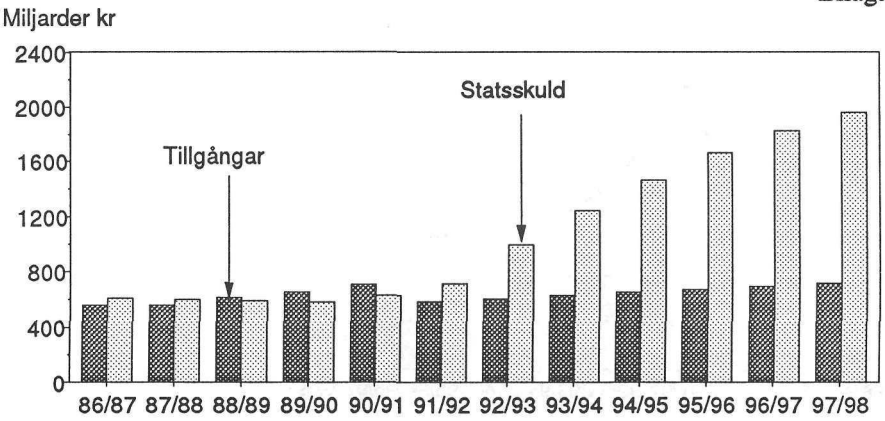
Resultatet av beräkningarna visar att trots den relativt ljusa utvecklingen med en snabb ökningstakt av BNP samt den gynnsamma utvecklingen på räntemarknaden som förutspås kommer skuldkvoten att fortsätta stiga under hela LK-perioden. Ökningstakten av skuldkvoten avtar dock mot slutet av LK-perioden och vid en förlängning av LK-perspektivet är det möjligt att utvecklingen skulle kunna stabiliseras.

4.2 Förmögenhetsutveckling

I bilaga 1 till årets budgetproposition gjordes i särskilda frågor en beräkning av den statliga verksamhetens effekter på statens förmögenhet. För att i ett längre perspektiv knyta an till den redovisningen görs här liknande beräkningar med utgångspunkt i RRVs årsbokslut för staten 1991/92. Årsbokslutet är i sin nuvarande utformning inte fullständigt. RRV har för avsikt att till bokslutet för 1993/94 ha ett betydligt bättre underlag samt utvecklat en modell för att presentera en fullständig årsredovisning för staten. Ur RRVs årsbokslut har värden till nukostnad har använts. Det innebär att beräkningarna baseras på nyanskaffningsvärde och omfattar vissa tillgångar (t.ex. vägar) som ännu inte bokförs av myndigheterna.

Utvecklingen av statens tillgångar, skulder och nettoförmögenhet visas i diagram 4.2.1. För att beräkna tillgångarna har varje års investeringar och utlåning lagts till de tillgångar som RRV har beräknat för 1991/92 samtidigt som avskrivningar på tidigare investeringar och återbetalning av lån dragits bort. Skuldutvecklingen har erhållits genom ackumulering av statens upplåningsbehov, främst till följd av statsbudgetens saldo. Hur nettoförmögenheten utvecklas beror sedan sammantaget på det årliga resultatet i statens och kan utläsas som skillnad mellan staplarna i diagrammet.

Diagram 4.2 Statens tillgångar och skulder 1986/87-1997/98



Nettoförmögenheten har i första hand påverkats av hur budgetsaldot utvecklats. De investeringar som aviserats inför LK-perioden motverkar särskilt inledningsvis, om än förhållandevis marginellt, minskningen av nettoförmögenheten.

Av vikt för det fortsatta upplåningsbehovet är vilken avkastning tillgångarna ger eller kan förväntas ge till staten. Här måste en avvägning ske mellan å ena sidan alternativet att behålla en tillgång och å andra sidan alternativet att vid en viss tidpunkt sälja den för att istället kunna minska kostnaderna för statsskulden.

Av nedanstående diagram framgår att avkastningen på statens tillgångar beräknas sjunka under LK-perioden. De investeringar som planeras de närmaste åren är dock till stor del i infrastruktur, vilka inte ger någon avkastning direkt in i statsbudgeten. Att t.ex. vägar inkluderas bland tillgångarna gör av samma skäl även att avkastningen ligger på en något lägre nivå.

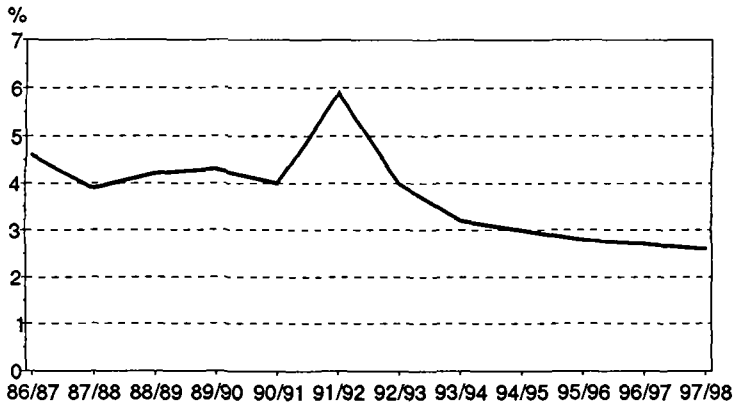
Även om om hänsyn tas till att staten har vissa tillgångar som inte är avsedda att ge avkastnig in i budgeten, kan det konstateras att avkastningnivån är låg. Ett sätt att höja den är att staten säljer sådana tillgångar som ger låg avkastning och som inte av andra skäl bör vara en statlig angelägenhet.

Enligt prop. 1991/92:69 om privatisering av statligt ägda företag skall 34 statligt ägda företag säljas. Regeringen har riksdagens bemyndigande att genomföra privatiseringsarbetet. Ägaransvaret för de olika statliga företagen är fördelat mellan ett antal departement som också har ansvaret för att genomföra privatiseringarna inom sina resp områden.

Näringsdepartementet är huvudman för såväl det största antalet berörda företag som för de största kommersiella företagen. Näringsministern har ett speciellt koordineringsansvar för regeringens privatiseringsprogram.

I budgetpropositionen 1993 har (bilaga 13, sid 36 ff) har en redovisning av verksamheten lämnats. Den tidigare angivna målsättningen att utförsäljningen ska inriktas på en volym av ca 10 miljarder kronor per år kvarstår.

Diagram 4.3 Avkastning på statens tillgångar 1986/87-1997/98

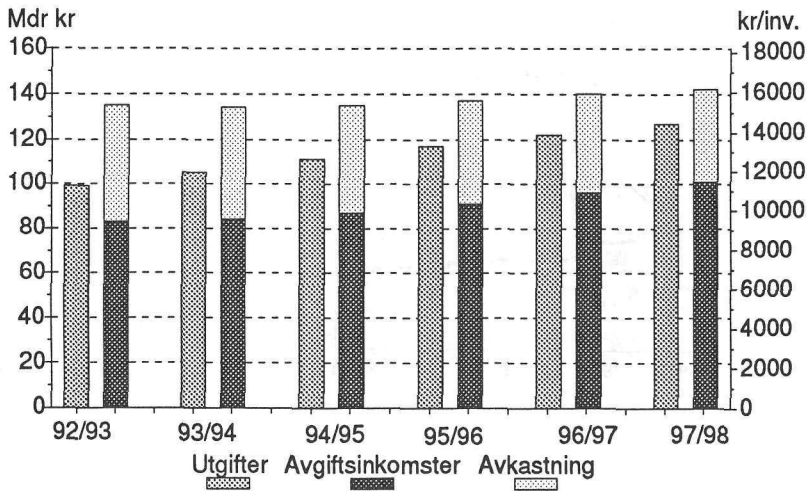


5 AP-fonden

Den svaga utvecklingen av avgiftsunderlaget för ATP-avgifter i kombination med allt högre ATP-pensioner för nytillkommande pensionärer gör att ATP-systemets utgifter ökar väsentligt snabbare än inkomsterna. Trots en gynnsam demografisk utveckling under 1990-talet kommer allt större delar av AP-fondens ränteinkomster att tas i anspråk för de löpande pensionsutbetalningarna. Under budgetåret 1993/94 beräknas avgiftsinkomsterna täcka endast ca 80% av de totala ATP-utgifterna; resterande ca 20% av utgifterna finansieras med fondens kapitalavkastning. Som ett resultat av detta minskar AP-fondens finansiella sparande kraftigt under LK-perioden.

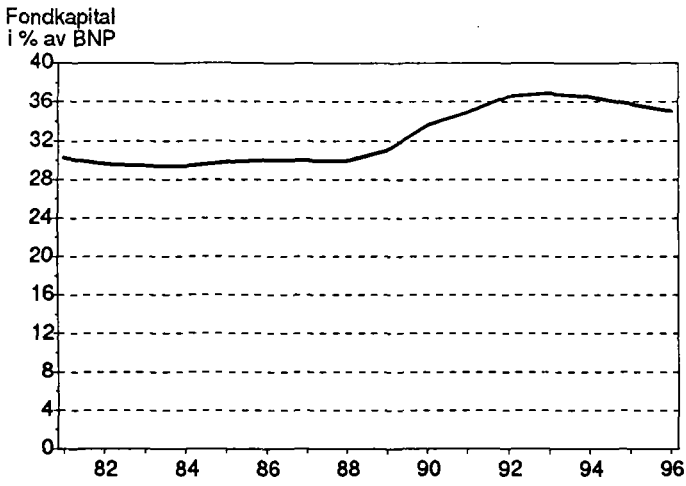
AP-fondens inkomster och utgifter under LK-perioden redovisas i diagram 5.1. Den vänstra stapeln för resp. budgetår visar totala utgifter för ATP-pensioner, medan den högra stapeln visar AP-fondens inkomster fördelade på avgifter och räntor. Ökningstakten i pensionsutbetalningarna avtar svagt efter budgetåret 1991/92, till följd av beslutade regelförändringar i form av reducerade pensionsutbetalningar och höjd pensionsålder. Figuren visar tydligt hur ATP-systemets avgiftsfinansieringsgrad avtar. Under LK-perioden klarar emellertid ATP-systemet de löpande pensionsutbetalningarna, genom ta i anspråk allt större delar av AP-fondens ränteinkomster. På längre sikt kommer dock ATP-systemet att vara ohållbart till följd av systemets beroende av den ekonomiska tillväxten.

Diagram 5.1 AP-fondens inkomster och utgifter (löpande priser)



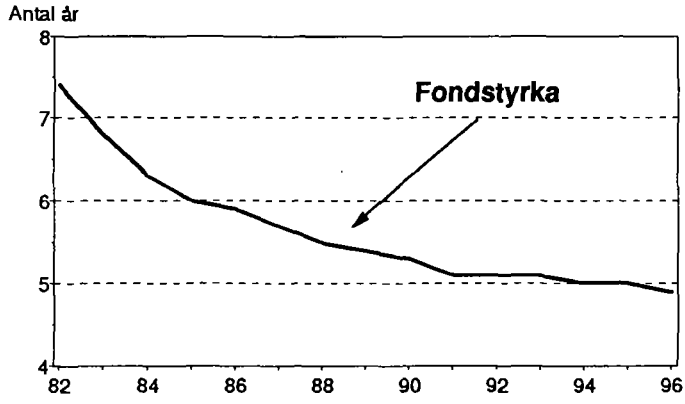
Under 1980-talet var AP-fondens andel av BNP relativt konstant främst till följd av ett relativt högt finansiellt sparande. Mellan 1989 och 1994 ökar andelen kraftigt, vilket primärt förklaras av en mycket svag BNP-utveckling. Efter 1994 avtar andelen till följd av en ökning i BNP-tillväxten och ökande utgifter.

Diagram 5.2 AP-fondens kapitalutveckling i procent av BNP



AP-fondens fondstyrka anger storleken på de löpande pensionsutbetalningarna i relation till fondens storlek. Fondstyrkan avtar trendmässigt under hela LK-perioden. I början av perioden täcker fondens tillgångar pensionsutbetalningar för ca 7,5 år framåt. År 1997 beräknas fondens tillgångar klara utbetalningar för knappt 5 år framåt. Mot slutet av perioden planar den fallande trenden ut något.

Diagram 5.3 Fondstyrkan i AP-fonden

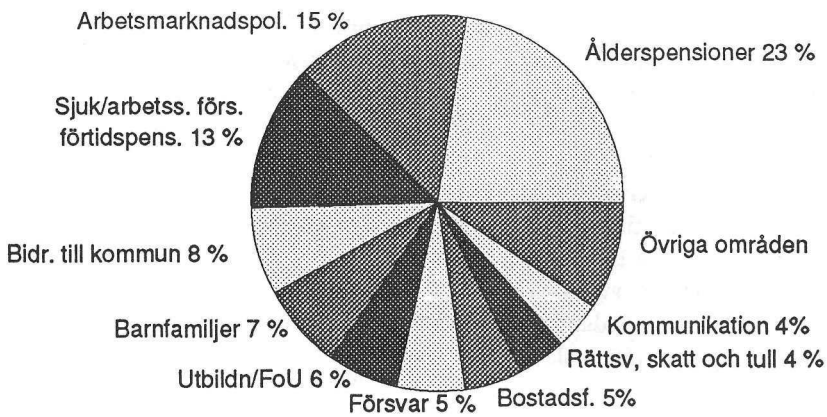


6 Statens utgifter fördelade efter ändamålsområden

I kapitlet redovisas statens och socialförsäkringssektorns utgifter, exklusive räntor på statsskulden, fördelade efter olika ändamål. Indelningen i ändamålsområden är gjord i syfte att visa statens utgifter för olika verksamheter och följer inte den rådande departementsindelningen. Redovisningen omfattar utgiftsutvecklingen under perioden 1987/88 - 1997/98 samt en närmare analys av utvecklingen under LK-perioden.

Utgifterna redovisas i 1993/94 års prisnivå och utgiftsstruktur. Vissa tekniska anpassningar har varit nödvändiga att göra för att uppnå jämförbarhet mellan utgifterna för respektive ändamål under perioden. Den mest genomgripande förändringen består i att föra över de tidigare specialdestinerade statsbidragen till det nya utjämningsbidraget från staten till kommunerna. En ändamålsfördelning av statsbudgetens utgifter ger inte en komplett bild av resursfördelningen per sektor. I skattelagstiftningen finns många olika typer av avvikelser som fyller samma funktion som en transferering från budgetens utgiftsida. Momsbefrielse av dagstidningar är exempel på ett sådant undantag. Om momsbefrielsen slopades, vilket skulle ge ökade skatteintäkter om cirka 1,6 miljarder kronor, och ett lika stort bidrag betalades ut från statsbudgetens utgiftsida skulle dagspressens situation vara oförändrad. Åtgärden skulle innebära en mer öppen redovisning och underlätta regeringens och riksdagens arbete när det gäller prioriteringar av olika utgifter. Vidare försvåras jämnförelsen mellan de olika ändamålen beroende på om utgifterna är skattepliktiga eller ej. Inom finansdepartementet pågår ett arbete med att kartlägga och beräkna effekterna av skatteavvikelser samt beräkna utgifterna exkl. skatt. Detta arbete beräknas vara klart under hösten 1993. Statens utgifter för olika ändamål inkluderar förutom utgifter som redovisas på anslag även utgifter som redovisas på inkomsttitel samt utgifter som helt redovisas utanför statsbudgeten t.ex. delpension och ATP.

Diagram 6.1 Statens utgifter fördelade på ändamålsområden



Statens och socialförsäkringssektorns utgifter för sociala ändamål svarar för ca 45 % av dessa sektorers totala utgifter 1993/94. De största utgiftsområdena är pensioner och familjestöd samt ersättningar vid sjukdom, arbetsskada och förtidspension. Statens utgifter för arbetsmarknadsåtgärder uppgår till 15 % av de totala utgifterna.

Utgifterna förväntas i genomsnitt öka med 7 % i fasta priser under perioden 1987/88 - 1997/98. Under den första delen av perioden, fram till år 1993/94, ökade utgifterna med i genomsnitt 17 %, medan utgifterna beräknas minska med i genomsnitt 9 % under återstoden av perioden.

I nedanstående sammanställning visas ändamålområdenas utgiftsutveckling fördelade efter ökning respektive minskning under perioden 1987/88 -1998/98.

Tabell 6.1 Utgiftsutvecklingen 1987/88 - 1997/98 i fasta priser

Områden med utgiftsökning, procentuell förändring		Områden med utgiftsminskning, procentuell förändring	
Arbetsmarknadspolitik	+123	Näringsliv och jordbruk	-55
Invandring	+34	Vård och omsorg	-30
Barnfamiljer	+28	Statsbidrag till kommunsektorn*	-29
Milskydd, naturvård m.m.	+23	Bostadsförsörjning	-24
Rättsväsende m.m.	+22	Samhällsplanering m.m.	-19
Utbildning och forskning	+18	Central förvaltning	-12
Fritidsverksamhet och kultur	+18	Sjuk- och arbetsskadeförsäkr. m.m.	-11
Kommunikationer	+17	Försvar	-7
Ålderspensioner	+12	Internationellt bistånd	-3
Utrikesförvaltning m.m.	+12		

* En effekt av omläggningen av den kommunala ekonomin

Under *LK-perioden* (1993/94 - 1997/98) är det ett fåtal områden som beräknas få en utgiftsökning. Kommunikationsområdet beräknas få den största ökningen med 15 % i real utgiftsökning, inklusive lån i Riksgäldskontoret (RGK-lån). Statens utgifter för sjukdom och arbetsskada förväntas också öka med 2 %, liksom utgifterna för ålderspension som ökar med 1 % under samma period. De områden som beräknas få den största utgiftsminskningen är bostadsförsörjning, invandring, näringsliv och jordbruk och arbetsmarknadsåtgärder. Inom dessa områden minskar utgifterna realt med i storleksordningen 20-50 %.

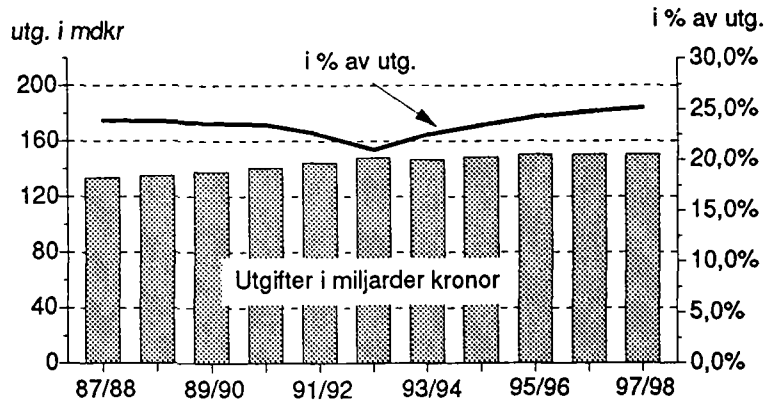
Utgiftsutvecklingen inom respektive område beror framförallt på de politiska prioriteringar som görs under perioden. På vissa områden är det dock endast regelverk och demografiska förändringar, s.k. automatik, som styr utgifterna, utan att politiska beslut fattas.

Ändamålsområdena är i de följande avsnitten redovisade efter fallande utgiftsandel. Måttet utgiftsandel anger ändamålsområdets storlek i procent av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter 1993/94.

6.1 Ålderspensioner

Under ändamålet ålderspensioner redovisas folkpensioner, inklusive tilläggsförmåner, ATP samt delpension. Ändamålet inkluderar endast utgifter för ålderspensioner. Förtidspensioner redovisas under ändamålet Sjuk- och arbetsskadeförsäkring. De totala utgifterna för ålderspensioner beräknas uppgå till ca 147 miljarder kronor under budgetåret 1993/94, vilket utgör ca 22 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

Diagram 6.2 Utgifter för ålderspensioner
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Pensionsutgifterna styrs huvudsakligen av antalet pensionärer, de totala ATP-poängen och den allmänna prisutveckligen.

Utgifterna för pensionssystemet kommer de närmaste åren i första hand att öka på grund av att nytillkommande pensionärer har allt högre ATP-poäng. Den genomsnittliga pensionspoängen för ATP stiger vilket, förutom ökade utgifter totalt, innebär en förskjutning av utgifterna från statsbudgeten till AP-fonden. I takt med att de totala ATP-utgifterna ökar minskar folkpensionsutgifterna till följd av att delar av folkpensionen reduceras proportionellt mot ATP.

Under LK-perioden ökar antalet nytillkommande pensionärer mycket svagt. På längre sikt kommer däremot det totala antalet pensionärer att öka kraftigt. När de stora 40-talskullarna pensioneras efter år 2005 kommer påfrestningarna på pensionssystemet att bli stora. Hur stora påfrestningarna på pensionssystemet blir beror i hög grad på den reala tillväxten i ekonomin. En allt större andel pensionärer i kombination med låg tillväxt innebär att dagens pensionssystem blir ohållbart på sikt.

Problemen med dagens pensionssystem

Dagens pensionsystem är behäftat med ett antal allvarliga brister. Ett problem är systemets svaga följsamhet till den samhällsekonomiska utvecklingen. Systemet är starkt beroende av ekonomisk tillväxt. I ett perspektiv med låg tillväxt av avgiftsunderlaget i kombination med demografiska förskjutningar, där den förvärvsarbetande befolkningens relativa andel sjunker, kommer pensionssystemet att utsättas för stora påfrestningar.

Ytterligare ett problem med dagens pensionssystem är dess svaga samband mellan avgifter och förmåner. Ett större inslag av försäkringsmässighet i pensionssystemet skulle minska skattekilarna i ekonomin och därmed sannolikt bidra till bl.a. ett ökat arbetskraftsutbud.

Vidare ger dagens system mycket svaga incitament till långsiktigt sparande.

En parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp har bl.a mot bakgrund av ovan angivna skäl fått i uppdrag att lämna förslag till ett nytt pensionssystem. Arbetsgruppen har redovisat en skiss till ett reformerat pensionssystem som bl.a. innebär ett tydligare samband mellan avgifter och förmåner. Ett genomarbetat förslag förväntas föreligga under våren 1993.

Föreslagna åtgärder

I syfte att redan nu minska belastningarna på pensionssystemet har regeringen presenterat förslag om successivt höjd pensionsålder samt om förändarde ersättningsnivåer i delpensionsförsäkringen. Vidare gäller fr.o.m. år 1993 reducerade ersättningsnivåer för flertalet pensionsförmåner. Riksdagen har emellertid nyligen avvisat förslaget om förändrade ersättningsnivåer i delpensionsförsäkringen. Detta innebär en ökning av utgifterna med ca 2 100 miljoner kronor (i löpande priser) vid LK-periodens slut relativt regeringens förslag.

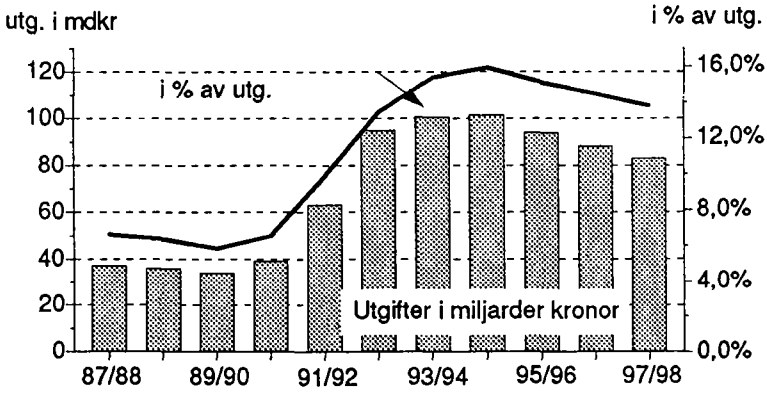
6.2 Arbetsmarknadspolitik

Under ändamålet redovisas de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finansieras över statsbudgeten, bidrag till Samhall AB, utgifterna för arbetsförmedlingar, arbetsmarknadsinstitut, länsarbetsnämnder och AMS. Här ingår också utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finansieras av arbetsmarknadsfonden liksom fondens utgifter för arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd och permitteringslön. Vidare ingår de utgifter som belastar lönegarantifonden, arbetsmiljöfonden och arbetslivsfonden.

De totala utgifterna beräknas uppgå till ca 100 miljarder kronor budgetåret 1993/94, vilket motsvarar drygt 15 % av statens totala utgifter. När också de ca 6 miljarder kronor som budgetåret 1993/94 tillfälligt avsätts för utbildningsändamål räknas in, ökar andelen till drygt 16 %. Ändamålet är därmed det näst största. Ungefär tre fjärdedelar av utgifterna avser transfereringar till hushåll.

Utgifterna beräknas realt sett minska med ca 20 % under perioden, i takt med att arbetslösheten minskar. Ändamålets andel av de totala utgifterna sjunker till ca 14 % i slutet av perioden.

Diagram 6.3 Statens utgifter för arbetsmarknadspolitik
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Målet för arbetsmarknadspolitiken är att förbättra arbetsmarknadens funktionsförmåga genom att öka rörligheten och anpassningen på arbetsmarknaden och därmed motverka inflation. Arbetsmarknadspolitiken skall också motverka konjunkturbetingad arbetslöshet på grund av dess sociala och samhällsekonomiska kostnader på kort och lång sikt. I takt med att arbetslösheten minskar måste omfattningen på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna dras ner.

De konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna beräknas omfatta 5,8 % av arbetskraften år 1993 och 7,0 % år 1994. Därtill finns åtgärder som riktas till arbetshandikappade, vilket motsvarar ytterligare ca 1,9 % av arbetskraften. De extraresurser som regeringen föreslår för

budgetåret 1993/94 inom utbildningsområdet motsvarar ca 2 % av arbetskraften. Sammantaget innebär detta att totalt ca 11 % av arbetskraften, ca 475 000 sysselsatta, kommer att omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tabell 6.2 Antal personer i olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inkl extra utbildningsplatser budgetåret 1993/94.

Åtgärder	Personer per månad	Miljoner kr 1993/94
Arbetsmarknadsutbildning		
- upphandlad	42 100	9 218
- reguljär (exkl. platskostnad)	16 200	1 491
Ungdomspraktik	100 000	7 894
Rekryteringsstöd/beredskapsarbete	41 900	5 363
Företagsutbildning	28 000	2 650
Övriga konjunktur-beroende åtgärder	12 800	1 774
S:a arbetsmarknadsdepartementet	241 000	28 390
Utbildningsvikariat	20 000	3 508
Arbetslivsutveckling	50 000	5 473
S:a arbetsmarknadsfonden	70 000	8 981
Gymnasieutbildning	40 000	1 463
Komvux	33 000	2 565
Folkbildning	13 000	923
Högskola	3 000	162
Extra vuxenstudiestöd	(11 800)	813
S:a utbildningsdepartementet	89 000	5 926
Lönebidrag och offentligt-skyddat arbete	47 000	6 956
Sysselsättning vid Samhall	28 500	4 934
S:a arbetshandikappade	75 500	11 890
Summa	**475 500**	**55 187**

Den öppna arbetslösheten beräknas uppgå till ca 7 % budgetåret 1993/94. LK-kalkylen redovisar normalt konsekvenser av fattade beslut. En strikt tillämpning av denna princip skulle innebära att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ligger kvar på en oförändrat hög nivå under LK-perioden. En sådan tillämpning av LK-tekniken ger emellertid en orealistisk utveckling av den öppna arbetslösheten i förhållande till den totala arbetslöshetens utveckling. I LK-kalkylen ingår därför som en beräkningsförutsättning att de konjunkturberoende åtgärderna utvecklas i takt med den öppna arbetslösheten.

Beräkningen innebär att de reala resurser som avsätts för arbetsmarknadspolitiska *åtgärder* (inkl. insatserna inom utbildningsdepartementet) minskar med ca 17 % under femårsperioden. Dessutom minskar utgifterna i arbetsmarknadsfonden med ca 16 % under perioden.

För att åstadkomma långsiktig tillväxt bör samhällets resurser i första hand satsas på ordinarie utbildnings- och kompetenshöjande insatser och tillväxtbefrämjande investeringar. Även de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör ha en sådan inriktning.

Av de totalt ca 100 miljarder kronor som staten beräknas betala ut 1993/94 till följd av arbetslöshet kan ca 20 % anses ha en tillväxtbefrämjande *inriktning*. I detta inräknas i **första hand åtgärder inom ut-**

bildningsområdet, dvs. utgifter för arbetsmarknadsutbildning, företagsutbildning och utbildningsbidrag till dem som studerar och också den extra satsningen inom den ordinarie utbildningen budgetåret 1993/94. Det är nästan lika mycket som kommunernas utgifter för gymnasieskola och vuxenutbildning.

Ungefär hälften av statens utgifter för ändamålet arbetsmarknadspolitik m.m. avser passivt kontantstöd som t.ex. arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd och ersättning från lönegarantin. Drygt 13 % avser ersättning vid aktiviteter såsom ungdomspraktik och arbetslivsutveckling. Av återstående utgifter avser merparten statsbidrag till statliga, kommunala och privata arbetsgivare vid anställning av bl.a. beredskapsarbetare och arbetshandikappade.

Riksdagen har ställt sig bakom regeringens förslag (prop. 1992/93:100 bil. 11 bet. 1992/93:AU19, rskr. 1992/93:258) att begränsa arbetslöshetsersättningen till 80 % av tidigare lön. Personer som sysselsätts i beredskapsarbete erhåller avtalsenlig lön, utbildning är kompetenshöjande och arbetslivsutveckling och ungdomspraktik ger de arbetslösa möjlighet till ett fäste på den ordinarie arbetsmarknaden. Dessa åtgärder kvalificerar också för fortsatt arbetslöshetsersättning. Det ger incitament för den enskilde att söka arbete och delta i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I takt med att möjligheterna att erhålla arbete på den ordinarie arbetsmarknaden ökar bör regelsystemen ses över.

Möjligheterna att omfördela befintliga resurser är stora. De arbetsmarknadspolitiska insatserna måste ha en sådan utformning att arbetskraften inte låses fast i åtgärder eller sektorer utan står till arbetsmarknadens förfogande när efterfrågan ökar. En förutsättning för detta är att åtgärderna skall vara möjliga att avsluta snabbt.

Flertalet av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är tidsbegränsade till sex månader. Undantag gäller för arbetshandikappade där lönebidrag kan beviljas upp till fyra år och förlängas därefter. Även anställning vid Samhall är av längre varaktighet. Vissa begränsade möjligheter till förlängning finns inom övriga åtgärder. Rent teoretiskt skulle de tidsbegränsade arbetsmarknadspolitiska medlen kunna dras in under loppet av ett år, i takt med att enskilda individer slutar i åtgärd. Regelsystemet ger således den önskvärda flexibiliteten på individnivå.

Detta är emellertid inte tillräckligt. Det är minst lika viktigt att åtgärdernas sammansättning och inrikning successivt ses över så att de anpassas efter rådande konjunkturläge.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna styrs allt mer över från offentlig sektor till näringslivet. Någon fullständig uppföljning av hur åtgärderna fördelas på olika näringsgrenar finns inte men gjorda undersökningar indikerar följande utfall.

	Offentligt	Näringslivet	Övriga
Ungdomspraktik	35 %	58 %	7 %
Beredskapsarb/rekryt.stöd	52 %	48 %	-
Utbildningsvikariat	79 %	20 %	1 %
Lönebidrag	30 %	30 %	40 %

I årets kompletteringsproposition föreslås vissa regeländringar bl.a. i syfte att i än högre grad styra åtgärderna till näringslivet. Det gäller bl.a. beredskapsarbeten där statsbidraget till statliga myndigheter föreslås minskas från 100 % till 65 %, vilket innebär att subventionen i stort blir den samma som vid beredskapsarbeten/rekryteringsstöd i näringslivet. Vidare tillkommer 20 000 platser i företagsutbildning, vilka är förbehållna näringslivet.

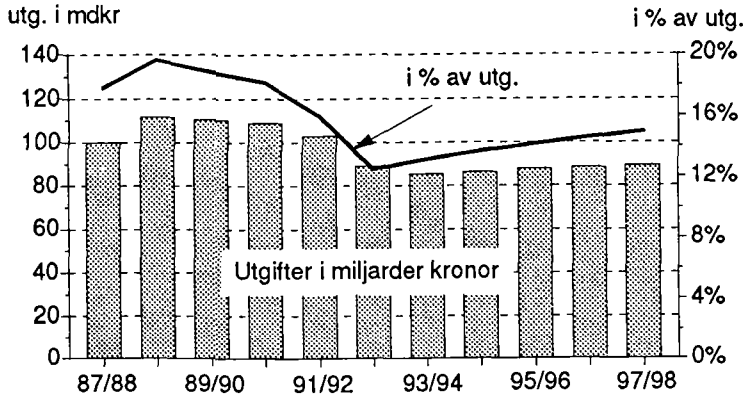
6.3 Sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspension

Under ändamålet redovisas socialförsäkringsförmåner vid ohälsa. Följande förmåner utges enligt sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och förtidspensioneringen.

* dagersättningar (sjukpenning, rehabiliteringsersättning och närståendepenning) och livränta till följd av arbetsskada.
* kostnadsersättningar och bidrag (prisnedssättning eller kostnadsbefrielse på läkemedel, subvention av tandvård, ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m.)
* förtidspension (folkpension, pensionstillskott, kommunalt bostadstillägg och allmän tilläggspension)

Statens och socialförsäkringens utgifter för ohälsa uppgår till ca 85 miljarder kronor under budgetåret 1993/94, vilket motsvarar ca 13 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

Diagram 6.4 Utgifter för sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspension
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Föreslagna och genomförda förändringar

Ett antal förändringar har genomförts eller föreslagits som påverkar utvecklingen av utgifterna för ohälsa.

- En ökad självrisk för de försäkrade har införts i sjukförsäkringen i form av en karensdag och sänkta ersättningsnivåer.
- En självrisk har införts för arbetsgivare i sjukförsäkringen i form av sjuklön under de inledande 14 dagarna i en sjukperiod.
- En allmän sjukförsäkringsavgift har införts.
- Egenavgifterna för läkemedel och tandvård har höjts.
- Arbetsskadebegreppet har skärpts.
- Förslag har lagts om en fullständig samordning av arbetsskadesjuk-

penning och sjukpenning enligt sjukförsäkringen.
- Insatserna för rehabilitering har ökat.

De utgiftsstyrande faktorerna för ersättningarna inom sjuk- och arbetsskadeförsäkringen är löneutvecklingen och antalet förvärvsarbetande. Utgiftsutvecklingen för läkemedel och tandvård beror bl.a på pris- och volymökningar samt att nya och dyrare preparat tas i bruk i snabb takt.

Sjukersättning

År 1992 infördes sjuklön. Det sjuktal som används för att beräkna sjukpenningutgifterna omfattar endast de dagar när sjukpenning utbetalas. Dagar med sjuklön ingår inte. Mot bakgrund av de pågående förändringarna i sjukförsäkringen utgår kalkylen från att sjuktalet ligger kvar på 1993/94 års nivå under hela LK-perioden.

Regeringen har nyligen förelagt riksdagen ett förslag (prop. 1992/93:178) om fullständig samordning av sjukpenning och arbetsskadesjukpenning. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 1993. Det innebär att arbetsskadesjukpenningen slopas och att samtliga utgifter för sjukpenning i framtiden kommer att belasta sjukförsäkringen. Besparingen uppgår på sikt till 1 700 miljoner kronor (1993/94 års prisnivå). Övergångsvis kommer dock arbetsskadeförsäkringen att belastas med sjukpenningkostnader som avser sjukdomsfall som inträffat före den 1 juli 1993.

Förmånerna inom sjukförsäkringen skall enligt nuvarande regler finansieras med statsbidrag och avgifter, medan arbetsskadeförsäkringen helt och hållet skall finansieras med arbetsgivaravgifter. Under senare delen av 1980-talet har avgifterna emellertid inte täckt de lagreglerade delarna av utgifterna för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, vilket har inneburit att staten via underskottsfinansiering fått täcka mellanskillnaden. Budgetåret 1990/91 gick sjukförsäkringen med drygt 4 miljarder kronor i underskott. Sedan 1991/92 går sjukförsäkringen däremot med överskott. Arbetsskadeförsäkringen har sedan år 1987 uppvisat ett årligt underskott som vid utgången av år 1992 uppgår till ett ackumulerat underskott på drygt 26 miljarder kronor. Beslutade och föreslagna åtgärder inom arbetsskadeförsäkringen beräknas successivt förbättra avgiftstäckningsgraden i systemet och bidra till att på sikt reducera det ackumulerade underskottet i arbetsskadefonden.

En allmän sjukförsäkringsavgift avseende inkomst av anställning och annat förvärvsarbete, har fr.o.m. den 1 januari 1993 införts i sjukförsäkringen. Nettoinkomsten från avgiften kommer redovisningsmässigt att tillföras sjukförsäkringen budgetåret 1994/95 och beräknas uppgå till ca 4 miljarder kr.

Regeringen kommer senare denna dag att besluta om direktiv till en beredning att lämna förslag till en ny ordning för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen som innebär att försäkringarna flyttas ut ur statsbudgeten. Beredningen skall bl.a. överväga om förtidspensioneringen bör ingå i den nya ordningen.

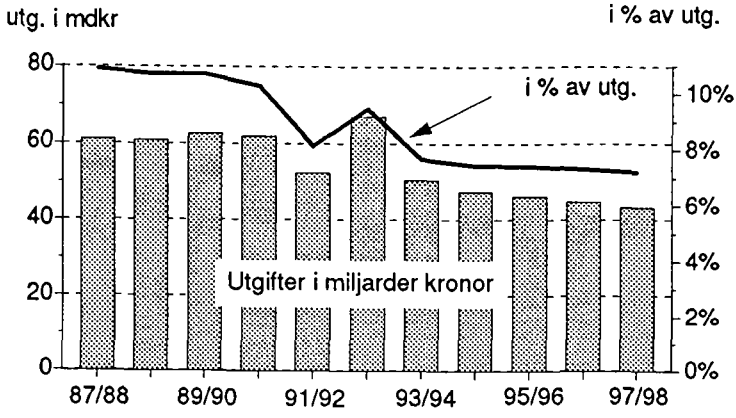
6.4 Bidrag från staten till kommunsektorn

Under ändamålet redovisas generella statsbidrag mellan staten och kommunsektorn. De största av dessa är det statliga utjämningsbidraget till kommuner och skatteutjämningsbidraget till landsting.

De totala utgifterna för bidrag från staten till kommunsektorn beräknas uppgå till ca 50 miljarder kronor budgetåret 1993/94, vilket motsvarar knappt 8 % av statens totala utgifter. I fasta priser minskar bidragen i genomsnitt med 3,3 % per år under perioden 1987/88 - 1997/98. Fluktuationerna mellan åren 1990/91 - 1993/94 beror framförallt på tillkomsten av avräkningsskatten, förändringarna av skatteutjämningsavgifterna och övergången till ett nytt statligt utjämningsbidrag till kommuner.

I beräkningarna har det statliga utjämningsbidraget till kommunerna antagits ligga på nominellt oförändrad nivå med undantag för regleringar med hänsyn till finansieringsprincipen (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345) under LK-perioden 1993/94 - 1997/98. Detsamma gäller skatteutjämningsbidraget till landstingen.

Diagram 6.5 Statens utgifter för bidrag från staten till kommunsektorn
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Statligt utjämningsbidrag till kommuner

Riksdagen beslutade den 9 juni 1992 om ett nytt statligt utjämningsbidrag till kommuner (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Förändringen trädde i kraft den 1 januari 1993.

Tolv av de tidigare specialdestinerade statsbidragen, bl.a. bidragen till skola och barnomsorg samt skatteutjämningsbidraget, extra skatteutjämningsbidraget och bidrag med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen, avskaffades och ersattes av ett nytt generellt statsbidrag till kommunerna fr.o.m. år 1993. Även skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten avskaffades fr.o.m. år 1993 för att rundgången av pengar mellan staten och kommuner skulle upphöra.

Ett viktigt syfte med utjämningsbidraget är att skapa mer likvärdiga

ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Bidraget är ett komplement till kommunernas skatteinkomster och är inte kopplat till den verksamhet som den enskilda kommunen bedriver. Det nya utjämningsbidraget består av tre delar:

- ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå, uttryckt i procent av en uppräknad medelskattekraft för bidragsåret,
- tillägg till respektive avdrag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden (grundas på ett strukturkostnadsindex) samt
- tillägg för befolkningsminskning

Det nya systemet har getts en utformning som innebär att riksdagen i princip fastställer en bidragsram med utgångspunkt i finansieringsprincipen och vad som bedöms vara förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Det innebär att i stort sett all automatik i statsbidragen har upphört.

Särskilda övergångsregler gäller för utjämningsbidraget åren 1993 och 1994. Övergångsreglerna innebär att ingen kommun skall år 1993, till följd av det nya statsbidragssystemet, vinna eller förlora bidrag överstigande 1,5 % av kommunernas beräknade sammantagna inkomster av skatt och bidrag enligt ett s.k. referensalternativ (prop. 1991/92:150 del II, bet.1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). För år 1994 får skillnaden mellan bidraget för år 1994 och utbetalt utjämningsbidrag år 1993 uppgå till högst 3 % av summan av de beräknade skatteinkomsterna år 1994 och utbetalt utjämningsbidrag år 1993. De huvudsakliga motiven för övergångsreglerna är dels att undvika alltför stora förändringar i enskilda kommuners bidrag, dels att åstadkomma en successiv infasning av det nya bidragssystemet.

Kritik har framkommit mot strukturkostnadsindexet. En mer ingående analys görs därför för att utveckla grunder och metoder för utjämning av strukturella skillnader inom ramen för det nya statsbidragssystemet. En särskild utredare har tillkallats för att vidareutveckla systemet för strukturutjämning. Den särskilde utredaren beräknas lägga fram förslag i juni 1993. Ändringarna i systemet avses träda i kraft den 1 januari 1995.

Skatteutjämningsbidrag till landsting

Skatteutjämningsbidrag ges till landsting i syfte att utjämna skattekraft och garantera medborgarna likvärdig service oavsett i vilket landsting man bor. Varje landstings skattekraft anges i procent av medelskattekraften och omfattar följande delar:

- grundgaranti,
- tillägg eller avdrag för åldersstrukturens inverkan på landstingets kostnader för sjukvård,

- tillägg för befolkningsminskning.

Skatteutjämningsbidraget till landsting ändrades i vissa delar fr.o.m. år 1993. Vissa smärre justeringar av systemet gjordes bl.a. genom att en renodlad landstingskommunal åldersfaktor tillämpas för de landstingsfria kommunerna. Vidare görs numera ett tillägg för befolkningsminskning om folkmängden under den senaste femårsperioden har minskat med över två procent av folkmängden vid femårsperiodens början.

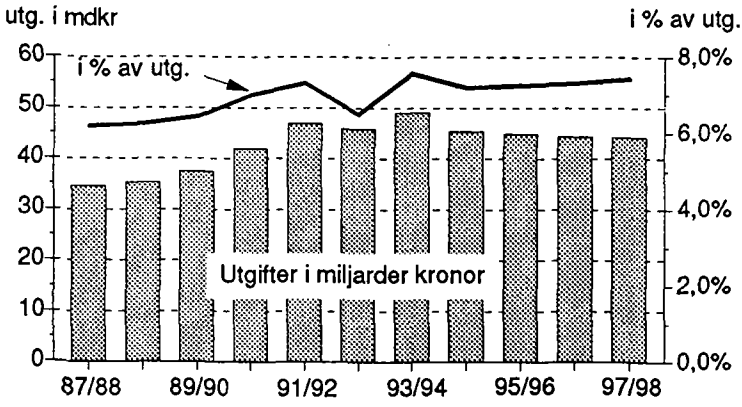
Skatteutjämningsbidraget följer automatiskt skatteunderlagets förändring eftersom det är knutet till medelskattekraften.

Tidigare har en skatteutjämningsavgift tagits ut för att neutralisera ökningen av bidraget och under år 1993 kvarstår för detta syfte en reducerad skatteutjämningsavgift. Val av långsiktig metod för att neutralisera ökningen av kostnaderna i skatteutjämningssystemet framöver är ännu ej klart. Tillsvidare hålls därför bidraget i beräkningarna nominellt oförändrat under perioden.

6.5 Barnfamiljer

Under ändamålet barnfamiljer redovisas statens direkta ekonomiska stöd till barnfamiljer. Stödet utgörs främst av allmänna barnbidrag inkl. flerbarnstillägg, föräldraförsäkring, bidragsförskott, bostadsbidrag, barnpensioner samt vårdbidrag för barn med funktionshinder. Vidare finns ett särskilt stöd till ensamstående adoptivföräldrar samt ett bidrag till omkostnader vid adoption av barn från utlandet. Statens direkta stöd till barnfamiljer beräknas uppgå till ca 49 miljarder kronor under budgetåret 1993/94, vilket utgör ca 7 % av statens och socialförsäkringssektorns totala utgifter.

Diagram 6.6 Utgifter för ekonomiskt stöd till barnfamiljer
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Det övergripande målet med det ekonomiska stödet till barnfamiljer är att ge en ekonomisk grundtrygghet under perioder då de har hög försörjningsbörda och relativt låga inkomster. Familjer med barn är generellt sett unga och har ofta relativt låga inkomster i kombination med höga levnadsomkostnader. En utgångspunkt vid utformningen av systemen har därmed varit att utjämna inkomster över livscykeln.

Statens del av det ekonomiska stödet till barnfamiljer omfattas dels av *direkt ekonomiskt stöd till barnfamiljer,* dels *bidrag till kommunerna.* Ett antal specialdestinerade statsbidrag såsom exempelvis bidrag till barnomsorgen har tagits bort och utgör numera en del av det generella statsbidraget. Vid fördelning av det generella statsbidraget beaktas emellertid bl a andelen barnfamiljer m.m. (se även avsnitt 6.4 *Bidrag från staten till kommunsektorn*). En del av statsbidraget till kommunerna kan därför sägas utgöra ett indirekt stöd till barnfamiljerna.

Det direkta ekonomiska *stödet till barnfamiljer* beräknas uppgå till ca *16% av statens totala utgifter för transfereringar* till hushållen under budgetåret 1993/94. Den beräknade utveckligen över LK-perioden framgår av följande sammanställning.

Utgifterna för de familjepolitiska stöden styrs av en mängd olika faktorer. Demografisk utveckling och den allmänna pris- och löneutvecklingen är de faktorer som har störst betydelse för utgiftsutveckligen. Därutöver har politiska beslut beträffande konstruktionen av stödsystemens regelverk en avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen av de familjepolitiska stöden.

Bostadsbidrag

Utgifterna för bostadsbidragen styrs främst av löne- och bostadskostnadsutvecklingen. Bidragen är inkomstprövade och utgörs huvudsakligen av två komponenter, dels en icke bostadskostnadsberoende del som utgår till barnfamiljer och kan ses som ett behovsprövat barnbidrag, dels en del som är beroende av bostadskostnad.

Mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 minskar utgifterna för bostadsbidrag kraftigt. Denna minskning förklaras av att staten engångsvis betalar ut bostadsbidrag för ett och ett halvt verksamhetsår under budgetåret 1993/94. Effekten uppstår engångsvis till följd av förändrade betalningsströmmar.

Regeringen har nyligen presenterat ett förslag om nya regler för bostadsbidragen fr.o.m. den 1 januari 1994. Förslaget innebär att staten övertar hela kostnadsansvaret för bostadsbidragen. Idag svarar staten och kommunerna för hälften var av kostnaderna. Förslaget innebär en ökad statlig kostnad för bostadsbidragssystemet. Samtidigt görs emellertid motsvarande indragning av statsbidraget till kommunerna, vilket innebär att statens totala utgifter, i princip, blir oförändrade.

Barnbidrag

Utgifterna för de allmänna barnbidragen styrs av det totala antalet barn, antalet barn i varje familj och bidragets storlek. Bidragets storlek fastställs av statsmakterna genom särskilda beslut.

Under LK-perioden beräknas antalet barn med barnbidrag öka med ca 80 000 barn. Utgifterna för barnbidragen minskar realt med i genomsnitt ca 230 miljoner kronor/år under LK-perioden. Minskningen förklaras av att barnbidragen beräknas ligga på nominellt oförändrat belopp per barn under LK-perioden.

Föräldraförsäkring

Utgifterna för försäkringen styrs huvudsakligen av antalet födda barn, löneutvecklingen, basbeloppets storlek samt ersättningens nivå. Föräldraförsäkringen ersätter inkomstbortfall vid barns födelse och vid vård av sjukt barn.

Utgifterna minskar svagt under LK-perioden, vilket främst förklaras av att antalet födda barn beräknas minska under perioden.

Bidragsförskott

Bidragsförskott lämnas för barn under 18 år, vars föräldrar lever åtskilda.

Bidragsförskott lämnas med 40 % av basbeloppet. Utgifterna för bidragsförskott styrs av antalet barnföräldrar som lever åtskilda, den underhållsskyldiges betalningsförmåga samt basbeloppets storlek.

Dagens system för bidragsförskott innehåller allvarliga brister, vilket bl.a Underhållsbidragskommittén pekade på i sitt betänkande (SOU 1990:8). En arbetsgrupp inom regeringskansliet presenterade under 1992 ett förslag till reformerat bidragsförskottssystem (Ds 1992:53). Remissbehandligen av förslaget visade på ett negativt mottagande och resulterade därför inte till några förändringar i systemet.

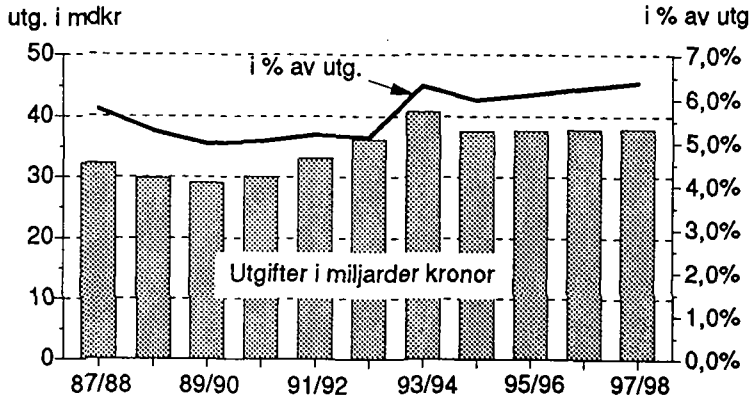
Utgifterna beräknas minska med 335 miljoner kronor mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95, vilket förklaras av att en del av utgiften för bidragsförskott integreras inom ramen för bostadsbidragssystemet. För LK-perioden i övrigt ökar utgifterna svagt, vilket förklaras av att det totala antalet barn med föräldrar som lever åtskilda beräknas öka under perioden.

6.6 Utbildning och forskning

Under ändamålet redovisas statens stöd till utbildning och forskning, dvs. grundskola, gymnasieskola, folkbildning, grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. Utgifterna uppgår till sammanlagt ca 41 miljarder kronor vilket motsvarar ca 6 % av statens totala utgifter.

De tidigare skolstatsbidragen som tillförts utjämningsbidraget till kommunerna ingår ej i beräkningen.

Diagram 6.7 Statens utgifter för utbildning och forskning
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utgifterna för utbildning och forskning har ökat under senare år och fortsätter att öka. Den engångsvisa ökningen under 1993/94 förklaras av särskilda arbetsmarknadsinsatser. Utgiftsökningen under LK-perioden beror främst på fler högskoleplatser. De ökade utgifterna uttrycker statsmakternas prioritering av detta ändamåls betydelse för tillväxt och arbetsmarknad.

Skolväsendet

Under de senaste åren har en betydande decentralisering skett inom skolväsendet. Syftet har varit att göra skolan mer mål- och resultatorienterad. Regering och riksdag fastställer de nationella målen för skolan, bl.a. genom skollag och läroplaner. Kommunerna har frihet att själva besluta om sin skolorganisation. Enligt skollagen skall kommunen anta en skolplan, av vilken skall framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella målen. I skollagen regleras kommunernas skyldighet att anordna utbildning.

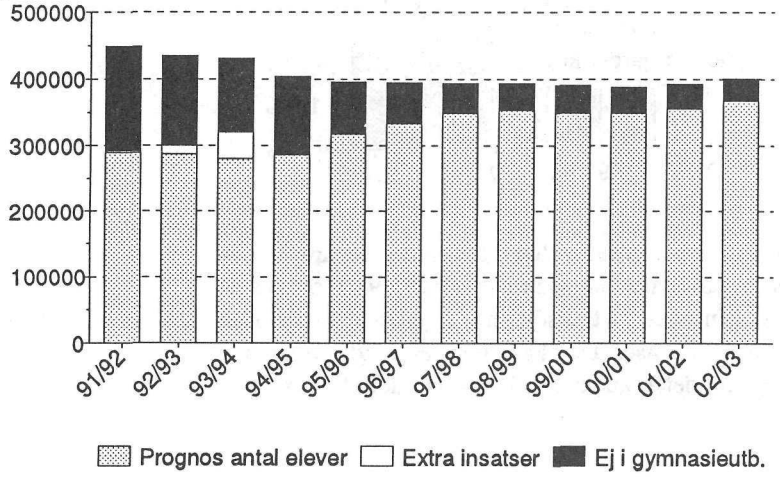
Från och med den 1 januari 1993 ingår bidraget till det kommunala offentliga skolväsendet (sektorsbidraget) och bidraget till undervisning av invandrare i svenska språket i det statliga utjämningsbidraget till kommunerna. Därmed har kommunerna full frihet att själva avgöra hur stor del av kommunens resurser som skall satsas på kommunens

skolväsende avseende såväl grundskola, gymnasieskola som vuxenutbildning.

I snitt har statens bidrag täckt ca 45 % av de totala kostnaderna för *grundskolan*. Kostnaderna påverkas bl.a. av elevutvecklingen. Prognoserna för elevutvecklingen under 1990-talet visar på en ökning av antalet elever i grundskoleåldern.

Målsättningen för *gymnasieskolan* är att alla ungdomar skall genomgå en treårig gymnasieutbildning. Kommunen är skyldig att erbjuda varje 16-19-åring plats i antingen sin egen eller någon annan kommuns gymnasieskola. Utbildningen i gymnasieskolan utgörs av nationella, specialutformade eller individuella program. En reformering av gymnasieskolan i denna riktning inleddes fr.o.m. läsåret 1992/93 och skall vara fullt genomförd läsåret 1995/96 (prop. 1990/91:85, bet. 1990/91:UbU16, rskr. 1991/92:356). Utvecklingen går i riktning mot en allt mer kursutformad gymnasieskola. Antalet 16-19-åringar fram till år 2000 samt en prognos över elevutvecklingen framgår av följande diagram.

Diagram 6.8 Antalet 16-19-åringar samt en prognos över elevutvecklingen i gymnasieskolan



Källa: Statens skolverk

Utgifterna för *studiehjälp* har för budgetåret 1993/94 beräknats till ca 2,1 miljarder kronor. Av dessa kostnader svarar studiebidraget för ca 95 %. Studiebidraget är beloppsmässigt samordnat med det allmänna barnbidraget, för närvarande 750 kronor per månad, och kommer fr.o.m. budgetåret 1993/94 att utgå endast under 10 månader per år. Kostnaderna för studiebidraget är således avgörande vad gäller anslagets utveckling. Denna utgift är i sin tur beroende av antalet elever på gymnasial nivå. Under perioden beräknas antalet elever successivt stiga till ca 340 000 elever budgetåret 1997/98, vilket medför en utgiftshöjning på ca 230 miljoner kronor.

Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) består sedan den 1 juli 1991 av grundläggande vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning

samt påbyggnadsutbildning. Hösten 1992 studerade 129 000 elever i komvux.

Enligt riksdagens beslut är kommunerna fr.o.m. läsåret 1992/93 skyldiga att betala bidrag till *fristående skolor* godkända för vanlig skolplikt. I prop. 1992/93:230 om valfrihet i skolan har regeringen lämnat förslag om bl.a. statsbidrag till fristående skolor över grundskolenivån samt om rätten för föräldrar och elever att välja skola inom det kommunala skolväsendet.

Från och med budgetåret 1991/92 infördes ett nytt system för statsbidrag till *folkhögskolor och studieförbund*. Det nya systemet innebär en övergång från regelstyrning till målstyrning. Regering och riksdag har fastställt målen för den statsbidragsberättigade delen av folkbildningen. Statsbidraget ges till Folkbildningsrådet som ett samlat finansiellt stöd till folkbildningen. Det ankommer på Folkbildningsrådet att fördela anvisade medel mellan studieförbund och folkhögskolor.

Utbildningsavgiften, som finansierade utgifter för *vuxenstudiestöd* m.m., upphörde den 1 januari 1993. Det innebär att vuxenstudiestödet i fortsättningen finansieras över statsbudgeten. För budgetåret 1993/94 har 1 078 miljoner kronor anvisats för vuxenstudiestöd.

Grundläggande högskoleutbildning

Ett nytt resurstilldelningssystem för *grundläggande högskoleutbildning* föreslås tillämpas fr.o.m. budgetåret 1993/94. Det innebär att resurstilldelningen kommer att baseras på presterade resultat istället för som hittills på antalet planerade nybörjarplatser. För varje universitet och högskola kommer en resursram att anges för all grundutbildning. För budgetåret 1993/94 föreslås den grundläggande högskoleutbildningen inom Utbildningsdepartementets område erhålla 6 968 miljoner kronor, exkl. anslag till lokalkostnader och särskilda resurser för inredning och utrustning.

För budgetåret 1992/93 beslutades om en nivåhöjning under tre år av antalet nybörjarplatser med 4000. Därutöver tillkom som en engångssatsning 2000 nybörjarplatser under vårterminen 1993 och läsåret 1993/94. Tidigare beslutade nivåökningar av nybörjarplatser får konsekvenser även under 1993/94.

Ökningarna under de därpå följande åren under LK-perioden är en följd av tidigare beslutade volymökningar av antalet studenter, samt en flerårsplan för kvalitetsförstärkningar.

I slutet av budgetperioden 1993/94 - 1995/96 beräknas resurser för en förlängning av förskollärar- och fritidspedagogutbildningarna motsvarande knappt 1100 helårsstudenter. Samtidigt sker inom ram en omstrukturering av utbildningsutbudet som innebär en förstärkning av framförallt civilingenjörsutbildningarna och en minskning av förskollärar- och fritidspedagogutbildningarna.

Studiemedelskostnaderna är beroende av antalet studiemedelstagare, den andel av maximibeloppet för studiemedel som de studerande faktiskt utnyttjar (utnyttjandegrad), nivån på upplåningsräntan i Riksgäldskonto-

ret, basbeloppets storlek, den ackumulerade skuldstocken, hur stora återbetalningarna blir samt hur stora avskrivningar av redan beviljade lån som måste göras.

Studiemedlen består av bidrag och lån. Utgifterna för bidrag beräknas öka succesivt från 3 457 miljoner kronor under budgetåret 1993/94 till ca 4 057 miljoner kronor under budgetåret 1997/98, dvs. med ca 600 miljoner kronor på grund av ökat antal nybörjarplatser i högskolan samt vissa gjorda antaganden om en årlig uppräkning av basbeloppet. I fasta priser blir ökningen ca 175 miljoner kronor.

Skuldstocken avseende lånedelen för budgetåret 1993/94 beräknas uppgå till ca 21 miljarder kronor. Mot slutet av långtidsperioden beräknas skuldstocken uppgå till ca 45 miljarder kronor. Detta medför en kraftig ökning av kostnaderna för CSN:s ränteutgifter till Riksgäldskontoret. Utöver skuldstockens storlek påverkas anslaget i hög grad av Riksgäldskontorets utlåningsränta. Varje procentenhets förändring av denna ränta innebär vid slutet av perioden en ökning eller minskning med ca 450 miljoner kronor.

Forskning och forskarutbildning

I prop. 1992/93:170 Forskning för kunskap och framsteg föreslås för treårsperioden 1993/94 - 1995/96 bl.a. förstärkningar av forskarutbildningen och forskningsstödjande åtgärder vid de mindre och medelstora högskolorna. Vissa omfördelningar bör göras i syfte att finansiera nya uppgifter och ökade kostnader för internationellt samarbete. Anslagen inom Utbildningsdepartementets område föreslås för budgetåret 1993/94 uppgå till 8 218 miljoner kronor. Totalt beräknas forskningsanslagen under samtliga departement (exkl. Försvarsdepartementet) till ca 12 500 miljoner kronor.

Lokalförsörjning m.m.

Lokalförsörjningsansvaret åvilar fr.o.m 1 juli 1993 varje universitet och högskola. Anslagstilldelningen för lokaler (ca 3 000 miljoner kronor) föreslås för budgetåret 1993/94 ske inom ett system med särskilda medelstillskott som får användas tillsammans med andra medel högskolorna disponerar. Den fortsatta utvecklingen av lokalkostnaderna under perioden följer av dimensioneringsförändringen av den grundläggande högskoleutbildningen och av gjorda beslut om förbättrad lokalstandard.

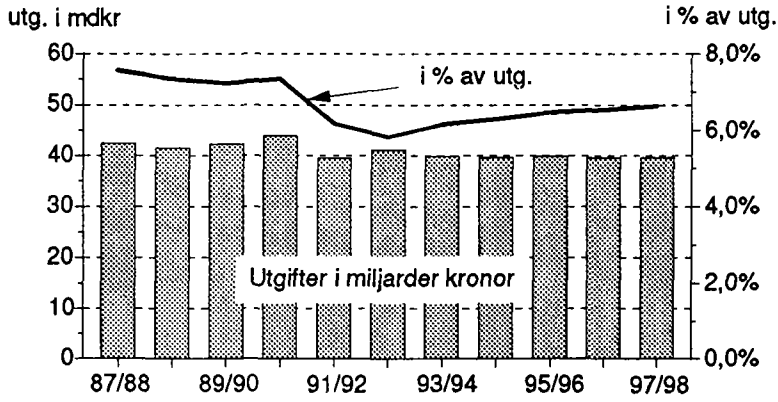
Särskilda insatser

Särskilda arbetsmarknadspolitiskt och utbildningspolitiskt motiverade insatser föreslås under 1993/94 med sammanlagt 5 926 miljoner kronor. Åtgärderna omfattar ökade resurser till komvux, gymnasieskolor, folkbildning samt universitet och högskolor med tillhörande studiestöd. För budgetåren 1994/95 och 1995/96 föreslås vardera 162 miljoner kronor (universitet och högskolor).

6.7 Försvar

I ändamålet försvar ingår all verksamhet inom totalförsvaret, dvs. totalförsvarets militära och civila del som finansieras över statsbudgeten. Utgifterna uppgår till ca 40 miljarder kronor vilket utgör ca 6 % av statens totala utgifter 1993/94.

Diagram 6.9 Statens utgifter för försvaret
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utformningen och inriktningen av 1992 års totalförsvarsbeslut avsåg att reparera den obalans som under senare år uppstått för det militära försvaret mellan angivna uppgifter och tilldelade resurser och mellan kvalitet och kvantitet. Ett återställande av en långsiktigt stabil balans i dessa avseenden krävde såväl en viss resursförstärkning som en omformulering av försvarets mål och uppgifter. Dessutom krävdes en omfattande omstruktureringsprocess. I detta ingick att tillskapa och säkerställa ett utrymme för kvalitetshöjande åtgärder i den framtida organisationen.

Såsom framgick av 1992 års försvarsbeslutsproposition (prop. 1991/92: 102) och vilket understryks ytterligare i 1993 års budgetproposition finns några klara identifierbara förutsättningar för ett genomförande av det långsiktiga försvarsbeslutet. Förutom det statsekonomiska åtagandet enligt försvarsbeslutet är det vidare av vikt att de i försvarsbeslutet initierade förändringarna kan fullföljas i den omfattning och takt som förutsatts. Enligt försvarsbeslutet skall anslagen för anskaffning av materiel räknas upp med en teknikfaktor om 1,5 % per år, förutom kompensation enligt försvarsprisindex. Teknikfaktorn är ämnad att i rimlig omfattning säkerställa planerad materielanskaffning. Till detta skall läggas besparingar enligt 1992 års stabiliseringsproposition som innebär en stegvis upptrappning till en årlig besparing om 1,2 miljarder fr.o.m. 1996/97 för totalförsvaret.

1992 års försvarsbeslut och 1993 års budgetproposition innebär förändringar inom grundorganisationen med nedläggningar och samlokalisering av ett antal förband.

Vidare innebär 1992 års försvarsbeslut och 1993 års budgetproposition en omfattande omstrukturering av lednings- och myndighetsstrukturen inom den militära delen av totalförsvaret. Myndigheterna inom nuvarande huvudprogram 1 - 4, dvs. armén, marinen, flygvapnet och operativ ledning, kommer fr.o.m. den 1 juli 1994 att utgöra en myndighet. Förändringarna innebär att antalet anställda kommer att minska med ca 4 000 civila och ca 1 500 yrkesofficerare t.o.m. 1996/97.

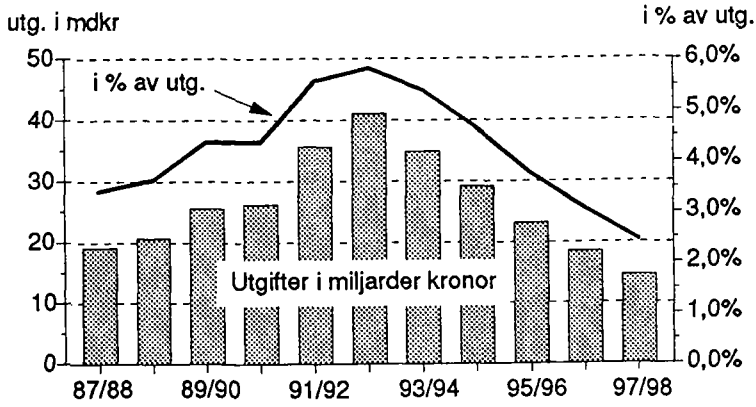
Regeringen har dessutom lämnat förslag till riksdagen om verksamheten vid flera av de s.k. gemensamma myndigheterna samt om Civilbefälhavarna. Förslagen innebär att dessa myndigheter avvecklas, bolagiseras eller slås samman. Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) kommer under 1993 att lämna förslag till regeringen om den civila lednings- och myndighetsstrukturen och om verksamheten vid försvarets materielverk m.fl.

I december 1992 har två utredningar lämnat betänkanden rörande frivilliga försvarsorganisationer och totalförsvarsplikt. Betänkandena, som för närvarande remissbehandlas, rör både den militära och den civila delen av totalförsvaret.

6.8 Bostadsförsörjning

Statens åtaganden inom området omfattar stöd i form av räntesubventioner för ny- och ombyggnad av bostäder, det s.k. RBF-stödet för underhåll och reparation av bostäder samt ett antal äldre stödformer, däribland investeringsbidrag och tilläggslån, som är under avveckling. I fråga om de stödformer som är under avveckling återstår fortfarande en del utbetalningar vilka ger anslagseffekt under perioden. Utgifterna utgör ca 5 % av statens totala utgifter 1993/94.

Diagram 6.10 Statens utgifter för bostadsförsörjning
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Stöd i form av räntesubventioner för ny- och ombyggnad av bostäder svarar för huvuddelen av statens utgifter på detta område. Det är främst räntenivåer, bostadsbyggandets omfattning samt produktionskostnadernas storlek som påverkar statens kostnader för stödet. Det kraftigt ökade bostadsbyggandet under senare delen av 1980-talet i förening med höga byggkostnader har lett till att statens kostnader för stödet har ökat kraftigt under senare år.

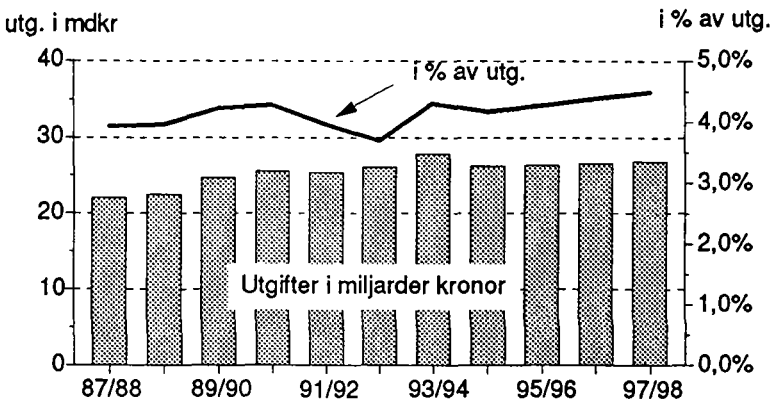
Från och med den 1 januari 1993 gäller nya regler för statens stöd vid ny- och ombyggnad av bostäder. Underlaget för beräkning av subventionens storlek bestäms vid nybyggnad utifrån antalet kvadratmeter och ett på förhand fastställt schablonbelopp per kvadratmeter. På basis av detta underlag beräknas ett räntebelopp genom att underlaget multipliceras med en räntesats, den s.k. subventionsräntan. Den bestäms med ledning av marknadsräntan på bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år. Räntesubventionen lämnas med en viss andel av detta räntebelopp. Vid ombyggnad beräknas underlaget i första hand med ledning av faktiska kostnader. Underlaget får dock inte överstiga 80 % av bidragsunderlaget för en motsvarande nybyggnad.

Det nya systemet är i övrigt så konstruerat att bidragsandelen minskar - förutom för varje nytt år av bidragstiden - för varje ny årgång av ny- eller ombyggnad. Härigenom kommer statens kostnader för stödet att minska under LK-perioden. Utgifterna minskar även vid höga produktionsvolymer och produktionskostnader.

6.9 Rättsväsendet inkl. skatt och tull m.m.

Ändamålsområdet omfattar bl.a. polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården, rättshjälpen, skatteförvaltningen, exekutionsväsendet och tullväsendet. De totala utgifterna för ändamålet uppgår till ca 27 miljarder kronor vilket motsvarar ca 4 % av statens utgifter.

Diagram 6.11 Statens utgifter för rättsväsendet inkl. skatt och tull
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utgifterna har ökat kontinuerligt de senaste åren. Riksdagen har med anledning av regeringens proposition om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin beslutat att sammanlagt 500 miljoner kronor ska sparas inom området.

En eventuell EG anpassning ställer krav på anpassning av svensk lagstiftning med EG-lagstiftning. EG-parollen om "de fyra friheterna", avreglering av tullväsende inom den gemensamma marknaden m.m., kommer att ställa krav på rättsvårdande myndigheter att utveckla och anpassa sina organisationer och arbetsmetoder till nya förutsättningar.

Övergripande mål

Verksamheten inom ändamålsområdet är grundläggande för den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Det är rättsstatens uppgift att tillgodose den enskildes självklara krav på rättstrygghet, dvs. trygghet för liv, hälsa, integritet och egendom. Rättssäkerheten ställer krav på bl.a. likformighet och förutsebarhet i normgivning och rättstillämpning. Rättstryggheten uppnås främst genom effektivitet i brottsbekämpningen. Det övergripande målet för verksamheten är således att förbättra och förstärka den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet.

Polisen

Regeringen har i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 3) föreslagit att besparingen på 500 miljoner kronor inom Justitiedeparte-

mentets område skall tas ut på polisväsendet och fördelas med 150 miljoner kronor på 1993/94 och 175 miljoner kronor på vardera av de nästföljande budgetåren.

Riksdagen har tidigare fattat beslut om att öka antagningen av aspiranter till Polishögskolan. I LK-kalkylen har beräknats ett successivt tillskott av medel för polislöner i takt med att antalet utexaminerade poliser från polishögskolan ökar t.o.m. budgetåret 1996/97.

Åklagare och Domstol

Två utredningar, Domstolsutredningen och Åklagarutredningen, har föreslagit ganska betydande förändringar av domstols- och åklagarväsendena. Det gäller såväl arbetsuppgifter som arbetssätt. Domstolsutredningens förslag har berörts i årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 3). Förslagen i övrigt bereds inom Justitiedepartementet.

Det finns viktiga faktorer inom andra departementsområden som påverkar utgiftsnivån för rättsväsendet, för domstolarna exempelvis antalet socialtjänstemål, psykiatrimål och socialförsäkringsmål.

Sedan rättshjälpslagen trädde i kraft år 1972 har statens utgifter för rättshjälp successivt ökat kraftigt. Flera försök har gjorts för att dämpa kostnadsutvecklingen dock utan större framgång. Rättshjälpskostnaderna har sedan budgetåret 1989/90 ökat från 350 miljoner kronor i anvisade medel (utfall 493 miljoner kronor) till 815 miljoner kronor i anvisade medel för budgetåret 1993/94. Riksdagen har fattat beslut i enlighet med regeringens förslag i prop. 1992/93:109 om ändring i rättshjälpslagen m.m. om besparingar på ca 15 miljoner kronor.

Kriminalvården

Beläggningen vid kriminalvårdsanstalterna har under innevarande budgetår ökat kraftigt. Sedan augusti 1992 har beläggningssituationen vid anstalterna varit mycket ansträngd och dessa har därefter i det närmaste varit fullbelagda. Beläggningen vid häktena har med något undantag ökat stadigt under åren 1987 - 1992. Under innevarande budgetår har beläggningssituationen också vid häktena blivit alltmer ansträngd. Dessa har under långa perioder varit fullbelagda och vid flera tillfällen t.o.m. överbelagda. Till följd av denna volymökning behöver kriminalvården ett tillskott av såväl anstalts- som häktesplatser.

Den nuvarande obligatoriska halvtidsfrigivningen avskaffas den 1 juli 1993. De nya reglerna om villkorlig frigivning innebär i huvudsak en återgång till det system som gällde före den 1 juli 1983. Villkorlig frigivning skall nu kunna ske först efter att två tredjedelar av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats. Reglerna är fakultativa, vilket innebär att en prövning av den villkorliga frigivningen skall göras i varje enskilt fall. De ändrade reglerna medför en ökad belastning på kriminalvården.

Skatteförvaltningen

Inom skatteförvaltningen finns det 24 skattemyndigheter, en i varje län, med Riksskatteverket (RSV) som chefsmyndighet och central förvaltningsmyndighet. Fr.o.m. den 1 juli 1993, svarar skattemyndigheterna för alla beskattningsuppgifter inom landet utom såvitt gäller arvsskatt och fordonsskatt. Sedan den 1 juli 1991 handhar skattemyndigheterna också folkbokföringen.

Genom rationaliseringar, utveckling av ADB-stöd samt införande av en ny organisation för skatteväsendet, kommer resursbehovet att minska med ca 250 miljoner kronor under LK-periodens tre första år. I detta arbete utgör de ytterligare förenklingar i deklarationsförfarandet som riksdagen nyligen beslutat om en viktig del. En utgångspunkt vid beräkningen av anslagen har vidare varit att den som betalar in skatt i fortsättningen skall svara för avgiften för betalningsförmedlingen. Denna kostnad har hittills staten svarat för.

Exekutionsväsendet

Inom exekutionsväsendet finns 24 kronofogdemyndigheter, med RSV som chefsmyndighet och central förvaltningsmyndighet. Utöver verkställighet enligt utsökningsbalken m.fl. författningar svarar kronofogdemyndigheterna bl.a. för handläggningen av mål om betalningsföreläggande och handräckning (summarisk process). Vissa av kronofogdemyndigheterna är också tillsynsmyndighet i konkurs.

Mängden av mål och ärenden inom kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde har de senaste åren ökat kraftigt. Det finns f.n. inget som tyder på att den utvecklingen skulle vara på väg att brytas. För både innevarande budgetår och budgetåret 1993/94 har kronofogdemyndigheterna fått visst medelstillskott för att möta denna utveckling.

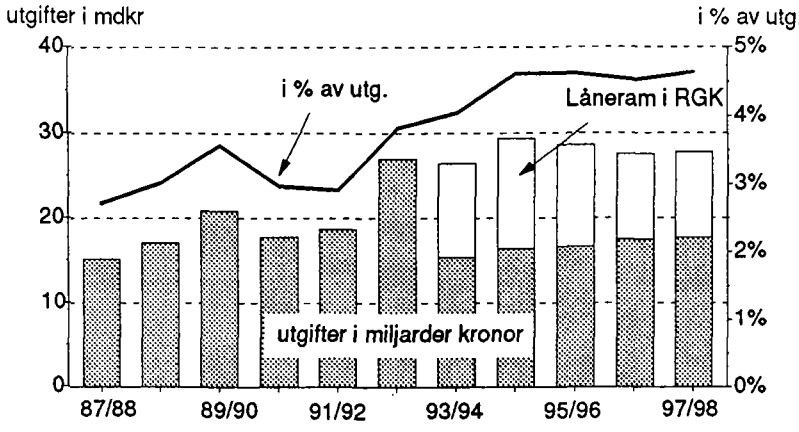
Tullverket

Tullverksamheten har genomgått ett omfattande förnyelse- och förändringsarbete. Sedan den 1 november 1992 är Tullens omfattande datasystem i full drift, med undantag för vissa delsystem. I budgetpropositionen 1991/92 uppställdes ett besparingskrav på totalt 300 miljoner kronor under en femårsperiod för tulldatasystemets finansiering. De besparingar som redovisas i LK-kalkylen är planerade besparingar för att finansiera tulldatasystemet.

6.10 Kommunikationer

Ändamålsområdet omfattar drift- och underhåll av vägar och järnvägar, bidrag till post- och telekommunikationer samt till sjöfart- och luftfart. Totalt uppgår utgifterna på statsbudgeten till ca 15,6 miljarder kronor år 1993/94, därutöver tillkommer en utökad låneram i Riksgäldskontoret på ca 10,5 miljarder kronor. Totalt motsvarar resurserna över 4 % av statens utgifter. Drift- och underhåll av vägar och järnvägar utgör 54 % av området. Investeringar i vägar och järnvägar har hittills huvudsakligen finansierats genom anslag på statsbudgeten.

Diagram 6.12 Statens utgifter för kommunikationer
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Statens utgifter för investeringar på kommunikationsområdet har stigit kraftigt på senare år. Regeringen har i sin proposition om investeringar i infrastruktur m.m. (1992/93:176) lämnat förslag om inriktning och finansiering av framtida investeringar i trafikens infrastruktur. Investeringarna föreslås finansieras genom att lån tas upp i Riksgäldskontoret. För att finansiera räntor och amorteringar av upptagna lån inrättas ett särskilt anslag för kapitalkostnaderna för investeringarna på statsbudgeten för 1993/94.

Övergången till en lånefinansiering innebär en temporär förbättring av statsbudgetens saldo. I den takt investeringarna sker kommer denna effekt att successivt minska. Kapitalkostnadsanslaget beräknas uppgå till 1,4 miljarder kronor 1993/94 och till 5 miljarder 1997/98. Dessa utgifter kommer att ingå som en del av statens totala ränteutgifter till följd av upplåningsbehovet för att täcka budgetunderskottet. Budgetåret 1997/98 beräknas statens totala ränteutgifter uppgå till ca 100 miljarder kronor.

Det nya finansieringssystemet innebär inte att det skapas något realt utrymme som gör det möjligt att öka investeringarna i samhället. Även finansiering via anslag innebär, i den mån inte statsinkomsterna räcker till, att lån upptas i Riksgäldskontoret. En omläggning till lånefinansiering innebär dock flera fördelar. Med lånefinansiering kommer de faktiska ränte- och amorteringskostnaderna för investeringar i vägar- och

järnvägar att tydliggöras på statsbudgeten. Idag ingår kostnaderna som staten har för infrastrukturinvesteringar med ett okänt belopp i de totala räntekostnaderna för statsupplåningen inom anslaget Räntor på statsskulden. Lånefinansieringen innebär vidare att en periodisering av anskaffningsutgifterna görs på statsbudgeten i stället för att dessa till fullo får täckas med anslag det aktuella budgetåret.

I propositionen föreslås att en planeringsram för perioden 1994 - 2003 inrättas på 88 miljarder kronor. Därtill kommer finansieringen av 10 miljarder kronor för sådana projekt som redan har beslutats inom den av riksdagen tidigare beslutade planeringsramen om 20 miljarder kronor. Planeringsramen skall fördelas med 32 miljarder kronor för investeringar i stomjärnvägar, med 40 miljarder kronor för investeringar i riksvägar, med 9 miljarder kronor för investeringar i länstrafikanläggningar och med 7 miljarder kronor för bärighetsåtgärder på vägar.

Den långsiktiga inriktningen för väginvesteringarna planeras för ekonomisk tillväxt och ökad trafiksäkerhet med hänsyn tagen till miljö och regional balans. Järnvägsinvesteringarna inriktas mot ökad tillgänglighet och bättre miljö.

Mot bakgrund av rådande arbetsmarknadssituation och behovet av att snabbt göra ett antal strategiska infrastruktursatsningar föreslås att utbyggnaden av infrastrukturen påskyndas. Därför läggs en stor del av investeringarna i början av tioårsperioden.

För budgetåren 1993/94 - 1995/96 beräknas det totala lånebehovet till 36 miljarder kronor. Härtill skall läggas tidigare lånskulder om 6 miljarder kronor. Därmed uppgår låneramen för perioden 1993/94 - 1995/96 till 42 miljarder kronor. Låneramen för budgetåret 1993/94 uppgår till 16,5 miljarder kronor varav 6 miljarder kronor avser tidigare låneskulder.

Kapitalkostnaderna för budgetåret 1993/94 beräknas till 1 353 miljoner kronor varav drygt 480 miljoner kronor avser kapitalkostnader för tidigare upptagna lån.

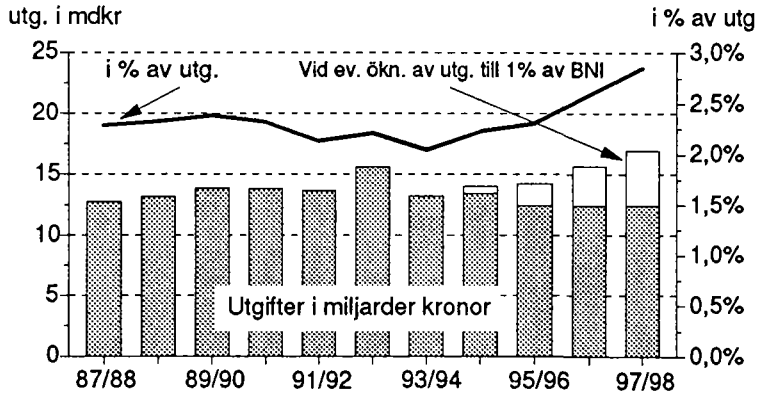
Tabell 6.3 Lånebehov budgetåren 1993/94 - 1995/96
(miljoner kronor i 1993/94 års prisnivå)

	1993/94	1994/95	1995/96
Banverkets skuld på grund av planeringsram	4 800	11 300	17 600
Vägverkets skuld på grund av planeringsram	5 720	12 600	18 400
Tidigare låneskulder	6 000	6 000	6 000
Ackumulerad skuld för investeringar	**16 520**	**29 900**	**42 000**

6.11 Internationellt bistånd

Ändamålsområdet omfattar biståndsramen, samarbetet med Central- och Östeuropa och Sveriges andel av EFTA:s fond för ekonomisk och social utjämning inom ramen för EES-avtalet. Biståndsramen utgör närmare 98 % av området. Totalt uppgår ändamålsområdet till ca 13,2 miljarder kronor år 1993/94, vilket motsvarar ca 2 % av statens utgifter. Biståndsramen är föremål för en besparing som innebär ett temporärt avsteg från 1%-målet. Under LK-perioden sker en successiv ökning som innebär att 1%-målet uppnås 1997/98. Samarbetet med Central- och Östeuropa grundar sig på beslut om en ram som sträcker sig t.o.m. budgetåret 1994/95. Vid beräkningen av LK-kalkylen har förutsatts att denna förlängs under hela LK-perioden.

Diagram 6.13 Statens utgifter för internationellt bistånd
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



I enlighet med de åtgärder för att stabilisera svensk ekonomi som regeringen tidigare aviserat föreslås i proposition 1992/93: 100 bil. 4 en besparing på 1 500 miljoner kronor. Biståndsramen är därmed budgeterad att utgöra 0,93 % av BNI eller 12 960 miljoner kronor. För budgetåret 1993/94 fördelas ramen enligt regeringens förslag med 24% till bidrag till internationella biståndsprogram, 52 % till utvecklingssamarbete genom SIDA samt 14 % till andra biståndsprogram bl.a. u-krediter, forskningsstöd, näringslivsbistånd, stöd till ekonomiska reformprogram, skuldlättnadsåtgärder och projektbistånd till vissa länder. För administration av biståndet beräknas 3,3 % av totalramen.

För det svenska biståndet kvarstår de kriterier som särskilt betonades i föregående års budgetproposition. Det innebär att mottagarländernas agerande avseende demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, utveckling av marknadsekonomi och effektivitet i biståndet har betydelse för fördelningen av biståndsmedlen.

Både vad gäller bilateralt och multilateralt bistånd är effektiviteten i biståndet en prioriterad fråga som bl.a. kommer till uttryck i pågående utredningar liksom i utredningar som regeringen ämnar tillsätta.

Utvärderingssekretariatet som startar under våren 1993 är ytterligare ett viktigt uttryck för strävanden att förstärka biståndets effektivitet.

Som medlem i EG kan Sverige bedömas komma att bidra med omkring 2 miljarder kronor till EG:s olika biståndsprogram. Grovt räknat skulle hälften utgöras av utbetalningar till European Development Fund, genom vilken biståndet under Lomé-konventionen finansieras. Dessa bidrag skulle enligt nuvarande ordning betalas ut över den svenska statsbudgeten.

EG:s övriga bistånd finansieras över EG:s ordinarie budget. Den del av detta bidrag som avser u-landsbistånd förutses bli finansierad med medel inom biståndsramen.

Samarbetet med Central- och Östeuropa

Samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa baserar sig på ett treårigt program uppgående till sammanlagt 3 miljarder kronor under perioden 1992/93 - 1994/95.

Treårsprogrammet baseras på övertygelsen att främjandet av stabil demokrati, ett ekonomiskt system baserat på marknadsekonomi och en förbättrad miljö i de central- och östeuropeiska länderna är av största betydelse både för dessa stater själva och för hela Europa. I denna utveckling behöver de central- och östeuropeiska länderna omvärldens stöd.

I enlighet med riksdagens beslut koncentreras det bilaterala stödet till länderna i vårt eget närområde, dvs. de Baltiska staterna, Polen och nordvästra Ryssland. Samarbetet med övriga länder löper huvudsakligen via multilaterala kanaler.

Kunskapsöverföring är den främsta stödformen i det bilaterala samarbetet. Genom SWEDECORP och det på nordiskt initiativ upprättade baltiska investeringsprogrammet lämnas även stöd till små- och medelstora företags verksamhet i Baltikum.

Regeringen har föreslagit en exportkreditgarantiram om 1 miljard kronor för att främja en utvidgad handel med länderna i Central- och Östeuropa. Ramen avser Baltikum men kan även användas för Ryssland.

Sverige deltar aktivt i det multilaterala samarbetet till stöd för länderna i Central- och Östeuropa. Här kan främst nämnas den s.k. G 24-gruppen, OECD, Europarådet, Världsbanken (IBRD) och den europeiska återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (EBRD).

Såsom framgår av ovanstående finns beslut om en ram för samarbetet med Central- och Östeuropa till och med budgetåret 1994/95. Ett fortsatt samarbete därefter förutsätter nya politiska beslut, baserade på bedömningar av den då rådande situationen i regionen.

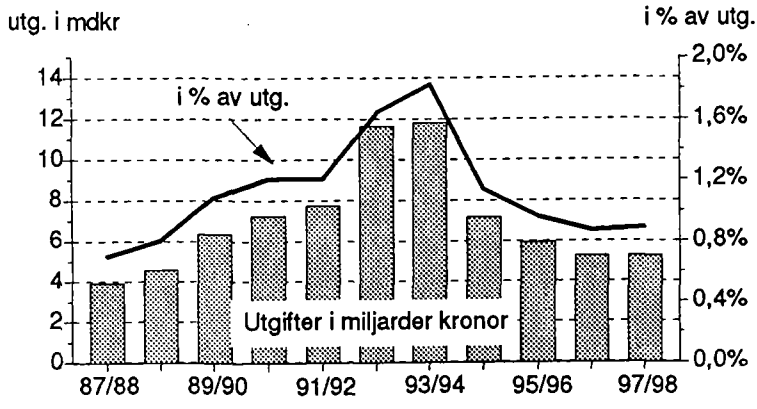
6.12 Invandring

De huvudsakliga verksamhetsområdena är tillståndsprövning avseende invandring och medborgarskap, överföring av flyktingar till Sverige, mottagande av asylsökande och flyktingar och åtgärder för invandrares långsiktiga integration i det svenska samhället.

De totala statsutgifterna för området uppgår budgetåret 1993/94 till ca 11,8 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 1,8 % av statens totala utgifter.

Under LK-perioden beräknas statens utgifter för invandring minska med i genomsnitt 20 % årligen, för att budgetåret 1997/98 uppgå till ca 5,3 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 0,9 % av statens totala utgifter.

Diagram 6.14 Statens utgifter för invandring
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utgifterna på invandringsområdet består främst av inkvartering av och försörjningsstöd till asylsökande under den tid deras asylsökningar prövas samt statsbidrag till kommunerna för mottagande av flyktingar. Dessa utgifter styrs främst av antalet asylsökande, asylprövningstiden samt beviljat antal uppehållstillstånd.

Den grundläggande utgiftstyrande faktorn är tillströmningen av asylsökande. Kortsiktigt är möjligheterna att styra asyltillströmningen begränsade och kan endast ske genom t ex viseringsplikt och "signaler" om vilka kategorier som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Långsiktigt kan styrningen ske genom ändrad invandringspolitik och internationella överenskommelser.

Från en nivå på 5 000 - 10 000 personer per år i början av 1980-talet ökade antalet asylsökande successivt under senare delen av 1980-talet och uppgick budgetåret 1989/90 till 38 700 personer. Under budgetåret 1990/91 sjönk antalet asylsökande till 20 500 för att under 1991/92 åter stiga kraftigt till 54 500 som en följd av händelserna i f d Jugoslavien.

Under innevarande budgetårs första nio månader har 62 500 personer sökt asyl i Sverige. Av dessa kom över 80 % från f d Jugoslavien. Vid månadsskiftet mars/april månad bodde 83 300 personer i invandrarverkets

förläggningar. En trolig utveckling för innevarande budgetår är att det kommer totalt ca 70 000 - 80 000 asylsökande till Sverige.

I årets budgetproposition antogs för anslagsberäkningarna avseende budgetåret 1993/94 en inströmningsvolym om 30 000 asylsökande. Beräkningarna i LK-kalkylen baseras för hela perioden på en årlig inströmmning av 30 000 asylsökande.

Konstnaderna för Invandrarverkets förläggningsverksamhet påverkas, förutom av antalet asylsökande, bl.a. av handläggningstiderna i asylprocessen, formen av boende vid förläggningarna, kapacitetsutnyttjande och innehållet i verksamheten. Enligt Riksrevisionsverket, som på regeringens uppdrag genomfört en granskning av Invandrarverkets upphandling av förläggningskapacitet, bör en betydande kostnadseffektivisering kunna åstadkommas. Detta skulle påverka utgiftsutvecklingen under LK-perioden.

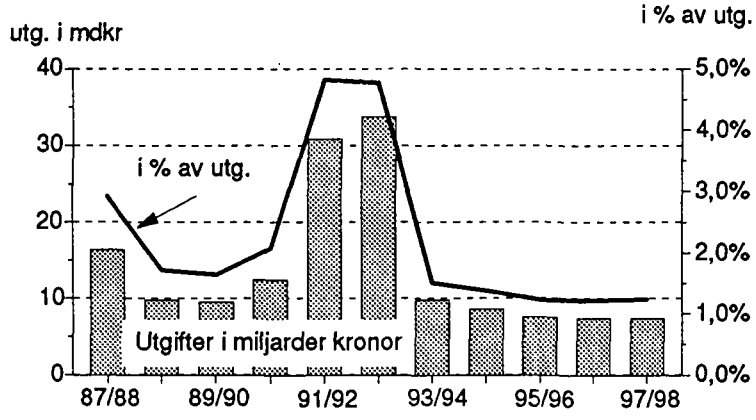
Förhållandevis få asylsökande medges för närvarande uppehållstillstånd. Detta gör att behovet av platser för kommunplaceringar av flyktingar inte är så stort. Översynen av mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133) remissbehandlas under våren 1993, med sikte på en proposition till riksdagen senare under 1993 som möjliggör att förändringar kan genomföras den 1 januari 1994. Förslagen om förändringar kan få stor betydelse för utgiftsutvecklingen under LK-perioden, främst vad avser förläggningskostnaderna.

En översyn av invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken (Dir 1993:1) påbörjas under våren 1993. Översynen skall vara slutförd senast den 1 mars 1994 i den del som avser de invandrarpolitiska frågorna. Vad avser invandrings- och flyktingpolitiken skall arbetet vara avslutat den 1 mars 1995. Resultatet av översynen kan komma att få stor betydelse för kostnadsutvecklingen under senare delen av planeringsperioden.

6.13 Näringsliv och jordbruk

Statens utgifter inom detta område går främst till olika former av branschstöd, främst inom jordbrukssektorn. Under det senaste året har betydande belopp utgått till att stödja det finansiella systemet. Under LK-perioden är inga ytterligare utgifter inlagda för insatser i det finansiella systemet. I övrigt ingår i ändamålsområdet bl.a. små företagsutveckling och bransch- och konsumentstödjande myndigheter. Utgifterna utgör ca 1,5 % av statens totala utgifter 1993/94.

Diagram 6.15 Statens utgifter för näringsliv- och jordbruk
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utgifterna har de senaste åren dominerats av stödet till det finansiella systemet och utgifter för omställningen av jordbruket.

Det är regeringens mål att med hjälp av lagstiftning och generella regler i stället för statliga bidrag och subventioner skapa förutsättningar för ett effektivt fungerande näringsliv. I huvudsak skall regleringar accepteras bara om de leder till effektivisering av marknaderna. Statligt ägande och branschstöd skall avvecklas så långt det är möjligt.

Huvudfrågan för jordbrukspolitiken är att under de kommande åren reformera den svenska jordbruks- och livsmedelspolitiken och anpassa politiken till medlemskap i EG och resultatet av ett eventuellt GATT-avtal.

Regeringens förslag om en ny skogspolitik innebär en betydande avreglering och en ökad frihet för skogsägarna. Det statliga ekonomiska stödet till skogsbruket föreslås minska kraftigt och huvudsakligen lämnas till ädellövskogsbruk och vissa natur- och kulturvårdsåtgärder. Skogsstyrelsens och skogsvårdsstyrelsernas organisation rationaliseras och anpassas till den nya skogspolitiken och myndigheternas sektorsansvar för miljöfrågorna markeras tydligt.

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327). Omställningen av jordbruket genomförs med siktet inställt mot en bättre balans mellan produktion och efterfrågan inom landet samtidigt med en satsning på alternativ till dagens livsme-

delsproduktion.

En effektiv näringspolitik kräver fasta och tydliga spelregler som ger konkurrens på lika villkor och möjligheter för nya företag att komma in på marknaden. Den 1 juli 1993 träder en ny skärpt konkurrenslag i kraft, som innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning samt regler om kontroll av företagsförvärv. Den nya lagen innebär principiellt stora förändringar i den svenska konkurrensrätten. Lagen och de tillämpningsföreskrifter till den i form av gruppundantag som regeringen utfärdar kommer successivt att följas upp. Ett omfattande avregleringsarbete kommer att bedrivas framöver. Arbetet berör ett flertal samhällssektorer. Ytterligare initiativ kommer att att tas till avreglering på nya områden och genomförda reformer kommer att följas upp.

Konsumentpolitiken ses för närvarande över av en parlamentarisk kommitté, Konsumentpolitiska kommittén. I uppdraget ingår att överväga konsumentpolitikens framtida inriktning, omfattning och organisation. Utredningsarbetet skall avslutas under hösten 1993.

Konsekvenserna av en EG-anpassning

Sverige siktar på en fullständig integrering med EG:s gemensamma jordbrukspolitik från den dag Sverige blir medlem. Ambitionen bör därvid vara att inga övergångsåtgärder skall behöva tillämpas sedan Sverige har blivit medlem samt att övriga konkurrensbegränsande åtgärder undanröjs, i båda fallen på basis av ömsesidighet.

Jordbruket och fisket hålls i stort sett utanför den integrationsprocess som blir följden av ett EES-avtal. Ett EG-medlemskap kommer däremot att medföra stora förändringar med bl.a. anpassning till EG:s regelverk och deltagande i EG:s omfattande system. GATT:s Uruguayrunda har på jordbruksområdet som mål att leda till ett avtal om successiv sänkning av stödet till jordbruket. Genom att sänka handelssnedvridande exportstöd och gränsskydd är avsikten att få en stabilare och mer livskraftig världsmarknad för jordbrukets råvaror.

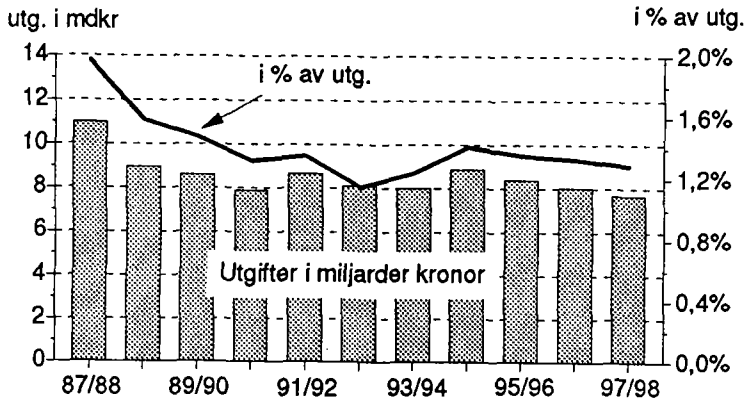
Enligt riksdagens beslut i behandlingen av EES-avtalet skall öppna system för provning och kontroll införas både för områden som regleras av EG-direktiv och för sådana som regleras nationellt. Det innebär konkurrens mellan kompetensprövande aktörer, som utför provning och certifiering på affärsmässig bas. Utöver kompetensprövningen är marknadskontrollen ett statligt åliggande. Enligt en nyligen genomförd utredning måste marknadskontrollen i Sverige förstärkas på många områden. Omslutningen i svensk marknadskontroll kan på några års sikt komma att uppgå till något hundratal miljoner kronor. Huvuddelen bör kunna finansieras genom avgifter.

6.14 Vård och omsorg

Under ändamålet redovisas statens utgifter för vård och omsorg. I huvudsak består dessa av vissa bidrag till hälso- och sjukvården, äldre- och handikappomsorgen samt missbrukar- och ungdomsvården. Statens utgifter inom detta område uppgår till ca 8,0 miljarder kronor under budgetåret 1993/94, vilket motsvarar ca 1,2 % av statens totala utgifter.

Statens utgifter inom detta ändamål utgör endast en liten del av de samlade utgifterna inom ändamålet då ansvaret för vård och omsorg i första hand är en kommunal angelägenhet. Vidare har de specialdestinerade statsbidragen i stor utsträckning slopats i samband med den omläggning av statens bidrag till kommunsektorn som skett år 1993.

Diagram 6.16 Statens utgifter för vård och omsorg
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Föreslagna förändringar

Regeringen har nyligen förelagt riksdagen förslag om en handikappreform (prop. 1992/93:159). Genom denna träder den 1 januari 1994 en ny rättighetslag i kraft, som ger funktionshindrade rätt till olika insatser, bl.a. till biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans. Reformens merkostnad är ca 1 600 miljoner kronor.

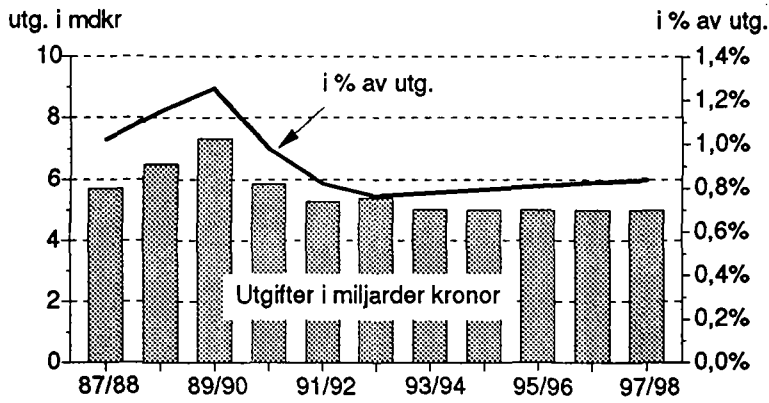
Regeringen har också föreslagit riksdagen att ett husläkarsystem införs (prop. 1992/93:160). Det föreslås vara utbyggt till utgången av år 1995. För sjukvårdshuvudmännens kostnader under genomförandetiden föreslås ett stimulansbidrag från staten med totalt 600 miljoner kronor.

6.15 Central förvaltning

I området ingår främst utgifter för kungliga hov- och slottsstaterna, Riksdagen, regeringskansliet, sametinget, stabsmyndigheterna och länsstyrelserna.

De totala utgifterna för central förvaltning uppgår till ca 5,0 miljarder kronor under budgetåret 1993/94, vilket utgör ca 0,8 % av statens totala utgifter.

Diagram 6.17 Statens utgifter för central förvaltning
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utgifterna inom detta ändamål har miskat under de senaste åren. Anledningen är främst att anslaget för ADB-investeringar via Statskontoret har upphört, samt de besparingar som gjorts inom förvaltningen.

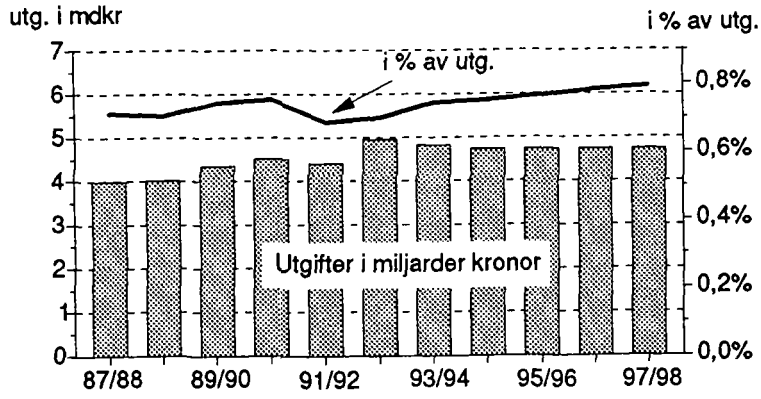
Inom länsstyrelsernas områden pågår ett stort antal statliga utredningar som i större eller mindre utsträckning berör verksamheterna inom länsstyrelserna. Den viktigaste är den parlamentariska Regionberedningen som har i uppdrag att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och inledning på regional nivå. Resultatet av arbetet skall redovisas senast den 1 mars 1994. Det är således inte möjligt att nu i verksamhetsmässiga termer bedöma hur Regionberedningens förslag och annat utredningsarbete kan komma att påverka länsstyrelsernas uppgifter och utgiftsbehov.

6.16 Fritidsverksamhet och kultur

Inom ändamålsområdet för fritidsverksamhet och kultur anslås medel till kultur- och medieverksamhet, idrott, folkrörelser och kooperationen samt ungdomsfrågor.

De totala statsutgifterna för ändamålsområdet uppgår budgetåret 1993/94 till ca 4,8 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 0,7 % av statens totala utgifter.

Diagram 6.18 Statens utgifter för fritidsverksamhet och kultur
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Statens utgifter till ändamålet har ökat stadigt under de senaste åren. Den genomsnittliga reala ökningen uppgår till ca 6 % årligen.

Under LK-perioden förändras inte statens utgifter realt sett, mer än marginellt.

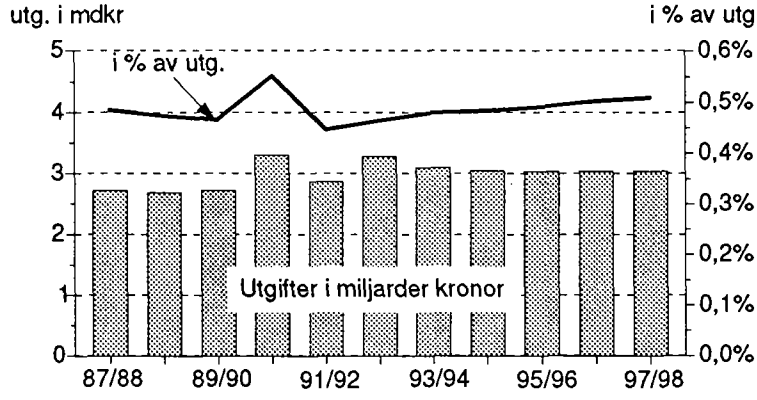
Ett stort antal anslag inom området avser förvaltningskostnader. I övrigt består utgifterna bl.a. av produktionsstöd, konstnärsstöd och annat verksamhetsstöd på kultur- och medieområdet, bidrag till organisationer och till olika anläggningar för idrott och friluftsliv inom idrottsområdet, bidrag till bl.a. allmänna samlingslokaler inom folkrörelseområdet, stöd till kooperativ utveckling samt till barn- och ungdomsverksamheten.

De totala statsutgifterna för kultur- och medieverksamheten beräknas för budgetåret 1993/94 uppgå till 3,9 miljarder kronor. Den av riksdagen begärda parlamentariska kommittén (Dir 1993:24) med huvuduppgift att utvärdera 1974 års kulturpolitiska beslut har tillsatts. Uppdraget skall vara slutfört under 1994.

6.17 Utrikesförvaltningen och internationell samverkan

Inom ändamålsområdet för utrikesförvaltning och internationell samverkan anslås medel till Utrikesdepartementet m.m., Sveriges bidrag till internationella organisationer information om Sverige i utlandet och europeisk integration m.m. Totalt har ca 3,1 miljarder kronor budgeterats för detta ändamålsområde budgetår 1993/94, viket innebär att det utgör ca 0,5 % av statsbudgetens utgifter. Utgifterna minskar något under perioden dels till följd av nedläggning av utlandsmyndigheter, dels till följd av att vissa investeringar avslutas.

Diagram 6.19 Statens utgifter för utrikesförvaltningen och internationell samverkan
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utgifterna för utlandsmyndigheterna, inkl. specialattachéer m.m. uppgår under budgetåret 1993/94 till 2 229 miljoner kronor, varav 1 598 miljoner faller under UD:s huvudtitel.

I fast penningvärde har utgifterna för utrikesförvaltningen stigit under den senaste tioårsperioden.

Av UD:s förvaltningsanslag utgör ca 40 % löner och ca 30 % hyror för kanslilokaler, residens och bostäder för utlandsstationerad personal samt inventarier. Resterande del utgörs av övriga förvaltningskostnader

Utrikesrepresentationen består av 108 beskickningar och konsulat, sju delegationer och 425 honorärkonsulat. Under de senaste tre budgetåren har tio utlandsmyndigheter lagts ned och nio nya upprättats. Per den 1 juli 1993 kommer ytterligare tio utlandsmyndigheter att ersättas med alternativ representation.

Handläggningen av utlänningsärenden tar oförändrat i anspråk stora resurser vid utlandsmyndigheterna. Detta kommer särskilt till uttryck i en kraftig ökning av ärenden som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning. Antalet UAT-ärenden (uppehålls- och arbetstillstånd) ökade under femårsperioden 1987-1991 med 133 %.

Viseringsverksamheten ställer liksom tidigare år krav på stora arbetsin-

satser från utlandsmyndigheternas sida. Antalet viseringsansökningar ökade under perioden 1987 till 1991 med 35 %. En ökad delegering från Statens invandrarverk till utlandsmyndigheterna av handläggningen av viseringsärenden har ägt rum under 1992 i syfte att effektivisera ärendehanteringen. Personalåtgången för utlänningsärenden var 133 årsarbetskrafter år 1991 jämfört med 124 år 1989.

Internationella organisationer

640 miljoner kronor eller ca 16 % av de anvisade medlen under Utrikesdepartementet, exklusive internationellt utvecklingssamarbete, avser bidrag till vissa internationella organisationer. Därutöver anvisas 407 miljoner kronor budgetåret 1993/94 för fredsbevarande verksamhet.

Det största enskilda bidraget under budgetåret 1992/93 går till Nordiska ministerrådet (35 %). En stor post (18 %) utgör bidrag till FN:s reguljära budget och Sveriges obligatoriska kostnader för FN:s fredsbevarande operationer.

Sveriges obligatoriska bidrag till respektive organisations budget uttaxeras enligt en särskild fördelningsnyckel.

I samband med ESK:s ministerrådsmöte i Stockholm i december 1992 övertog Sverige ordförandeskapet i ESK för en period på 11-12 månader. Därefter kommer Sverige att ingå i ESK:s s.k. trojka i ytterligare cirka ett år. Sverige har därmed tagit på sig ett stort ansvar för att leda och utveckla organisationens mångskiftande och växande verksamhet.

Europeisk integration

Förhandlingar om ett svenskt medlemskap i EG/EU inleddes den 1 februari 1993 och beräknas pågå under hela året med sikte på inträde år 1995. I LK-kalkylen har dock ingen hänsyn tagits till de utgiftsökningar/inkomstbortfall som följer av medlemskapet. Däremot ingår i detta område medel för förhandlingarna och förberedelser för medlemskapet, liksom för insatser för information till allmänheten inför den planerade folkomröstningen. De senare uppgår till 50 miljoner kronor vart och ett av budgetåren 1992/93 och 1993/94.

Avtalet mellan EFTA-länderna och EG om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, avses träda ikraft den 1 juli 1993. Avtalet ger upphov till kostnader för staten inom detta ändamålsområde dels i form av kostnader för gemensamma EFTA- och EES-institutioner, dels i form av kostnader för s.k. programsamarbete och olika administrationskostnader. Kostnaderna för EFTA:s fond för regional och social utjämning redovisas under ändamålsområdet Internationellt bistånd.

Information om Sverige i utlandet

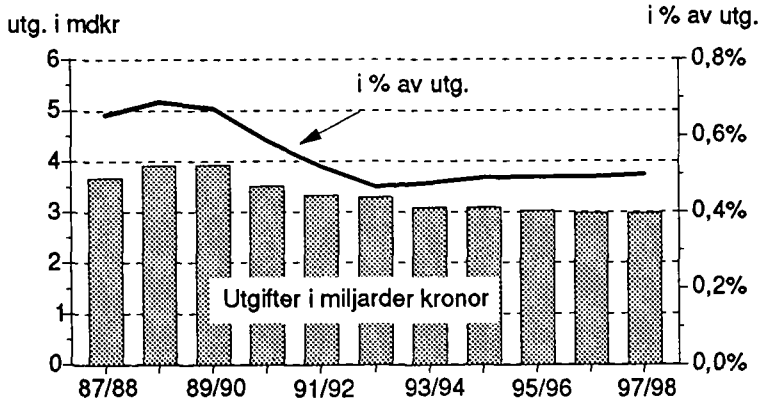
Området information om Sverige i utlandet innefattar Svenska Institutet (46% av resurserna), radioprogramverksamheten för utlandet (42% av resurserna) och övrig information om Sverige i utlandet.

Anslagen för Sverige-information beräknas under treårsperioden 1991/92 - 1993/94 minska med ca 26 miljoner kronor. Anslagsutvecklingen för området under LK-perioden påverkas av Sveriges Rundradios byte av sändare. Den av Svensk Rundradion AB föreslagna investeringsplanen framgår av prop. 1992/93:100 bil. 4 sid. 199. Under 1995 tillkommer ett belopp beräknat till 2 miljoner kronor för destruktion av miljögiftet PCB i samband med skrotning av de uttjänta kortvågssändarna i slutet av 1994.

6.18 Samhällsplanering och regional utveckling

Statens utgifter inom detta ändamål omfattar dels utgifterna för fastighetsdata och lantmäteri, dels de direkta regionalpolitiska anslagen. Utgifterna uppgår budgetåret 1993/94 till ca 3,1 miljarder kronor vilket motsvarar ca 0,5 % av statens totala utgifter. Statens utgifter är i stort oförändrade över LK-perioden.

Diagram 6.20 Statens utgifter för samhällsplanering och regional utveckling (miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



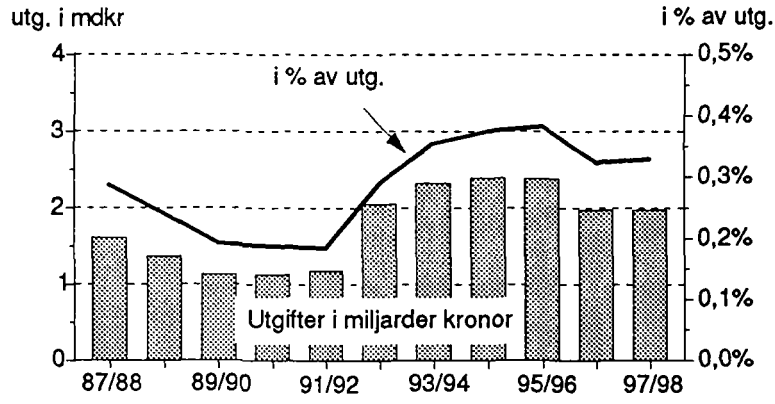
Lantmäteriverksamheten omfattar fastighetsbildning, mätningsverksamhet och allmän kartläggning. Ca 70 % av verksamheten är avgiftsfinansierad. Centralnämnden för fastighetsdata har ansvaret för fastighetdatareformen som beräknas vara avslutad 1995. Det ADB-baserade systemet ersätter de manuella fastighets- och inskrivningsregistren.

De regionalpolitiska stöden omfattar medel för lokaliseringsbidrag, utvecklingsbidrag, lokaliseringslån, sysselsättningsbidrag, nedsatta socialavgifter, transportstöd, regionala utvecklingsinsatser och särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder. Under de senaste åren har en förskjutning skett från direkt företagsstöd till åtgärder för att förbättra de allmänna förutsättningarna för näringslivet. Det bör noteras att de åtgärder som betalas med medel från de regionalpolitiska anslagen, endast är en liten del av de åtgärder som sammantagna formar villkoren för regional balans. Många sektorer har betydelse därvid, t.ex. kommunikation, utbildning, forskning, statsbidragsystem m.m.

6.19 Miljöskydd, naturvård och energi

Regeringen har i budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil.15) redovisat sin miljöpolitiska strategi. En av regeringens viktigaste uppgifter är att främja en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande hav, sjöar och skogar. Under detta ändamål inkluderas även energiområdet då utvecklingen av förnybara energislag är en viktig del i denna strategi. Ändamålsområdets utgifter uppgår till ca 2,4 miljarder kronor vilket motsvarar ca 0,4 % av statens totala utgifter för budgetåret 1993/94.

Diagram 6.21 Statens utgifter för miljöskydd, naturvård och energi
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Statens utgifter för olika bidrag inom området har ökat kraftigt de senaste åren. Utgifterna sjunker dock mot slutet av LK-perioden främst genom att vissa program avslutas.

Miljöskydd

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro våren 1992 (UNCED) undertecknades en ramkonvention om bl.a. klimatfrågor. Syftet med konventionen är att begränsa utsläppen av växthusgaser framför allt koldioxid. Försurningen fortsätter att vara ett stort problem i Sverige, dock måste den övervägande delen av utsläppsminskningarna vidtas i Central- och Östeuropa. Ett nytt svavelprotokoll förbereds för undertecknande under år 1993 där utgångspunkten bör vara att åtgärder kan vidtas på ett kostnadseffektivt och rättvist sätt.

I april 1992 undertecknade miljöministrarna i länderna runt Östersjön en deklaration om ett åtgärdsprogram för att återställa Östersjön i ekologisk balans. Den totala kostnaden för åtgärdsprogrammet beräknas till ca 150 miljarder kronor. I kompletteringspropositionen våren 1992 (prop. 1991/92:150) aviserades en årlig avsättning på 500 miljoner kronor att användas dels för stöd till förnybara energislag och dels för miljö- och kärnsäkerhetsåtgärder i Östersjöområdet.

Regeringen har beslutat utreda hur Sverige kan uppfylla internationella miljökonventioner genom att få tillgodoräkna sig utsläppsminskningar vid åtgärder i andra länder som helt eller delvis finansieras med svenska medel. Sådana åtgärder kan i vissa fall kan vara den kostnadseffektivaste lösningen.

För stöd till åtgärder för sanering och återställning av miljöskadade områden har riksdagen beslutat om ett femårigt program som löper t.o.m. budgetåret 1995/96. Miljöövervakningen byggs successivt ut på nationell och regional nivå. På internationell nivå blir satellitövervakning allt viktigare.

Naturvård

En konvention om biologisk mångfald undertecknades också vid UNCED, regeringen avser att under år 1993 lägga en proposition där man föreslår att ratificera konventionen samt lägga fram en strategi för svensk naturvård.

Riksdagen har inom ramen för beslutet om den nya livsmedelspolitiken fattat beslut om stöd till landskapsvårdande åtgärder. Statens naturvårdsverk har regeringens uppdrag att utvärdera behovet av resurser för det fortsatta arbetet. Även omställningskommissionen (Jo 1991:07) utreder formerna för och omfattningen av fortsatt stöd till landskapsvårdande åtgärder och i avvaktan på bl.a. detta har inget belopp tagits upp efter budgetåret 1993/94.

Energi

Väsentliga inslag i energipolitiken är att, med beaktande av grundläggande miljökrav, främja utvecklingen av energimarknader som präglas av ökad konkurrens och effektivitet. Andra viktiga uppgifter inom energiområdet är uppfyllandet av Sveriges åtaganden inom det internationella energisamarbetet, bl.a. inom IEA, och den harmoniseringsprocess som krävs genom EES-avtalet och inför ett medlemskap i EG.

Energi- och miljöskatternas nivåer och strukturer bör vara anpassade bl.a. till den utveckling på dessa områden som pågår inom EG. Ett steg mot en sådan anpassning togs under året då skattenivån för industrin sänktes och nedsättningsreglerna för den elintensiva industrin och växthusnäringen avskaffades. Samtidigt höjdes skattenivån för övriga förbrukare. En översyn av kraftvärmebeskattningen kommer att genomföras under år 1993.

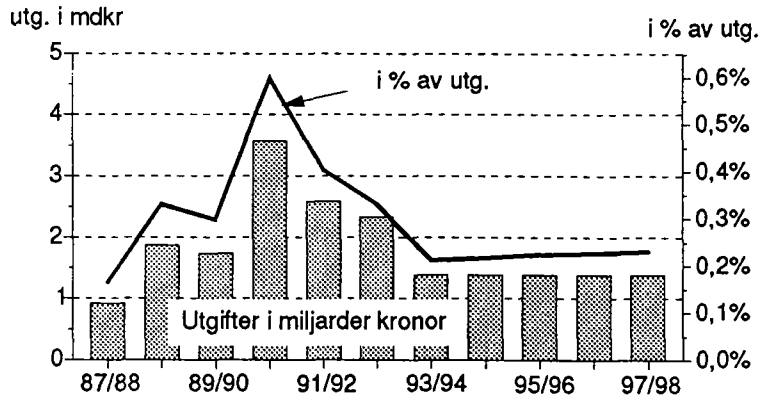
Den mest framträdande arbetsuppgiften inom energiområdet de närmaste åren är omstruktureringen av elmarknaden i syfte att öka konkurrensen och effektiviteten. Ett första steg har redan tagits med bolagiseringen av Vattenfall och överförandet av storkraftnätet med utlandsförbindelserna till Affärsverket svenska kraftnät. En översyn av ellagen pågår.

En anpassning måste ske till de EG-regler som tagits in i EES-avtalet. En översyn av Sveriges beredskapslagring av olja skall genomföras under budgetåret 1993/94.

6.20 Övriga utgifter

Inom området har utgifterna för täckande av merutgifter till följd av statliga löneavtal historiskt sett varit en dominerad post. Bidrag till politiska partier, Statshälsan och till Svenska kyrkan samt beräknade merutgifter till följd av minskade reservationer på vissa anslag är andra utgifter inom området. Utgifterna utgör ca 0,2 % av statens totala utgifter 1993/94.

Diagram 6.22 Statens utgifter för de övriga utgifterna
(miljarder kronor i 1993/94 års prisnivå)



Utgifterna var under slutet av 80-talet stora till följd av den höga löneökningstakten. Utgifterna under området faller under LK-perioden till följd av ändrade principer för budgetering av ramanslag för förvaltningskostnader samt förändrad finansiering av Statshälsan.

Frågor om Svenska kyrkans framtida ställning, organisation och ekonomi utreds av Kyrkoberedningen. De första förslagen från Kyrkoberedningen avlämnas under våren 1993. Utredningsarbetet skall enligt direktiven vara avslutat senast den 1 december 1993.

I samband med det fortsatta arbetet i kyrkstatsfrågan kommer också de fria trosamfundens ställning att övervägas. Frågan om det statliga stödet till de fria trosamfunden kommer också att prövas i samband med en allmän översyn av det statliga stödet till folkrörelserna.

7 Budgeteffekter av EG-medlemskap

Sverige ansökte 1991 om medlemskap i de europeiska gemenskaperna, EG, och förhandlar för närvarande om en anslutning. Med nuvarande tidsplaner skulle Sverige kunna vara medlem i EG år 1995. Ett svenskt medlemskap i EG påverkar därmed utvecklingen under den period den långsiktiga konsekvensanalysen beskriver. De budgeteffekter som kan förutses i form av ökade utgifter har dock inte beaktats i kalkylen.

Ett svenskt EG-medlemskap ger upphov till ett antal budgetkonsekvenser, dels i form av svenska utbetalningar till gemenskapsåtaganden, dels i form av inhemska anpassningsåtgärder. Utbetalningarna till EG utgörs främst av det svenska bidraget till gemenskapsbudgeten och Europeiska utvecklingsfonden (EDF) samt inbetalningen till Europeiska Investeringsbanken (EIB). De ekonomiskt mest betydelsefulla inhemska anpassningsåtgärderna är anpassningen på skattesidan, framför allt av de indirekta skatterna.

Beräkningarna av budgeteffekterna av EG-medlemskap grundar sig därför framför allt på dessa poster. I beräkningarna antas Sverige vara medlem av EG år 1995. Beräkningarna utgår vidare tekniskt från den förutsättningen att Sverige redan från detta första år betalar fullt bidrag.

Beräkningarna avser endast finansiella flöden till och från den svenska ekonomin, inkl. statsbudgeten, och tar inte hänsyn till positiva samhällsekonomiska effekter av en EG-integration.

Utbetalningarna och de inhemska anpassningsåtgärderna skiljer sig åt så till vida att de första fastställs i förhandlingarna med gemenskapens nuvarande medlemsländer och/eller följer av EG:s regelverk, medan anpassningsåtgärderna till huvuddelen följer av interna svenska beslut. Dessa beslut grundar sig på en bedömning av vilka krav i formell eller reell bemärkelse medlemskapet ställer, bl.a. effekterna av gränshandelns omfattning. Det finns alltså vad gäller anpassningsåtgärderna ett större utrymme för interna svenska avvägningar och bedömningar.

Som medlem av EG kommer Sverige att delta i finansieringen av EG:s budget. Både budgetens omfattning och grunderna för uttaxeringen från medlemsländerna lades för perioden 1993-99 fast i den budgetuppgörelse som träffades vid ministerrådsmötet i Edinburgh år 1992. För svensk del skulle detta innebära att vi år 1995 skulle kunna antas betala ett bidrag till EG-budgeten om ca 20 miljarder kronor.

Inbetalningen till EIB och bidraget till EDF skulle mot bakgrund av en jämförelse grundad på den svenska ekonomins storlek i jämförelse med EG-medlemsländerna kunna uppskattas till totalt ca 2 miljarder kronor år 1995.

Med de beräkningsmässiga förutsättningarna som angets ovan kan de totala utbetalningarna från statsbudgeten alltså beräknas till ca 22 miljarder kronor i löpande priser 1995. Bidragen kan förväntas öka över LK-perioden beroende dels på en real tillväxt för EG-budgeten, dels på att den s.k. BNI-baserade avgiften enligt Edinburgh-uppgörelsen ökar i betydelse vilket för svensk del också innebär ökat bidrag.

Anpassningen av indirekta skatter ger budgeteffekter genom att den leder till ett inkomstbortfall för statsbudgeten. Vissa av anpassningarna är formella, dvs EG:s regelverk medför krav på förändringar av de svenska skatterna. Dessa anpassningar ger såväl positiva som negativa budgeteffekter (bland de positiva kan nämnas breddning av momsbasen) med resultat att nettoeffekten är av liten omfattning. De reella anpassningarna kan ge mera omfattande effekter som dock varierar kraftigt beroende på vilka antaganden som görs vad gäller gränshandeln och undantag från EG:s regler på alkoholområdet samt inte minst vilken politisk avvägning som görs.

Medlemskapet innebär också att vi får en överföring av resurser från EG-budgeten till den svenska ekonomin. Det s.k. återflödet kan beräknas till 8 - 11 miljarder kronor 1995 och utgår till övervägande delen som stöd till jordbrukssektorn och regionalpolitiken. Återflödet är alltså riktat vad gäller ändamål/mottagare och kan därför inte bli föremål för svensk budgetprövning och utgör därmed inte heller en finansiering av bidraget till EG. Vissa besparingar i den svenska budgeten borde dock kunna göras till följd av återflödet från gemenskapsbudgeten.

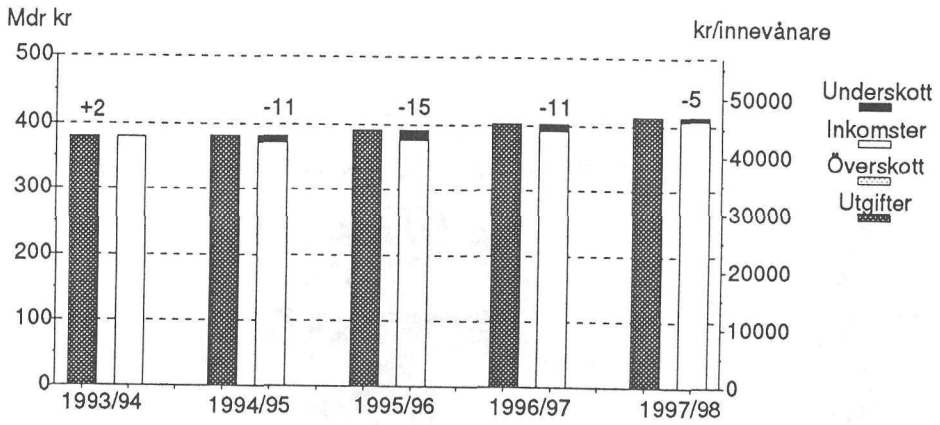
8 Den kommunala sektorn

Den kommunala sektorn omfattar olika typer av kommuner: borgerliga kommuner, landsting och kyrkliga kommuner, dvs. församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter. Till sektorn räknas även den verksamhet som bedrivs i samarbete mellan kommuner eller landsting i form av kommunalförbund. Landstingens verksamhet har, framförallt under 1960-talet, byggts ut i snabbare takt än kommunernas. Därmed har landstingens andel av den kommunala sektorn ökat från ungefär 1/8 under 1950-talet till dagens andel på ca 1/3.

8.1 Finansiellt sparande åren 1993/94 - 1997/98

Efter att ha uppvisat ett underskott på mellan 5-8 miljarder kronor per år mellan åren 1985 och 1990 förbättrades den kommunala sektorns finansiella sparande under år 1991. Denna positiva effekt förstärks under åren 1992 och 1993 då ett finansiellt överskott på mellan 8-9 miljarder kronor uppstår. De positiva resultaten är emellertid tillfälliga och förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som ägde rum under år 1991 i kombination med ökade skatteintäkter till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel. I diagram 8.1 redovisas den kommunala sektorns finansiella sparande åren 1993/94 - 1997/98 enligt LK:n.

Diagram 8.1 Den kommunala sektorns finansiella sparande i löpande priser
(miljarder kronor)



Källa: Finansdepartementet

Beräkningen bygger på finansplanens krav på realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion. Under år 1993/94 försämras det finansiella sparandet något, men är fortfarande positivt. Under resten av LK-perioden uppvisar kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 5-16 miljarder kronor. Det är framförallt från åren 1993/94 till

1995/96 som det sker en kraftig försämring. Till stor del förklaras försämringen av skatteinkomsternas utveckling.

Kommunsektorns inkomster ökar med i genomsnitt 1,8 % per år under LK-perioden vilket kan jämföras med statens bruttoinkomstökning på 4,9 % per år under motsvarande period.

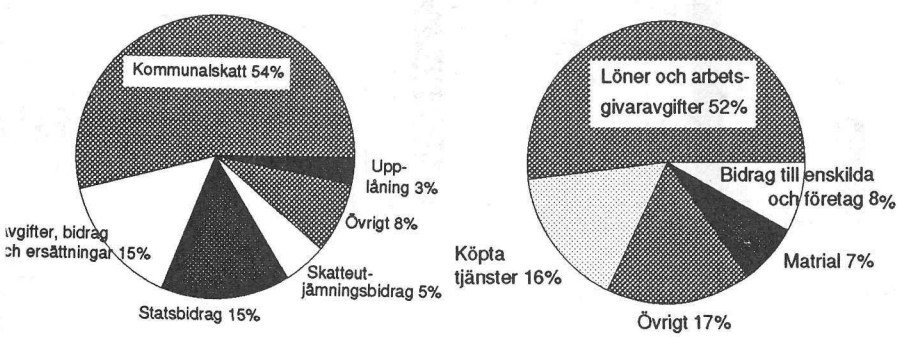
Försämringen av det finansiella sparandet motsvaras inte av en ökad uppbyggnad av den kommunala sektorns reala tillgångar. Realinvesteringarna ökar något under LK-perioden men inte lika snabbt som det finansiella sparandet försämras. Fortfarande är dock investeringarna under hela LK-perioden större än det finansiella sparandeunderskottet, dvs. bruttosparandet är positivt.

Givet att det kommunala skatteuttaget inte höjs och att de statliga överföringarna till kommunerna utvecklas restriktivt blir slutsatsen att den kommunala sektorn står inför betydande krav på anpassning. En möjlighet är att effektivisera och rationalisera och på så sätt öka produktiviteten i den kommunala verksamheten och därigenom minska kostnaderna. I detta sammanhang kan en viss ökning av de kommunala avgifterna fungera som ett instrument för att minska efterfrågan på och därmed också omfattningen av den kommunala verksamheten. Enbart höjda avgifter utan att utgifterna minskar kan dock i praktiken jämställas med ökat skatteuttag om medborgarna inte har någon möjlighet att anpassa efterfrågan. Dessutom blir kommunsektorn tvungen att i större utsträckning ifrågasätta det offentliga engagemanget och helt eller delvis avveckla vissa kommunala verksamheter.

8.1.1 Inkomster och utgifter år 1991

I diagram 8.2 redovisas den kommunala sektorns inkomster och utgifter år 1991.

Diagram 8.2 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter år 1991[1]



Källa: Kommunernas finanser 1991, SCB och Finansdepartementet

[1] Uppgifterna inkluderar affärsdrivande verksamhet. Däremot ingår inte verksamhet som bedrivs av kommunägda bolag.

Drygt hälften av sektorns totala inkomster, 232 miljarder kronor, kommer från kommunalskatten. Statsbidrag i form av skatteutjämningsbidrag och specialdestinerade bidrag svarade för en femtedel av inkomsterna. Det bör understrykas att även dessa finansieras med skatter.

Av den kommunala sektorns utgifter utgörs drygt hälften av personalutgifter, dvs. löner och arbetsgivaravgifter. Inköp av material och tjänster svarar för 23 % av utgifterna.

8.2 Inkomster

Tabell 8.1 Den kommunala sektorns inkomster år 1992 (miljarder kronor)[2]

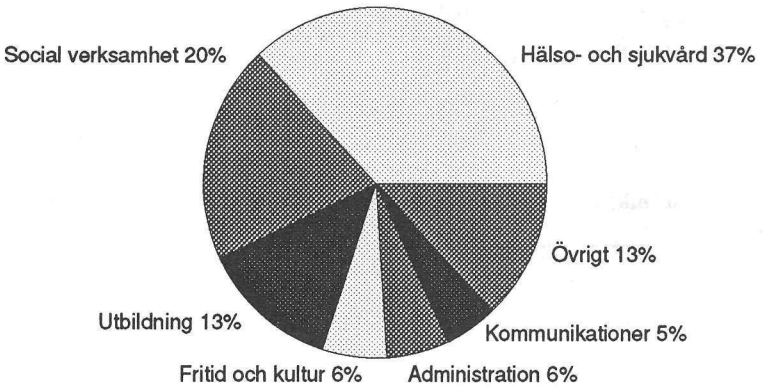
Inkomster	395
Skatter	269
Transfereringar	79
Allmänna statsbidrag	9
Specialdestinerade statsbidrag	72
Bidrag från socialförsäkring	14
Avräkningsskatt	-16
Räntor	6
Övriga inkomster	41

8.2.1 Skatteinkomster

Kommunernas och landstingens inkomster bestäms främst av skatteinkomsternas utveckling (skatteunderlag och utdebitering) och statsbidrag. Proportionerna mellan inkomstkällorna skiljer sig något mellan kommuner och landsting. Den största inkomstkällan är skatteinkomsterna som svarar för två tredjedelar av kommunernas, fyra femtedelar av landstingens och tre fjärdedelar av de kyrkliga kommunernas inkomster. Underlaget för skatteinkomsterna utgörs till ca 80 % av den samlade lönesumman och transfereringar knutna till denna (t.ex. sjukpenning). Resterande del utgörs i huvudsak av pensioner. Den kommunala sektorns inkomster är således nära knutna till hur löner och sysselsättning utvecklas.
Staten sköter uppbörd och taxering av alla skatteinkomster dvs. även de kommunala. Staten betalar enligt särskilda regler ut skattemedlen till kommuner, landsting och kyrkliga kommuner. Av diagram 8.3 framgår hur kommunalskattemedel och skatteutjämningsbidrag används för att finansiera olika kommunala verksamheter.

[2] Uppgifterna bygger på nationalräkenskaperna. Det innebär att utgifterna och inkomsterna i affärsdrivande verksamhet inte ingår i omslutningen. Däremot ingår driftöverskott från och subventioner till affärsdrivande verksamhet. I nationalräkenskaperna avräknas även försäljning och avgifter t.ex. inom barnomsorg från utgifterna. Som en följd av detta är såväl utgifterna som inkomter enligt nationalräkenskaperna lägre än de kommuner och landsting i sina räkenskaper.

Diagram 8.3 Den skattefinansierade delen av den kommunala sektorns driftkostnader år 1991 för olika verksamheter.[3]



Källa: Kommunernas finanser 1991, SCB

8.2.2 Statsbidrag

Transfereringar från stat och socialförsäkring till den kommunala sektorn uppgick år 1992 till 79 miljarder kronor och svarade därmed för 20 % av sektorns inkomster. Även dessa finansieras med skatter. Sammantaget uppgick därmed skattinkomsternas andel av den kommunala sektorns inkomster till 88 %.

Ett nytt statsbidragssystem för kommunerna har införts fr.o.m. år 1993. Tolv av de tidigare specialdestinerade statsbidragen, bl.a. bidragen till skola och barnomsorg avskaffades och ersattes av ett nytt utjämningsbidrag till kommuner. Även skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten avskaffades för att rundgången mellan staten och kommuner skulle upphöra. Det nya systemet har givits en utformning som innebär att riksdagen fastställer en bidragsram med utgångspunkt i vad som bedöms vara förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn.

För landstingen avvecklades sex specialdestinerade bidrag. Avräkningsskatten avvecklades och skatteutjämningsavgiften reducerades. Effekterna av dessa förändringar kvittades mot ramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen.

Dessutom infördes den s.k. finansieringsprincipen. Principen innebär att om staten vill ge kommuner och landsting nya uppgifter, avveckla uppgifter eller ändra ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden bör statsmakterna anvisa hur de skall finansieras. Finansieringsprincipen innebär också att statsbidragen bör minska om kommunsektorn i

[3] Uppgifterna inkluderar affärsdrivande verksamhet. Däremot ingår inte verksamhet som bedrivs av kommunägda bolag.

framtiden fråntas skyldigheter eller om de till följd av regeländringar får möjlighet att bedriva en effektivare verksamhet.

8.2.3 Inkomster åren 1993/94 - 1997/98

I beräkningarna av den kommunala sektorns skatteinkomster har det antagits att den genomsnittliga kommunala utdebiteringen ligger oförändrad på 31,04 kronor per skattekrona under hela kalkylperioden. Skatteinkomsterna har reducerats med anledning av de förväntade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn till följd av finansieringsprincipen.

De förväntade effekterna av förändringarna avseende kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT), bostadsbidrag och handikappomsorgen har beaktats. Förändringarna har dock inte antagits påverka kommunernas finansiella sparande. I beräkningarna har det statliga utjämningsbidraget till kommunerna antagits ligga på nominellt oförändrad nivå under LK-perioden 1993/94 - 1997/98 efter erforderliga regleringar med hänsyn till finansieringsprincipen. Detsamma gäller skatteutjämningsbidraget till landstingen.

I löpande priser ökar skattinkomster och statsbidrag till kommunsektorn med i genomsnitt 1,7 % per år under LK-perioden.

Summan av skatteinkomster och statsbidrag till kommunsektorn i förhållande till BNP sjunker från 22 % år 1993/94 till 20 % år 1997/98. Detta innebär att den ökning som noterades under 90-talets första år nu bryts. Nedgången förklaras dels av den effekt som det nya systemet för utbetalningar av skatteinkomster får vid en nedväxling av löne- och prisökningstakten och dels av de förväntade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn. Samtidigt bedöms statsbidragen utvecklas restriktivt under LK-perioden vilket svarar för en del av minskningen.

Transfereringarna från stat och socialförsäkring har minskat i betydelse under 1980-talet. Med de bedömningar som görs i den långsiktiga konsekvenskalkylen kommer denna utveckling att fortsätta. I början av 1980-talet utgjorde de 30 % av inkomsterna, jämfört med 20 % år 1992. År 1997/98 beräknas transfereringarna utgöra 13 % av den kommunala sektorns totala inkomster.

Övriga inkomster som framförallt utgörs av kapitalförslitning, driftsöverskott från affärsdrivande verk och kommunsektorns interna transfereringar m.m. beräknas öka med i genomsnitt 2,1 % per år under perioden. Många av dessa poster återfinns även på utgiftssidan t.ex. de sektorsinterna transfereringarna och kapitalförslitningen vilket gör att de till stor del kan betraktas som interna poster som inte påverkar det finansiella sparandet.

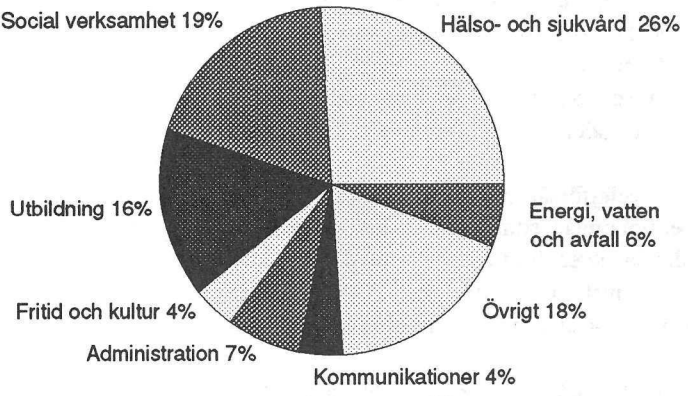
8.3 Utgifter

Tabell 8.2 Den kommunala sektorns utgifter år 1992[4]
(miljarder kronor)

Utgifter	386
Konsumtion	284
Löner	222
Försäljning	-23
Övriga kostnader	84
Investeringar	22
Bruttoinvesteringar	28
Nettoköp av fastigheter	-6
Transfereringar	80
Transfereringar till hushåll	35
Övriga transfereringar	45
Finansiellt sparande	9

Den kommunala sektorns totala utgifter motsvarar ungefär 27 % av BNP (1992). Den övervägande delen av utgifterna avser kommunal konsumtion, framförallt inom utbildning, vård och omsorg. Av diagram 8.4 framgår hur utgifterna fördelar sig på olika typer av verksamheter.

Diagram 8.4 Den kommunala sektorns utgifter fördelad på olika verksamhetsområden år 1991[5]



Källa: Kommunernas finanser 1991, SCB

[4] Uppgifterna bygger på nationalräkenskaperna. Det innebär att utgifterna och inkomsterna i affärsdrivande verksamhet inte ingår i omslutningen. Däremot ingår driftöverskott från och subventioner till affärsdrivande verksamhet. I nationalräkenskaperna avräknas även försäljning och avgifter t.ex. inom barnomsorg från utgifterna. Som en följd av detta är såväl utgifterna som inkomter enligt nationalräkenskaperna lägre än de kommuner och landsting i sina räkenskaper.

[5] Uppgifterna inkluderar affärsdrivande verksamhet. Däremot ingår inte verksamhet som bedrivs av kommunägda bolag.

Huvuddelen av utgifterna för konsumtion består av löner och arbetsgivaravgifter, vilka normalt ökar i snabbare takt än priserna. Utgifterna för den kommunala konsumtionen tenderar därför att växa snabbare än nominell BNP även om den reala tillväxten är densamma för båda. Dessutom ingår förbrukning av material och kapitalförslitning i begreppet kommunal konsumtion. Från den kommunala konsumtionen dras inkomster från försäljning av varor och tjänster samt avgifter för tjänster.

Transfereringarna från kommunsektorn omfattar bl.a. bostadsbidrag, KBT, socialbidrag m.m. till hushållen och subventioner till företagen samt ränteutgifter. De påverkas delvis av den samhällsekonomiska utvecklingen, bl.a. genom att en sämre inkomstutveckling för hushållen medför en ökning i antalet bidragssökanden vid givna bidragsnormer.

8.3.1 Utgifter åren 1993/94 - 1997/98

Beräkningen bygger på finansplanens mål om realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion. Detta innebär att utgifterna för den offentligt skattefinansierade konsumtionen får öka högst i takt med den allmänna prisutvecklingen så som den mäts i förhållande till prisutvecklingen på bruttonationalprodukten.

Eftersom merparten av utgifterna för kommunal konsumtion utgörs av löner, ökar enligt antagandena de resurser i form av arbetskraft och insatsvaror som används i produktionen av kommunal konsumtion mer i pris än BNP-deflatorn. För perioden fram till år 1998 ökar ett vägt kommunalt prisindex (ca 80 % löner och 20 % priser) varje år ca 1 % snabbare än BNP-deflatorn. För att de skattefinansierade utgifterna för kommunal konsumtion skall vara realt oförändrade krävs då att volymen för de resurser som används för skattefinansierad offentlig konsumtion minskar med lika mycket som det relativa priset ökar, dvs. med 1 % per år.

Kommun- resp. landstingsförbundet räknar med att demografiska förändringar samt medicinsk teknisk utveckling leder till en årlig ökning av behovet av kommunala tjänster med 1 % för kommunerna och 1,5 % för landstingen. En årlig minskning av insatsvolymen med 1 % skulle således kräva årliga besparingar motsvarande 2 % för kommunerna och 2,5 % för landstingen.

Det skall tilläggas att produktivitetsökningar, avgiftsökningar och sänkningar av den relativa lönen medför att den faktiska kommunala konsumtionen inte behöver påverkas lika mycket. I löpande priser ökar konsumtionen i genomsnitt med 2,5 % per år under LK-perioden.

Den kommunala sektorns investeringar antas förbli realt, dvs. volymmässigt oförändrade under hela LK-perioden. Kostnaden per enhet antas följa prisutvecklingen. Detta skall jämföras med utvecklingen under 1980-talet då investeringarna uppvisade en mycket svag utveckling med nominella minskningar vissa år.

Den kommunala sektorns utgifter för transfereringar till hushåll och företag utvecklades under 1980-talet i takt med övriga kommunala utgifter. Under LK-perioden antas dessa transfereringar växa i takt med prisutvecklingen, utom vad gäller de förväntade effekterna av förändringarna avseende KBT, bostadsbidrag och handikappreformen samt vissa förändringar på grund av ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Förändringarna antas dock inte påverka kommunernas finansiella sparande.

De kommunala utgifternas andel av BNP sjunker från en topp på 26 % år 1993/94 till 23 % år 1997/98. Under 1970-talet ökade de kommunala utgifterna snabbare än BNP. De kommunala utgifternas andel av BNP steg från 22 % år 1970 till 27 % år 1980. Under 1980-talet begränsades den kommunala utgiftsexpansionen och andelen reducerades till 25 % år 1991, trots att volymtillväxten för den kommunala konsumtionen översteg den reala BNP-tillväxten. En viktig förklaring till detta är att det relativa priset för den kommunala konsumtionen reducerades. Under LK-perioden förutses en fortsatt minskning av de kommunala utgifternas andel av BNP.

8.4 Strukturella och konjunkturbetingade underskott

Flera strukturella faktorer påverkar kommunernas ekonomi de närmaste åren. De åldersrelaterade behoven ökar. Enligt Kommunförbundets baskalkyl, som presenterades som ett underlag till Långtidsutredningen -92, innebär utvecklingen av folkmängden och fördelningen på åldersgrupper att anspråken på kommunala tjänster ökar med drygt 1 % om året under 1990-talet. Med hänsyn till det ekonomiska målet om realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion motsvarar det årliga ökningar av de kommunala insatserna med ca 4 miljarder kronor.

Strukturella faktorer som påverkar landstingets ekonomi är enligt Landstingsförbundet främst ökad efterfrågan på hälso- och sjukvård. Ökningen beror dels på att antalet äldre ökar, dels på att utvecklingen inom medicintekniken möjliggör fler insatser inom vården. I landstingens bilaga till Långtidsutredningen -92 bedöms efterfrågeökningen till drygt 1,5 % per år fram till sekelskiftet vilket tillsammans med kravet på realt oförändrad offentlig konsumtion motsvaras av årliga ökningar med drygt 2 miljarder kronor.

Under LK-perioden skulle detta således innebära en minskning av den kommunala konsumtionen med ca 30 miljarder kronor.

Till de viktigare effekterna av lågkonjunkturen hör att kommunernas och landstingens skatteinkomster minskar.

En annan effekt av den försämrade konjunkturen är att transfereringsutgifterna ökar. Den mest kostnadskrävande ökningen avser socialbidragen. Även kommunernas kostnader för bostadsbidrag och KBT påverkas såväl av konjunkturen som nertrappningen av bostadssubventioner.

8.5 Tillgångar och skulder

Tabell 8.3 Balansräkning för den kommunala sektorn år 1991[6]
(miljarder kronor)

Tillgångar	361
Omsättningstillgångar	66
Likvida medel	19
Statsbidragsfordringar	14
Övriga kortfristiga fordringar	33
Anläggningstillgångar	295
Fastigheter och anläggningar	237
Fordon, maskiner och inventarier	26
Övriga anläggningstillgångar	32
Skulder och eget kapital	361
Kortfristiga skulder	63
Långfristiga skulder	122
Eget kapital	176

Källa: Kommunernas finanser 1991, SCB

Kommunsektorns soliditet dvs. hur stor del av tillgångarna som finansierats med eget kapital uppgick år 1991 till ca 49 %. Soliditeten varierar dock mellan kommuner, landsting och kyrkokommuner. Lägst belåning av tillgångarna har kyrkokommunerna där soliditeten år 1991 uppgick till ca 88 % och högst belåning av tillgångarna har landstingen som uppvisar en soliditet år 1991 på ca 43 %.
För närvarande pågår en omfattande korrigering av kommunernas och landstingens redovisning genom att allt fler redovisar pensionsskulden som en långfristig skuld. Pensionsskulden utgör värdet av kommunernas och landstingens beräknade framtida åtaganden både till nuvarande och framtida pensionärer. För att täcka ökningen av pensionsskulden och för att investeringar skall finansieras utan att öka nettoupplåningen krävs ett finansiellt sparande som är positivt. Det innebär att kommunsektorn för

[6] Uppgifterna inkluderar affärsdrivande verksamhet. Däremot ingår inte verksamhet som bedrivs av kommunägda bolag.

att täcka sina kostnader för pensionsskulden enligt Kommun- resp. Landstingsförbundet bör ha ett positivt finansiellt sparande på minst 6 miljarder kronor om året för att inte minska kommunsektorns egna kapital.

9 Offentliga sektorns finansiella sparande

Med den konsoliderade offentliga sektorn menas staten, AP-fonden, och kommunsektorn (kommuner, landsting, kyrkokommuner och kommunalförbund). Staten omfattar förutom statsbudgeten också vissa fonder som redovisas utanför budgeten och benämns övriga staten. De samlade offentliga utgifterna beräknas 1993/94 uppgå till 70% av BNP. Av dessa svarar staten för 38%, den kommunala sektorn för ca 26% medan resterande 7% utgörs av utgifter för ATP-systemet.
Regeringens och riksdagens beslutsfattande är inte avgränsat enbart till statsbudgeten. Gränserna mellan delsektorerna är inte för alltid givna - både finansierings- och verksamhetsansvar har över tiden ändrats. Som exempel kan nämnas förstatligandet av den kommunala polisen under 1960-talet och den överflyttning av arbetsgivaransvaret för lärare från staten till kommunerna som skedde 1991. Skatter och avgifter flyttas också mellan delsektorerna. Detta gäller t.ex. avvecklingen av den kommunala företagsbeskattningen och fastighetsbeskattningen. Ytterligare exempel utgör växlingen av inkomster av arbetsgivaravgifter med två procentenheter från statsbudgeten till AP-fonden fr.o.m. den 1 januari 1990. I denna LK-kalkyl är förändringar av statsbidragsystemet till kommunerna ett aktuellt exempel på överföringar inom den offentliga sektorn.

LK-beräkningarna avser i första hand statsbudgeten men ska också ligga till grund för regeringens långsiktiga utgiftsstrategi för hela den offentliga sektorn. En samlad analys av hela den konsoliderade offentliga sektorn är därför nödvändig för att ge en heltäckande bild av den finansiella situationen och de resursanspråk som den offentliga sektorn ställer.

Finansiellt sparande i staten

Statens finansiella sparande består av budgetsaldot, korrigerat för vissa inkomster och utgifter som inte påverkar det finansiella sparandet, samt arbetsmarknadsfondens finansiella netto. Därtill kommer också det finansiella sparandet i delpensionsfonden, lönegarantifonden samt arbetslivsfonden.
Budgetåret 1993/94 beräknas det finansiella sparandet i staten uppgå till -224 miljarder kronor eller -15,1% av BNP. Sparandeunderskottet i arbetsmarknadsfonden har ökat kraftigt under budgetåret 1993/94 och uppgår till närmare 37 miljarder kronor. Till följd av det stora antalet konkurser i lågkonjunkturens spår uppvisar lönegarantifonden ett sparandeunderskott om 4,5 miljarder kronor. Resterande del förklaras av budgetunderskottet.

Under LK-perioden förbättras det finansiella sparandet i staten med 124 miljarder kronor och underskottet slutåret 1997/1998 uppgår därmed till 100 miljarder kronor eller 5,5% av BNP. Statens budgetsaldo förbättras med ca 120 miljarder kronor. Trots den minskande arbetslösheten beräknas sparandet i arbetsmarknadsfonden försämras med ca 4 miljarder och därmed överstiger underskottet 40 miljarder kronor budgetåret

1997/98. Detta beror på snabbt stigande ränteutgifter. Det finansiella sparandet i lönegarantifonden är detta år i balans.

Finansiellt sparande i AP-fonden

Den svaga reallöneutvecklingen under slutet av 1980-talet innebar att pensionsutbetalningarna ökade snabbare än de inbetalda ATP-avgifterna. En följd av detta var att ränteinkomsterna togs i anspråk för de löpande pensionsutgifterna. För att förstärka ATP-systemet höjdes ATP-avgiften med två procentenheter till 13,0% den 1 januari 1990. Trots detta fortsätter skillnaden mellan avgifter och utbetalningar att öka under hela LK-perioden och uppgår 1997/98 till ca 26 miljarder kronor. I och med att ATP-systemets avgiftsfinansieringsgrad successivt avtar måste en allt större del av ränteinkomsterna tas i anspråk till pensionsutbetalningarna. Under LK-perioden kan ATP-systemet på detta sätt bibehålla ett positivt finansiellt sparande. Till detta bidrar också att antalet nytillkomna pensionärer ökar mycket svagt under perioden. På längre sikt ställs dock ATP-systemet inför stora påfrestningar. Under nästa årtionde kommer det totala antalet pensionärer att öka kraftigt. För att inte systemet ska bli ohållbart krävs då en mycket stark ekonomisk tillväxt. Avsaknaden av koppling mellan pensionsutbetalningar och samhällsekonomisk utveckling är i detta perspektiv allvarligt.

Det finansiella sparandet under LK-perioden minskar från 26 miljarder 1993/94 till endast 13 miljarder 1997/98. Därmed ger AP-fonden ett negativt bidrag till återhämtningen av den offentliga sektorns sparande.

Finansiellt sparande i kommunerna

Efter att ha uppvisat en underskott 5-8 miljarder kronor per år under perioden 1985 till 1990 förbättrades den kommunala sektorns finansiella sparande under 1991. Denna positiva tendens förstärks under åren 1992 och 1993 då ett finansiellt överskott på ca 8 miljarder förutses. Denna uppgång är dock tillfällig och förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningsakten som ägde rum under år 1991 i kombinationmed ökade skatteintäkter till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunala skattemedel.

Under 1993/94 försvagas det finansiella sparandet något, men är fortfarande positivt. Under resten av LK-perioden perioden uppvisar kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 5 och 16 miljarder kronor. Det är under åren 1994/95 och 1995/96 som sparandet försämras medan en viss återhämtning sker under periodens sista år. Till stor del förklaras förloppet av skatteintäkternas utveckling.

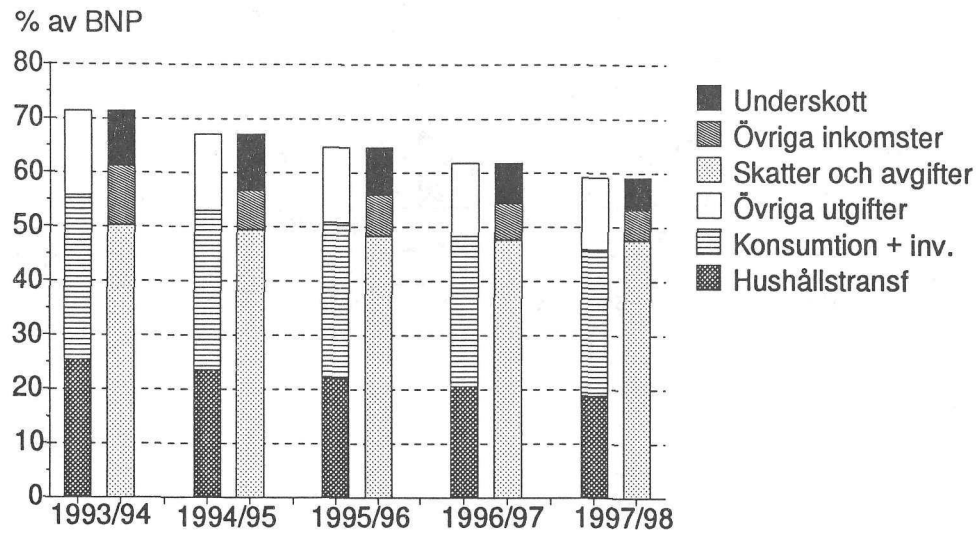
Finansiella sparande i offentliga sektorn

Budgetåret 1993/94 beräknas den offentliga sektorns sammantagna inkomster uppgå till 57% av BNP medan utgifterna uppgår till hela 70,5% av BNP. Den offentliga sektorn uppvisar därmed ett underskott

i finansiellt sparande som överstiger 13% av BNP. Försämringen har varit mycket snabb och dramatisk. Så sent som 1990 uppvisades ett överskott på ca 4% av BNP.

Under LK-perioden förbättras det finansiella sparandet sucessivt när tillväxten i ekonomin tar fart och kapacitetsutnyttjandet ökar. Trots detta är underskotten betydande även slutåret 1997/98 då underskottet i det finansiella sparandet utgör 5,2% av BNP.

Diagram 9.1 Finansieringen av den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande



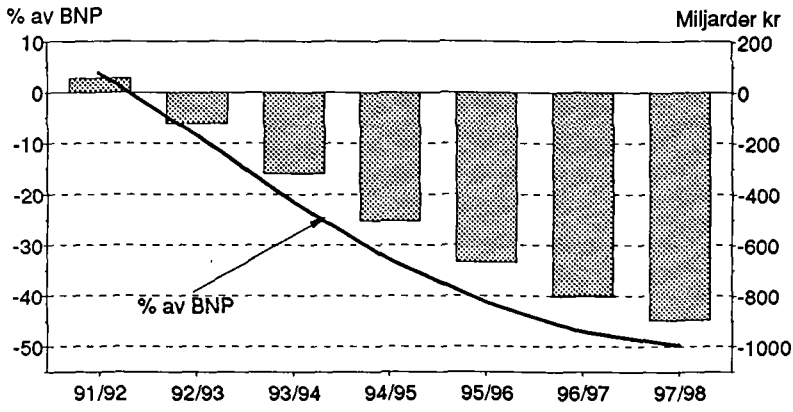
Utgifterna minskar tämligen kraftigt under LK-perioden. De totala utgifterna faller från drygt 70% av BNP 1993/94 till ca drygt 60% 1997/98. Konsumtionen hålls tillbaka genom restriktionen på kommunerna samtidigt som transfereringsutgifterna minskar. Transfereringsminskningen kan till stor del förklaras av det besparingsprogram som som regeringen aviserade i finansplanen, men också av kraftigt minskade bostadssubventioner.

Förbättringen av det finansiella sparandet begränsas i viss mån av att även *inkomsterna* minskar under perioden som andel av BNP. Skattekvoten är i huvudsak oförändrad under LK-perioden. De makroekonomiska antaganden som ligger till grund för kalkylen skulle vid en oförändrad ekonomisk politik ge upphov till en minskad skattekvot. I beräkningarna har dock en del av regeringens besparingsprogram behandlats som skattehöjningar, vilket gör att skattekvoten t.o.m. ökar något. Nedgången i inkomstkvot beror istället på att ränteintäkterna från AP-fonden minskar, samt en viss nedgång av de s.k. övriga inkomsterna.

Hela LK-perioden kännetecknas alltså av kraftiga underskott i det offentliga sparandet. Därmed försämras den finansiella nettoförmögenheten i offentlig sektor kraftigt. I och med de överskott som genererades

under slutet av 1980-talet hade den offentliga sektorn en finansiell nettofordran på 3,8% av BNP vid utgången av budgetåret 1991/92. De stora underskotten under perioden därefter innebär att nettoskulden vid slutet av perioden uppgår till ca 50% av BNP.

Diagram 9.2 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet
Miljarder kr och % av BNP



10 Känslighetsanalys för perioden 1993/94 -1997/98

Som en känslighetskalkyl redovisas ett scenario där ett antal förändringar i de ekonomiska förutsättningarna gjorts gentemot huvudalternativet. Förändringarna som vidtagits är i huvudsak följande:

- inget besparingsprogram under LK-perioden,
- ej realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion.

Till följd av dessa förändringar revideras antagandebilden för den ekonomiska utvecklingen för perioden 1995 - 1998. Finanspolitiken är i känslighetsalternativet betydligt expansivare. Till en början leder detta till en högre BNP-tillväxt genom en starkare total konsumtionsutveckling. Efterhand blir de negativa effekterna allt tydligare. Det allt större offentliga upplåningsbehovet medför ett tryck uppåt på räntenivåerna. Inflationsimpulserna blir också större än i huvudalternativet vilket ställer krav på en mer restriktiv penningpolitik vilket förstärker ränteuppgången. Denna utveckling leder på sikt till lägre export och investeringar och därmed lägre BNP-tillväxt. Skillnaden i genomsnittlig BNP-tillväxt blir dock inte så stor under LK-perioden men kan på sikt bli betydande. De negativa konsekvenserna för den reala ekonomin hinner endast i begränsad omfattning ta sig uttryck under kalkylperioden.

Tabell 10.1 Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1992 - 1998

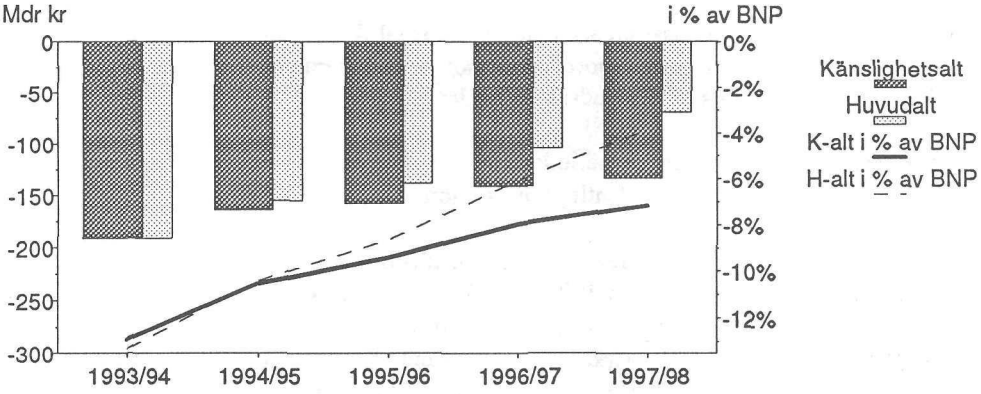
Procentuell förändring från föregående år	1995		1996		1997		1998	
	H-alt	K-alt	H-alt	K-alt	H-alt	K-alt	H-alt	K-alt
BNP, volym	3,1	3,5	3,2	3,5	2,9	2,2	2,8	2,0
Export, volym	7,6	6,5	6,7	5,5	5,6	4,0	5,4	4,0
Timlön	4,1	5,2	4,1	5,2	4,6	4,5	4,7	4,5
Utbetald lönesumma	5,0	6,5	5,5	6,9	6,2	5,3	6,1	5,1
KPI (årsgenomsnitt)	2,2	3,3	2,3	3,3	2,5	2,5	2,5	2,5
Arbetslöshet, nivå	6,8	6,5	6,3	5,9	5,8	5,8	5,3	5,7
Arbetsmarknads-politiska åtgärder	6,8	6,6	6,3	6,0	5,8	5,8	5,3	5,7

Källa: Finansdepartementet

Beräkningsresultat i känslighetsalternativet

Den sammantagna inkomst- och utgiftsutvecklingen innebär att *statsbudgetens saldo* visar på ett underskott på ca 135 miljarder kronor slutåret i LK-perioden. Jämfört med huvudalternativet är saldot ca 65 miljarder lägre främst beroende på uteblivet besparingsprogram och högre räntekostnader.

Diagram 10.1 Budgetsaldo i huvudalternativ och i känslighetsalternativ



Utvecklingen i känslighetskalkylen leder till att statens upplåningsbehov ligger på i genomsnitt ca 200 mdr per år med en minskning i slutet av perioden. Det stora upplåningsbehovet beror främst på det stora negativa primärsaldot och att den därmed högre statsskulden ger högre utgifter för statsskuldräntor än i huvudscenariet samt ett större underskott i arbetsmarknadsfonden.

Statsskuldens utveckling

Statsskulden ökar i relation till huvudalternativet med ytterligare ca 200 mdr under perioden. Statsskuldens snabba ökning under perioden leder till att statens beroende av det allmänna ränteläget ökar betydligt. Det högre ränteläget i känslighetskalkylen står för en stor del av de totala utgiftsökningarna i slutet av LK-perioden. Skuldens storlek gör således i sig att den relativa betydelsen av en låg räntenivå ökar jämfört med andra faktor i ekonomin vad gäller ambitionen att uppnå en långsiktig och stabil utveckling.

Offentlig sektors finansiella sparande

I känslighetsalternativet ökar AP-fondens inkomster snabbare jämfört med huvudalternativet till följd av en högre löneökningstakt. Utbetalningarna ökar inte i motsvarande utsträckning. Som en följd av detta förbättras AP-fondens finansiella sparande jämfört med huvudaltenativet med ca 12 mdr kr under budgetåret 1997/98.

Det finansiella sparandet i den kommunala sektorns utvecklas sämre i känslighetsalternativet än huvudalternativet. I början av perioden blir det finansiella sparandet i stort sett lika negativt i bägge scenarierna för att därefter försämras i känslighetsalternativet. För budgetåret 1997/98 beräknas underskottet i löpande priser vara ca 8 miljarder kronor större än i huvudscenariet. Skillnaden förklaras främst av att inflationen ökar snabbare än i huvudalternativet, vilket innebär en snabbare ökning av de pris- och löneindexerade utgifterna. Dessutom ökar utgifterna eftersom någon restriktion inte lagts på den kommunala konsumtionen i be-

räkningarna. Även inkomsterna ökar något i känslighetscenariet p.g.a. högre pris- och löneökningar. I övrigt är likheten mellan scenarierna stor.

För den *offentliga sektorn* innebär känslighetsalternativet att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn förbättras något, från -13,4 % av BNP 1993/94 till -9,7 % av BNP 1997/98 men underskottet är betydligt högre än i huvudalternativet. Huvuddelen av underskottet utgörs under perioden främst av de stora underskotten i statsbudgeten. Det finansiella sparande i kommuner och i AP-fonden försämras under hela LK-perioden.

De större underskotten i offentlig sektor leder till ökad upplåning vilket medför ännu högre utgifter för statsskuldräntor än i huvudscenariet. Vid givna restriktioner för utgiftsutvecklingen medför utveckling att betydligt kraftfullare åtgärder än i huvudscenariet måste vidtas i ett senare skede för att minska de offentliga utgifterna och skuldtillväxten.

Slutord

Beräkningarna i årets långsiktiga konsekvenskalkyl visar historiskt sett stora underskott för det finansiella sparandet i offentlig sektor under hela LK-perioden. Trots att en förbättring sker under perioden är underskottet fortfarande betydande trots mycket positiva antaganden i beräkningen bl.a. en gynnsam internationell utveckling under perioden, en snabb återhämtning för den svenska ekonomin med en tillväxt per år på ca 3 %, sjunkande realräntor och betydande besparingar i de offentliga utgifterna.

Känslighetskalkylen visar på att negativa förändringar av de ekonomiska parametrarna gentemot huvudkalkylen snabbt kan ge en utveckling där statens finansiella situation blir långsiktigt ohållbar.

Statsskulden som andel av BNP ökar under hela LK-perioden och är slutåret uppe i ca 110 % av BNP. Offentlig sektors sparandet är negativt men förbättras i huvudkalkylen. Den offentliga sektorn har vid perioden slut en stor negativ finansiell förmögenhet - den största i modern tid - vilket innebär att den nu levande generationen lämnar över större skulder än tillgångar i offentlig sektor till kommande generationer.

APPENDIX

Departementens verksamhetsområden

I följande appendix ges en beskrivning av den reala utvecklingen inom de olika departementens verksamhetsområden samt de utgiftsstyrande faktorerna.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
1. Justitiedepartementet	18 879	19 140	19 539	19 694	19 804	20 055	1,2%
2. Utrikesdepartementet	17 535	16 102	15 890	14 583	14 251	13 901	-3,6%
3. Försvarsdepartementet	39 086	38 903	38 717	38 937	38 560	38 560	-0,2%
4. Socialdepartementet	114 185	126 567	123 741	122 156	120 037	117 761	-1,8%
5. Kommunikationsdepartementet	25 530	15 617	16 547	16 793	17 670	17 895	3,5%
6. Finansdepartementet	109 795	97 073	86 953	80 530	74 880	69 435	-8,0%
7. Utbildningsdepartementet	53 398	38 573	33 437	33 544	33 754	33 915	-3,2%
8. Jordbruksdepartementet	8 870	7 004	6 103	5 071	4 795	4 805	-9,0%
9. Arbetsmarknadsdepartementet	48 853	47 210	52 200	50 093	47 482	45 047	-1,2%
10. Kulturdepartementet	15 291	15 900	11 256	10 030	9 358	9 356	-12,4%
11. Näringsdepartementet	4 734	4 259	4 197	4 169	3 966	3 951	-1,9%
12. Civildepartementet	2 352	2 228	2 251	2 246	2 246	2 246	0,2%
13. Miljö- och naturresursdepartementet	2 181	2 259	1 715	1 698	1 673	1 673	-7,2%
14. Övrigt	96 788	101 932	95 238	94 826	79 142	60 981	-12,1%
Summa utgifter i 1993/94 års prisnivå	**557 477**	**532 767**	**507 784**	**494 370**	**467 618**	**439 581**	**-4,7%**

Källor: Riksrevisionsverket, Finansdepartementet och respektive departement.
* 1992/93 års prisnivå.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter	**18 879**	**19 140**	**19 539**	**19 694**	**19 804**	**20 055**	**1,2%**
därav:							
Polisväsendet	10 862	10 884	10 885	10 926	10 969	10 969	0,2%
Domstols- och åklagarväsendet	3 068	3 081	3 074	3 070	3 070	3 070	-0,1%
Kriminalvård	3 294	3 626	3 825	4 095	4 112	4 091	3,1%
Allmänna val	3	30	188	6	31	191	-
Övrigt	1 652	1 519	1 567	1 597	1 622	1 734	3,2%

Källor: Riksrevisionsverket och Justitiedepartementet
* 1992/93 års prisnivå

Utgiftsstyrande faktorer

Den totala utgiftsnivån för myndigheterna inom rättsväsendet styrs primärt av mål- och ärendeutvecklingen. Brottsutvecklingen, anmälda brott, mängden mål och dess svårighetsgrad är typiska exempel på utgiftsstyrande faktorer. Rättsväsendet styrs också i stor utsträckning av faktorer som direkt eller indirekt regleras av lagar och förordningar. Myndigheter inom polis-, åklagar-, domstolsväsendet och inom kriminalvården förfogar över mer än 90 % av Justitiedepartementets totala resurser. Verksamheten är mycket personalintensiv vilket innebär att löneutvecklingen har stor betydelse för den totala utgiftsnivån.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter	**17 535**	**16 102**	**15 890**	**14 583**	**14 251**	**13 901**	**-3,6%**

Källor: Riksrevisionsverket och Utrikesdepartementet
* 1992/93 års prisnivå

Utgiftsstyrande faktorer

Inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde utgör internationellt utvecklingssamarbete den största enskilda utgiftsposten. 75% av det samlade anslaget under tredje huvudtiteln föreslås 1993/94 gå till bistånd till tredje världen. Inklusive Östeuropabiståndet utgör andelen 80%. Biståndsramen uppgår enligt förslag i propositionen 1992/93:100 bil 4 till 12 960 miljoner kronor. Detta utgör drygt 0,9% av beräknade BNI. Sänkningen av biståndsramen är temporär och så snart Sveriges ekonomi det tillåter skall biståndet åter utgöra 1% av BNI. För LK-perioden innebär detta att biståndet successivt ökar för att 1997/98 åter utgöra 1% av BNI. Från ramen avräknas vissa asylkostnader och vissa kostnader inom andra huvudtitlar.

Utrikesdepartementets förvaltningskostnader, 9,9% av departementsramen, styrs främst av pris- och löneutvecklingen men också av kronkursens utveckling, då en stor del av verksamheten sker utomlands. Ca 74% av förvaltningskostnaderna, eller 981 000 kr, avsåg budgetåret 1991/92 direkta kostnader för de 115 svenska utlandsmyndigheterna.

Många av Utrikesdepartementets anslag har tillkommit för att finansiera Sveriges deltagande i internationella organisationer. I de flesta fall avser dessa anslag obligatoriska bidrag till respektive organisations budget, vilka uttaxeras enligt en på förhand fastställd fördelningsnyckel. Utvecklingen av de olika organisationernas budgetar blir därmed en viktig utgiftsstyrande faktor. Bidragen uttaxeras i normalfallet i annan valuta än svenska kronor, vilket innebär att även kronans kurs är en viktig sådan faktor.

IV. Försvarsdepartementet

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter	**39 086**	**38 903**	**38 717**	**38 937**	**38 560**	**38 560**	** **-0,2%**

Källor: Riksrevisionsverket och Försvarsdepartementet
* 1992/93 års prisnivå.
** Enligt de beräkningsnormer som används i LKn blir utgifterna 38 560 miljoner kronor budgetåret 1997/98. (I enlighet med planeringsramen i 1992 års försvarsbeslut blir utgifterna 38 787 miljoner kronor.)

Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna styrs av femåriga försvarsbeslut. Budgetåret 1993/94 är det andra året i försvarsbeslutsperioden och regeringen föreslår i prop. 1992/93:100, bil. 5 att totalförsvarets militära del tilldelas 35 986,8 miljoner kronor. För totalförsvarets civila del föreslås en ekonomisk ram om 2091 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. 1992 års stabiliseringsproposition (prop. 1992/93:50) innebär att anslagen inom totalförsvaret kommer att reduceras med 200 miljoner kronor budgetåret 1994/95 och ytterligare 600 miljoner kronor budgetåret 1996/97. Därmed reduceras totalförsvaret anslag med 1,2 miljarder kronor per år fr.o.m budgetåret 1996/97.

Såsom en metod att i rimlig omfattning säkerställa planerad materielanskaffning räknas anslaget för materielanskaffning årligen upp med 1,5 %. Denna uppräkning sker utöver sedvanlig pris- och löneuppräkning.

Priskompensationssystemet har ändrats för att ta hänsyn till prisutvecklingen på de olika typer av varor och tjänster som försvaret utnyttjar. Förändringen innebär bl.a. att ett försvarsspecifikt löneindex och ett anpassat index för inhemsk materiel används. Vidare kan regeringen numera själv besluta om viktningen av de olika delindex som ingår i försvarsprisindex.

V. Socialdepartementet

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos 92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	Genomsnittlig procentuell förändring per år 93/94 - 97/98
Totala utgifter	**114 185**	**126 567**	**123 741**	**122 156**	**120 037**	**117 761**	**-1,8%**
därav:							
Socialdepartementet m.m.	121	133	135	135	135	135	0,0%
Familjer och barn	27 043	33 032	29 767	29 256	28 735	28 214	-3,9%
Ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp och ålderdom	78 962	81 456	81 150	80 618	79 409	78 040	-6,5%
Hälso- och sjukvård	2 979	1 820	1 401	1 401	1 201	1 201	-9,9%
Omsorg om äldre och handikappade	2 328	3 418	4 669	4 174	4 013	3 655	1,7%
Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapolitik	521	520	520	520	520	520	0,0%
Mynd. under socialdepartementet	2 232	6 169	6 082	6 035	6 007	5 979	-0,8%
Jämställdhetsfrågor	0	17	17	17	17	17	0,0%

Källor: Riksrevisionsverket och Socialdepartementet
* 1992/93 års prisnivå.

Utgiftsutvecklingen på femte huvudtiteln speglar endast delvis utvecklingen inom socialdepartementets verksamhetsområde. För att få en fullständig bild av utgiftsutvecklingen måste redovisningen kompletteras med den del av socialförsäkringssektorns utgifter som inte redovisas på statsbudgetens utgiftssida. Dessa utgifter redovisas dels på statsbudgetens inkomstsida - 85 % av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkring och för ersättning vid närståendevård samt 100 % av arbetsskadeförsäkringens utgifter, dels utanför statsbudgeten - allmän tilläggspension och delpension.

Statens och socialförsäkringssektorns utgifter i miljoner kronor, 1993/94 års prisnivå

	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
Statsbudgetens utgifter	126 566	123 740	122 155	120 036	117 761
Utgifter på inkomstsidan*	55 511	55 574	56 601	57 766	59 001
Allmän tilläggspension	104 485	107 659	110 868	113 402	115 585
Delpension	2 477	2 539	2 574	2 602	2 647
Summa	**289 039**	**289 512**	**292 198**	**293 806**	**294 994**

* 85 % av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkringen och för ersättning vid närståendevård samt 100 % av utgifterna för arbetsskadeförsäkringen.

Huvuddelen av socialdepartementets utgifter på drygt 289 miljarder budgetåret 1993/94 utgörs av transfereringar till hushållen. Beräknad utgiftsutveckling under LK-perioden för de största transfereringarna framgår av följande sammanställning.

Utgiftsutvecklingen för de största transfereringarna i miljoner kronor, 1993/94 års prisnivå

	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
Barnbidrag	17 000	16 768	16 567	16 326	16 082
Bostadsbidrag	8 560	5 794	5 471	5 129	4 777
Föräldraförsäkring	18 391	18 706	18 981	19 552	20 206
Sjukförsäkring	35 692	37 616	39 463	40 540	41 469
Arbetsskadeförsäkring	9 522	7 681	6 905	6 668	6 556
Förtidspension (inkl. ATP)	35 839	37 601	38 805	39 565	40 085
Ålders- och efterlevande pensioner inkl. ATP)	137 811	138 806	140 312	141 191	141 934
"KBT"	6 700	6 700	6 700	6 700	6 700
Summa	**269 515**	**269 672**	**273 204**	**275 671**	**277 809**

Utgiftsstyrande faktorer

För flertalet transfereringar till hushållen garanteras en viss följsamhet i utbetalningarna relativt inflationen och löneutvecklingen. Basbeloppets storlek styr t.ex. utgiftsnivån för pensionsförmånerna medan utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkring främst styrs av löneutvecklingen. Härutöver utgör befolkningsutvecklingen den mest betydande utgiftspåverkande faktorn. Utvecklingen på arbetsmarknaden är ytterligare en annan faktor som påverkar utgifterna inom den sociala sektorn.

Socialförsäkringens finansiering

Finansieringen av socialförsäkringsförmånerna varierar. De olika förmåner som ryms inom sjukförsäkringen och folkpensionsförsäkringen finansieras av socialavgifter och av statliga medel. Förmåner inom sjukförsäkringen skall enligt gällande regler endast till 85 procent finansieras med socialavgifter. För folkpensionsförmånerna finns ingen bestämmelse om hur stor andel av utgifterna som skall finansieras via avgifter.

Den allmänna tilläggspensionen, arbetsskadeförsäkringen och delpensionsförsäkringen skall finansieras med socialavgifter, samt i förekommande fall med fondkapitalets avkastning. De kommunala bostadstilläggen till pensionärer finansieras för närvarande dels av kommunala medel, dels av skattemedel.

I de fall avgiftsinkomsterna inte täcker den avsedda andelen av utgifterna täcks underskottet löpande via skattefinansiering. Budgetåret 1990/91 gick sjukförsäkringen med drygt 4 miljarder kronor i underskott. Sedan år 1987 har arbetsskadeförsäkringen uppvisat ett årligt underskott som vid utgången av år 1992 uppgår till ett ackumulerat underskott på drygt 26 miljarder kronor. Beslutade och föreslagna åtgärder inom arbetsskadeförsäkringen beräknas, vid oförändrat avgiftsuttag, successivt leda till löpande överskott, vilket därmed kan reducera det ackumulerade underskottet i arbetsskadefonden.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos 92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	Genomsnittlig procentuell förändring per år 93/94 - 97/98
Totala utgifter därav:	**25 530**	**15 617**	**16 547**	**16 793**	**17 670**	**17 895**	**3,5%**
Vägar	9 700	7 372	7 298	7 300	7 312	7 305	-0,2%
Järnvägar	5 270	3 730	3 730	3 730	3 729	3 723	0,0%
Kapitalkostnader för infralån	-	1 353 [3]	2 615	3 950	4 805	5 025	38,8%
Sjö/Luftfart	660	457	457	458	458	459	0,1%
Övrigt	9 900	[1] 2 705	[2] 2 447	[2] 1 355	[2] 1 366	[2] 1 383	[2] -15,4%

Källor: Riksrevisionsverket och Kommunikationsdepartementet

* Fr.o.m kalenderåret 1993 ingår vissa statsbidrag till kommunerna i det nya generella statsbidragssystemet.

[1] Forskning, kollektivtrafik underhåll för sysselsättning, investeringar i trafikens infrastruktur.

[2] Forskning, kollektivtrafik, underhåll för sysselsättning.

[3] Fr.o.m 93/94 finansieras alla investeringar i vägar och järnvägar med lån. Ränta och amortering sker via särskilt anslag.

Utgiftsstyrande faktorer

Inom kommunikationsdepartementets område är det framför allt regeringens prioritering av infrastrukturen samt avreglering och bolagisering av affärsverken, som de närmaste åren kommer att vara de viktigaste utgiftsstyrande faktorerna.

De utgifter inom kommunikationsdepartementets område som relateras till infrastrukturen har kommit att öka i omfattning. Konsumtionsutgifterna avser huvudsakligen drift av statliga vägar. Investeringsutgifterna avser främst väg- och järnvägsinvesteringar.

Under åren 1991 och 1992 har beslut fattats om stora investeringar i vägar och järnvägar. Investeringarna har ökat till en andel av ca 1 % av BNP under 1992/93.

Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om investeringar i infrastruktur m.m. (1992/93:176). I denna förslås dels ett nytt finansieringssystem för investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar, dels en långsiktig inriktning för utbyggnad av väg- och järnvägsnätet. Fr.o.m. budgetåret 1993/94 föreslås investeringarna finasieras genom att lån tas upp i Riksgäldskontoret. För att finansiera räntor och amorteringar inrättas ett särskilt anslag för kapitalkostnaderna för investeringarna på statsbudgeten.

En planeringsram för perioden 1994-2003 föreslås inrättas på 88 miljarder kronor. Därtill kommer finansieringen av 10 miljarder kronor för sådana projekt som redan beslutats inom den av riksdagen tidigare beslutade planeringsramen om 20 miljarder kronor. Ordinarie investeringar samt investeringar som redan idag finansieras med lån såsom eldrifts- och teleanläggningar vid järnvägen samt utbyggnaden av Grödingebanan ligger idag på 4,8 miljarder per år. Det innebär 40 miljarder kronor i nya investeringar under planeringsperioden.

Mot bakgrund av rådande arbersmarknadssituation och behovet av att snabbt göra ett antal strategiska infrastruktursatsningar föreslås att en stor del av investeringarna läggs i början av tioårsperioden.

För budgetåren 1993/94-1995/96 beräknas det totala lånebehovet till 36 miljarder kronor. Härtill skall läggas tidigare låneskulder om 6 miljarder kronor. Därmed uppgår låneramen för perioden 1993/94-1995/96 till 42 miljarder kronor.

De stora satsningarna som nu sker på investeringar i infrastrukturen kommer framdeles att medföra ett ökat krav på underhållsinsatser. Underhållet av bl.a. vägar är för övrigt redan i dagsläget eftersatt.

Utgifterna de närmaste åren påverkas bl a av avtalsbundna bidrag till länsjärnvägar och bidrag till inlandsbanan. Vidare kan statens köp av interregional järnvägstrafik komma att upphandlas för längre perioder än ett år. Stödet till Gotlandstrafiken är till stor del bundet genom avtal.

De system för bidrag till enskilda, företag och kommuner som tidigare funnits inom kommunikationsdepartementets område, har till stora delar överförts till andra departementsområden. Arbetet med bolagisering av affärsverk och avreglering kan dock innebära att nya anslag behöver inrättas för att täcka kostnader för statens särskilda åtaganden som t ex vad gäller försvar, handikapp och regionalpolitik.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter	**109 795**	**97 073**	**86 953**	**80 530**	**74 880**	**69 435**	**-8,0%**
därav:							
Bidrag och ersättningar till kommunerna	36 340	48 103	45 272	44 324	43 035	41 536	-3,6%
Bostadsförsörjning	39 401	34 703	28 385	22 926	18 646	14 670	-19,4%

Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

* 1992/93 års prisnivå.

Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna inom Finansdepartementets område domineras av transfereringar till bostadsbyggandet och kommunerna. Statens utgifter för räntebidrag och investeringsbidrag påverkas främst av räntenivåer, ny-och ombyggandets omfattning samt produktionskostnadernas omfattning och utveckling. Utgifterna består huvudsakligen av transfereringar till ägare av flerbostadshus och småhus. Transfereringar till kommunerna utgår i form av skatteutjämningsbidrag. Bidragets utveckling påverkas av skattesatsändringar och utvecklingen av skatteunderlaget totalt sett. Konsumtionsutgifterna utgörs bl.a. av löneutgifter för framförallt skatteförvaltning och tullväsendet. Dessa utgifter styrs främst av löne- och prisutvecklingen.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter							
därav:	**53 398**	**38 573**	**33 437**	**33 544**	**33 754**	**33 915**	**-3,2%**
Det offentliga skolväsendet[1)]	24 272	1 596	1 595	1 595	1 595	1 595	0,0%
Grundläggande högskole-utbildning m.m.[2)]	6 274	6 968	7 211	7 299	7 436	7 438	1,6%
Forskning och forskarutbildning	7 148	8 218	8 247	8 250	8 250	8 250	0,1%
Studiestöd	10 385	9 743	10 040	10 281	10 484	10 681	2,3%
Lokalförsörjning mm[2)]	3 228	4 032	4 083	3 858	3 890	3 852	-1,2%
Övrigt	2 091	2 090	2 099	2 099	2 099	2 099	0,1%
Särskilda insatser	-	5 926	162	162	0	0	

Källor: Riksrevisionsverket och Utbildningsdepartementet
* 1992/93 års prisnivå.
[1)] Fr.o.m. kalenderåret 1993 ingår vissa statsbidrag i utjämningsbidraget till kommunerna.
[2)] Beloppen för 1992/93 har justerats så att anslagsstrukturen motsvarar den som gäller för budgetåret 1993/94.

Utgiftsstyrande faktorer

En stor del av kostnadsutvecklingen för verksamheterna inom Utbildningsdepartementets område - t.ex. grundläggande högskoleutbildning, forskning och folkbildning - är beroende av pris- och löneutvecklingen.

Under LK-perioden sker dessutom en ökning av anslagen till den grundläggande högskoleutbildningen som beror på fattade beslut om ökat antal utbildningsplatser. Vidare har beslut tagits om kvalitetsförstärkningar av den högre utbildningen. Dimensioneringsförändringarna påverkar även ersättningen för lokalkostnader.

Vidare föreslås i prop. 1992/93:170 Forskning för kunskap och framsteg för treårsperioden 1993/94 - 1995/96 bl.a. förstärkningar av forskarutbildningen och forskningsstödjande åtgärder vid de mindre och medelstora högskolorna.

Inom studiestödsområdet styrs utgiftsutvecklingen av flera olika faktorer såsom antalet studiestödstagare, utnyttjandegrad och nivån på de olika studiestöden. Antalet studiestödstagare på gymnasienivå är främst beroende av den demografiska utvecklingen. Inom det övriga utbildningsväsendet är antalet studiestödstagare huvudsakligen en följd av utbildningarnas dimensionering. Viktiga utgiftsfaktorer för studielånen är även den ackumulerade skuldstockens storlek och Riksgäldskontorets utlåningsränta. En procentenhets förändring av denna ränta vid slutet av LK-perioden innebär en förändring av anslagsbelastningen med ca 450 miljoner kronor. Bidragen till det kommunala offentliga skolväsendet (sektorsbidraget) och undervisning av invandrare i svenska språket ingår sedan 1 januari 1993 i det statliga utjämningsbidraget till kommunerna. De specialdestinerade bidragen till särskolor och särvux har avvecklats och ingår numera i de totala bidragen till landstingen.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter	**8 870**	**7 004**	**6 103**	**5 071**	**4 795**	**4 805**	**-9,0%**
därav:							
Jordbruk och trädgårdsnäring	5 306	3 853	2 960	1 900	1 853	1 853	-16,7%
Livsmedel	646	626	656	686	716	746	4,5%
Utbildning och forskning	1 313	1 272	1 280	1 288	1 295	1 303	0,6%
Biobränslen	329	276	276	276	51	51	-34,4%

Källor: Riksrevisionsverket och Jordbruksdepartementet

* 1992/93 års prisnivå

Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna består till över hälften av transfereringar, främst stöd till jordbruksföretag i samband med reformeringen av jordbrukspolitiken. Konsumtionsutgifterna avser förvaltningskostnader, av vilka Lantbruksuniversitetets kostnader utgör en stor del. De tekniska faktorer som är styrande för utgifternas utveckling är framför allt löne- och prisutvecklingen. Under perioden 1993/94-1997/98 beräknas transfereringarna till jordbruks- och skogsägare minska främst till följd av det livsmedelspolitiska beslutet inkl. företags- och branchstöd, med ca 0,7 miljarder kronor från ca 4,4 miljarder kronor till ca 3,6 miljarder kronor. Antalet heltidsjordbr samt jordbruk med ett arbetsbehov överstigande 16 000 timmar med mer än 5 ha åker uppgår till ca 37 000, medan antalet deltidsjordbrukare uppgår till ca 39 000.

Utgiftsutvecklingen styrs inom Jordbruksdepartementets område främst av de kommande årens är arbete med en reformering av den svenska jordbruks- och livsmedelspolitiken samt anpassning av politiken till medlemskap i EG och resultatet av ett eventuellt GATT-avtal.
Skyddet av svenskt jordbruk och livsmedelsindustri består nu i huvudsak av ett gränsskydd. Ett EG-medlemskap kommer däremot att medföra stora förändringar med bl.a. anpassnings av de svenska regler till EG:s regelverk och deltagande i EG:s omfattande finansieringssystem. Trots en utveckling mot avsevärt ökad användning av bidrag över statsbudgeten kommer marknadinterventioner och exportsubventioner med stor sannolikhet även fortsättningen att vara viktiga instrument i en reformerad CAP. Samtidigt får struktur-, regional- och miljörelaterade utgifter ökad betydelse.

GATT:s Uruguayrunda har på jordbruksområdet som mål att leda till ett avtal om successiv sänkning av stödet till jordbruket. Genom att sänka handelssnedvridande exportstöd och gränsskydd är avsikten att få en stabilare och mer livskraftig världsmarknad för jordbrukets råvaror.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter							
därav:	**48 853**	**47 210**	**52 200**	**50 093**	**47 482**	**45 047**	**-1,2%**
Arbetsmarknad m.m	29 683	31 283	36 368	34 432	31 996	29 560	-1,4%
Arbetslivsfrågor	13 703	13 278	13 177	13 052	12 927	12 927	-0,7%
Regional utveckling	2 382	2 570	2 577	2 532	2 482	2 482	-0,9%

Källor: Riksrevisionsverket och Arbetsmarknadsdepartementet
* 1992/93 års prisnivå.

Därtill har av bl.a. arbetsmarknadspolitiska skäl, särskilda medel avsatts inom andra departement budgetåret 1993/94. Inom t.ex. Utbildningsdepartementet avsätts 5 926 miljoner kronor extra av hänsyn till läget på arbetsmarknaden. Fr.o.m. budgetåret 1994/95 redovisas Utbildningsdepartementets extra resurser under Arbetsmarknadsdepartementet, vilket förklarar ökningen mellan de två budgetåren i tabellen ovan.

Utgiftsstyrande faktorer

Nästan hela Arbetsmarknadsdepartementets utgifter (97 %) regleras av reservationsanslag eller ramanslag. Det innebär att det krävs nya ställningstaganden och beslut för att utgifterna skall öka eller minska. Om hänsyn också tas till arbetsmarknadsfondens totala utgifter sjunker andelen reservationsanslag och ramanslag till drygt 50 %. Belastningen på arbetsmarknadsfonden är i hög grad konjunkturkänslig, liksom efterfrågan på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Den beräknade utvecklingen av utgifterna under LK-perioden bygger på att den öppna arbetslösheten sjunker från 7 % budgetåret 1993/94 till 5,5 % budgetåret 1997/98. Fr.o.m. år 1994 beräknas 5,3 % av arbetskraften omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I kapitel 6 redovisas en sammanställning av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1993/94.

Utgifterna för de konjunkturberoende *arbetsmarknadspolitiska* åtgärderna får inte överstiga anvisade medel på ett reservationsanslag vars storlek främst grundar sig på arbetslöshetens utveckling. Kostnaden för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna varierar. Sammansättningen av åtgärderna påverkar därför det totala antalet personer som kan erbjudas en åtgärd. Utgifterna för de olika åtgärderna påverkas bl.a. av den allmänna löneutvecklingen, nivån på arbetslöshetsersättningen och upphandlingsförfarandet av arbetsmarknadsutbildning.

Arbetslöshetsförsäkringens utgifter bestäms framför allt av arbetslösheten bland kassamedlemmarna. Även omfattningen på vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar den direkta belastningen på

fonden. Det gäller t.ex. arbetslivsutveckling, utbildningsvikariat och utbildningsbidrag för arbetslösa. Utgifterna påverkas vidare av löneutvecklingen och sammansättningen av gruppen arbetslösa.

Riksdagen har beslutat (prop. 1992/93:100, bil.11 bet. 1992/93:AU19, rskr. 1992/93:258) att kontant arbetsmarknadsstöd och den högsta dagersättningen i arbetslöshetskassan inte längre skall räknas upp automatiskt. From 1 juli 1993 sänks också ersättningen till den som är arbetslös så att ersättningen högst motsvarar 80 % av tidigare inkomst. Utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kommer att föreslå ytterligare förändringar.

Utgifterna under rubriken *Arbetslivsfrågor* avser i första hand sysselsättningsåtgärder riktade till arbetshandikappade. Även här bestäms utgifterna av politiska beslut, men löneutvecklingen och sammansättningen av de arbetslösa är av betydelse för hur många personer som kan få sysselsättning inom ramen för anvisade medel. Utgiftsminskningen under perioden beror på ett successivt minskat stöd till Samhall.

Cirka 60 % av de utgifter som avsätts för *regional utveckling* uppförs som reservationsanslag. Det gäller bl.a. lokaliseringsbidrag, utvecklingsbidrag och särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder. Transportstöd, sysselsättningsbidrag och nedsatta socialavgifter styrs av konjunkturen. Den minskade belastningen under perioden beror på beslutade regeländringar vad gäller de nedsatta socialavgifterna. Utfallet av de pågående förhandlingarna om medlemskap i EG kan påverka utvecklingen och inriktningen på de regionalpolitiska stöden.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter							
därav:	**15 291**	**15 900**	**11 256**	**10 030**	**9 358**	**9 356**	**-12,4%**
Kultur och massmedia	3 977	4 042	4 032	4 035	4 035	4 035	-0,1%
Invandring	11 196	11 801	7 166	5 937	5 265	5 263	-18,3%

Källor: Riksrevisionsverket och Kulturdepartementet
* 1992/93 års prisnivå.

Utgiftsstyrande faktorer

Ett stort antal anslag inom Kulturdepartementets område avser förvaltningskostnader och dessa styrs främst av löne- och prisutvecklingen. I övrigt består utgifterna bl a av produktionsstöd, konstnärsstöd och annat verksamhetsstöd på kultur- och medieområdet samt på invandringsområdet av inkvarteringar och försörjningsstöd till asylsökande samt statsbidrag till kommunerna för mottagande av flyktingar. Dessa utgifter styrs främst av antalet asylsökande, asylprövningstiden samt beviljat antal uppehållstillstånd.

Utvecklingen av antalet asylsökande

Under innevarande budgetårs första nio månader har 62 500 personer sökt asyl i Sverige. Av dessa kom över 80% från f d Jugoslavien. Vid månadsskiftet mars/april bodde 83 300 personer i invandrarverkets förläggningar. En trolig utveckling för innevarande budgetår är att det kommer totalt ca 70 000 - 80 000 asylsökande till Sverige.

I årets budgetproposition antogs för anslagsberäkningarna avseende budgetåret 1993/94 en inströmningsvolym om 30 000 asylsökande. Beräkningarna bör under såväl nästa budgetår som under resterande del av LK-perioden baseras på ett antagande om ca 30 000 asylsökande per budgetår.

Kulturdepartementets minskade utgiftsbelastning under LK-perioden förklaras nästan helt av att inströmningen av antalet asylsökande antas sjunka jämfört med innevarande budgetår och av att handläggningstiderna i asylprocessen därmed antas minska successivt.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter							
därav:	**4 734**	**4 259**	**4 197**	**4 169**	**3 966**	**3 951**	**-1,9%**
Forskning och utveckling	2 418	2 144	2 152	2 152	2 152	2 152	0,1%
Energi	622	958	958	958	771	771	-5,3%

Källor: Riksrevisionsverket och Näringsdepartementet
* 1992/93 års prisnivå

Utgiftsstyrande faktorer

De utgiftsstyrande faktorerna inom Näringsdepartementet är främst pris- och löneutvecklingen. Utgifterna styrs också till stor del via särskilda politiska beslut. Regeringen har den 22 februari 1993 i prop. 1992/93:170 om forskning för kunskap och framsteg lagt förslag till statliga satsningar på Näringsdepartementets område om drygt 2 miljarder kronor för industri- och näringslivsinriktad FoU. Propositionen innebär att utgifterna för FoU-området ökar med ca 150 miljoner kronor.

Sverige deltar i EG:s ramprogram för industriell teknisk FoU. EG finansierar som regel halva kostnaden för projekten och den andra halvan finansieras av projektet deltagaren. Villkoren för svenskt deltagande kommer att förändras då EES-avtalet träder i kraft. För FoU-området blir de direkta kostnaderna, i form av avgifter till EG, i storleksordningen 500 miljoner kronor årligen när fullt deltagande uppnåtts.

Den största delen av satsningarna på rymdverksamhet görs inom europeiskt samarbete genom deltagande i European Space Agency (ESA). ESA:s samarbetsprogram omfattar grundforskning, praktiska tillämpningar och utveckling av rymdtransportsystem. Sverige har i internationella avtal åtagit sig utgifter på över 2 miljarder kronor under de närmaste åren.

Enligt riksdagens beslut i behandlingen av EES-avtalet skall öppna system för provning och kontroll införas både för områden som regleras av EG-direktiv och för sådana som regleras nationellt. Det innebär konkurrens mellan kompetensprövade aktörer, som utför provning och certifiering på affärsmässig bas. Utöver kompetensprövningen är marknadskontrollen ett statligt åliggande. Utgifterna för svensk marknadskontroll kan på några års sikt komma att öka betydligt.

Inom energiområdet styrs utgifterna i stor utsträckning av de beslut som fattades av riksdagen våren 1991 som en följd av den s.k. energiöverenskommelsen. Beslutet innebar bl.a. att ekonomiska ramar fastställdes för program för omställning och utveckling av energisystemet t.o.m. budgetåret 1995/96. Programmen avser åtgärder för effektivare energianvändning, insatser för ny energiteknik och stöd till investeringar i anläggningar för produktion av förnybar energi.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter							
därav:	**2 352**	**2 228**	**2 251**	**2 246**	**2 246**	**2 246**	**0,2%**
Länsstyrelserna	1 798	1 742	1 770	1 765	1 765	1 765	0,3%

Källor: Riksrevisionsverket och Civildepartementet

* 1992/93 års prisnivå.

Utgiftsstyrande faktorer

Flertalet anslag som Civildepartementet svarar för på statsbudgetens utgiftssida avser förvaltningskostnader för myndigheterna. Pris- och löneutvecklingen är således en faktor av avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen inom departementets område.

Inom länstyrelsernas områden pågår ett stort antal statliga utredningar som i större eller mindre utsträckning berör verksamheterna inom länsstyrelserna. Den viktigaste är den parlamentariska Regionberedningen som har i uppdrag att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Resultatet av arbetet skall redovisas senast den 1 mars 1994. Det är således inte möjligt att nu i verksamhetsmässiga termer bedöma hur Regionberedningens förslag och annat utredningsarbete kan komma att påverka länsstyrelernas uppgifter och utgiftsbehov.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos 92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	Genomsnittlig procentuell förändring per år 93/94 - 97/98
Totala utgifter							
därav:	**2 181**	**2 259**	**1 715**	**1 698**	**1 673**	**1 673**	**-7,2%**
Miljövård	1 402	1 504	972	972	952	952	-10,8%
Strålskydd, kärnsäkerhet	252	228	221	221	221	221	-0,8%
Fastighetsdata och lantmäteri	527	527	522	505	500	500	-1,3%

Källor: Riksrevisionsverket och Miljö- och naturresursdepartementet
* 1992/93 års prisnivå.

Utgiftsstyrande faktorer

Huvuddelen av utgifterna på denna huvudtitel avser konsumtion, som i sin tur till största delen består av löner. De största övriga utgifterna är investeringar i mark för naturvård, bidrag för kalkning av försurade sjöar, ersättning för landskapsvårdande åtgärder samt åtgärder för att uppfylla internationella åtaganden.

En del av de statliga utgifterna inom Miljö- och naturresursdepartementets verksamhetsområde är avgiftsfinansierade och redovisas inte i tabellen ovan.

Regeringen har i budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 15) redovisat sin miljöpolitiska strategi. En av regeringens viktigaste uppgifter är att forma en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande hav, sjöar och skogar.

Miljoner kronor 1993/94 års prisnivå

	RRV-prognos						Genomsnittlig procentuell förändring per år
	92/93*	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	93/94 - 97/98
Totala utgifter	**96 788**	**101 932**	**95 238**	**94 826**	**79 142**	**60 981**	**-12,1%**
därav:							
Riksdagen m.m.	788	932	932	932	932	932	0,0%
Räntor på statsskulden m.m.	85 000	95 000	96 300	107 500	104 900	100 600	4,3%
Tillkommande utgiftsbehov m.m.	11 000	6 000	-1 994	-13 606	-26 690	-40 551	

Källor: Finansdepartementet och Riksgäldskontoret
* 1992/93 års prisnivå

I detta avsnitt redovisas verksamhets- och utgiftsområden i statsbudgeten som ej ingår i den departementsvisa redovisningen. Dessa områden är kungliga hov- och slottsstaterna, riksdagen och dess myndigheter, räntor på statsskulden m.m. samt beräknat tillkommande utgiftsbehov m.m.

gotab 43612, Stockholm 1993

Utdrag ur Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkningar för budgetåret 1993/94

Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkning för budgetåret 1993/94

Riksrevisionsverket (RRV) skall enligt sin instruktion varje år till regeringen lämna en reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för det kommande budgetåret, avsedd som underlag för inkomstberäkningen i kompletteringspropositionen. RRV redovisar med denna skrivelse nya beräkningar av inkomsterna för budgetåret 1993/94 på de större inkomsttitlarna samt vissa speciellt konjunkturkänsliga inkomsttitlar. I anslutning till beräkningarna har även utfallet för budgetåret 1992/93 bedömts. Underlag för beräkningarna har inhämtats från berörda myndigheter. För beräkningarna av inkomstskatterna har dessutom uppgifter utnyttjats dels från RRVs taxeringsstatistiska undersökning avseende inkomståret 1991, dels från RRVs aktiebolagsenkät.

I beräkningarna har hänsyn kunnat tas till riksdagsbeslut samt propositioner och andra regeringsbeslut som förelåg den 19 mars 1993.

Här presenteras en sammanfattning av beräkningsresultaten. I den av RRV utgivna publikationen Inkomstberäkningen våren 1993 lämnas kommentarer till förändringar för vissa titlar avseende budgetåret 1993/94, där RRV nu förordar förändringar. För att underlätta jämförelse med prognoserna i den reviderade nationalbudgeten presenteras i bilaga 1 också beräkningsresultaten kalenderårsvis för åren 1992–1994.

RRVs inkomstberäkning från hösten 1992 finns utgiven i en separat publikation och kan tillsammans med den av RRV utgivna Inkomstliggaren användas som ett komplement till den nu presenterade reviderade inkomstberäkningen. Inkomstliggaren innehåller utförliga beskrivningar av vilka inkomster som hänför sig till de olika inkomsttitlarna och vilka bestämmelser som gäller för dessa.

Överdirektör Arne Gadd har beslutat i detta ärende i närvaro av direktör Gert Jönsson, revisionsdirektör Georg Danielsson, avdelningsdirektör Jörgen Hansson, byrådirektör Nikolaos Chryssanthou, revisor Peter Håkansson, revisor Jens Swahn, byråassistent Catarina Frank-Lundkvist, byråassistent Maj-Britt Medjaoui och föredragande, avdelningsdirektör Birgitta Hallstener.

Stockholm den 20 april 1993

Arne Gadd

Birgitta Hallstener

I. SAMMANFATTNING

Förutsättningar

Riksrevisionsverkets (RRV) förslag till reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1993/94 och den nu gjorda beräkningen av inkomsterna för budgetåret 1992/93 grundas på den ekonomiska politik som har kommit till uttryck i beslut av statsmakterna eller i förslag som har lagts fram av regeringen i propositioner som av oss är kända. Förutom de institutionella förutsättningarna är bedömningen av konjunkturutvecklingen betydelsefull för beräkningen av statsbudgetens inkomster. RRV har därför haft kontakt med Finansdepartementet under det pågående arbetet med den reviderade nationalbudgeten för år 1993 och med Konjunkturinstitutet. På grundval härav har RRV utgått från följande grundläggande antaganden för beräkningarna:

	1992	Förändr. jfr. med budget-prop.	1993	Förändr. jfr. med budget-prop.	1994	Förändr. jfr. med budget-prop.
Utbetald lönesumma[1]	0,5	-0,4	-2,0	-1,8	2,9	-0,2
Pensioner	7,4	0,7	2,8	-0,4	3,7	-0,6
Konsumentprisindex årsmedeltal[1]	2,4	0,1	5,6	0,4	3,2	0,4
Privat konsumtion, löpande priser[1]	0,6	-0,3	2,0	-0,3	3,2	-0,1
Privat konsumtion, fasta priser[1]	-1,9	-0,8	-4,0	-0,8	-0,5	-0,5
Bostadslåneränta	11,35	0,0	10,7	0,0	8,65	-1,45
Basbelopp, kr.	33 700	0	34 400	0	35 300	-700

[1] Procentuell förändring från föregående år

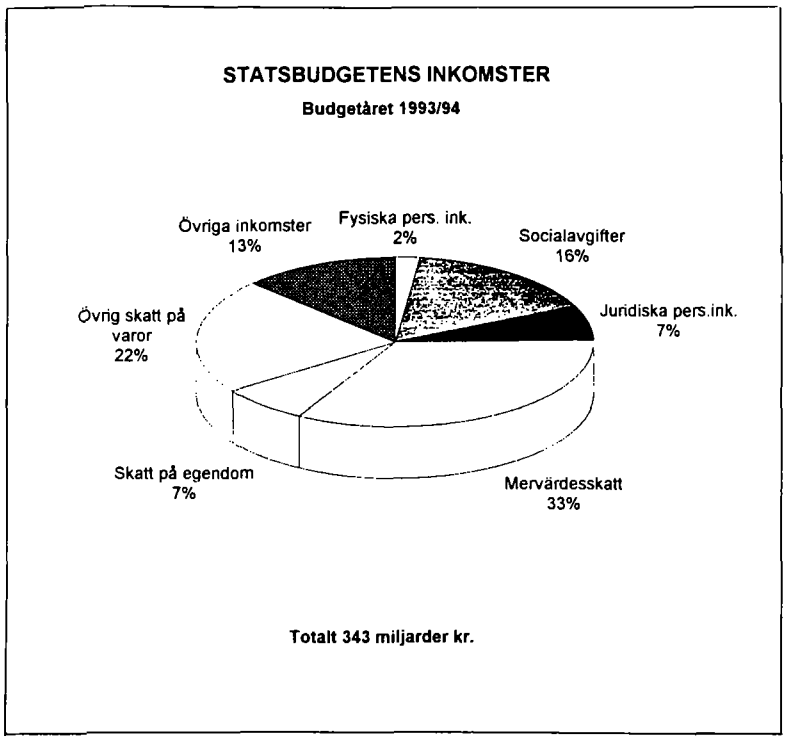
I föreliggande beräkningar har hänsyn tagits till följande propositioner, regeringsbeslut och skrivelser:

1992/93:100	Finansplanen
1992/93:155	om höjd pensionsålder
1992/93:159	Stöd och service till vissa funktionshindrade
1992/93:166	om vissa punktskattefrågor
1992/93:168	om reserabatter för studerande m.m.
1992/93:174	om administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer m.m.
1992/93:178	om vissa socialförsäkringsfrågor
1992/93:183	om vissa frågor rörande jordbruket och trädgårdsnäringen
1992/93:187	om individuellt pensionssparande
1992/93 Fiu:10	Den ekonomiska politiken och budgetregleringen m.m.

Vidare grundas beräkningarna nu på aktuellare uppgifter för inkomstskatterna. RRV har även genomfört en enkät bland svenska aktiebolag under februari månad för att förbättra underlaget för beräkningen av juridiska personers inkomstskatt.

Statsbudgetens totala inkomster budgetåret 1993/94

Enligt de nu reviderade beräkningarna uppgår statsbudgetens inkomster till 343,1 mdkr. Det är 15,2 mdkr mindre än vad som beräknades i budgetpropositionen. De största förändringarna på inkomsttitlar kommenteras under avsnittet utveckling av inkomsterna.



Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster

På de flesta inkomsttitlar på statsbudgeten redovisas endast inkomster. På ett mindre antal titlar redovisas även utgifter. För dessa titlar sker en nettoredovisning, dvs. saldot av inkomster och utgifter tas upp på statsbudgetens inkomstsida. I tabell 1 finns en sammanställning av bruttobeloppen budgetåren 1992/93 och 1993/94. I RRVs prognosarbete ingår att för dessa titlar bedöma utvecklingen av bruttobeloppen för såväl inkomster som utgifter.

Tabell 1. Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster budgetåren 1992/93 – 1993/94 (mkr)

Inkomst-huvudgrupp		Inkomster (brutto)		Utgifter (brutto)		Inkomster på statsbudgeten (netto)	
		1992/93	1993/94	1992/93	1993/94	1992/93	1993/94
1000 varav	Skatter	902 416	886 261	582 920	580 662	319 496	305 599
	1100* Skatt på inkomst	351 900	359 996	316 363	323 607	35 537	36 389
	1200* Lagstadgade socialavgifter	230 316	206 502	165 432	152 055	64 884	54 447
	1400 Skatt på varor och tjänster	287 237	295 118	101 125	105 000	186 112	190 118
2000	Inkomst av statens verksamhet	43 906	28 186	0	0	43 906	28 186
3000	Inkomster av försåld egendom	4 358	1	0	0	4 358	1
4000	Återbetalning av lån	5 686	6 115	0	0	5 686	6 115
5000	Kalkylmässiga inkomster varav 5200* Statliga pensionsavgifter, netto	22 938	24 093	22 102	20 885	836	3 208
		21 315	21 604	22 102	20 885	– 787	719
Summa		979 303	944 656	605 022	601 547	374 281	343 109

* Omföringar mellan statsbudgetens inkomsttitlar är exkluderade.

Den största differensen mellan brutto- och nettoredovisningen finns på inkomsttypen 1000 Skatter. Inkomsterna på huvudgruppen 1100 består till största delen av preliminärskatter (statlig och kommunal inkomstskatt m.m.). Utgifterna utgörs bl.a. av utbetalningar av kommunalskattemedel och överskjutande skatt. För huvudgrupp 1100 beräknas bruttoinkomsterna öka med 2,3 % mellan budgetåren 1992/93 och 1993/94. Bruttoutgifterna beräknas öka med 2,3 % för budgetåret 1993/94.

Inkomsterna inom huvudgruppen 1200 består i huvudsak av arbetsgivaravgifter. I bruttoredovisningen ingår såväl ATP-avgifter som övriga arbetsgivaravgifter som överförs till fonder eller konton utanför statsbudgeten. Utgifterna utgörs av utbetalningar till ATP-systemet och olika fonderingar inom den statliga sektorn. Vidare utbetalas sjukförsäkringsavgiftens andel av sjukförsäkringens kostnader. Bruttoinkomsterna för huvudgruppen 1200 beräknas minska med 10,3 % mellan budgetåren 1992/93 och 1993/94. Detta beror bl.a. på sänkningen av folkpensionsavgiften, barnomsorgsavgiften och utbildningsavgiften fr.o.m. år 1993 med sammanlagt 4,3 procentenheter. I inkomsterna för budgetåret 1992/93 ingår överföringen från Delpensionsfonden till arbetsskadeavgiften (8 300 mkr). Utgifterna beräknas minska med 8,1 %. Fr.o.m. budgetåret 1993/94 bruttoredovisas Försäkringskassornas utgifter under anslaget på statsbudgetens utgiftssida. I beloppet för budgetåret 1992/93 för utgifterna under huvudgruppen 1200 ingår 3,6 mdkr för försäkringskassornas utgifter.

Bruttoinkomsterna på huvudgruppen 1400 beräknas till 287,2 mdkr för budgetåret 1992/93 och bruttoutgifterna till 101,1 mdkr för samma år. Bruttoutgifterna utgör återbetalningar av mervärdesskatt. För budgetåret

1993/94 beräknas bruttoinkomsterna öka med 2,7 % och bruttoutgifterna öka med 3,8 % jämfört med budgetåret 1992/93.

Utveckling av inkomsterna

Statsbudgetens inkomster för budgetåret 1992/93 beräknas till 374,3 mdkr vilket är 6,9 mdkr mindre än vad som beräknades i budgetpropositionen. För budgetåret 1993/94 minskar inkomsterna med 15,2 mdkr i förhållande till budgetpropositionen och beräknas därmed uppgå till totalt 343,1 mdkr.

I efterföljande tablå redovisas de inkomsttitlar som har de största förändringarna för budgetåren 1992/93 och 1993/94 mellan beräkningarna till budgetpropositionen och RRVs nuvarande beräkning (mkr). Orsakerna till dessa förändringar beskrivs i det följande.

	1992/93 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.	1993/94 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.
Totala inkomster	**374 281**	**-6 947**	**343 109**	**-15 243**
Fysiska personer	3 458	-4 872	7 522	- 4 920
Juridiska personer	20 228	1 760	18 004	857
Socialavgifter	64 884	-2 411	54 447	- 9 362
Skatt på egendom	25 177	-477	24 585	-792
Mervärdesskatt	115 850	-750	114 500	- 2 000
Återbetalning av lån för bostadsbyggande	2 700	-1 800	3 000	0
Statliga pensionsavgifter, netto	-787	350	719	1 649
Övriga inkomster	142 771	1 254	120 332	-675

Fysiska personers inkomstskatt

Nettot på titeln Fysiska personers inkomstskatt beräknas för budgetåret 1992/93 till 3,5 mdkr, vilket är en minskning med 4,9 mkr jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1993/94 beräknas nettot på titlen till 7,5 mdkr, vilket är en minskning med 4,9 mdkr jämfört med budgetpropositionen.

I tablån nedan redovisas en analys av orsakerna till förändringarna för budgetåren 1992/93 och 1993/94 (mdkr).

	1992/93	1993/94
Antaganden	-1,3	-0,5
Utfallskorrigering	-1,0	-1,6
Modelljusteringar	-1,9	-0,5
Regler	-0,8	-0,8

Med antaganden menas förändringar i de antaganden om den ekonomiska utvecklingen som RRV bygger sina beräkningar på. Förändringar av lönesumman är här av central betydelse. Tablån på sidan 3 redogör för hur antagandena förändrats.

Antagandeförändringen står för en stor del av den totala förändringen 1992/93. Denna andel minskar 1993/94, vilket delvis beror på antaganden om minskade ränteutgifter.

Utfallskorrigeringar består av korrigeringar med hänsyn till debiterad preliminär F-skatt (tidigare B-skatt) för inkomståret 1993. Den debiterade skatten har skrivits ner på grundval av uppgifter från RSV.

Under posten Modelljusteringar ligger ett byte av modell och urval som skedde i februari 1993. Skattereformen 1991 innebar en helt ny struktur på beskattningen av fysiska personer. Modell-/urvalsbytet visar att beskattningsbar förvärvsinkomst överskattades i den gamla modellen.

Regler avser det s.k. ROT- programmet (1992/93:FiU10) samt de skattelättnader för egna företagare som angavs i budgetpropositionen (1992/93:100).

Juridiska personers inkomstskatt

Nettot på titeln Juridiska personers inkomstskatt beräknas för budgetåret 1992/93 till 20,2 mdkr. Det är en ökning med cirka 1,8 mdkr jämfört med budgetpropositionen. För budgetåret 1993/94 beräknas nettot på titeln till 18 mdkr, vilket är en ökning med 857 mkr jämfört med budgetpropositionen.

I tablån nedan redovisas en analys av orsakerna till förändringarna för budgetåren 1992/93 och 1993/94 (mdkr).

	1992/93	1993/94
Utfallskorrigering	1,6	
Modelljustering	–0,6	–0,4
Regler	0,8	1,2

Utfallskorrigeringen utgår från RSVs preliminära redovisningar av in- eller utbetalda skatter t.o.m. februari månad. Den största enskilda posten utgörs av den utbetalda överskjutande skatten i december 1992.

I modelljusteringar ingår effekter av att en ny beräkningsmodell har använts sedan januari 1993. Modellen bygger på förändrade beskattningsunderlag och nya framskrivningskoefficienter.

Regler består av två komponenter, dels felaktigt redovisade regelförändringar i budgetprop. (1992/93:100), dels föreslagna regelförändringar om ändrad beskattning av livförsäkringsbolagen enligt prop. 1992/93:197.

Lagstadgade socialavgifter

Inkomsterna av lagstadgade socialavgifter, netto beräknas uppgå till 64,9 mdkr under budgetåret 1992/93 och till 54,4 mdkr under budgetåret 1993/94. I förhållande till budgetpropositionen innebär detta en minskning med 2,4 mdkr för budgetåret 1992/93 och med 9,4 mdkr för budgetåret 1993/94. Minskningen beror bl.a. på lägre antaganden om lönesummans utveckling och på högre utgifter för den allmänna försäkringen under inkomsttiteln Sjukförsäkringsavgift, netto.

Det senare beror främst på att sjuktalet beräknas bli högre än vad som tidigare antagits. Sjuktalet definieras som antal under året ersatta sjukpen-

ningdagar per sjukförsäkrad. I budgetpropositionen togs 4 721 mkr upp på inkomsttiteln Allmän sjukförsäkringsavgift för budgetåret 1993/94. Denna avgift uppbärs i samband med inkomstskatten och omförs först budgetåret 1994/95 till denna inkomsttitel.

Skatt på egendom

Inkomster av skatt på egendom beräknas till totalt 25,2 mdkr för budgetåret 1992/93 och till 24,6 mdkr för budgetåret 1993/94. Det är en minskning med 0,5 resp. 0,8 mdkr jämfört med budgetpropositionen.

Mervärdesskatt

Den beloppsmässigt största inkomsttiteln under Skatt på varor och tjänster är Mervärdesskatt. Inkomsterna av mervärdesskatt har räknats ned med 0,8 mdkr för budgetåret 1992/93. För budgetåret 1993/94 har inkomsterna av mervärdesskatt räknats ned med 2,0 mdkr jämfört med budgetpropositionen. Nedjusteringar har gjorts bl.a. till följd av utfall för 1992 och ändrade antaganden för den privata konsumtionen och maskin- och byggnadsinvesteringar.

Återbetalning av lån för bostadsbyggande

Återbetalningarna av lån för bostadsbyggande beräknas till 2 700 mkr för budgetåret 1992/93. Detta är 1 800 mkr mindre än i budgetpropositionen. Orsaken är att inlösen av anslagsfinansierade lån tenderar att minska avsevärt beroende på läget på finans- och fastighetsmarknaden.

För budgetåret 1993/94 beräknas inkomsterna till 3 000 mkr vilket är oförändrat i förhållande till budgetpropositionen.

Statliga pensionsavgifter, netto

Nettot på titeln Statliga pensionsavgifter beräknas öka med 350 mkr för budgetåret 1992/93 och med 1 649 mkr för budgetåret 1993/94. Från denna inkomsttitel omförs statliga myndigheters socialavgifter till inkomsthuvudgruppen 1200 Lagstadgade socialavgifter. Av budgettekniska skäl beräknades dessa avgifter i budgetpropositionen enligt de avgiftssatser som gällde före sänkningen av folkpensionsavgiften, barnomsorgsavgiften och utbildningsavgiften.

I tabell 2 nedan redovisas RRVs förnyade beräkning jämfört med budgetpropositionen på samtliga inkomsttitlar.

Tabell 2 Jämförelse mellan inkomster enligt budgetpropositionen och RRVs beräkning för budgetåren 1992/93 och 1993/94 (tkr)

Inkomsttitel	1992/93			1993/94		
	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)
1000 Skatter:	**326 144 300**	**319 495 984**	**−6 648 316**	**322 596 615**	**305 598 892**	**−16 997 723**
1100 Skatt på inkomst:	**38 569 000**	**35 537 000**	**−3 032 000**	**40 561 000**	**36 389 200**	**− 4 171 800**
1110 Fysiska personers inkomstskatt:	*8 330 000*	*3 458 000*	*−4 872 000*	*12 442 000*	*7 522 000*	*−4 920 000*
1111 Fysiska personers inkomstskatt	8 330 000	3 458 000	−4 872 000	12 442 000	7 522 000	−4 920 000
1120 Juridiska personers inkomstskatt:	*24 568 000*	*26 328 000*	*1 760 000*	*22 441 000*	*23 088 200*	*647 200*
1121 Juridiska personers inkomstskatt	18 468 000	20 228 000	1 760 000	17 148 000	18 004 000	856 000
1122 Avskattning av företagens reserver	5 000 000	5 000 000	0	4 143 000	3 934 200	−208 800
1123 Beskattning av tjänstegruppliv	1 100 000	1 100 000	0	1 150 000	1 150 000	0
1130 Ofördelbara inkomstskatter:	*2 215 000*	*2 215 000*	*0*	*2 270 000*	*2 281 000*	*11 000*
1131 Ofördelbara inkomstskatter	2 215 000	2 215 000	0	2 270 000	2 281 000	11 000
1140 övriga inkomstskatter:	*3 456 000*	*3 536 000*	*80 000*	*3 408 000*	*3 498 000*	*90 000*
1141 Kupongskatt	420 000	500 000	80 000	360 000	450 000	90 000
1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	58 000	58 000	0	0		0
1143 Bevillningsavgift	5 000	5 000	0	5 000	5 000	0
1144 Lotteriskatt	2 973 000	2 973 000	0	3 043 000	3 043 000	0
1200 Lagstadgade socialavgifter:	**67 295 000**	**64 884 000**	**−2 411 000**	**63 809 000**	**54 447 000**	**−9 362 000**
1211 Folkpensionsavgift	43 940 000	43 008 000	−932 000	39 212 000	36 464 000	−2 748 000
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	−410 000	−1 441 000	−1 031 000	11 209 000	6 597 000	−4 612 000
1222 Allmän sjukförsäkringsavgift	0	0	0	4 721 000	0	−4 721 000
1231 Barnomsorgsavgift	8 780 000	8 511 000	−269 000	1 496 000	400 000	−1 096 000
1241 Utbildningsavgift	1 143 000	1 103 000	−40 000	152 000	0	−152 000
1251 Övriga socialavgifter, netto	7 371 000	7 081 000	−290 000	1 509 000	3 764 000	2 255 000
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinstitutets verksamhet	416 000	502 000	86 000	276 000	552 000	276 000
1281 Allmän löneavgift	213 000	173 000	−40 000	0	0	0
1291 Särskild löneskatt	5 842 000	5 947 000	105 000	5 234 000	6 670 000	1 436 000
1300 Skatt på egendom:	**25 654 000**	**25 176 684**	**−477 316**	**25 377 000**	**24 585 077**	**−791 923**
1310 Skatt på fast egendom:	*16 570 000*	*16 537 684*	*−32 316*	*16 267 000*	*16 654 077*	*387 077*
1311 Skogsvårdsavgifter	429 000	425 000	−4 000	107 000	106 000	−1 000
1312 Fastighetsskatt	16 141 000	16 112 684	−28 316	16 160 000	16 548 077	388 077
1320 Förmögenhetsskatt:	*2 509 000*	*2 509 000*	*0*	*2 235 000*	*1 106 000*	*−1 129 000*
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	2 447 000	2 447 000	0	2 170 000	1 041 000	−1 129 000
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	62 000	62 000	0	65 000	65 000	0
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:	*1 375 000*	*1 375 000*	*0*	*1 375 000*	*1 375 000*	*0*
1331 Arvsskatt	1 100 000	1 100 000	0	1 100 000	1 100 000	0
1332 Gåvoskatt	275 000	275 000	0	275 000	275 000	0

Inkomsttitel	1992/93			1993/94		
	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)
1340 Övrig skatt på egendom:	*5 200 000*	*4 755 000*	*−445 000*	*5 500 000*	*5 450 000*	*−50 000*
1341 Stämpelskatt	5 200 000	4 755 000	−445 000	5 500 000	5 450 000	−50 000
1400 Skatt på varor och tjänster:	**186 840 300**	**186 112 300**	**−728 000**	**192 849 615**	**190 177 615**	**−2 672 000**
1410 Allmänna försäljningsskatter:	*116 600 000*	*115 850 000*	*−750 000*	*116 500 000*	*114 500 000*	*−2 000 000*
1411 Mervärdesskatt	116 600 000	115 850 000	−750 000	116 500 000	114 500 000	−2 000 000
1420,1430 Skatt på specifika varor:	*56 068 300*	*56 125 300*	*57 000*	*63 647 500*	*63 145 500*	*−502 000*
1421 Bensinskatt	20 600 000	20 600 000	0	23 600 000	23 600 000	0
1422 Särskilda varuskatter	675 000	675 000	0	150 000	0	−150 000
1423 Försäljningsskatt på motorfordon	1 315 000	1 315 000	0	1 580 000	1 580 000	0
1424 Tobaksskatt	7 027 000	7 200 000	173 000	8 265 000	8 000 000	−265 000
1425 Skatt på spritdrycker	6 060 000	5 900 000	−160 000	6 000 000	5 990 000	−10 000
1426 Skatt på vin	3 130 000	2 920 000	−210 000	3 220 000	3 100 000	−120 000
1427 Skatt på malt- och läskedrycker	2 676 000	2 690 000	14 000	2 655 000	2 698 000	43 000
1428 Energiskatt	13 245 000	13 500 000	255 000	17 037 000	17 037 000	0
1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle	500	500	0	500	500	0
1431 Särskild skatt på elektrisk kraft från kärnkraftverk	125 000	110 000	−15 000	140 000	140 000	0
1432 Kassettskatt	105 300	105 300	0	0		0
1433 Skatt på videobandspelare	75 500	75 500	0	0		0
1434 Skatt på viss elektrisk kraft	970 000	970 000	0	933 000	933 000	0
1435 Särskild skatt mot försurning	64 000	64 000	0	67 000	67 000	0
1440 Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:	*200 000*	*200 000*	*0*	*200 000*	*200 000*	*0*
1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott	200 000	200 000	0	200 000	200 000	0
1450 Skatt på tjänster:	*1 462 000*	*1 412 000*	*−50 000*	*1 442 000*	*1 257 000*	*−185 000*
1451 Reseskatt	350 000	300 000	−50 000	310 000	125 000	−185 000
1452 Skatt på annonser och reklam	1 002 000	1 002 000	0	1 012 000	1 012 000	0
1454 Skatt på spel	110 000	110 000	0	120 000	120 000	0
1460 Skatt på vägtrafik:	*7 175 000*	*7 175 000*	*0*	*5 455 000*	*5 455 000*	*0*
1461 Fordonsskatt	4 050 000	4 050 000	0	4 120 000	4 120 000	0
1462 Kilometerskatt	3 125 000	3 125 000	0	1 335 000	1 335 000	0
1470 Skatt på import:	*4 990 000*	*4 990 000*	*0*	*5 185 115*	*5 185 115*	*0*
1471 Tullmedel	4 990 000	4 990 000	0	5 185 115	5 185 115	0
1480 Övriga skatter på varor och tjänster:	*345 000*	*360 000*	*15 000*	*420 000*	*435 000*	*15 000*
1481 Övriga skatter på varor och tjänster	345 000	360 000	15 000	420 000	435 000	15 000
1500 Avräkningsskatt	**7 786 000**	**7 786 000**	**0**	**0**	**0**	**0**
1511 Avräkningsskatt	7 786 000	7 786 000	0	0	0	0
2000 Inkomster av statens verksamhet:	**43 128 477**	**43 906 085**	**777 608**	**27 992 967**	**28 186 278**	**193 311**
2100 Rörelseöverskott:	**11 601 192**	**11 927 254**	**326 062**	**11 595 399**	**11 569 636**	**−25 763**
2110 Affärsverkens inlevererade överskott:	*2 449 593*	*2 347 385*	*−102 208*	*1 548 994*	*1 406 616*	*−142 378*

Inkomsttitel	1992/93			1993/94		
	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)
2111 Postverkets inlevererade överskott	50 344	50 149	−195	49 388	49 134	−254
2112 Televerkets inlevererade överskott	1 000 000	850 000	−150 000	1 000 000	850 000	−150 000
2113 Statens järnvägars inlevererade överskott	0	0	0	0	0	0
2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott	183 000	180 404	−2 596	185 000	177 529	−7 471
2116 Affärsverket svenska kraftnäts inlevererade utdelning	175 000	175 000	0	193 000	194 600	1 600
2117 Domänverkets inlevererade överskott	900 000	938 066	38 066	0	0	0
2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott	51 070	50 966	−104	50 425	50 153	−272
2119 Affärsverket svenska kraftnäts inleverans av motsvarighet till statlig skatt	90 179	102 800	12 621	71 181	85 200	14 019
2120 Övriga myndigheters inlevererade överskott:	*322 699*	*278 299*	*−44 400*	*179 000*	*179 000*	*0*
2123 Inlevererat överskott av uthyrning av ADB−utrustning	138 699	138 699	0	0	0	0
2124 Inlevererat överskott av Riksgäldskontorets garantiverksamhet	184 000	139 600	−44 400	179 000	179 000	0
2130 Riksbankens inlevererade överskott:	*7 000 000*	*7 300 000*	*300 000*	*7 900 000*	*7 900 000*	*0*
2131 Riksbankens inlevererade överskott	7 000 000	7 300 000	300 000	7 900 000	7 900 000	0
2150 Överskott från spelverksamhet:	*1 828 900*	*2 001 570*	*172 670*	*1 967 405*	*2 084 020*	*116 615*
2151 Tipsmedel	1 096 800	1 190 500	93 700	1 198 700	1 232 400	33 700
2152 Lotterimedel	732 100	811 070	78 970	768 705	851 620	82 915
2200 Överskott av statens fastighetsförvaltning:	**1 850 000**	**1 850 000**	**0**	**500 000**	**500 000**	**0**
2210 Överskott av fastighetsförvaltning:	*1 850 000*	*1 850 000*	*0*	*500 000*	*500 000*	*0*
2214 Överskott av byggnadsstyrelsens verksamhet	1 850 000	1 850 000	0	500 000	500 000	0
2300 Ränteinkomster:	**7 875 580**	**8 382 460**	**506 880**	**5 463 822**	**5 505 727**	**41 905**
2310,2320 Räntor på näringslån:	*158 845*	*158 845*	*0*	*150 295*	*150 540*	*245*
2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	11 327	11 327	0	11 455	11 455	0
2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	122	122	0	113	113	0
2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	1 100	1 100	0	800	800	0
2321 Ränteinkomster på skogsväglån	12	12	0	9	9	0
2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	94 436	94 436	0	87 345	87 345	0

Inkomsttitel	1992/93			1993/94		
	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)
2323 Räntor på övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 500	1 500	0	1 500	1 500	0
2325 Räntor på Postverkets statslån	50 348	50 348	0	49 073	49 318	245
2330 Räntor på bostadslån:	*4 908 100*	*5 302 100*	*394 000*	*4 030 890*	*4 091 885*	*60 995*
2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	4 906 000	5 300 000	394 000	4 029 000	4 090 000	61 000
2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	100	100	0	90	85	−5
2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket	2 000	2 000	0	1 800	1 800	0
2340 Räntor på studielån:	*18 640*	*18 640*	*0*	*18 340*	*15 140*	*−3 200*
2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	140	140	0	140	140	0
2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	18 500	18 500	0	18 200	15 000	−3 200
2350 Räntor på energisparlån:	*216 000*	*250 000*	*34 000*	*166 000*	*156 000*	*−10 000*
2351 Räntor på energisparlån	216 000	250 000	34 000	166 000	156 000	−10 000
2360 Räntor på medel avsatta till pensioner:	*7 000*	*7 000*	*0*	*7 000*	*7 000*	*0*
2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	7 000	7 000	0	7 000	7 000	0
2370 Räntor på beredskapslagring:	*590 132*	*643 582*	*53 450*	*647 523*	*644 393*	*−3 130*
2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	590 132	643 582	53 450	647 523	644 393	−3 130
2380,2390 Övriga ränteinkomster:	*1 976 863*	*2 002 293*	*25 430*	*443 774*	*440 769*	*−3 005*
2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån	200	100	−100	0	0	0
2385 Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler	60	60	0	60	60	0
2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	13 000	11 000	−2 000	12 000	9 000	−3 000
2389 Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder	50	50	0	50	45	−5
2391 Ränteinkomster på mark förvärv för jordbrukets rationalisering	700	700	0	700	700	0
2392 Räntor på intressemedel	4 283	4 283	0	4 283	4 283	0
2394 Övriga ränteinkomster	255 570	255 570	0	249 681	249 681	0
2395 Räntor på särskilda räkningar i Riksbanken	500 000	527 530	27 530	177 000	177 000	0
2396 Ränteinkomster pa det av byggnadsstyrelsen förvaltade kapitalet	1 203 000	1 203 000	0	0	0	0
2400 Aktieutdelning:	**2 218 000**	**2 218 000**	**0**	**2 328 000**	**2 328 000**	**0**
2410 Inkomster av statens aktier:	*2 218 000*	*2 218 000*	*0*	*2 328 000*	*2 328 000*	*0*
2411 Inkomster av statens aktier	2 218 000	2 218 000	0	2 328 000	2 328 000	0

Inkomsttitel	1992/93			1993/94		
	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)
2500 Offentligrättsliga avgifter:	**10 790 111**	**10 714 255**	**−75 856**	**5 119 235**	**5 007 055**	**−112 180**
2511 Expeditions- och ansökningsavgifter	1 134 138	1 024 138	−110 000	1 182 538	1 055 538	−127 000
2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram	7 500	7 500	0	7 500	7 500	0
2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkningen	1	1	0	1	1	0
2528 Avgifter vid bergsstaten	5 212	5 212	0	6 205	6 205	0
2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet	9 900	9 900	0	9 900	9 900	0
2531 Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register	38 550	38 550	0	19 050	19 050	0
2532 Avgifter vid kronofogdemyndigheterna	0	0	0	905 000	905 000	0
2534 Vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon	189 382	181 532	−7 850	196 029	181 532	−14 497
2535 Avgifter för statliga garantier	25 910	87 197	61 287	182 909	182 909	0
2536 Lotteriavgifter	1 600	1 600	0	1 605	1 605	0
2537 Miljöskyddsavgift	89 060	89 060	0	89 060	89 060	0
2538 Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	151 329	166 936	15 607	151 091	166 350	15 259
2539 Täktavgift	35 227	35 227	0	40 767	40 767	0
2541 Avgifter vid Tullverket	73 700	67 700	−6 000	75 500	73 000	−2 500
2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	5 000	5 000	0	5 000	5 000	0
2543 Skatteutjämningsavgift	8 759 000	8 759 000	0	1 396 000	1 396 000	0
2545 Närradioavgifter	4 608	4 608	0	4 608	4 608	0
2547 Avgifter för Telestyrelsens verksamhet	3 873	3 873	0	3 485	3 485	0
2548 Avgifter för Finansinspektionens verksamhet	91 000	61 900	−29 100	107 000	96 500	−10 500
2549 Avgifter för provning vid riksprovplats	8 475	8 475	0	3 727	3 727	0
2551 Avgifter från kärnkraftverken	154 184	154 184	0	159 895	171 953	12 058
2552 Övriga offentligrättsliga avgifter	2 462	2 662	200	572 365	587 365	15 000
2600 Försäljningsinkomster:	**1 219 715**	**1 142 923**	**−76 792**	**1 211 615**	**1 322 140**	**110 525**
2611 Inkomster vid kriminalvården	202 000	202 000	0	210 000	210 000	0
2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	84 615	84 615	0	84 615	84 615	0
2625 Utförsäljning av beredskapslager	221 600	182 300	−39 300	150 000	337 000	187 000
2626 Inkomster vid Banverket	711 500	674 008	−37 492	767 000	690 525	−76 475
2700 Böter m.m.:	**897 379**	**914 693**	**17 314**	**1 094 896**	**1 023 720**	**−71 176**
2711 Restavgifter och dröjsmålsavgifter	537 964	554 000	16 036	730 327	647 000	−83 327
2712 Bötesmedel	359 239	360 643	1 404	364 393	376 670	12 277
2713 Vattenföroreningsavgift	176	50	−126	176	50	−126

Inkomsttitel	1992/93			1993/94		
	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)
2800 Övriga inkomster av statens verksamhet:	**6 676 500**	**6 756 500**	**80 000**	**680 000**	**930 000**	**250 000**
2811 Övriga inkomster av statens verksamhet	6 676 500	6 756 500	80 000	680 000	930 000	250 000
3000 Inkomster av försåld egendom:	**4 357 500**	**4 357 500**	**0**	***1 000***	***1 000***	**0**
3100 Inkomster av försålda byggnader och maskiner:	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
3110 Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
3113 Statens järnvägars inkomster av försålda fastigheter och maskiner	0	0	0	0	0	0
3120 Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0	0	0	0	0	0
3200 Övriga inkomster av markförsäljning:	**1 000**	**1 000**	**0**	**1 000**	**1 000**	**0**
3211 Övriga inkomster av markförsäljning	1 000	1000	0	1 000	1000	0
3300 Övriga inkomster av försåld egendom:	**4 356 500**	**4 356 500**	**0**	**0**	**0**	**0**
3311 Inkomster av statens gruvegendom	31 500	31 500	0	0	0	0
3312 Övriga inkomster av försåld egendom	4 325 000	4 325 000	0	0	0	0
4000 Återbetalning av lån:	**7 582 735**	**5 686 161**	**−1 896 574**	**6 160 896**	**6 114 806**	**−46 090**
4100 Återbetalning av näringslån:	**125 031**	**128 367**	**3 336**	**125 361**	**128 641**	**3 280**
4110 Återbetalning av industrilån:	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
4120 Återbetalning av jordbrukslån:	*30 527*	*30 527*	*0*	*30 853*	*30 853*	*0*
4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	30 527	30 527	0	30 853	30 853	0
4130 Återbetalning av övriga näringslån:	*94 504*	*97 840*	*3 336*	*94 508*	*97 788*	*3 280*
4131 Återbetalning av vattenkraftslån	182	182	0	268	268	0
4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	2 600	2 600	0	2 600	2 600	0
4135 Återbetalning av skogsvägslån	38	38	0	37	37	0
4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	88 164	88 220	56	88 083	88 083	0
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 800	1 800	0	1 800	1 800	0

Inkomsttitel	1992/93			1993/94		
	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)	Enligt budgetproposition	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (−)
4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	1 720	5 000	3 280	1 720	5 000	3 280
4200 Återbetalning av bostadslån m.m.:	**4 502 280**	**2 702 400**	**−1 799 880**	**3 002 060**	**3 002 150**	**90**
4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande	4 500 000	2 700 000	−1 800 000	3 000 000	3 000 000	0
4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	380	500	120	360	450	90
4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Boverket	1 900	1 900	0	1 700	1 700	0
4300 Återbetalning av studielån:	**2 525 110**	**2 475 140**	**−49 970**	**2 610 110**	**2 610 140**	**30**
4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	110	140	30	110	140	30
4312 Återbetalning av allmänna studielån	4 000	4 000	0	4 000	4 000	0
4313 Återbetalning av studiemedel	2 521 000	2 471 000	−50 000	2 606 000	2 606 000	0
4400 Återbetalning av energisparlån:	**300 000**	**250 000**	**−50 000**	**300 000**	**250 000**	**−50 000**
4411 Återbetalning av energisparlån	300 000	250 000	−50 000	300 000	250 000	−50 000
4500 Återbetalning av övriga lån:	**130 314**	**130 254**	**−60**	**123 365**	**123 875**	**510**
4514 Återbetalning av lån för studentkårslokaler	200	230	30	180	180	0
4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	7 000	7 000	0	6 500	7 000	500
4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	5 000	5 000	0	5 000	5 000	0
4517 Återbetalning från Portugalfonden	5 500	5 500	0	5 500	5 500	0
4519 Återbetalning av statens bosättningslån	300	150	−150	0	0	0
4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	90	150	60	80	90	10
4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	50 000	50 000	0	45 000	45 000	0
4526 Återbetalning av övriga lån	62 224	62 224	0	61 105	61 105	0
5000 Kalkylmässiga inkomster:	**14 990**	**835 672**	**820 682**	**1 600 034**	**3 208 034**	**1 608 000**
5100 Avskrivningar och amorteringar:	**1 100 490**	**1 571 172**	**470 682**	**2 530 034**	**2 489 034**	**−41 000**
5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
5113 Statens järnvägars avskrivningar	0	0	0	0	0	0
5120 Avskrivningar på fastigheter:	*210 000*	*210 000*	*0*	*0*	*0*	*0*
5121 Avskrivningar pa fastigheter	210 000	210 000	0	0	0	0

Inkomsttitel	1992/93 Enligt budgetproposition	1992/93 Enligt RRVs beräkning	1992/93 Ökning ( ) Minskning (−)	1993/94 Enligt budgetproposition	1993/94 Enligt RRVs beräkning	1993/94 Ökning ( ) Minskning (−)
5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:	*150 000*	*200 000*	*50 000*	*167 760*	*167 760*	*0*
5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader	150 000	200 000	50 000	167 760	167 760	0
5140 Övriga avskrivningar:	*740 490*	*1 161 172*	*420 682*	*2 362 274*	*2 321 274*	*−41 000*
5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	727 190	1 147 872	420 682	2 349 374	2 308 374	−41 000
5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	13 300	13 300	0	12 900	12 900	0
5200 Statliga pensionsavgifter, netto:	**−1 137 000**	**−787 000**	**350 000**	**−930 000**	**719 000**	**1 649 000**
5211 Statliga pensionsavgifter, netto	−1 137 000	−787 000	350 000	−930 000	719 000	1 649 000
5300 Statliga avgifter:	**51 500**	**51 500**	**0**	**0**	**0**	**0**
5311 Avgifter för företagshälsovård	51 500	51 500	0	0	0	0
SUMMA INKOMSTER	**381 228 002**	**374 281 402**	**−6 946 600**	**358 351 512**	**343 109 010**	**−15 242 502**

gotab 43571, Stockholm 1993

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m., budgetåret 1993/94

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden m.m.

Inledning

I regeringens proposition 1992/93:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94 upptogs under utgiftsanslaget XVI. Räntor på statsskulden, m.m. ett - efter samråd med Riksgäldskontoret - preliminärt beräknat belopp på 95 000 000 000 kr. I bilaga 17 till budgetpropositionen 1993 angående Räntor på statsskulden, m.m. erinrades om att under senare år förslaget i budgetpropositionerna reviderats i kompletteringspropositionerna och att avsikten därför var att återkomma till riksdagen i kompletteringspropostionen med förslag till beräkning av anslag för statsskuldräntorna avseende budgetåret 1993/94.

Riksgäldskontoret har överlämnat förslag till beräkning av anslaget Räntor på statsskulden, m.m. budgetåret 1993/94. Samtidigt har Riksgäldskonotet lämnat en översikt över utvecklingen av ränteutgifter för statsskulden, m.m. under några år bakåt i tiden samt en förnyad beräkning av dessa utgifter för innevarande budgetår.

Ränteutgifter för statsskulden, m m 1987/88 - 1991/92

Tabell 1. Ränteutgifter för statsskulden, m.m.
Miljarder kronor

Budgetår	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Räntor på lån i svenska kronor	48,8	45,1	53,5	57,8	59,8
Räntor på lån i utländsk valuta	9,8	8,3	8,6	7,3	6,7
Valutadifferenser (netto)	-5,0	-0,3	2,3	-0,3	0,6
Inkomsträntor	-0,7	-0,7	-1,6	-3,5	-4,0
Övrigt	0,5	0,8	0,9	-0,3	-3,1
Summa	**53,4**	**53,2**	**63,7**	**61,0**	**60,0**

Från mitten av 1970-talet ökade statsskulden kraftigt år för år under en tioårsperiod till 609,2 miljarder kronor vid slutet av budgetåret 1986/87. Fr.o.m. budgetåret 1985/86 avtog dock ökningstakten och under 1987/88-1989/90 minskade statsskulden successivt till 582,5 miljarder kronor. Därefter har statsskulden åter ökat till 711,0 miljarder kronor vid utgången av budgetåret 1991/92, vilket motsvarar ca 50 % av BNP. Budgetåret 1984/85 motsvarade statsskulden 68 % av BNP och minskade därefter kontinuerligt som andel av BNP ner till ca 45 % 1990/91.

Räntorna på statsskulden m.m. (netto) ökade kraftigt från 1970-talets slut och var som högst budgetåret 1984/85 med 75,2 miljarder kronor motsvarande 23 % av statsbudgetens totala utgifter. Därefter minskade ränteutgifternas m.m. andel av de totala utgifterna och 1991/92 utgjorde de 12,5 % motsvarande 60,0 miljarder kronor.

Den största utgiftsposten inom anslaget Räntor på statsskulden, m.m. utgörs av ränteutgifterna. En annan stor post är realiserade valutadifferen-

ser. På anslaget redovisas också andra inkomster och utgifter, främst ränteinkomster från Riksgäldskontorets utlåningsverksamhet, uppkomna kursvinster och kursförluster samt inkomster/utgifter från över- resp. underkurs vid emissioner.

I tabell 1 redovisas ränteutgifterna för statsskulden, m.m. under de senast förflutna fem budgetåren. Ränteutgifterna för lån i svenska kronor har ökat successivt. Nedgången under 1988/89 beror på att en omläggning av redovisningen av räntor på statsskuldväxlar medförde en engångseffekt av minskade ränteutgifter med 6,9 miljarder kronor. Räntorna på lån i utländsk valuta minskade i takt med minskad valutaupplåning.

Som framgår av tabellen har förändringen av de totala utgifterna för statsskulden även varit beroende av utvecklingen av realiserade valutadifferenser uppkomna i samband med inlösen och amortering av lån i utländsk valuta. Under de i tabellen redovisade senaste fem budgetåren har valutadifferenserna svängt mellan valutaförlust (netto) med 2,3 miljarder kronor och valutavinst (netto) med 5,0 miljarder kronor. Budgetåret 1991/92 redovisades valutaförlust på 0,6 miljarder kronor.

Trots kraftigt ökat lånebehov under budgetåren 1990/91 och 1991/92 minskade de totala ränteutgifterna m.m. för statsskulden. Detta förklaras av att Riksgäldskontoret under senare år ökat kreditgivningen till affärsverk, myndigheter och statliga bolag och därmed också fått ökade ränteinkomster. Under 1991/92 uppstod också stora inkomster i form av överkurs vid obligationsemissioner (uppgäld). Vidare minskade ränteutgifterna genom att Riksbankens rekvisitioner av statsskuldväxlar i december 1991 medförde en omperiodisering av ränteutgifter, netto, från budgetåret 1991/92 till 1992/93. Därtill kommer att ränteläget föll budgetåret 1991/92 jämfört med 1990/91.

Ränteutgifter m.m. 1992/93 och 1993/94

Anslaget Räntor på statsskulden, m.m. har i statsbudgeten för budgetåret 1992/93 upptagits till 69,0 miljarder kronor och i budgetpropositionen 1993 har för budgetåret 1993/94 upptagits ett beräknat belopp av 95,0 miljarder kronor. De senaste årens relativt kraftiga stegring beror främst på stigande budgetunderskott och på en alltmer omfattande kreditgivning från Riksgäldskontorets sida. I tabell 2 redovisas inkomst- och utgiftsstat för i statsbudgeten för 1992/93 upptaget belopp och nu reviderad beräkning samt förslag avseende budgetåret 1993/94.

Tabell 2. Beräknade räntor på statsskulden, m.m.
Tusental kronor

	Enligt statsbudgeten 1992/93	Reviderad beräkning 1992/93	Förslag 1993/94
Utgifter			
Räntor på lån i svenska kronor	71 360 000	68 425 000	75 465 000
Räntor på lån i utländsk valuta	5 500 000	17 800 000	24 700 000
Valutaförluster	500 000	38 400 000	11 300 000
Underkurs vid emissioner (kapitalrabatter)	1	2 500 000	1
Kursförluster	1	2 500 000	1
Depositioner på lån i utländsk valuta	1	25 000	1
Summa utgifter	**77 360 003**	**129 650 000**	**111 465 003**
Inkomster			
Räntor på lån i svenska kronor	7 300 000	7 200 000	15 000 000
Räntor på lån i utländsk valuta	400 000	400 000	400 000
Valutavinster	600 000	36 500 000	1 000 000
Överkurs vid emission (uppgäld)	1	7 500 000	1
Kursvinster	1	5 000 000	1
Preskriberade obligationer kuponger och vinster	60 001	50 000	65 001
Summa inkomster	**8 360 003**	**56 650 000**	**16 465 003**
Summa nettoutgifter	**69 000 000**	**73 000 000**	**95 000 000**

Budgetåret 1992/93

En förnyad beräkning av anslaget räntor på statsskulden, m.m. visar att utgifterna för innevarande budgetår blir större än vad som angetts i statsbudgeten, 73,0 miljarder kronor mot i statsbudgeten 69,0 miljarder kronor.

Ökningen av anslagsbelastningen sammanhänger främst med ett ökat lånebehov. Riksgäldskontoret har, på Riksbankens begäran, med början i september 1992 i två omgångar genomfört en omfattande upplåning i utländsk valuta för Riksbankens räkning. Denna syftade dels till att förstärka valutareserven som ett led i försvaret av den fasta växelkursen och dels till att underlätta svenska bankers finansiering i utländsk valuta. Valutaskulden ökade från 51 miljarder kronor vid utgången av augusti 1992 till 304 miljarder kronor vid utgången av mars 1993. Av ökningen utgörs 50 miljarder kronor av uppskrivning av skulden till följd av deprecieringen. Influtet belopp till följd av valutaupplåningen uppgår således till 203 miljarder kronor. Valutalånenormen har slopats under innevarande budgetår, vilket har möjliggjort att den första omgången upplåning motsvarande 100 miljarder kronor har kunnat användas för att minska upplåningen på den inhemska marknaden medan den resterande delen av valutalikviderna placerats på särskilt räntebärande inlåningskonto i Riksbanken.

Framförallt till följd av dessa förhållanden beräknas räntorna för lån i svenska kronor minska med netto 2,8 miljarder kronor i förhållande till upptaget belopp i statsbudgeten. Faktorer som verkat i motsatt riktning

är den höga räntenivån under en stor del av hösten 1992 samt rekvisitioner av statsskuldväxlar från Riksbankens sida till höga räntor i september 1992.

En annan betydande utgifts-/ inkomstpost i svenska kronor är underkurser/överkurser i samband med emissioner av obligationer. Om kupongräntan på en obligation är lägre/högre än den ränta till vilken obligationen emitteras resulterar detta i en kompenserande underkurs/överkurs på obligationen. En överkurs medför en omedelbar inkomst för Riksgäldskontoret. Å andra sidan kommer kontoret att under de följande åren av obligationens löptid att betala en högre löpande ränta än vad räntenivån vid emissionstillfället motiverar. Hittills under budgetåret har emissionerna av obligationer medfört betydande överkurser netto som tillförts anslaget som inkomster, varför beräkningen för budgetåret som helhet nu pekar på att överkurserna netto kommer att uppgå till 5 miljarder kronor.

Räntorna på lån i utländsk valuta beräknas öka med hela 12,3 miljarder kronor. Realiserade valutadifferenser beräknas nu resultera i en förlust på 1,9 miljarder netto. Tredubblingen av ränteutgifterna på lån i utländsk valuta beror på den kraftiga ökningen av valutaskulden som ägt rum sedan september förra året samt den kraftiga deprecieringen av den svenska kronan de senaste fem månaderna. Att valutaförlusterna (netto) beräknas uppgå till endast 1,9 miljarder kronor trots den kraftiga försvagningen av kronan beror på att Riksgäldskontoret under budgetåret väntas erhålla kompensation från Riksbanken för de valutaförluster som med nu gällande valutakurser uppstår i framtiden på den av Riksbanken begärda särskilda upplåningen för det svenska banksystemets räkning.

Den under hösten och vintern för Riksbankens räkning företagna upplåningen hade en mycket kort genomsnittlig räntebindningstid - mindre än 0,5 år. I syfte att dra upp skuldens genomsnittliga räntebindningstid i överensstämmelse med gällande ramar och riktlinjer för statens valutaskuld har kontoret avslutat ett stort antal valuta- och ränteswappar där kontoret huvudsakligen varit mottagare av en fast och betalare av en rörlig ränta. En stor del av de swappar som nu avslutats (med kontantbetalningar till eller från kontoret) hade ursprungligen ingåtts för att dra nytta av en förutsedd nedgång i det internationella ränteläget. Med den nedgång i ränteläget som faktiskt inträffat under 1992 och hittills under 1993 har dessa swappar blivit utomordentligt värdefulla för kontoret. Hittills har 92 swappar avslutats med kontantbetalningar. Resultatet har blivit att 3,0 miljarder kronor (netto) betalats in till kontoret. Samtidigt uppnåddes en betydande förlängning av skuldens genomsnittliga räntebindningstid från drygt 0,5 till ca 1 år.

Budgetåret 1993/94

I 1993 års budgetproposition har anslaget Räntor på statsskulden, m.m. upptagits med ett beräknat belopp på 95,0 miljarder kronor. Medel för Riksgäldskontoret att anvisas på anslaget Räntor på statsskulden, m.m. för budgetåret 1993/94 beräknas nu till samma belopp som i budgetpro-

positionen. Specifikationen av beräkningarna framgår av tabell 2.

Som beräkningsteknisk förutsättning för räntekalkyleringen ligger ett antaget nettoupplåningsbehov för budgetåret 1993/94 i storleksordningen 270 miljarder kronor. Kalkyleringen av räntor har skett utifrån räntenivån i början av april 1993.

Att det totala anslagsbeloppet beräknas till samma belopp som i budgetpropositionen trots att lånebehovet har ökat sammanhänger bl.a. med den förlängning av statsskuldens löptid som nu sker. Därigenom minskar stocken av kortfristiga statsskuldväxlar till förmån för långfristiga obligationer. Effekten blir att en större del av räntebetalningarna skjuts framåt i tiden, vilket allt annat lika minskar anslagsbelastningen under budgetåret 1993/94. Nedgången i marknadsräntorna sedan beräkningen till budgetpropositionen medverkar också till att den beräknade anslagsbelastningen hålls nere.

Omläggningen av upplåningen i riktning mot ökad andel valutaupplåning gör att ränteutgifterna netto i svenska kronor hålls på ungefär oförändrad nivå mellan budgetåren 1992/93 och 1993/94. Ränteutgifterna och ränteinkomsterna brutto i svenska kronor ökar däremot kraftigt till följd av en snabb expansion av kontorets kreditgivning, bl a till arbetsmarknadsfonden.

Ränteutgifterna för lån i utländsk valuta beräknas till följd av den omfattande valutaupplåningen som skett stiga med ca 7 miljarder kronor mellan budgetåren. Valutaförlusterna netto beräknas öka med 8,4 miljarder kronor då deprecieringens effekter får fullt genomslag på resultatet under kommande budgetår.

Känslighetsanalys

Statsskuldräntornas storlek är i hög grad beroende av räntenivån. Upplåningens inriktning på olika låneinstrument är också av betydelse. Kalkyleringen av räntorna avseende såväl budgetåret 1992/93 som budgetåret 1993/94 har skett utifrån räntenivån i början av april 1993.

För att belysa känsligheten i beräkningarna kan det vara av intresse att något närmare redovisa effekterna av ändrade antaganden om räntenivå m.m. En förändring i räntenivån slår givetvis inte omedelbart igenom på hela statsskulden utan enbart på låneformer med rörlig ränta och på nyupplåning. Efter hand får den effekt på upplåning som sker för att omsätta förfallande lån med bunden ränta.

För skulden i svenska kronor inklusive utlåningen i svenska kronor medför en förändring i räntenivån med en procentenhet från 1 juli 1993 inga större förändringar i ränteutgifterna netto för budgetåret 1993/94. Detta beror på att det till följd av neddragningen av statsskuldväxelstocken och den kvarvarande räntebärande inlåningen i Riksbanken orsakat av den omfattande valutaupplåningen i stort sett råder balans mellan Riksgäldskontorets kortfristiga tillgångar och skulder. En ränteförändring påverkar därför inkomsterna ungefär lika mycket som skulderna.

Vad beträffar räntor för lån i utländsk valuta skulle en ränteförändring med en procentenhet från 1 juli 1993 leda till att ränteutgifterna, under

i övrigt oförändrade förhållanden, förändras med ca 1,8 miljarder kronor för budgetåret 1993/94.

En förändring av kronans värde med 1% medför en förändring av valutadifferenserna, (netto), med ca 1 miljard kronor för budgetåret 1993/94.

gotab 43618, Stockholm 1993

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94

Prop. 1992/93:150
Bilaga 1.5

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94

Förändringar i förslaget till statsbudget budgetåret 1993/94

Inkomster

	Budget-propositionen 1000-tal kr.		Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Skatter	322 596 615	-	12 517 623	310 078 992
Inkomster av statens verksamhet	27 992 967	+	193 311	28 186 278
Inkomster av försåld egendom	1 000		0	1 000
Återbetalning av lån	6 160 896	-	46 090	6 114 806
Kalkylmässiga inkomster	1 600 034	+	108 000	1 708 034
Summa	**358 351 512**	**-**	**12 262 402**	**346 089 110**

Underskott	**191 222 261**
	537 311 371

Förändringar i förslaget till statsbudget budgetåret 1993/94

Utgifter

	Budget-propositionen 1000-tal kr.		Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Kungliga hov- och slottsstaterna	65 226		-	65 226
Justitiedepartementet	19 030 169	+	109 732	19 139 901
Utrikesdepartementet	16 103 498	-	1 635	16 101 863
Försvarsdepartementet	38 902 745		-	38 902 745
Socialdepartementet	117 721 443	+	8 845 268	126 566 711
Kommunikationsdepartementet	17 387 231	-	1 770 077	15 617 154
Finansdepartementet	96 871 154	+	201 857	97 073 011
Utbildningsdepartementet	29 656 648	+	8 916 644	38 573 292
Jordbruksdepartementet	6 966 627	+	37 045	7 003 672
Arbetsmarknadsdepartementet	47 232 449	-	22 851	47 209 598
Kulturdepartementet	15 898 349	+	29 584	15 927 933
Näringsdepartementet	4 250 937	+	7 586	4 258 523
Civildepartementet	2 179 650	+	48 593	2 228 243
Miljö- och naturresurs-departementet	2 064 371	+	194 150	2 258 521
Riksdagen och dess myndigheter	866 778	+	17 200	883 978
Räntor på statsskulden	95 000 000		-	95 000 000
Oförutsedda utgifter	1 000		-	1 000
Summa:	**510 198 275**		**+ 16 613 096**	**526 811 371**
Minskning av anslagsbehållningar	4 500 000		0	4 500 000
Beräknat tillkommande utgifts-behov, netto	6 000 000		0	6 000 000
Summa:	**520 698 275**		**+ 16 613 096**	**537 311 371**

Specifikation av statsbudgetens inkomster under budgetåret 1993/94

1993/94	Tusental kronor		
1000 Skatter:			
1100 Skatt på inkomst:			
1110 Fysiska personers inkomstskatt:			
1111 Fysiska personers inkomstskatt	10 542 000	*10 542 000*	
1120 Juridiska personers inkomstskatt:			
1121 Juridiska personers inkomstskatt	18 402 000		
1122 Avskattning av företagens reserver	3 934 200		
1123 Beskattning av tjänstegruppliv	1 150 000	*23 486 200*	
1130 Ofördelbara inkomstskatter:			
1131 Ofördelbara inkomstskatter	2 281 000	*2 281 000*	
1140 Övriga inkomstskatter:			
1141 Kupongskatt	450 000		
1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	0		
1143 Bevillningsavgift	5 000		
1144 Lotterivinstskatt	3 043 000	*3 498 000*	**39 807 200**
1200 Lagstadgade socialavgifter:			
1211 Folkpensionsavgift	36 464 000		
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	7 100 100		
1231 Barnomsorgsavgift	400 000		
1241 Vuxenutbildningsavgift	0		
1251 Övriga socialavgifter, netto	3 145 000		
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinsitutets verksamhet	552 000		
1291 Särskild löneskatt	6 670 000	*54 331 100*	**54 331 100**
1300 Skatt på egendom:			
1310 Skatt på fast egendom:			
1311 Skogsvårdsavgifter	106 000		
1312 Fastighetsskatt	16 548 077	*16 654 077*	
1320 Förmögenhetsskatt:			
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	1 041 000		
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	65 000	*1 106 000*	
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:			
1331 Arvsskatt	1 100 000		
1332 Gåvoskatt	275 000	*1 375 000*	
1340 Övrig skatt på egendom:			
1341 Stämpelskatt	5 450 000	*5 450 000*	**24 585 077**
1400 Skatt på varor och tjänster:			
1410 Allmänna försäljningsskatter:			
1411 Mervärdesskatt	115 938 000	*115 938 000*	
1420, 1430 Skatt på specifika varor:			
1421 Bensinskatt	23 600 000		
1422 Särskilda varuskatter	0		
1423 Försäljningsskatt på motorfordon	1 580 000		
1424 Tobaksskatt	8 000 000		
1425 Skatt på spritdrycker	5 990 000		
1426 Skatt på vin	3 100 000		

1993/94		Tusental kronor		
	1427 Skatt på malt- och läskedrycker	2 698 000		
	1428 Energiskatt	16 972 000		
	1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränslen	500		
	1431 Särskild skatt på elektrisk kraft från kärnkraftverk	140 000		
	1434 Skatt på viss elektrisk kraft	933 000		
	1435 Särskild skatt mot försurning	67 000	*63 080 500*	
1440	*Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:*			
	1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott	200 000	*200 000*	
1450	*Skatt på tjänster:*			
	1451 Reseskatt	125 000		
	1452 Skatt på annonser och reklam	1 012 000		
	1453 Totalisatorskatt	0		
	1454 Skatt på spel	120 000	*1 257 000*	
1460	*Skatt på vägtrafik:*			
	1461 Fordonsskatt	3 925 000		
	1462 Kilometerskatt	1 335 000	*5 260 000*	
1470	*Skatt på import:*			
	1471 Tullmedel	5 185 115	*5 185 115*	
1480	*Övriga skatter på varor och tjänster:*			
	1481 Övriga skatter på varor och tjänster	435 000	*435 000*	**191 355 615**
			Summa skatter	**310 078 992**
2000	**Inkomster av statens verksamhet:**			
2100	**Rörelseöverskott:**			
2110	*Affärsverkens inlevererade överskott:*			
	2111 Postverkets inlevererade överskott	49 134		
	2112 Televerkets inlevererade överskott	850 000		
	2113 Statens järnvägars inlevererade överskott	0		
	2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott	177 529		
	2116 Statens vattenfallsverks inlevererade utdelning	194 600		
	2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott	50 153		
	2119 Statens vattenfallsverks inleverans av motsvarighet till statlig skatt	85 200	*1 406 616*	
2120	*Övriga myndigheters inlevererade överskott:*			
	2123 Inlevererat överskott av uthyrning av ADB-utrustning	0		
	2124 Inlevererat överskott av Riksgäldskontorets garantiverksamhet	179 000	*179 000*	

1992/93		Tusental kronor		
2130	*Riksbankens inlevererade överskott:*			
	2131 Riksbankens inlevererade överskott	7 900 000	*7 900 000*	
2150	*Överskott från spelverksamhet:*			
	2151 Tipsmedel	1 232 400		
	2152 Lotterimedel	851 620	*2 084 020*	**11 569 636**
2200	**Överskott av statens fastighetsförvaltning:**			
2210	*Överskott av fastighetsförvaltning:*			
	2214 Överskott av Byggnadsstyrelsens verksamhet	500 000	*500 000*	**500 000**
2300	**Ränteinkomster:**			
2310, 2320	*Räntor på näringslån:*			
	2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	11 455		
	2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	113		
	2318 Ränteinkomster på statens lån till de mindre skeppsfarten	800		
	2321 Räntor på skogsväglån	9		
	2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	87 345		
	2323 Räntor på övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	1 500		
	2325 Räntor på postverkets statslån	49 318		
	2327 Räntor på statens vattenfallsverks statslån	0	*150 540*	
2330	*Räntor på bostadslån:*			
	2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	4 090 000		
	2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlad barnrika familjer	85		
	2334 Räntor på övriga bostadslån, Bostadsstyrelsen	1 800	*4 091 885*	
2340	*Räntor på studielån:*			
	2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	140		
	2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	15 000	*15 140*	
2350	*Räntor på energisparlån:*			
	2351 Räntor på energisparlån	156 000	*156 000*	
2360	*Räntor på medel avsatta till pensioner:*			
	2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	7 000	*7 000*	
2370	*Räntor på beredskapslagring:*			
	2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	644 393	*644 393*	

1993/94		Tusental kronor		
2380, 2390	*Övriga ränteinkomster:*			
2383	Ränteinkomster på statens bosättningslån	0		
2384	Ränteinkomster på lån för kommunala markförvärv	0		
2385	Ränteinkomster på lån för student-kårslokaler	60		
2386	Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	9 000		
2389	Ränteinkomster på lån för inventarier vissa specialbostäder	45		
2391	Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	700		
2392	Räntor på intressemedel	4 283		
2394	Övriga ränteinkomster	249 681		
2395	Räntor på särskilda räkningar i Riksbanken	177 000	*440 769*	**5 505 727**
2400	**Aktieutdelning:**			
2410	*Inkomster av statens aktier:*			
2411	Inkomster av statens aktier	2 328 000	*2 328 000*	**2 328 000**
2500	**Offentligrättsliga avgifter:**			
2511	Expeditionsavgifter	1 055 538		
2522	Avgifter för granskning av filmer och videogram	7 500		
2523	Avgifter för särskild prövning och fyllnadsprövning inom skolväsen	0		
2527	Avgifter för statskontroll av krigs-materieltillverkningen	1		
2528	Avgifter vid bergsstaten	6 205		
2529	Avgifter vid patent- och registrering väsendet	9 900		
2531	Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register	19 050		
2532	Avgifter vid kronofogdemyndigheterna	905 000		
2534	Vissa avgifter för registrering av kör-kort och motorfordon	181 532		
2535	Avgifter för statliga garantier	182 909		
2536	Lotteriavgifter	1 605		
2537	Miljöskyddsavgift	89 060		
2538	Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	166 350		
2539	Täktavgift	40 767		
2541	Avgifter vid Tullverket	73 000		
2542	Patientavgifter vid tandläkarutbild-ningen	5 000		
2543	Skatteutjämningsavgift	1 396 000		
2545	Närradioavgifter	4 608		
2547	Avgifter för Telestyrelsens verksamhet	3 485		
2548	Avgifter för Finansinspektionens verksamhet	96 500		
2549	Avgifter för provning vid riksprovplats	3 727		
2551	Avgifter från kärnkraftverken	171 953		
2552	Offentlig rättsliga avgifter	587 365	*5 007 055*	**5 007 055**

1993/94		Tusental kronor		
2600	**Försäljningsinkomster:**			
2611	Inkomster vid kriminalvården	210 000		
2624	Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	84 615		
2625	Utförsäljning av beredskapslager	337 000		
2626	Inkomster vid Banverket	690 525	*1 322 140*	**1 322 140**
2700	**Böter m.m.:**			
2711	Restavgifter och dröjesmålsavgift	647 000		
2712	Bötesmedel	376 670		
2713	Vattenföroreningsavgift	50	*1 023 720*	**1 023 720**
2800	**Övriga inkomster av statens verksamhet:**			
2811	Övriga inkomster av statens verksamhemhet	930 000	*930 000*	**930 000**
		Summa inkomster av staten verksamhet		**28 186 278**
3000	**Inkomster av försåld egendom:**			
3100	**Inkomster av försålda byggnader och maskiner:**			
3110	*Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:*	0	*0*	
3120	*Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:*			
3124	Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0	*0*	**0**
3200	**Övriga inkomster av markförsäljning:**			
3211	Övriga inkomster av markförsäljning	1 000	*1 000*	**1 000**
3300	**Övriga inkomster av försåld egendom:**			
3311	Inkomster av statens gruvegendom	0		
3312	Övriga inkomster av försåld egendom	0	*0*	**0**
		Summa inkomster av försåld egendom		**1 000**
4000	**Återbetalning av lån:**			
4100	**Återbetalning av näringslån:**			
4120	*Återbetalning av jordbrukslån:*			
4123	Återbetalning av lån till fiskerinäringen	30 853	*30 853*	

1993/94		Tusental kronor		
4130	*Återbetalning av övriga näringslån:*			
4131	Återbetalning av vattenkraftslån	268		
4133	Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	2 600		
4135	Återbetalning av skogsvägslån	37		
4136	Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	88 083		
4137	Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 800		
4138	Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	5 000	*97 788*	**128 641**
4200	**Återbetalning av bostadslån m.m.:**			
4212	Återbetalning av lån för bostadsbyggande	3 000 000		
4213	Återbetalning av lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	450		
4214	Återbetalning av övriga bostadslån, Boverket	1 700	*3 002 150*	**3 002 150**
4300	**Återbetalning av studielån:**			
4311	Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	140		
4312	Återbetalning av allmänna studielån	4 000		
4313	Återbetalning av studiemedel	2 606 000	*2 610 140*	**2 610 140**
4400	**Återbetalning av energisparlån:**			
4411	Återbetalning av energisparlån	250 000	250 000	**250 000**
4500	**Återbetalning av övriga lån:**			
4514	Återbetalning av lån för studentkårslokaler	180		
4515	Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	7 000		
4516	Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	5 000		
4517	Återbetalning från Portugalfonden	5 500		
4519	Återbetalning av statens bosättningslån	0		
4521	Återbetalning av lån för inventarier vissa specialbostäder	90		
4525	Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	45 000		
4526	Återbetalning av övriga lån	61 105	*123 875*	**123 875**
		Summa återbetalning av lån		**6 114 806**
5000	**Kalkylmässiga inkomster:**			
5100	**Avskrivningar och amorteringar:**			
5110	*Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:*			
5113	Statens järnvägars avskrivningar	0		
5116	Statens vattenfallsverks amorteringar	0	*0*	

1993/94		Tusental kronor		
5120	*Avskrivningar på fastigheter:*			
	5121 Avskrivningar på fastigheter	0	*0*	
5130	*Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:*			
	5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader	167 760	*167 760*	
5140	*Övriga avskrivningar:*			
	5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	2 308 374		
	5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	12 900	*2 321 274*	**2 489 034**
5200	**Statliga pensionsavgifter, netto:**			
	5211 Statliga pensionsavgifter, netto	-781 000	*-781 000*	**-781 000**
			Summa kalkylmässiga inkomster	**1 708 034**
			STATSBUDGETENS TOTALA INKOMSTER	**346 089 110**

Specifikation av förändringar i utgiftsanslag för budgetåret 1993/94 i förhållande till förslagen i budgetpropositionen

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
II. Justitiedepartementet				
Framtidsstudier, långsiktig analys m.m., *reservationsanslag*	12 432	170	11 636	- 796
Domstolarna m.m., *ramanslag*	2 445 640	150,174	2 458 440	+ 12 800
Kriminalvården, *ramanslag*	3 298 089	150	3 394 485	+ 96 396
Brottsförebyggande rådet:				
Förvaltningskostnader, *förslagsanslag*	14 361	170	0	- 14 361
Utvecklingskostnader, *reservationsanslag*	4 823	170	0	- 4 823
Brottsförebyggande rådet, *ramanslag*	0	170	20 516	+ 20 516
Summa	**5 775 345**		**5 885 077**	+ **109 732**
III. Utrikesdepartmentet				
Bidrag till Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), *reservationsanslag*	21 310	170	21 810	+ 500
Forskningsverksamhet för rustningsbegränsning och nedrustning, *anslag*	15 840	170	10 205	- 5 635
Forskningsverksamhet av särskild utrikes- och säkerhetspolitisk betydelse, *reservationsanslag*	0	170	3 500	+ 3 500
Summa	**37 150**		**35 515**	- **1 635**
V. Socialdepartementet				
Socialdepartementet, *ramanslag*	52 839	*	56 239	+ 3 400
Utredningar, utveckling, samverkan m.m. *ramanslag*	77 933	*	78 970	+ 1 037
Bostadsbidrag, *förslagsanslag*	2 300 000	174	8 560 000	+6 260 000
Bidrag till föräldraförsäkringen, *förslagsanslag*	2 750 000	159	2 759 500	+ 9 500
Bidrag till sjukförsäkringen, *förslagsanslag*	4 649 000	150,178	5 353 000	+ 704 000
Bidrag till husläkarsystemen m.m., *reservationsanslag*	0	160	200 000	+ 200 000
Vissa statsbidrag inom handikappområdet, *reservationsanslag*	0	159	332 500	+ 332 500
Kostnader för statlig assistansersättning, *förslagsanslag*	0	159	1 200 000	+1 200 000
Riksförsäkringsverket, *ramanslag*	604 806	159,174	627 806	+ 23 000
Socialstyrelsen, *ramanslag*	316 395	159	321 895	+ 5 500
Smittskyddsinstitutet, *ramansanslag*	62 117	150	80 561	+ 18 444
Statens institut för psykosocial miljömedicin, *ramanslag*	5 741	170	6 943	+ 1 202
Barnmiljörådet, *ramanslag*	5 199	173	6 586	+ 1 387
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskningsmedel, *reservationsanslag*	79 175	170	86 740	+ 7 565

* Regeringsbeslut 11 dec 1992

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
Socialvetenskapliga forskningsrådet:				
Förvaltning, *ramanslag*	0	170	5 600	+ 5 600
Teckning av aktier i SBL Vaccin Aktiebolag, *förslagsanslag*	0	150	55 000	+ 55 000
Avveckling av Statens bakteriologiska laboratorium, *förslagsanslag*	0	150	1	+ 1
Jämställdhetsombudsmannen m.m., *ramanslag*	0	*	6 576	+ 6 576
Särskilda jämställdhetsåtgärder, *reservationsanslag*	0	*	10 556	+ 10 556
Summa	**10 903 205**		**19 748 473**	**+8 845 268**
VI. Kommunikationsdepartementet				
Kostnader förenade med statens ägande i SOS Alarmering AB, *reservationsanslag*	0	200	140 000	+ 140 000
Östersjösamarbetet om trafik och miljö, *reservationsanslag*	0	179	15 000	+ 15 000
Kostnader för avveckling av styrelsen för riksfärdtjänst, *förslagsanslag*	0	150	20 500	+ 20 500
Byggande av riksvägar, *reservationsanslag*	1 556 500	176	0	- 1 556 500
Byggande av länstrafikanläggningar, *reservationsanslag*	925 400	176	0	- 925 400
Vägverket: Särskilda bärighetshöjande åtgärder, *reservationsanslag*	707 300	176	0	- 707 300
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar, *reservationsanslag*	2 825 656	176	2 861 656	+ 36 000
Nyinvesteringar i stomjärnvägar, *reservationsanslag*	1 392 087	176	0	- 1 392 087
Ersättning till banverket för vissa kapitalkostnader, *förslagsanslag*	368 000	176	0	- 368 000
Riksfärdtjänst, *förslagsanslag*	113 300	150	72 500	- 40 800
Bidrag till Statens väg- och trafikinstitut, *ramanslag*	61 129	170	33 639	- 27 490
Transportforskningsberedningen, *ramanslag*	44 006	170	119 006	+ 75 000
Bidrag till forskning om el- och hybrid-fordon, *reservationsanslag*	0	179	9 000	+ 9 000
Telestyrelsen, *ramanslag*	20 000	200	195 000	+ 175 000
Telestyrelsen: Upphandling av särskilda sammhälls åtaganden, *reservationsanslag*	0	200	224 000	+ 224 000
Kapitalkostnader avseende lån till investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafik-anläggningar, *förslagsanslag*	0	176	1 353 000	+1 353 000
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt, *reservationsanslag*	0	150	1 200 000	+1 200 000
Summa	**8 013 378**		**6 243 301**	**- 1 770 077**

* Regeringsbeslut 11 dec 1992

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
VII. Finansdepartementet				
Konjunkturinstitutet, *ramanslag*	24 733	170	24 896	+ 163
Statistiska centralbyrån:				
Statistik, register och prognoser, *ramanslag*	435 033	182	420 080	- 14 953
Boverket: Förvaltningskostnader, *ramanslag*	144 787	172	144 000	- 787
Länsbostadsnämnderna, *förslagsanslag*	126 066	172	83 000	- 43 066
Vissa investeringar m.m., *reservationsanslag*	0	150	800 000	+ 800 000
Statligt utjämningsbidrag till kommuner, *förslagsanslag*	40 200 500	150	39 041 000	- 1 159 500
Lån till kommuner, *reservationsanslag*	0	150	350 000	+ 350 000
Bidrag till EFTA:s fond för ekonomisk och social utjämning, *förslagsanslag*	270 000	225	540 000	+ 270 000
Summa	**41 201 119**		**41 402 976**	+ **201 857**
VIII. Utbildningsdepartementet				
Stöd för utveckling av skolväsendet, *reservationsanslag*	55 613	158	71 613	+ 16 000
Forskning inom skolväsendet, *reservationsanslag*	24 812	170	26 117	+ 1 305
Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet, *förslagsanslag*	42 839	194,150	1 994 849	+1 952 010
Bidrag till folkbildningen	1 917 543	150	2 456 463	+ 538 920
Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen	45 117	159	53 867	+ 8 750
Grundläggande högskoleutbildning samt vissa andra ändamål inom högskoleområdet	8 346 985	169	0	- 8 346 985
Universitetet i Uppsala: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	534 514	+ 534 514
Lunds universitet: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	875 718	+ 875 718
Universitetet i Göteborg: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	640 573	+ 640 573
Stockholms universitetet: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	421 437	+ 421 437
Universitetet i Umeå: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	460 296	+ 460 296
Universitetet i Linköping: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	388 224	+ 388 224
Karolinska Institutet: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	271 130	+ 271 130
Tekniska högskolan i Stockholm: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	384 510	+ 384 510
Chalmers Tekniska högskola: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	306 683	+ 306 683
Högskolan i Luleå: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	209 141	+ 209 141
Danshögskolan: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	10 393	+ 10 393
Dramatiska Institutet: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	30 705	+ 30 705

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp		
Grafiska institutet och institutet för högre kommunikations- och reklamutbildning: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	6 092	+	6 092
Högskolan i Borås: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	71 816	+	71 816
Högskolan i Falun/Borlänge: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	97 065	+	97 065
Högskolan i Gävle/Sandviken: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	95 509	+	95 509
Högskolan i Halmstad: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	54 234	+	54 234
Högskolan i Jönköping: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	88 331	+	88 331
Högskolan i Kalmar: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	110 311	+	110 311
Högskolan i Karlskrona/Ronneby: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	41 438	+	41 438
Högskolan i Karlstad: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	174 184	+	174 184
Högskolan i Kristianstad: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	73 416	+	73 416
Högskolan i Skövde: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	43 452	+	43 452
Högskolan för lärarutbildning i Stockholm: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	228 454	+	228 454
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	38 627	+	38 627
Högskolan i Växjö: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	121 634	+	121 634
Högskolan i Örebro: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	142 975	+	142 975
Högskoleutbildning på Gotland: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	11 570	+	11 570
Idrottshögskolan i Stockholm: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	16 676	+	16 676
Konstfack: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	44 496	+	44 496
Konsthögskolan: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	20 669	+	20 669
Mitthögskolan: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	182 923	+	182 923
Musikhögskolan i Stockholm: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	46 178	+	46 178
Mälardalens högskola: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	106 005	+	106 005
Operahögskolan i Stockholm: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	7 676	+	7 676
Teaterhögskolan i Stockholm: Grundutbildning, *reservationsanslag*	0	169	11 226	+	11 226
Bidrag till kommunal högskoleutbildning m.m., *reservationsanslag*	0	169	284 660	+	284 660
Kanslersämbetet, *reservationsanslag*	0	169	26 000	+	26 000
Verket för högskoleservice, *ramanslag*	0	169	69 452	+	69 452
Överklagandenämnden för högskolan, *ramanslag*	0	169	3 182	+	3 182
Rådet för grundläggande högskoleutbildning, *reservationsanslag*	0	169	40 908	+	40 908
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m., *reservationsanslag*	0	169,150	240 589	+	240 589
Europeisk utbildningssamverkan, *ramanslag*	0	169	47 545	+	47 545

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
Kostnader för Universitets- och högskoleämbetets, Forskningsrådsnämden och Utrustningsnämndens för universitet och högskolor avvecklingsorganisation, *förslaganslag*	0	169	1	+ 1
Forskning och forskarutbildning inom högskolan samt vissa andra forskningsändamål	7 039 137	170	0	- 7 039 137
Univerisitetet i Uppsala: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	667 809	+ 667 809
Universitetet i Lund: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	720 782	+ 720 782
Universitetet i Göteborg: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	502 262	+ 502 262
Universitetet i Stockholm: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	534 253	+ 534 253
Universitetet i Umeå: Forskning och forskarutbilning, *reservationsanslag*	0	170	407 368	+ 407 368
Universitetet i Linköping: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	231 766	+ 231 766
Karolinska Institutet: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	344 378	+ 344 378
Tekniska högskolan i Stockholm: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	303 211	+ 303 211
Chalmers tekniska högskola: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	257 296	+ 257 296
Högskolan i Luleå: Forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	0	170	117 269	+ 117 269
Konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskoleenheter, *reservationsanslag*	0	170	13 292	+ 13 292
Forskningsstödjande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor, *reservationsanslag*	0	170	106 235	+ 106 235
Vissa särskilda utgifter för forskningsändamål, *reservationsanslag*	0	170	308 516	+ 308 516
Vissa ersättningar för klinisk utbildning och forskning, *förslagsanslag*	0	170	1 446 778	+1 446 778
Forskningsrådsnämnden: Forskning och forskningsinformation, *reservationsanslag*	0	170	83 006	+ 83 006
Forskningsrådsnämden: Förvaltning, *ramanslag*	0	170	8 936	+ 8 936
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Forskning, *reservationsanslag*	0	170	208 004	+ 208 004
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning, *ramanslag*	0	170	6 963	+ 6 963
Medicinska forskningsrådet: Forskning, *reservationsanslag*	0	170	357 797	+ 357 797
Medicinska forskningsrådet: Förvaltning, *ramanslag*	0	170	12 485	+ 12 485
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Forskning, *reservationsanslag*	0	170	508 447	+ 508 447
Naturvetetnskapliga forskningsrådet: Förvaltning, *ramanslag*	0	170	17 236	+ 17 236
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Forskning, *reservationsanslag*	0	170	228 677	+ 228 677
Teknikvetenskapliga forskningsrådet: Förvaltning, *ramanslag*	0	170	7 330	+ 7 330
Rymdforskning, *reservationsanslag*	0	170	41 925	+ 41 925
Rådet för forskning om universitet och högskolor, *reservationsanslag*	0	170	7 795	+ 7 795
Europeisk forskningssamverkan, *ramanslag*	0	170	445 895	+ 445 895

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
Kungl. biblioteket, *ramanslag*	0	170	90 728	+ 90 728
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek, *ramanslag*	0	170	5 992	+ 5 992
Arkivet för ljud och bild, *ramanslag*	0	170	21 100	+ 21 100
Institutet för rymdfysik, *ramanslag*	0	170	37 824	+ 37 824
Polarforskning, *ramanslag*	0	170	20 588	+ 20 588
Vissa bidrag till forskningsverksamhet, *reservationsanslag*	0	170	35 678	+ 35 678
Medel för dyrbar vetenskaplig utrustning, *reservationsanslag*	0	170	110 000	+ 110 000
Centrala studiestödsnämnden m.m., *ramanslag*	159 610	150	170 610	+ 11 000
Studiehjälp m.m., *förslagsanslag*	2 086 780	194,150	2 350 780	+ 264 000
Studiemedel m.m., *förslagsanslag*	6 130 000	150	6 389 095	+ 259 095
Vuxenstudiestöd m.m., *reservationsanslag*	1 078 600	150	3 867 535	+2 788 935
Timersättning vid vissa vuxenutbildningar, *förslagsanslag*	71 925	159	76 925	+ 5 000
Inredning och utrustning av lokaler vid högskoleenheterna m.m., *reservationsanslag*	872 600	169	836 500	- 36 100
Lokalkostnader m.m. vid universitet och högskolor m.m.	0	169,170	2 986 537	+2 986 537
Inredning och utrustning av lokaler m.m. vid universitet och högskolor m.m.	0	169,170	209 075	+ 209 075
Summa	**27 871 561**		**36 788 205**	**+8 916 644**
IX. Jordbruksdepartementet				
Stöd till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige, *förslagsanslag*	955 000	183	971 000	+ 16 000
Skogsvårdsorganisationen: Myndighetsuppgifter, *ramanslag*	310 080	226	275 305	- 34 775
Bidrag till skogsvård m.m., *förslagsanslag*	142 492	226	90 000	- 52 492
Stöd till byggande av skogsvägar, *förslagsanslag*	39 962	226	6 000	- 33 962
Främjande av skogsvård m.m., *reservationsanslag*	14 868	226	0	- 14 868
Insatser för skogsbruket, *reservationsanslag*	0	226	99 000	+ 99 000
Isbrytarhjälp åt fiskarbefolkningen, *förslagsanslag*	1	184	0	- 1
Bidrag till fiskets rationalisering m.m., *förslagsanslag*	9 388	184	0	- 9 388
Lån till fiskerinäringen, *reservationsanslag*	40 000	184	0	- 40 000
Täckande av förluster vid statlig kreditgaranti till fiske, *förslaganslag*	1	184	0	- 1
Prisreglerande åtgärder på fiskets område, *förslagansanslag*	1	184	0	- 1
Särskilda insatser för fisket, *förslagsanslag*	0	184	26 391	+ 26 391
Livsmedelsstatistik, *förslagsanslag*	11 514	182	21 434	+ 9 920
Sveriges lantbruksuniversitet, *ramanslag*	627 975	170	984 246	+ 356 271
Lokalkostnader m.m. vid Sveriges lantbrukuniversitet, *förslaganslag*	295 336	170	0	- 295 336
Inredning och utrustning av lokaler vid Sveriges lantbruksuniversitet m.m., *reservationsanslag*	33 700	170	7 700	- 26 000
Skogs- och jordbrukets forskningsråd, *reservationsanslag*	169 680	170	0	- 169 680

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp		
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Forskning, *reservationsanslag*	0	170	185 552	+	185 552
Skogs- och jordbrukets forskningsråd: Förvaltningkostnader, *ramanslag*	0	170	6 129	+	6 129
Stöd till kollektiv forskning, *reservationsanslag*	101 200	170	88 000	-	13 200
Bidrag till Skogs- och lantbruksakademien, *förslagsanslag*	772	170	811	+	39
Bioenergiforskning, *reservationsanslag*	48 930	170,179	76 377	+	27 447
Summa	**2 800 900**		**2 837 945**	+	**37 045**
X. Arbetsmarknadsdepartementet					
Arbetsmarknadsdepartementet, *ramanslag*	42 524	150	43 344	+	820
Utredningar m.m., *reservationsanslag*	17 220	150	12 220	-	5 000
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, *reservationsanslag*	28 448 611	150	28 389 655	+	226 044
Arbetsmiljöinstitutet, *ramanslag*	172 252	170	177 745	+	5 493
Yrkesinriktad rehabilitering : Utbildningsbidrag, *förslagsanslag*	570 017	150	0	-	570 017
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade, *reservationsanslag*	6 386 203	150	6 956 220	+	570 017
Arbetslivscentrum, *förslaganslag*	0	170	34 791	+	34 791
Lokaliseringslån, *reservationsanslag*	0	150	1	+	1
Summa	**35 636 827**		**35 613 976**	-	**22 851**
XI. Kulturdepartementet					
Kulturdepartementet, *ramanslag*	42 386	rskr.197	38 986	-	3 400
Utredningar m.m., *ramanslag*	13 300	rskr.197	12 263	-	1 037
Kulturmiljövård, *reservationsanslag*	70 213	rskr.253	95 213	+	25 000
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet, *reservationsanslag*	30 855	170	35 778	+	4 923
Styrelsen för lokalradiotillstånd, *ramanslag*	0	150	2 100	+	2 100
Utlänningsnämnden, *ramanslag*	51 550	150	70 680	+	19 130
Jämställdhetsombudsmannen m.m., *ramanslag*	6 576	*	0	-	6 576
Särskilda jämställdhetsåtgärder, *reservationsanslag*	10 556	*	0	-	10 556
Summa	**225 436**		**255 020**	+	**29 584**
XII. Näringsdepartementet					
Särskilda insatser inom industriforskningssystemet, *reservationsanslag*	0	170	10 000	+	10 000
Konkurrensforskning, *reservationsanslag*	0	170	6 000	+	6 000
Insatser för ny energiteknik, *reservationsanslag*	222 000	179	237 000	+	15 000
Åtgärder för energieffektiviseringar m.m. i bl.a. Östeuropa och Baltikum, *reservationsanslag*	0	179	95 000	+	95 000
Insatser för utbyggnad av fjärrvärmenäten, *reservationsanslag*	0	179	50 000	+	50 000
Teknisk forskning och utveckling, *reservationsanslag*	753 348	170	575 548	-	177 800
Materialteknisk forskning, *reservationsanslag*	36 150	170	0	-	36 150
Informationsteknologi, *reservationsanslag*	0	170	358 000	+	358 000
Teknikvetenskapliga forskningsrådet, *reservationsanslag*	184 966	170	0	-	184 966

* Regeringsbeslut 11 dec 1992

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut: Propositionens eller skrivelsens nummer	Senare förslag eller beslut: Anslagsbelopp	Förändring Ökning (+) Minskning(-)
Rymdstyrelsen: Förvaltningskostnader, *ramanslag*	0	170	5 700	+ 5 700
Nationell rymdverksamhet, *reservationsanslag*	58 287	170	54 300	- 3 987
Europeiskt rymdsamarbete m.m., *ramanslag*	447 439	170	450 100	+ 2 661
Forskning för ett avfallstssnålt samhälle:				
Miljöanpassad produktutveckling, *reservationsanslag*	24 607	170	0	- 24 607
Energiforskning, *reservationsanslag*	280 764	170	220 800	- 59 964
Byggnadsforskning, *reservationsanslag*	178 200	170	0	- 178 200
Statens råd för byggnadsforskning:				
Förvaltningskostnader, *reservationsanslag*	0	170	19 885	+ 19 885
Byggforskning, *reservationsanslag*	0	170	174 000	+ 174 000
Stöd till experimentbyggande, *reservationsanslag*	10 000	170	0	- 10 000
Särskilda avvecklingskostnader för Statens institut för byggnadsforskning, *förslagsanslag*	0	170	1	+ 1
Statens institut för byggnadsforskning, *förslagsanslag*	1	170	0	- 1
Bidrag till Statens institut för byggnadsforskning, *reservationsanslag*	53 625	170	0	- 53 625
Statens institut för byggnadsforskning: Utrustning, *reservationsanslag*	810	170	0	- 810
Avgifter till vissa internationella FoU-organisationer, *ramanslag*	544	170	1 994	+ 1 450
Statens provningsanstalt: Uppdragsverksamhet, *förslagsanslag*	1	170	0	- 1
Summa	**2 250 742**		**2 258 328**	+ **7 586**
XIII. Civildepartementet				
Länstyrelserna m.m. *ramanslag*	1 693 900	150	1 741 900	+ 48 000
Konsumentforskning, *reservationsanslag*	1 939	170	2 100	+ 161
Bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet, *reservationsanslag*	3 000	rskr.187	3 432	+ 432
Summa	**1 698 839**		**1 747 432**	+ **48 593**
XIV. Miljö- och naturresursdepartementet				
Utredningar m.m., *reservationsanslag*	22 643	179	27 643	+ 5 000
Investeringar inom miljöområdet, *reservationsanslag*	135 445	226	190 445	+ 55 000
Miljöforskning, *reservationsanslag*	151 783	170	159 372	+ 7 589
Stockholms internationella miljöinstitut, *reservationsanslag*	25 000	170	12 000	- 13 000
Forskning för en kretsloppsanpassad samhälls utveckling: Avfallshantering, *reservationsanslag*	17 199	170	32 760	+ 15 561
Miljöinsatser i Östersjöregionen, *reservationsanslag*	0	179	122 500	+ 122 500
Bidrag till internationellt samarbetet kring den byggda miljön m.m., *reservationsanslag*	1 200	179	2 700	+ 1 500
Summa	**353 270**		**547 420**	+ **194 150**
XV. Riksdagen och dess myndigheter				
Riksdagens byggnader m.m., *reservationsanslag*	175 400	förs.RFK 3	192 600	+ 17 200
Summa	**175 400**		**192 600**	+ **17 200**
Summa förändringar	**136 943 172**		**153 556 268**	+ **16 613 096**

gotab 43619, Stockholm 1993

Lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser;

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser[1] skall ha följande lydelse. Lagen kommer därför att ha följande lydelse från och med den dag då denna lag träder i kraft.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[2]	
Riksrevisionsverket får granska den verksamhet som bedrivs i följande aktiebolag och stiftelser.	Riksrevisionsverket får granska den verksamhet som *staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.*
Aktiebolag	
Aktiebolaget Statens anläggningsprovning	
Aktiebolaget Svensk Bilprovning	
Aktiebolaget Tipstjänst	
Aktiebolaget Trav och Galopp	
Aktiebolaget Vin- & Spritcentralen	
Apoteksbolaget Aktiebolag	
Kungliga Dramatiska teatern Aktiebolag	
Kungliga teatern Aktiebolag	
Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag	
Samhall Aktiebolag och de dotterbolag som ingår i Samhallgruppen	
SEMKO, Svenska Elektriska Materialkontrollanstalten Aktiebolag	
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB	
Swedish Geotechnical Systems Aktiebolag	
Swedish National Road Consulting Aktiebolag	
Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB)	
Svensk Kärnbränslehantering Aktiebolag	
Svensk Rundradio AB	
Svenska Penninglotteriet Aktiebolag	

[1] Lagen omtryckt 1990:423.
[2] Senaste lydelse 1993:152.

Systembolaget Aktiebolag
V.T.I. Utveckling Aktiebolag
Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag
AMU-Gruppen AB och de dotterbolag som ingår i AMU-gruppen

Stiftelser
Fonden för industriellt samarbete med u-länder
Fonden för industriellt utvecklingsarbete (Industrifonden)
Stiftelsen för framtidsstudier
Stiftelsen Nordiska Museet
Stiftelsen Riksutställningar
Stiftelsen Statshälsan
Stiftelsen Svenska Institutet
Stiftelsen Sveriges tekniskvetenskapliga attachéverksamhet
Stiftelsen Sveriges tekniska museum
Svenska rikskonserter
Sveriges turistråd
Trygghetsstiftelsen

2 §

De aktiebolag och stiftelser som nämns i 1 § är skyldiga att på begäran av Riksrevisionsverket lämna verket de upplysningar som behövs om den granskade verksamheten.

De aktiebolag och stiftelser som *Riksrevisionsverket granskar enligt* 1 § är skyldiga att på begäran av Riksrevisionsverket lämna verket de upplysningar som behövs om den granskade verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 1993.

gotab 43620, Stockholm 1993

Justitiedepartementet

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: statsrådet Hellsvik

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., såvitt avser Justitiedepartementets verksamhetsområde

Andra huvudtiteln

A. Justitiedepartementet m.m.

A 1. Statsrådsberedningen

Under denna anslagsrubrik har riksdagen beslutat (prop. 1992/93:100, bilaga 3, 1992/93:JuU20, rskr. 224) att för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 49 224 000 kr. Motsvarande anslag till alla övriga departement är av riksdagen numera anvisade som ramanslag. Enligt min uppfattning skulle det vara ändamålsenligt om även anslaget till Statsrådsberedningen fördes upp i statsbudgeten för nästa budgetår som ett ramanslag.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att det av riksdagen för budgetåret 1993/94 beslutade förslagsanslaget *Statsrådsberedningen* i stället anvisas med anslagsbeteckningen ramanslag.

A 2. Justitiedepartementet

Under denna anslagsrubrik har riksdagen beslutat (prop. 1992/93:100, bilaga 3, 1992/93:JuU20, rskr. 224) att för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 63 229 000 kr. Motsvarande anslag till alla övriga departement är av riksdagen numera anvisade som ramanslag. Enligt min

uppfattning skulle det vara ändamålsenligt om även anslaget till Justitiedepartementet fördes upp i statsbudgeten för nästa budgetår som ett ramanslag.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att det av riksdagen för budgetåret 1993/94 beslutade förslagsanslaget *Justitiedepartementet* i stället anvisas med anslagsbeteckningen ramanslag.

A3. Utredningar m.m.

Under denna anslagsrubrik har riksdagen beslutat (prop. 1992/93:100, bilaga 3, 1992/93:JuU20, rskr. 224) att för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 30 200 000 kr. Motsvarande anslag till alla övriga departement är av riksdagen numera anvisade som ramanslag. Enligt min uppfattning skulle det vara ändamålsenligt om även anslaget till Utredningar m.m. fördes upp i statsbudgeten för nästa budgetår som ett ramanslag.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att det av riksdagen för budgetåret 1993/94 beslutade reservationsanslaget *Utredningar m.m.* i stället anvisas med anslagsbeteckningen ramanslag.

D. Domstolsväsendet m.m.

D 2. Domstolarna m.m.

I min anmälan till prop. 1992/93:100 anförde jag bl.a. att det inom Socialdepartementets område på tre områden förekom lagstiftningsarbete som skulle medföra ökade kostnader för domstolsväsendet. Jag syftade då på lagstiftningen rörande stöd och service till vissa funktionshandikappade, ändrade regler om bostadsbidrag och ett lagförslag rörande bostadsanpassningsbidrag som redan hade förelagts riksdagen i prop. 1992/93:58. Jag förutskickade vidare att frågor rörande de kostnadsökningar för domstolsväsendet som lagstiftningen skulle föranleda, sammanlagt 22,2 miljoner kronor per år, av tekniska skäl skulle för budgetåret 1993/94 behandlas först i den nu aktuella kompletteringspropositionen.

I lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. föreskrivs att

ett beslut av en kommun i en fråga som regleras i lagen skall kunna överklagas till länsrätt. Lagen har trätt i kraft den 1 januari 1993. Kostnaden för den ökade måltillströmning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna som förväntas bli följden av lagregeln har beräknats till 3 miljoner kronor per år. Hela detta belopp bör nu tillföras anslaget Domstolsväsendet m.m.

I prop. 1992/93:159 föreslås bl.a. en ny lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, en ny lag om assistansersättning och ändringar i vissa redan befintliga lagar. Förslagen innebär att nya måltyper kommer att tillföras främst de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kostnaderna härför är beräknade till 14 miljoner kronor per år (prop. 1992/93:159 s. 160). De föreslagna nya reglerna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 1994. Därför bör för budgetåret 1993/94 halva beloppet, eller 7 miljoner kronor, tillföras anslaget Domstolarna m.m.

Vad gäller reformen om bostadsbidrag har frågorna om ökade kostnader för domstolsväsendet redan behandlats i prop. 1992/93:174.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört bör under detta anslag begäras ytterligare 10 miljoner kronor för budgetåret 1993/94.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under ramanslaget *Domstolarna m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa 10 000 000 kr. utöver vad som har föreslagits i prop. 1992/93:100 bilaga 3.

E. Kriminalvården

E 2. Kriminalvården

Inledning

Till 1993 års budgetproposition (1992/93:100 bilaga 3) anmälde jag att beläggningssituationen vid anstalter och häkten var relativt svårbedömd och att det sannolikt skulle finnas anledning för mig att återkomma till regeringen med förnyade prognoser vad avser beläggningsutvecklingen inom kriminalvården.

Härtill kommer att riksdagen den 25 mars i år har beslutat om ändrade regler beträffande villkorlig frigivning, vilka träder i kraft den 1 juli 1993. Riksdagen har i samband därmed gett regeringen i uppdrag att under våren återkomma i kompletteringspropositionen med förslag till budgetreglering och att samtidigt presentera en långsiktig konsekvensanalys för riksdagen.

Med hänvisning härtill återkommer jag nu med en ny bedömning av resursbehovet för kriminalvården under budgetåret 1993/94 och de därpå närmast följande budgetåren.

Under senare år, t.o.m. budgetåret 1991/92, har *beläggningen vid kriminalvårdsanstalterna* legat på en konstant nivå på omkring 3 600 intagna. I medeltal har närmare 90 % av de tillgängliga platserna (ca 4 000) varit belagda. Under innevarande budgetår har det emellertid skett en kraftig volymökning. Sedan augusti 1992 har beläggningssituationen vid anstalterna således varit mycket ansträngd och anstalterna har sedan dess i det närmaste varit fullbelagda.

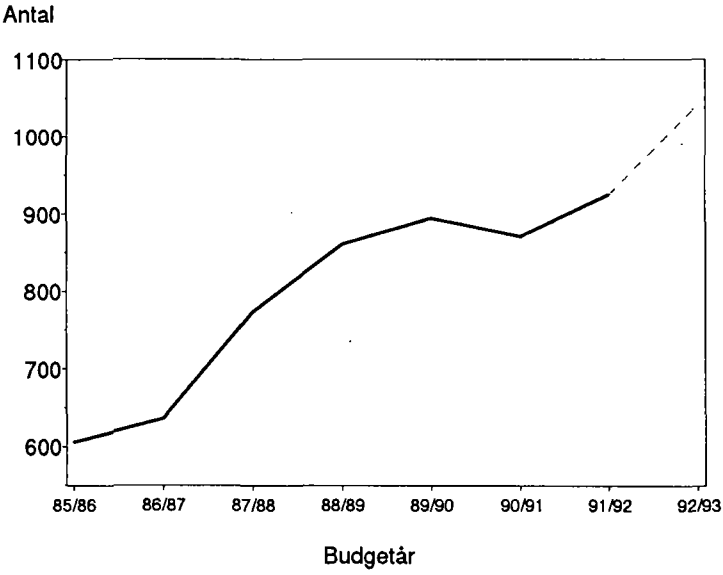
Det finns flera faktorer som kan förklara beläggningsutvecklingen. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i en rapport Fängelsedomar 1975-1992 (BRÅ-rapport 1992:5) analyserat utvecklingen av fängelsedomar under senare år. Av rapporten framgår bl.a. att den totalt utdömda fängelsestrafftiden år 1992 ökat med uppskattningsvis 14 procent jämfört med år 1991. Detta kan enligt BRÅ bl.a. förklaras av att antalet åtalspunkter i varje brottmålsdom genomsnittligt har ökat. Härtill kommer att de genomsnittligt utdömda fängelsestrafftiderna kontinuerligt också har ökat under de senaste åren. Vidare framgår av statistiken att både andelen och antalet intagna som efter beslut av Kriminalvårdsnämnden avtjänar två tredjedelar av strafftiden ökat under det senaste budgetåret.

Antalet långtidsdömda ökar dessutom stadigt, vilket leder till en ökad belastning på den slutna anstaltsorganisationen. Tabellen nedan visar antalet *inskrivna* i kriminalvårdsanstalt fördelade efter strafftider den 1 oktober 1991 respektive 1992.

Strafftid	Inskrivna den 1 oktober		
	1991	1992	Förändring
< 2 mån	354	364	+ 10
2 mån < 4 mån	475	494	+ 19
4 mån < 2 år	1 656	1 752	+ 96
2 år eller mer	1 446	1 696	+ 250
Summa:	**3 931**	**4 306**	**+ 375**

Beläggningen vid häktena har med något undantag ökat stadigt under åren 1987-1992. Under innevarande budgetår har beläggningssituationen vid häktena blivit alltmer ansträngd. Dessa har under långa perioder varit fullbelagda och vid flera tillfällen t.o.m. överbelagda. Antalet häktade personer har mellan budgetåren 1985/86 och 1991/92 ökat med över 50 procent. Denna ökning har fortsatt under innevarande budgetår.

Medelantalet inskrivna häktade budgetåren 1985/86 - 1991/92 samt prognos för budgetåret 1992/93



Vid regeringens bedömning av beläggningssituationen i samband med beredningsarbetet inför budgetpropositionen hösten 1992 hade den kraftiga volymökningen just inträffat. Situationen var vid den tidpunkten då synnerligen svårbedömd. De fördjupade analyser som gjorts av utvecklingen därefter visar att det framför allt är de långtidsdömda som står för volymökningen. En närliggande slutsats av dessa analyser skulle kunna vara att vi står inför en fortsatt volymökning de närmaste åren. En rad faktorer bidrar dock samtidigt till att den fortsatta beläggningsutvecklingen fortfarande är svår att förutse. Den månadsvisa statistiken över beläggningen tyder dock på en minskad ökningstakt och en möjlig stabilisering av beläggningen på en ny högre nivå.

Mot bakgrund av bl.a. detta och för att kunna göra en samlad bedömning av vilka krav som kommer att ställas på kriminalpolitiken i framtiden har regeringen gett BRÅ i uppdrag att i samverkan med Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen utarbeta en framtids- och omvärldsanalys avseende det kriminalpolitiska verksamhetsområdet. Analysen kommer att ge underlag för fortsatta och mer långsiktiga överväganden inom regeringskansliet när det gäller reformarbetet inom kriminalpolitikens område. Regeringen bör i 1994 års budgetproposition redovisa en plan med förslag till långsiktigt verkande åtgärder mot brottsligheten i samhället. Det finns då också anledning för mig att återkomma till frågan om beläggningsutvecklingen inom kriminalvården och de resursbehov som föranleds av denna.

Jag vill i sammanhanget erinra om att jag längre fram kommer att redovisa min syn på betänkandet Grovt rattfylleri och Sjöfylleri (SOU 1992:131) som för närvarande remissbehandlas. I betänkandet föreslås bl.a. en utvidgad användning av fängelsestraffet.

Härtill kommer att Straffsystemkommittén (Ju 1992:07, dir. 1992:47)

senare i år kommer att redovisa delförslag som tar sikte på en reformering av påföljdssystemet, bl.a. innefattande reglerna för villkorlig frigivning. Det finns alltså skäl för mig att i olika sammanhang återkomma i frågor som gäller den framtida belastningen och strukturen inom anstaltsorganisationen.

Ändrade regler om villkorlig frigivning

I propositionen (1992/93:4) om villkorlig frigivning, m.m. föreslog regeringen att den obligatoriska halvtidsfrigivningen skulle avskaffas fr. o. m. den 1 juli 1993 genom en huvudsaklig återgång till de regler som gällde före den 1 juli 1983. Propositionen behandlades av justitieutskottet i betänkandet 1992/93:JuU11. Vid kammarbehandlingen den 10 december 1992 beslutade riksdagen att återförvisa ärendet till utskottet för ytterligare beredning. Vid den förnyade behandlingen godtog justitieutskottet (bet. 1992/93:JuU19) i huvudsak regeringens förslag med den ändringen att villkorlig frigivning inte får ske förrän verkställigheten har pågått i minst två månader. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottet (rskr. 1992/93:223). De nya reglerna träder i kraft den 1 juli 1993.

Riksdagens beslut beträffande minimitiden för villkorlig frigivning innebär enligt mina beräkningar att den dagliga beläggningen - utöver det platsbehov som uppkommer till följd av propositionen - ökar med ytterligare 210 intagna vid kriminalvårdsanstalterna. Sammantaget innebär riksdagens beslut om ändrade regler beträffande villkorlig frigivning att den dagliga beläggningen ökar med omkring 510 intagna.

Resursfrågor

Reformen om villkorlig frigivning och behovet av platser till följd därav måste som jag nyss har redovisat ses i samband med den redan höga och ansträngda beläggningssituationen, som under vissa perioder har inneburit att det inte funnits tillräckligt med platser på anstalter och häkten.

I sammanhanget är det av vikt att framhålla att den höga beläggningsnivån också försvårar differentiering av de intagna. För att det skall vara möjligt att differentiera de intagna krävs att det finns ett visst överskott av platser i anstaltsorganisationen. De intagna, vars brottslighet varierar, är olika både i fråga om personliga egenskaper och vad gäller t.ex. rymningsbenägenhet, farlighet, kriminell identifikation och missbruk. Detta innebär att alla intagna inte kan placeras på alla anstalter. En alltför hög beläggningsnivå försvårar också utplacering från häkten till anstalter av dömda personer med lagakraftvunna domar.

Justitieutskottet har vid ett antal tillfällen uttalat att beläggningsnivån bör vara omkring 85 procent för att möjliggöra önskvärd differentiering av olika intagna samtidigt med ett gott resursutnyttjande (jfr bl.a. bet. 1992/93:JuU19).

Jag gör i dag den bedömningen att det behövs omkring 360 nya anstaltsplatser till följd av den redan inträffade beläggningsökningen och

för att kunna möjliggöra den önskvärda differentieringen i enlighet med riksdagens riktlinjer för kriminalvården. Dessa platser bör dessutom i huvudsak vara slutna och med relativt hög säkerhetsgrad, eftersom ökningen av anstaltsplatser framför allt hänför sig till gruppen långtidsdömda.

Därutöver tillkommer ett behov av ytterligare anstaltsplatser till följd av de ändrade reglerna om villkorlig frigivning. Totalt beräknas reformen medföra att platsbehovet ökar med omkring 580 med hänsyn tagen till den önskvärda differentieringen.

Reformen om villkorlig frigivning tillsammans med beläggningsökningen beräknas således medföra ett behov av tillskott med ca 940 anstaltsplatser. Byggnadsprojekt är beslutade eller påbörjade för omkring 325 nya anstaltsplatser. Bland annat beslutade regeringen i november förra året om tillbyggnader av paviljonger med totalt 192 slutna platser vid sex befintliga anstalter.

Enligt den planering som nu pågår inom departementet och vid Kriminalvårdsstyrelsen kommer platsbehovet i huvudsak att kunna tillgodoses genom om- och tillbyggnader av det nuvarande anstaltsbeståndet. Den långsiktiga planeringen omfattar även uppförande av någon eller några nya anstalter. Utbyggnaden av anstaltsorganisationen kommer dock inte att kunna ske i takt med det successivt ökade behovet av platser. Under om- och tillbyggnadsperioden kan det därför komma att behövas provisoriska lösningar.

Beträffande häktessituationen gör jag bedömningen att häktesorganisationen behöver ett tillskott av ca 60 platser utöver vad som redan har beslutats. Platsbehovet kan tillgodoses genom ombyggnader och utökningar av befintliga häkten samt genom att häktesplatser som enligt tidigare planering skulle läggas ned tills vidare behålls.

Den totala merkostnaden till följd av det redovisade platstillskottet avseende anstalter och häkten kan under budgetåren 1993/94 - 1997/98, i förhållande till de bedömningar som har redovisats i 1993 års budgetproposition, beräknas till följande. Jag erinrar dock om att jag nyss har nämnt att det finns skäl för mig att vid senare tillfällen återkomma till dessa mer långsiktiga frågor.

	Förändring till (i tusental kronor)				
	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
E 2. Kriminalvården	96 396	176 152	261 679	20 535	0

Kostnaderna till följd av reformen om villkorlig frigivning finansieras genom omprioriteringar och rationaliseringar inom Justitiedepartementets verksamhetsområde. Det redovisade platsbehovet för budgetåret 1993/94 kan dock inte finansieras inom den ekonomiska ram som har angivits för kriminalvården i 1993 års budgetproposition. Kriminalvården behöver

med anledning härav tillskjutas ytterligare medel för budgetåret 1993/94.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under ramanslaget *Kriminalvården* för budgetåret 1993/94 anvisa 96 396 000 kr. utöver vad som har föreslagits i prop. 1992/93:100 bilaga 3.

Effektivare distribution av författningssamlingarna

Från anslaget Svensk författningssamling betalas bl.a. den kostnadsfria tilldelning av Svensk författningssamling (SFS) som regleras i 7 § författningssamlingsförordningen (1976:725), den s.k. frilistan. I budgetpropositionen beräknades anslaget till 10 112 000 kr.

I promemorian Effektivare distribution av författningssamlingarna (Ds 1993:21) föreslås att den kostnadsfria tilldelningen av SFS tas bort för domstolar och andra myndigheter från årsskiftet 1993/94. De skall i fortsättningen själva betala för alla abonnemang och lösnummer som de beställer. Motsvarande ändringar föreslås i fråga om de författningssamlingar som centrala myndigheter under regeringen ger ut, länens författningssamlingar och Svenska kyrkans författningssamling. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Det kan genomföras genom att regeringen beslutar ändringar i författningssamlingsförordningen.

I promemorian behandlas däremot inte frågan om konsekvensändringar i de regler om en frilista som finns i lagen (1982:1255) om författningssamlingar för Riksdagens förvaltningskontor och Riksbanken och som har utformats efter mönster av vad som gäller för SFS enligt författningssamlingsförordningen. Det ankommer på riksdagen att göra de ändringar som här kan vara motiverade.

Promemorieförslaget syftar till att stimulera till en så kostnadseffektiv distribution av författningssamlingarna som möjligt. Om förslaget genomförs kommer större delen av SFS-anslaget att sparas in. Kostnader flyttas dock över på dem som i dag har gratis abonnemang.

De flesta frilisteabonnenter har endast ett frilisteabonnemang. För var och en av dessa mottagare innebär förslaget en kostnadsökning som motsvarar abonnemangspriset. Abonnemangspriset för år 1993 är 660 kr. Priset för kommande år är beroende av en upphandling som Justitiedepartementet har påbörjat. Upphandlingen gäller ett nytt avtal om förlags- och tryckeritjänster för utgivningen av SFS.

Mottagare med många frilisteabonnemang finns framför allt inom rättsväsendet. För att kompensera dem kommer enligt förslaget delar av SFS-anslaget att behöva föras över till berörda myndigheter. Sedan remissbehandlingen är klar avser jag att återkomma till regeringen med förslag om hur detta skall göras och vilka övergångslösningar som kan behövas i väntan på att myndigheternas abonnemangskostnader kan

beaktas vid beräkningen av myndigheternas anslag för budgetåret 1994/95.

Hemställan

Jag hemställer

att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag nu har anfört om effektivare distribution av författningssamlingarna.

gotab 43610 Stockholm 1993

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993.

Föredragande: statsrådet Björck

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., såvitt avser Försvarsdepartementets verksamhetsområde

Lokalisering av försvarets internationella centrum m.m.

1. Ärendet och dess beredning

Svea ingenjörregemente (Ing 1) och Försvarets FN-skola är i dag lokaliserade till Almnäs i Södertälje.

Riksdagen beslutade hösten 1989 (prop. 1989/90:9, bet. 1989/90:FöU3, rskr. 1989/90:87) bl.a. att Ing 1 skulle flytta från Almnäs till Strängnäs och där samlokaliseras med Södermanlands regemente (P 10/Fo 43), att Försvarets FN-skola också skulle flytta från Almnäs och samlokaliseras med Svea livgarde (I 1/Fo 44) i Upplands-Bro och att ett truppslagcentrum för ingenjörtrupperna skulle inrättas vid Göta ingenjörregemente (Ing 2) i Eksjö.

Våren 1991 beslutade riksdagen på nytt i ärendet (bet. 1990/91:FöU8, rskr.1990/91:285) sedan regeringen föreslagit (prop. 1990/91:102) att Ing 1 skulle läggas ned. Riksdagens beslut innebar dock - med avvikelse från regeringens förslag - att en regementsledning, liksom Almnäsetablissementet, skulle behållas i avvaktan på en samlad bedömning av grundorganisationen i 1992 års försvarsbeslut.

Genom 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337) beslutades att Ing 1 skall läggas ned senast den 30 juni 1994 och etablissementet avvecklas. Vidare

beslutades att Försvarets FN-skola skulle omlokaliseras till Upplands-Bro (Kungsängen) och slås samman med FN-avdelningen hos Chefen för armén till ett FN-centrum.

Skälen för beslutet var främst att Försvarets FN-skola behöver stöd i fråga om utbildning och förrådslokaler. Detta stöd skulle komma att upphöra i och med att ingenjörsutbildningen flyttade. En utgångspunkt för beslutet var också att utbildningsvolymen i Kungsängen skulle vara av samma omfattning som den varit på Almnäs.

Regeringen beslutade den 10 december 1992 att FN-centrum fr.o.m. den 1 januari 1993 skall benämnas försvarets internationella centrum (SFS 1992:1161).

I en skrivelse till regeringen den 2 november 1992 har en projektgrupp (Försvar för Fred) genom Rolf Lindgren - mot bakgrund av att Västgöta flygflottilj (F 6) i Karlsborg skall avvecklas - föreslagit att ett internationellt räddningscenter inrättas bestående av bl.a. försvarets internationella centrum, och att detta lokaliseras till F 6:s område.

Med hänsyn till att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser bedöms komma att öka har det blivit nödvändigt att närmare undersöka om de förutsättningar som låg till grund för beslutet att lokalisera försvarets internationella centrum till Kungsängen alltjämt är giltiga.

Försvarsdepartementet uppdrog därför den 19 mars 1993 till en särskild utredningsman (generallöjtnanten Gustaf Welin) att utreda frågan om försvarets internationella centrums framtida lokalisering.

Utredningsuppdraget redovisades till Försvarsdepartementet den 31 mars 1993.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Karlsborgs kommun m.fl. har den 14 april 1993 redovisat en förstudie avseende inrättandet av ett internationellt räddningscenter på F 6:s område.

2. Lokalisering av försvarets internationella centrum m.m. till Almnäs

Mitt förslag: Försvarets internationella centrum lokaliseras till Almnäs senast den 31 december 1993. Delar av ingenjörsutbildningen bibehålls på Almnäs, men Svea livgarde I 1/Fo 44 ges det övergripande ansvaret för stödproduktionen.

Utredarens förslag: Överenstämmer med mitt förslag vad avser lokaliseringen av försvarets internationella centrum.

Skälen för mitt förslag: Sverige bidrar i dag med ca 1200 personer i skilda internationella fredsfrämjande insatser.

I lagen (1992:1153) om väpnad styrkas tjänstgöring utomlands anges att högst 3000 personer ur utlandsstyrkan samtidigt får tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst. Detta antal kan räcka för fredsbevarande operationer. Om

svenska förband därutöver skall kunna delta i fredsframtvingande operationer torde, enligt min mening, denna siffra behöva höjas.

Vid en normal belastning kan utbildning av förband för fredsfrämjande insatser bedrivas i Kungsängen inom ramen för nu planerade investeringar.

Det kan förutses att utbildningsbehovet vid försvarets internationella centrum, beroende bl.a. på den internationella utvecklingen och Sveriges ambitioner, kan komma att variera inom relativt vida ramar. I de översiktliga beräkningar som redovisas i utredningen uppgår utbildningsomfånget till mellan 11080 och 15600 manveckor per år.

Detta kan innefatta bl.a. två till tre 600-mans bataljoner som ställs till FN och/eller ESK:s förfoganden för fredsbevarande insatser samt en årlig omsättning av 8-10 kompanier i en styrka om ca 5000 man som hålls i beredskap för fredsframtvingande operationer.

Hur Sveriges ambitioner när det gäller att medverka i fredsfrämjande operationer kommer att vara på längre sikt är svårt att förutse. En lokalisering av försvarets internationella centrum som starkt inskränker handlingsfriheten för framtiden bör emellertid enligt min mening undvikas.

När det gäller valet av lokaliseringsort kan jag till att börja med instämma i utredarens uppfattning avseende en tänkt lokalisering av verksamheten till Karlsborg. Utredaren anför att mot en lokalisering till Karlsborg talar att det är mindre lämpligt att flytta försvarets internationella centrum till en plats som ligger relativt långt från samverkande parter i Stockholmsområdet. Vidare anför utredaren bl.a. att det i Karlsborgsområdet saknas erfarenhet och infrastruktur vad gäller utbildning av förband för fredsbefrämjande insatser och att det kan vara svårt att rekrytera de befattningshavare som behövs till verksamheten. Av de skäl som nu nämns anser jag att försvarets internationella centrum inte bör lokaliseras till F 6:s område i Karlsborg.

När det sedan gäller frågan om en lokalisering till I 1/Fo 44 i Kungsängen kan konstateras att regementet har ett stort ansvar för produktion av prioriterade krigsförband. Regementets kaserner och övningsfält har en bra kapacitet, men konkurrens kan komma att uppstå mellan regementet och försvarets internationella centrum om dessa resurser.

Om Sverige kommer att öka sina insatser för fredsfrämjande insatser, räcker inte nuvarande resurser i Kungsängen till. En utbyggnad krävs då, vilket medför ytterligare investeringskostnader.

Investeringskostnaderna i Kungsängen för en samlokalisering av försvarets internationella centrum är i dag beräknade till 29,5 miljoner kronor. Om ytterligare en kasern erfordras, ökar kostnaderna med 20 miljoner kronor till 49,5 miljoner kronor. Ytterligare investeringskostnader kan tillkomma för skjutbanor och utökning av övningsfält.

Om även utbildning av utländsk personal skall genomföras i en ökad omfattning jämfört med i dag och denna personal mer regelbundet kommer att vistas vid försvarets internationella centrum, kan detta på ett besvärande sätt komma i konflikt med den prioriterade verksamheten vid I 1/Fo 44.

Det nu anförda talar enligt min mening med viss styrka mot en lokalisering till Kungsängen.

Jag konstaterar, i likhet med utredaren, att det i stället finns flera fördelar med att lokalisera försvarets internationella centrum till Almnäs.

Bl.a. finns det goda förutsättningar att utan omfattande konkurrens med annan förbandsproduktion bedriva utbildning för både svenska och utländska förband för fredsfrämjande operationer.

Jag bedömer vidare att kraven i framtiden kan komma att öka när det gäller att organisera och utbilda svenska förband för fredsfrämjande insatser. Handlingsfrihet finns att - utan större investeringskostnader - utöka denna utbildningsverksamhet på Almnäs.

Den tidigare beslutade avvecklingen av Ing 1 innebär att delar av ingenjörsutbildningen skall flyttas till Strängnäs. Den planerade investeringen är 36 miljoner kronor. Genom att tills vidare bibehålla denna utbildning på Almnäs kan investeringen undvikas.

I likhet med utredaren anser jag att de utbildningsanordningar som finns på Almnäsfältet hade behövt ianspråktas för viss utbildning av Mellersta militärområdets ingenjörsförband under 1990-talet, även om flyttningen till Strängnäs hade fullföljts. Den utbildning som ingenjörsförbanden kommer att bedriva på Almnäsfältet är dock inte av en sådan omfattning att den bedöms komma att konkurrera med försvarets internationella centrums verksamhet vad gäller övningsfältets utnyttjande. Att tills vidare bibehålla utbildningen på Almnäs av den utbildningsenhet som skulle flyttat till Strängnäs synes därför även av detta skäl rationellt. Ledningen bör dock ske från I 1/Fo 44 i Kungsängen. Om det framtida utbildningsbehovet för försvarets internationella centrum kommer att öka i stor omfattning, kan detta dock medföra att utbildningen av ingenjörsförband får flyttas vid en senare tidpunkt.

Södra Mälarbanan kommer i sin nya sträckning att beröra den nordöstra delen av övnings- och skjutfältet i Almnäs. Jag anser dock inte att detta förhållande kommer att påverka kapaciteten när det gäller utbildning av förband för fredsfrämjande uppgifter. Vissa åtgärder behöver dock vidtas med anledning av banans dragning bl.a. undergångar vid järnvägen. Kostnaderna för dessa åtgärder kommer att belasta Banverket.

Härutöver finner jag fördelar med att lokalisera ytterligare verksamhet till Almnäs för att nedbringa driftskostnaderna. Utredaren föreslår bl.a. att förrådshållning av ett antal krigsförband och förrådsställning av två FN-bataljoner flyttas till Almnäs. Jag avser att återkomma till regeringen med kompletterande förslag på verksamheter som bör lokaliseras till Almnäs.

Som framgår av årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bilaga 5 s. 162 och bilaga 4 s. 56) har regeringen föreslagit att medel för FN-verksamhet fr.o.m. budgetåret 1993/94 skall tas upp under anslag på tredje huvudtiteln i stället för som hittills på fjärde huvudtiteln (anslag under littera L).

Den föreslagna lokaliseringen av försvarets internationella centrum kommer inte i sig att förändra nuvarande omfattning av uppdragen enligt FN-anslagen. Den ger dock handlingsfrihet att, om så beslutas, utöka verksamheten. Behovet av medel för eventuella ombyggnader och flyttning ryms under fjärde huvudtitelns anslag B 3. Arméförband: Anskaffning av anläggningar. Kostnaderna för ingenjörsutbildningen som samlokaliseras med försvarets internationella centrum belastar anslaget B 1. Arméförband: Ledning och förbandsverksamhet, inom fjärde huvudtiteln.

3. Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att godkänna vad jag anfört om lokalisering av försvarets internationella centrum och av fortsatt utbildning av ingenjörsförband vid Almnäs m.m.

gotab 43600, Stockholm 1993

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: statsrådet Könberg

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., såvitt avser socialdepartementets verksamhetsområde

1 Bidrag för vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen m.m.

1.1 Förslag

Mitt förslag: För bidrag till vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen fastställs en utgiftsram på totalt 2 703 miljoner kronor för år 1994. Samtidigt ges sjukvårdshuvudmännen det direkta kostnadsansvaret för och övertar administrationen av ersättningen till försäkringsanslutna privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster från försäkringskassorna.

1.2 Utgångspunkter

Riksdagen beslutade våren 1992 om betydande förändringar i statsbidragssystemen för bl.a. landstingen fr.o.m. år 1993. Detta skedde i enlighet med vad regeringen föreslagit i kompletteringspropositionen för 1992/93 (prop. 1991/92:150 del II). Syftet var att minska rundgången av transfereringar mellan statlig och kommunal sektor. För landstingens del har detta för år 1993 inneburit att avräkningsskatten avskaffats samt att skatteutjämningsavgiften reducerats till 0,40 kronor per skattekrona. I fråga om bidraget till vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen fastställdes en utgiftsram på 6 995 miljoner kronor av riksdagen för år 1993. För år 1994 har regeringen för avsikt att föreslå riksdagen att slopa skatteutjämningsavgiften på 0,40 kronor. Efter reducering med 1 500 miljoner kronor, som motsvarar den tillfälliga återbetalningen år 1993, återstår en total utgiftsram på ca 2 700 miljoner kronor att fördela mellan sjukvårdshuvudmännen.

För att kunna avveckla skatteutjämningsavgiften fr.o.m. år 1994 och därmed skapa en ström av pengar enbart från staten till landstingen konstaterade jag i min anmälan till fjolårets kompletteringsproposition

att en översyn måste göras av systemet med ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. i syfte att finna en ny utformning av systemet. I denna översyn skulle sambanden mellan den allmänna sjukförsäkringen och hälso- och sjukvården särskilt belysas.

Villkoren för översynsarbetet har under året efter hand klarlagts, främst genom att regeringen nyligen förelagt riksdagen ett förslag om införande av ett nationellt husläkarsystem för vilket sjukvårdshuvudmännen avses få finansieringsansvaret. Vidare har en översyn företagits av läkarvårdstaxan med utgångspunkt i att ett system med husläkare införs över hela landet. Översynens förslag, som innebär betydande förbättringar och förenklingar av taxan, har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Socialdepartementet. Jag återkommer senare till detta förslag.

En annan viktig utgångspunkt är att regeringen i regeringsförklaringen uttalat sin avsikt att successivt införa fri etableringsrätt för läkare. Ett första steg är den etableringsfrihet som har föreslagits för husläkare i den för riksdagen nyligen förelagda propositionen om husläkare m.m. (prop. 1992/93:160). För att kunna gå vidare med etableringsfrihet för övriga privatpraktiserande läkare krävs system som dels gör det möjligt för sjukvårdshuvudmännen att leva upp till sitt planeringsansvar, dels garanterar de privata vårdgivarna en möjlighet att driva sin verksamhet på i huvudsak samma villkor som de offentligt verksamma vårdgivarna. Sjukvårdshuvudmännen måste också ha en reell möjlighet att kontrollera hälso- och sjukvårdens kostnadsutveckling.

1.3 Ersättning till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster

Den nuvarande konstruktionen av ersättningssystemet för försäkringsanslutna privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster innebär att försäkringskassan vid utbetalning av allmän sjukvårdsersättning till resp. sjukvårdshuvudman skall frånräkna det belopp som motsvarar under närmast föregående år utbetalade försäkringsersättningar till de försäkringsanslutna vårdgivare som var verksamma inom resp. sjukvårdshuvudmans geografiska område. De ersättningar på sammanlagt 1 725 miljoner kronor som försäkringskassorna utbetalade till försäkringsanslutna läkare och sjukgymnaster under år 1992 avräknas således mot den allmänna sjukvårdsersättning som kassorna utbetalar till sjukvårdshuvudmännen under år 1993 på sammanlagt 5 006 miljoner kronor. Av detta följer att sjukvårdshuvudmännen i realiteten har hela finansieringsansvaret för nämnda privata vårdgivare även om administrationen av ersättningssystemet handhas av försäkringskassorna.

1.4 Översynen av läkarvårdstaxan

Regeringen beslutade i mars förra året om en översyn av läkarvårdstaxan med utgångspunkt i att ett system med husläkare införs över hela landet senast fr.o.m. år 1995. I direktiven angavs att taxan skall ut-

formas så att specialistläkarnas insatser inriktas mot sådana undersökningar och behandlingar som ligger inom deras speciella kompetensområde. Utformningen av taxemodellen skall underlätta för privatpraktiker att i framtiden bedriva en kvalificerad mottagningsverksamhet. Vidare ingick att se över vissa bestämmelser som den särskilda taxan för läkare fyllda 66 år, begränsningen av försäkringsersättningen till 6 000 besök per kalenderår samt vikariats- och sanktionsregler.

Översynen har redovisats i ett betänkande Arvoden för privatpraktiserande läkare (SOU 1992:118). I detta föreslås en ersättningsmodell som är uppbyggd på tre arvodesgrupper med utgångspunkt i ett s.k. normalarvode. Detta är ett enhetligt arvode för den huvudsakliga delen av en läkares verksamhet. Enklare undersökningar eller behandlingar som utförs av läkare själv eller under dennes överinseende ersätts med ett lägre arvode, s.k. enkelt arvode. De åtgärder som av tidsmässiga eller kostnadsmässiga skäl inte ryms inom normalarvodet föreslås ersättas med ett högre s.k. särskilt arvode. För att skapa förutsättningar för att i förväg bättre kunna bedöma storleken av kostnaden för den försäkringsanslutna privatläkarvården föreslås att en gräns i form av ett ekonomiskt tak införs för varje specialitet under ett år. När summan av arvodena under ett kalenderår når detta tak utbetalas ingen läkarvårdsersättning för återstoden av året. Undantag kan dock göras med sjukvårdshuvudmannens medgivande.

Vidare föreslås att en åldersgräns på 70 år införs för anslutning till försäkringen och att den särskilda taxan för läkare fyllda 66 år avskaffas. Ändrade vikariats- och sanktionsregler förordas också samt att kassorna skall få författningsenlig rätt att ta del av en ansluten läkares patientjournaler.

Remissvaren visar att den föreslagna ersättningsmodellen mottagits positivt även om olika synpunkter vad gäller de föreslagna nivåerna på beräknade normalarvoden och frågan om de särskilda arvodena har framförts. Övriga förslag från utredningen tillstyrks också av en majoritet av remissinstanserna. Förslaget om kassans rätt att få ta del av ansluten läkares patientjournal stöds av flertalet remissinstanser men med vissa förbehåll.

Från främst sjukvårdshuvudmännens sida betonas det angelägna i att huvudmännen för att kunna leva upp till sitt ansvar enligt HSL i fråga om uppföljning och kvalitetskontroll övertar administrationen av den försäkringsanslutna privatvården. Som ytterligare ett skäl för detta anförs att sjukvårdshuvudmännen har byggt upp administrativa resurser för de icke försäkringsanslutna privata vårdgivare de har vårdavtal med.

1.5 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av det som anförts finner jag att finansieringsansvaret och därmed administrationen för de nu försäkringsanslutna läkarna och sjukgymnasterna bör föras över till sjukvårdshuvudmännen vid ingången av år 1994. En sådan förändring ligger i linje inte bara med hälso- och sjukvårdslagens intentioner utan även med regeringens ambitioner att

tydliggöra kostnadsansvar, att renodla betalningsströmmar inom offentligt finansierad verksamhet och att genom stärkt konkurrens skapa ökad valfrihet för medborgarna. Genom en sådan förändring skapas förutsättningar för en enhetlig och effektiv uppföljning av hela den öppna vården ifråga om kvalitet, effektivitet och produktivitet samt resursutnyttjande i stort.

Jag gör också den bedömningen att införandet av en ändrad ersättningsmodell – i huvudsak enligt vad som föreslagits – skapar goda förutsättningar för en avveckling av nuvarande etableringsbegränsningar för specialistläkare den 1 januari 1994. En avreglering av vad gäller privatpraktiserande läkares anslutning till det offentliga ersättningssystemet innebär – tillsammans med ett genomförande av förslaget till ett nationellt husläkarsystem – att betydelsefulla steg tas mot att bl.a. åstadkomma ett breddat vårdutbud och en ökad valfrihet för patienten. Detta är viktiga mål i regeringens hälso- och sjukvårdspolitik. En motsvarande avreglering bör även övervägas för de privatpraktiserande sjukgymnasterna.

Regeringen bör efter sommaren kunna återkomma till riksdagen med ett mer detaljerat förslag om hur dessa förändringar skall genomföras och vilken reglering som krävs för detta samt hur en effektiv kostnadskontroll skall kunna åstadkommas. De förändringar som jag syftar på skall kunna utformas på ett sådant sätt att de dels ger den enskilde patienten valfrihet i sitt vårdsökande, dels inom vissa givna ramar medger en fri etablering av privatpraktiserande specialistläkare. Jag vill i anslutning härtill understryka vikten av att systemförändringen sker med beaktande av vad som anges i hälso- och sjukvårdslagen, bl.a. att vården skall ges på lika villkor för hela befolkningen.

Det ändrade systemet måste dessutom ge finansiären, dvs. sjukvårdshuvudmännen, möjligheter att förutse och kontrollera kostnaderna för den specialiserade läkarvården och de privatpraktiserande sjukgymnasterna. Jag vill vidare framhålla att i ett förändrat system skall de nuvarande försäkringsanslutna privatpraktiserande läkarna och sjukgymnasterna tillförsäkras fortsatt verksamhet genom sjukvårdshuvudmännens försorg.

Jag har för avsikt att föreslå regeringen att Riksförsäkringsverket ges i uppdrag att med utgångspunkt i det nyss redovisade utredningsförslaget till ändrad läkarvårdstaxa utarbeta ett förslag till en ny läkarvårdstaxa.

Som jag tidigare har redovisat avräknas ersättningen till försäkringsanslutna läkare och sjukgymnaster mot den allmänna sjukvårdsersättningen med ett års eftersläpning. Det innebär att utbetalda ersättningar till vårdgivarna för år 1993 inte kommer att kunna avräknas på sedvanligt sätt under år 1994. Med hänsyn till att sjukvårdshuvudmännen fr.o.m. år 1994 avses överta det direkta kostnadsansvaret för dessa vårdgivares verksamhet anser jag att någon avräkning av beloppet inte skall ske.

Ett landstingskommunalt övertagande av det direkta kostnadsansvaret för ersättningarna till nämnda privata vårdgivare föranleder vissa konsekvensändringar i AFL. Dessa liksom resultatet av överläggningar-

na med företrädare för sjukvårdshuvudmännen om den närmare fördelningen av utgiftsramen för år 1994 får redovisas för riksdagen vid det senare tillfället.

Avslutningsvis vill jag erinra om det utredningsarbete som pågår inom den kommitté (HSU 2000) med uppdrag att dels analysera hälso- och sjukvårdens resursbehov fram till år 2000, dels överväga hur hälso- och sjukvården bör finansieras och organiseras på den övergripande samhällsnivån (dir. 1992:30). Vad jag här har föreslagit får självfallet inte vara något hinder för utredningens överväganden och förslag.

2 Smittskyddsinstitutet m.m.

2.1 Riksdagens beslut

Riksdagen har med anledning av regeringens proposition om ett nationellt smittskyddsinstitut m.m. bl.a. godkänt att Statens smittskyddsinstitut inrättas med de arbetsuppgifter och den organisation som angetts i propositionen och att Statens bakteriologiska laboratorium (SBL) avvecklas i enlighet med vad som anförts i propositionen (prop.1992/93:46, bet. 1992/93:SoU7, rskr. 1992/93:86).

Riksdagen har beträffande bildandet av ett aktiebolag för nuvarande vaccintillverkning m.m. vid SBL givit regeringen till känna vad socialutskottet anfört om att ett slutligt ställningstagande kan ske först sedan de ekonomiska villkoren för bildandet av bolaget har redovisats för riksdagen. Utskottet har emellertid tillstyrkt att aktiebolaget bildas och om möjligt övertar vaccinproduktionen den 1 juli 1993.

Riksdagen har också antagit lag om ändring i smittskyddslagen (1988:1472) som innebär att anmälningspliktiga sjukdomar skall anmälas till Statens smittskyddsinstitut fr.o.m. den 1 juli 1993 i stället för till SBL.

2.2 Smittskyddsinstitutet

2.2.1 Inriktningen av verksamheten

Smittskyddsinstitutets uppgifter har beskrivits närmare i betänkandet Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner (SOU 1992:29). Förslagen i propositionen om ett nationellt smittskyddsinstitut m.m. bygger bl.a. på detta förslag.

Regeringen har den 15 oktober 1992 bemyndigat mig att tillkalla en organisationskommitté för Statens smittskyddsinstitut för att utföra förberedelsearbetet. Organisationskommittén tillkallades den 10 november 1992 och har lämnat förslag till instruktion för Smittskyddsinstitutet. På grundval av förslaget har regeringen den 18 februari 1993 utfärdat förordningen (1993:110) med instruktion för Smittskyddsinstitutet, som träder i kraft den 1 juli 1993.

Smittskyddsinstitutet (SMI) skall enligt instruktionen vara en central förvaltningsmyndighet med uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och att främja skyddet mot sådana sjukdomar.

SMI skall särskilt

- följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt i fråga om smittsamma sjukdomar och skyddet mot dessa,
- lämna Socialstyrelsen och andra berörda information om det epidemiologiska läget och föreslå åtgärder som detta kan föranleda,
- övervaka att landet försörjs med vacciner och andra ämnen som skyddar mot smitta,
- ta initiativ till åtgärder som medför ett gott skydd i landet mot smittsamma sjukdomar, även i kris och krig,
- upprätthålla kompetens att utföra diagnostiska undersökningar av unik natur som ett led i landets smittskydd,
- upprätthålla ett för landets smittskydd relevant förråd av bakterier, virus och andra ämnen,
- svara för kvalitetsstöd och kvalitetskontroll över landets mikrobiologiska och infektionsimmunologiska diagnostik,
- bedriva forskning, metodutveckling samt utbildning inom smittskyddsområdet,
- delta i internationellt samarbete inom smittskyddsområdet,
- stödja och samordna bekämpning av sjukhusinfektioner.

2.2.2 Medelsram för verksamheten

Organisationskommittén har haft i uppdrag att bl.a. utarbeta förslag beträffande SMI:s anslagsfinansierade verksamhet för budgetåret 1993/94 med utgångspunkt från en total resursram om högst 75 miljoner kronor.

Regeringen har i propositionen 1992/93:170 Forskning för kunskap och framsteg bl.a. erinrat om att tre professurer i smittskydd med inriktning mot särskilt klinisk immunologi, särskilt klinisk parasitologi respektive särskilt klinisk virologi inrättades vid Karolinska institutet (KI) den 1 juli 1990. Innehavarna av professurerna skulle tillika vara avdelningsföreståndare vid SBL. Medel för professurerna beräknades under anslag som disponerades av KI. Regeringen redovisade bl.a. ett förslag om att ytterligare tre professurer skulle inrättas i smittskydd med inriktning särskilt mot bakteriologi, epidemiologi respektive vaccinforskning och kombineras med tjänster vid SMI. Regeringen har därvid uttalat att de bästa förutsättningarna för att finna former för hur samarbetet mellan KI och SMI bör byggas upp finns lokalt och i en dialog mellan myndigheterna. Regeringen avsåg att återkomma till medelsfrågorna.

Jag kommer i det följande att beräkna, utöver nämnda resursram om ca 75 miljoner kronor, ett medelsbehov på ca 5 miljoner kronor som avser det utökade samarbetet med KI. Jag återkommer i det följande till denna anslagsfråga.

2.2.3 Organisationskommitténs överväganden

I sina överväganden, som redovisats i överlämnade promemorior, har organisationskommittén utgått från SMI:s huvudsakliga arbetsuppgifter och bedömt hur dessa bör påverka myndighetens organisation och dimensionering.

SMI skall följa den infektionsepidemiologiska situationen nationellt och internationellt samt bl.a. registrera, bearbeta och analysera de inkomna uppgifterna. Socialstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för landets smittskydd, och andra berörda skall informeras om det epidemiologiska läget. SMI skall föreslå behövliga åtgärder. SMI kommer också att lämna Folkhälsoinstitutet vetenskapligt underlag för folkhälsoarbetet. Kontakterna med och informationen till hälso- och sjukvården anser kommittén vara av stor betydelse. SMI skall också samarbeta med WHO och EG. SMI bör vidare inom sina ekonomiska ramar delta i det internationella forsknings- och utvecklingsarbetet genom kontakter med internationella vetenskapliga organisationer.

SMI bör på grundval av kunskaper om vacciners tillförlitlighet och verkningssätt övervaka att Sverige har en god försörjning i fråga om effektiva vacciner och immunoglobuliner m.m. SMI bör också ägna särskild uppmärksamhet åt immunitetsstudier för att säkerställa ett gott vaccinskydd.

Staten bör alltjämt ha ett ansvar för att viss särpräglad och unik diagnostik skall kunna utföras centralt. När sådan diagnostik utförs vid SMI skall det vara mot full kostnadstäckning.

Inom det försvarsmedicinska området bör SMI:s insatser syfta till att ge möjlighet till skydd mot epidemier under krigs- och beredskapsförhållanden. Det medicinska hotet från biologiska stridsmedel bör bevakas i samarbete med Försvarets forskningsanstalt.

SMI:s verksamhet bör också inriktas på referensfunktioner gentemot landets kliniskt-mikrobiologiska laboratorier. Nya diagnostiska metoder behöver utvecklas och utvärderas i samarbete med infektionsläkare och mikrobiologer. Karaktärisering och typbestämning av mikroorganismer samt verifikation av epidemiologiskt viktiga diagnoser, som är en betydelsefull del av smittskyddsarbetet, bör utföras vid SMI. Typning för att kartlägga smittvägar bör enligt kommittén som regel vara avgiftsfri under det att övrig typningsverksamhet bör jämställas med särpräglad diagnostik. Kommittén betonar att ett adekvat nationellt referensförråd av sera, cellstammar och mikroorganismer bör finnas vid SMI.

SMI bör i samarbete med nationell och internationell sakkunskap delta i kvalitetssäkring och samordning av landets mikrobiologiska verksamhet. Sålunda bör SMI i samråd med sjukvårdshuvudmännen och Svenska Läkaresällskapets sektion för medicinsk mikrobiologi initiera och delta i framtagandet av referensmetodik, minimikriterier och kvalitetssäkring för mikrobiologisk diagnostik.

Kommittén framhåller att den organisatoriska indelningen bör medge att nya uppgifter kan tillföras, uppgifter avvecklas och arbetsmetoder förändras utan störande ingrepp i den övergripande organisationsstruk-

turen. Verksamhetsgrenar som har nära samband med varandra med avseende på innehåll eller förfaringssätt bör organisatoriskt hållas samman. Tillgång till hög kompetens har en avgörande betydelse för hur framgångsrikt SMI kommer att vara. En väsentlig utgångspunkt är enligt organisationskommittén att bygga upp organisationen kring professionella grupper. Detta bör enligt kommittén ge goda förutsättningar för en kunskapsutvecklande miljö. Vidare bör enheter utformas, som har verksamhetsansvar kopplat till ett ekonomiskt ansvar.

Kommittén anser också att en del av tillgängliga anslagsmedel bör reserveras för projektverksamhet.

SMI:s operativa verksamheter bör enligt kommittén vara epidemiologi, bakteriologi, virologi, immunologi, parasitologi, virologi, vaccinforskning och försvarsmikrobiologi. Kommittén anser att epidemiologin har en central roll i SMI:s verksamhet. Därför bör den bilda stommen i en huvudenhet. Vaccinforskningen bör enligt kommittén inordnas i samma huvudenhet. De laborativa verksamheterna, som bör ha ett nära samarbete med varandra, bör enligt kommittén föras till en andra huvudenhet, i vilken även försvarsmikrobiologi bör ingå.

Organisationskommittén har lämnat ett förslag till en organisationsstruktur för SMI i överensstämmelse med nämnda överväganden. Därvid föreslås att två rådgivande nämnder knyts till verkschefen, nämligen en epideminämnd och en centrallaboratorienämnd. Från kommittén har också under hand lämnats uppgiften att den tills vidare utgår från en basorganisation, som omfattar drygt hundratalet helårstjänster.

2.2.4 Lokaliseringen av Smittskyddsinstitutet

Den förra regeringen uppdrog i september 1991 åt Byggnadsstyrelsen att utarbeta en samordnad lokalförsörjningsplan för KI och SBL. Utgångspunkten för arbetet skulle vara att åstadkomma en samlad lokallösning för KI:s och SBL:s anslagsfinansierade verksamhet i Solna. Vidare skulle en plan för den framtida användningen av SBL-området upprättas, varvid eventuella möjligheter till avyttring av delar av området särskilt borde beaktas.

I propositionen om ett nationellt smittskyddsinstitut m.m. framhölls bl.a. att SMI avsågs, liksom bl.a. de övriga nordiska smittskyddsinstituten, få sin tyngdpunkt i ett kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete inom smittskyddsområdet. Jag uttalade då att jag ansåg att de bästa betingelserna för detta arbete skulle ges om institutet fick möjlighet till ett nära samarbete med KI.

Socialutskottet framhöll att det bör ankomma på regeringen att besluta om den nya myndighetens lokalisering och att riksdagen inte borde föregripa organisationskommitténs bedömning om lämplig lokaliseringsort. Utskottet utgick från att kommittén skulle beakta arbetsmarknadsutskottets uttalanden (yttr. 1990/91:AU3y) om lokalisering av nya statliga myndigheter. Riksdagen biföll socialutskottets hemställan (prop. 1992/93:46, bet. 1992/93:SoU7, rskr. 1992/93:86).

Stockholms läns landsting har föreslagit att SMI förläggs till Novum forskningscentrum vid Huddinge sjukhus.

Organisationskommittén för SMI har redovisat tre alternativ till lokalisering. Alternativen som redovisas är KI:s campusområde i Solna, Novum forskningscentrum i Huddinge och SBL:s nuvarande område i Solna. Enligt kommitténs uppfattning är en lokalisering till KI:s område i Solna den mest fördelaktiga med avseende på smittskyddsverksamhetens inriktning och omfattning.

Regeringen har i prop. 1992/93:170 Forskning för kunskap och framsteg bl.a. behandlat KI:s lokalfråga. I propositionen föreslås bl.a. ett åtgärdsprogram vad gäller KI:s lokaler. Härigenom skulle erforderliga lokaler för SMI kunna frigöras.

2.2.5 Överväganden och förslag

Jag har i det föregående kortfattat redogjort för förslagen från Organisationskommittén för Smittskyddsinstitutet. Jag anser att förslagen om Smittskyddsinstitutets organisation och dimensionering stämmer väl överens med den övergripande målsättningen för institutet och att de kan ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Såsom socialutskottet har framhållit bör det ankomma på regeringen att besluta om den nya myndighetens lokalisering. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen i fråga om lokaliseringen i ett annat sammanhang.

2.3 SBL Vaccin Aktiebolag

2.3.1 Organisationskommitténs uppdrag m.m.

Som jag tidigare nämnt har riksdagen beträffande bildandet av ett aktiebolag för nuvarande vaccintillverkning m.m. vid SBL gett regeringen till känna vad socialutskottet anfört om att ett slutligt ställningstagande kan ske först sedan de ekonomiska villkoren för bildandet av bolaget har redovisats för riksdagen. Utskottet har emellertid tillstyrkt att aktiebolaget bildas och om möjligt övertar vaccinproduktionen den 1 juli 1993.

Regeringen har den 15 oktober 1992 bemyndigat mig att tillkalla en organisationskommitté för bildandet av ett aktiebolag för produktion av vacciner m.m. Organisationskommittén tillkallades den 10 november 1992. I direktiven för kommittén uttalas att aktiebolaget åtminstone inledningsvis skall vara statligt.

Organisationskommittén har bl.a. haft i uppdrag att närmare klargöra dels vilket ekonomiskt underlag som aktiebolaget behöver för sin verksamhet, såsom aktiekapital, medel till driften och medel till investeringar, dels vilka förutsättningar som krävs för att aktiebolagets framtida verksamhet skall uppvisa lönsamhet. Förslag om på vilket sätt pensionsåtagandena vid SBL borde infrias av aktiebolaget skulle också redovisas av kommittén.

Regeringen har den 17 december 1992 beslutat att bilda ett aktiebolag med ett aktiekapital på 50 000 kronor. Bolaget får emellertid inte bedriva rörelse förrän regeringens beslut föreligger med anledning av riksdagens beslut i de ekonomiska frågorna. Bolaget har registrerats under namnet SBL Vaccin Aktiebolag i aktiebolagsregistret hos Patent- och registreringsverket.

Organisationskommittén har den 15 mars 1993 lämnat en rapport med förslag att ombilda SBL:s vaccinverksamhet till aktiebolag.

2.3.2 Organisationskommitténs förslag

Organisationskommittén redovisar en bedömning av förväntat utfall budgetåret 1992/93 för SBL:s vaccinverksamhet. Försäljningen beräknas uppgå till ca 260 miljoner kronor och resultatet (överskottet) till ca 18 miljoner kronor.

Kommittén föreslår att målsättningen skall vara att bygga upp ett internationellt konkurrenskraftigt vaccinbolag. Kommittén menar att det finns ett framstående, internationellt konkurrenskraftigt vaccinkunnande både hos externa, med SBL hopkopplade forskargrupper och inom SBL, vilket bör tas till vara. Bolaget föreslås få en strikt inriktning på humanvaccinprodukter.

Bolagets affärsidé bör enligt kommittén vara att utveckla, tillverka och försälja vacciner för i första hand offentliga skyddsympningsprogram på den nordiska marknaden, samt i samarbete med stora vaccinföretag även verka på den internationella marknaden inom nischområden. Vidare skall bolaget sälja kompletterande importerade vaccinprodukter inom Sverige men på sikt även inom övriga Norden genom erhållande av agentur- och distributionsuppdrag.

Speciellt framhålls betydelsen av att vaccinbolaget får fortsätta att bedriva den väl etablerade och kostnadseffektiva distributionsverksamheten till sjukvården.

Organisationskommittén har inte tagit slutlig ställning i frågan om den framtida lokaliseringen av vaccinbolaget. Fortsatt utvärdering av vissa huvudalternativ pågår. En ny anläggning beräknas emellertid kunna tas i bruk under första halvåret 1995.

Bolaget föreslås preliminärt få en organisation med ca 90 heltidsanställda. Bolagets ledning och styrelse har att besluta om den slutgiltiga organisationen.

Kommittén föreslår att full pensionsavsättning inklusive löneskatt görs i det kommande bokslutet för budgetåret 1992/93 för SBL. Totalt beräknas pensionsskulden uppgå till ca 15 miljoner kronor. Den avser personal vid SBL som sannolikt blir anställda i bolaget. Kommittén framhåller att vaccinverksamheten vid SBL under budgetåret 1992/93 bedöms, såsom framgår av det föregående, uppnå ett resultat som överstiger den beräknade pensionsskulden.

Bolaget förutsätts överta vaccinverksamhetens tillgångar i form av bl.a. varulager, maskiner och inventarier samt pensionsskuld. I fråga om tillgångarna föreslås att dessa i princip övertas till bokförda värden.

Kommittén anser dock att det finns anledning att göra en försiktigare värdering beträffande varulagret.

Bolaget har enligt kommittén ett i förhållande till verksamhetens omfattning stort kapitalbehov, främst till följd av behovet av investeringar i en ny produktionsanläggning, betydande förestående förändringsinsatser samt behovet av ett relativt stort rörelsekapital på grund av långa tillverkningstider.

Organisationskommittén föreslår att bolaget tillförs ett aktiekapital på 55 miljoner kronor och att behovet av rörelsekredit löses initialt genom en etappvis betalning för de tillgångar som övertas från SBL. Med den av kommittén föreslagna kapitalstrukturen uppnås en soliditet på ca 50 procent. Det framtida kapitalbehovet bedöms kunna klaras utan ytterligare insatser från ägaren. Kommittén bedömer att bolaget efter ca fem år kommer att uppnå en för branschen normal vinstnivå.

Organisationskommittén ser inte något acceptabelt alternativ till den föreslagna bolagiseringen. En avveckling av verksamheten skulle vara en utdragen process, som skulle medföra att internationellt sett konkurrenskraftig vaccinkunskap inte tillvaratas, samtidigt som betydande avvecklingskostnader skulle uppstå.

2.3.3 Överväganden och förslag

Jag har redogjort för förslagen från Organisationskommittén för bildandet av ett aktiebolag för produktion av vacciner m.m. Jag anser att förslagen om SBL Vaccin AB och bolagets affärsidé kan ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Jag är också beredd att förorda att full pensionsavsättning, då även avseende löneskatt, görs i nästa bokslut för SBL i enlighet med kommitténs förslag.

Jag tillstyrker vidare förslaget att bolaget tillförs ett aktiekapital på 55 miljoner kronor och att behovet av rörelsekredit löses initialt genom en etappvis betalning för de tillgångar som övertas från SBL.

Regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna riktlinjerna för de ekonomiska villkoren för det slutliga bildandet av bolaget. Aktiebolaget har sedan att självständigt besluta om sin organisation och inriktningen av sin verksamhet.

2.4 Avvecklingen av SBL

Som jag nämnt i det föregående har riksdagen med anledning av prop. 1992/93:46 om ett nationellt smittskyddsinstitut m.m. bl.a. godkänt att SBL avvecklas i enlighet med vad som anförts i propositionen. SBL har ansvaret för denna avveckling fram till den 1 juli 1993.

Regeringen har emellertid den 15 oktober 1992 beslutat att en särskild kommitté för avveckling av verksamheten vid SBL skall tillkallas för att utföra det arbete som behövs för en avveckling av verksamheten vid SBL utöver det arbete som SBL ombesörjer för att avveckla laboratoriet. Kommittén bör bl.a. se till att bokslut upprättas för SBL och att slutlig

arkivläggning sker. Arkivfrågorna bör handläggas i samråd med Riksarkivet.

Jag förutser nu att det blir aktuellt med en särskild avvecklingsorganisation när det gäller SBL för tiden efter den 30 juni 1993. Jag har tills vidare förordnat en särskild utredningsman för att handlägga också de frågor som föranleds härav.

3 Anslagsfrågor

Femte huvudtiteln

C. Ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp och ålderdom

C 1. Bidrag till sjukförsäkringen

Regeringen har i budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 6) beräknat de totala sjukförsäkringsutgifterna brutto till 30 991 miljoner kronor vilket motsvarar ett belopp på 4 649 miljoner kronor som föreslogs anvisas till Bidrag till sjukförsäkringen för budgetåret 1993/94. Därefter har regeringen genom prop. 1992/93:178 om vissa socialförsäkringsfrågor föreslagit att under anslaget anvisas ett belopp som är 750 miljoner kronor högre än vad som föreslagits i budgetpropositionen 1993.

Statsrådet Hörnlund kommer att senare denna dag lägga fram vissa förslag om utbildningsbidrag som påverkar anslaget. Förslagen innebär att kostnaderna för utbildningsbidragen ökar, samtidigt som utgifterna för sjukförsäkringen minskar i motsvarande mån. För sjukförsäkringen innebär förslagen en utgiftsminskning på 306 miljoner kronor, vilket motsvarar 46 miljoner kronor på anslaget. Samtidigt innebär förslagen en ökning på inkomsttiteln 1221 Sjukförsäkringsavgift netto på drygt 250 miljoner kronor.

Den sammantagna effekten av vad jag anfört innebär en ökning av ifrågavarande anslag med 704 miljoner kronor, vilket medför att under anslaget kan anvisas ett belopp som är 46 miljoner kronor lägre än vad som tidigare har föreslagits riksdagen.

De beräknade utgifterna budgetåret 1993/94 för sjukförsäkringen uppgår till närmare 35 700 miljoner kronor, varav 5 353 miljoner kronor kommer att belasta detta anslag.

G. Myndigheter under Socialdepartementet

G 5. Smittskyddsinstitutet

Nytt anslag (förslag) 80 561 000

Regeringen har i budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 6) föreslagit riksdagen att under ett nytt anslag till Smittskyddsinstitutet för budgetåret 1993/94 beräkna ett ramanslag på 62 117 000 kronor i avvaktan på en särskild proposition i ämnet.

Smittskyddsinstitutet skall börja sin verksamhet den 1 juli 1993. Institutets övergripande mål skall vara att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och att främja skyddet mot sådana sjukdomar.

Jag föreslår att ett ramanslag begärs för budgetåret 1993/94 på 80 561 000 kronor till Smittskyddsinstitutets verksamhet. Resursbehovet har beräknats med utgångspunkt i de bedömningar och överväganden som jag har redovisat i det föregående.

Chefen för Finansdepartementet har i 1993 års budgetproposition redovisat ett förslag om en generell räntebeläggning av statliga medelsflöden samt presenterat den modell som bör tillämpas. Smittskyddsinstitutet kommer att tillämpa denna modell. Institutet kommer därför att tilldelas ett räntekonto med kredit i Riksgäldskontoret. Medlen under ramanslaget Smittskyddsinstitutet förs till detta konto.

G 19. Avveckling av Statens bakteriologiska laboratorium

Nytt anslag (förslag) 1 000

Som jag tidigare nämnt förutser jag att det blir aktuellt med en särskild avvecklingsorganisation när det gäller SBL för tiden efter den 30 juni 1993.

Kostnaderna för avvecklingen av SBL bör bestridas från ett nytt förslagsanslag, Avveckling av Statens bakteriologiska laboratorium. Kostnaderna för avvecklingsorganisationen låter sig emellertid inte nu beräknas närmare.

Jag föreslår därför att anslaget tas upp med ett formellt belopp på 1 000 kronor.

Avvecklingskostnaderna finansieras genom omprioriteringar inom Socialdepartementets verksamhetsområde.

Regeringen bör i budgetpropositionen 1994 lämna riksdagen en närmare uppgift om vilken anslagsbelastning under detta anslag som kan bli aktuell under budgetåret 1993/94.

G 20. Teckning av aktier i SBL Vaccin Aktiebolag

Nytt anslag (förslag) 55 000 000

Jag har i det föregående förordat att full pensionsavsättning, även avseende löneskatt, görs i bokslutet för budgetåret 1992/93 för SBL i enlighet med kommitténs förslag. Jag har också tillstyrkt att bolaget tillförs ett aktiekapital på 55 miljoner kronor och att behovet av rörelsekredit löses initialt genom en etappvis betalning för de tillgångar som övertas från SBL.

För teckning av aktier i bolaget behövs ett särskilt anslag i statsbudgeten. Anslaget, som bör vara ett förslagsanslag, bör tas upp med det nominella teckningsbeloppet, 55 000 000 kronor. Belastningen på anslaget kan dock förväntas bli lägre än detta belopp, eftersom emissionslikviden beräknas kunna till viss del kvittas mot statens överförda tillgångar till bolaget.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna riktlinjerna för ändringar i systemet med ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen fr.o.m. den 1 januari 1994 (avsnitt 1),
2. godkänna den övergripande målsättningen för verksamheten inom ansvarsområdet för Smittskyddsinstitutet i enlighet med vad som förordats (avsnitt 2.2),
3. godkänna riktlinjerna för de ekonomiska villkoren för det slutliga bildandet av aktiebolaget SBL Vaccin Aktiebolag (avsnitt 2.3),
4. med ändring av förslagen i dels prop. 1992/93:100 bil. 6, dels prop. 1992/93:178 till *Bidrag till sjukförsäkringen* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 5 353 000 000 kr,
5. till *Smittskyddsinstitutet* för budgetåret 1993/94 anvisa ett ramanslag på 80 561 000 kr,
6. till *Avveckling av Statens bakteriologiska laboratorium* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 1 000 kr,
7. till *Teckning av aktier i SBL Vaccin Aktiebolag* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 55 000 000 kr.

gotab 43604. Stockholm 1993

Kommunikations-departementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: statsrådet Odell

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m. såvitt avser Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde

Sjätte huvudtiteln

C. Järnvägar

Förlängning av Statens järnvägars bemyndiganden

Sammanfattning av föredragandens förslag:

- De befogenheter som affärsverket SJ har haft under perioden fr.o.m. år 1988 till den 30 juni 1993 får gälla fram till den 1 juli 1994.
- SJ:s upplåning i Riksgäldskontoret regleras med en ram på 7 miljarder kronor.
- SJ-koncernens verksamhet inriktas på kärnverksamheten.

Bakgrund

Genom 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50 bil. 1, bet. 1987/88:TU19, rskr. 1987/88:260) lades grunden för en ny ansvarsfördelning inom järnvägssektorn. Avsikten var att genom den s.k. vägtrafikmodellen, där staten genom Banverket övertog ansvaret för infrastrukturen, stärka järnvägens konkurrenskraft och ge järnvägen möjligheter att förstärka sin ställning som ett konkurrenskraftigt, miljövänligt och energisnålt transportmedel.

Riksdagens beslut innefattade bl.a. ett resultatkrav för SJ under den s.k. rekonstruktionsperioden 1988–1992. Under denna period erhöll SJ också vissa utvidgade befogenheter och verksamhetsförutsättningar.

Genom 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 8, bet. 1990/91:TU25, rskr. 1990/91:325) modifierades strategin för SJ-koncernen samtidigt som SJ:s vidgade befogenheter förlängdes att gälla t.o.m. den 30 juni 1993.

1* *Riksdagen 1992/93. 1 saml. Nr 150 Bil. 5*

I årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7) redovisas en preliminär bedömning av SJ-koncernens verksamhetsutveckling under perioden 1988–1992. En fortsatt analys av SJ:s ekonomiska förutsättningar på längre sikt liksom av frågan om SJ:s framtida associationsform framstod då som nödvändig. Avsikten var att återkomma till dessa frågor under våren.

I februari 1993 avlämnades betänkandet Ökad konkurrens på järnvägen (SOU 1993:13). Betänkandet är föremål för överväganden inom regeringskansliet.

SJ:s befogenheter

De vidgade befogenheter som SJ gavs i samband med det trafikpolitiska beslutet år 1988 syftade till att öka handlingsfriheten och möjligheten att agera mer affärsmässigt. Riksdagens bemyndiganden var i korthet följande.

- Regeringen bemyndigades av riksdagen att under rekonstruktionsperioden t.o.m. år 1992 godkänna avtal om försäljning av fast egendom från SJ inom den beloppsgräns som utskottet angett.
- Regeringen bemyndigades av riksdagen att under rekonstruktionsperioden t.o.m. år 1992 fastställa beloppsgräns för försäljning av fast egendom från SJ som verket självt får besluta om.
- Riksdagen godkände att SJ under rekonstruktionsperioden t.o.m. år 1992 tillfördes utdelning från AB Swedcarrier på det sätt som föreslagits i propositionen.
- Riksdagen godkände att SJ:s överskottsmedel inte skulle inlevereras till statsbudgeten under rekonstruktionsperioden t.o.m år 1992.
- Riksdagen vidgade under rekonstruktionsperioden t.o.m. år 1992 regeringens och SJ:s bemyndigande att besluta i organisationsfrågor till att omfatta avyttring av verksamhetsgrenar.
- Regeringen bemyndigades av riksdagen att under rekonstruktionsperioden t.o.m. år 1992 godkänna aktieöverföringar mellan SJ och AB Swedcarrier i enlighet med vad som förordats i propositionen.
- Riksdagen godkände att de regler som gällde för SJ vid det trafikpolitiska beslutet år 1988, skulle gälla för SJ vid köp och försäljning av aktier, lån till dotterbolag och borgen för dotterbolag.
- Regeringen bemyndigades av riksdagen att för år 1989 fastställa mål för SJ.
- Riksdagen godkände att SJ fick låna och placera medel utanför Riksgäldskontoret. SJ gavs därigenom möjlighet att ta upp lån i Riksgäldskontoret eller på marknaden om det var mer förmånligt.
- Riksdagen bemyndigade regeringen att fastställa ram för SJ:s upplåning.
- Riksdagen bemyndigade regeringen att besluta om vilka regler som skall gälla för SJ:s lån och placering av medel utanför Riksgäldskontoret.

SJ har vidare bemyndigats att inom en av riksdagen beslutad ram avyttra dotterbolag i Swedcarrier-koncernen samt att försälja eller upplåta tomträtt till fast egendom. År 1988 fastställde riksdagen i det trafikpolitiska beslutet (se bet. 1987/88:TU19 s. 70 och 82) ramen till 2,7 miljarder kronor. I samband med behandlingen av 1991 års budgetproposition beslutade riksdagen att ramen skulle utökas med ytterligare 2,5 miljarder kronor.

Föredragandens överväganden

Det står numera klart att vissa ytterligare frågor kring formerna för avreglering av järnvägstrafiken och effekten av avreglering på organisationen av gemensamma funktioner inom järnvägssektorn kvarstår att utreda. Jag tänker då närmast på trafikledning och tillgången till fastigheter såsom rangerbangårdar och stationsbyggnader. Det har även visat sig att behov föreligger av en fördjupad analys av den framtida strukturen för SJ mot bakgrund av den ökade konkurrensen från flyget och den fr.o.m. den 1 januari 1993 avreglerade långväga busstrafiken. Jag finner det av stor betydelse att SJ i sin tågverksamhet ges en sådan struktur att framtida investeringar klaras med egengenererade medel. Kapitalstruktur och kapitalförsörjning inom det framtida SJ kräver därför ytterligare analys.

Jag har tidigare meddelat min avsikt att föreslå att SJ ombildas till aktiebolag den 1 juli 1993. Av de skäl jag anfört ovan är det inte möjligt för regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till riktlinjer förrän tidigast under hösten år 1993. Jag föreslår därför att SJ får behålla de vidgade befogenheter som SJ har haft under rekonstruktionsperioden fram till den 1 juli 1994.

Ram för avyttring av fast egendom

Av den totala ram på 5,2 miljarder kronor som tilldelats SJ för avyttring av aktier och fastigheter m.m., har ca 2,3 miljarder kronor utnyttjats. Jag gör bedömningen att denna redan godkända ram är av tillräcklig omfattning även under förlängningsperioden och föreslår därför regeringen att föreslå riksdagen att godkänna att SJ:s möjlighet att avyttra tillgångar i affärsverket och Swedcarrier-koncernen för högst 5,2 miljarder kronor, inkl. de 2,3 miljarder kronor som redan utnyttjats, förlängs att gälla även under budgetåret 1993/94.

Ram för SJ:s upplåning i Riksgäldskontoret

SJ är det enda affärsverk vars upplåning i Riksgäldskontoret inte reglerats med en ram för högsta tillåtna upplåning. SJ:s upplåning har i stället reglerats genom de krav på soliditet i affärsverk och koncern som beslutats av riksdagen.

Vid utgången av år 1992 hade SJ lån i Riksgäldskontoret på ca 4,9 miljarder kronor och andra lån på ca 0,4 miljarder kronor. Att reglera SJ:s upplåning i Riksgäldskontoret genom krav på soliditet har visat sig medföra vissa svårigheter. Det är därför angeläget att SJ:s upplåning i Riksgäldskontoret regleras genom att en ram för upplåningen fastställs.

Jag föreslår mot bakgrund härav att en ram på 7 miljarder kronor införs för SJ:s upplåning i Riksgäldskontoret.

Anslagsfrågor

C 7. Ersättning till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier

1991/92	Utgift	-
1992/93	Anslag	1 000
1993/94	Förslag	1 000

För att möjliggöra utdelning till SJ av medel som frigörs vid försäljning av tillgångar inom Swedcarrierkoncernen, infördes i samband med det trafikpolitiska beslutet år 1988 ett förslagsanslag. SJ har fått belasta anslaget med det belopp som utdelningen från AB Swedcarrier reduceras med på grund av skatt till följd av att AB Swedcarrier inte står i ett skattemässigt koncernförhållande till SJ. Jag anser att denna möjlighet skall finnas även under budgetåret 1993/94. Mot bakgrund härav föreslår jag att anslaget Ersättning till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier kvarstår under budgetåret 1993/94.

SJ:s förräntningskrav

Under den hittillsvarande rekonstruktionsperioden har SJ inte haft något förräntningskrav från ägaren på investerat kapital. Staten har varken ställt krav på marknadsmässig förräntning av det egna kapitalet eller begärt utdelning utan i stället angivit ett resultatförbättringsmål. Jag bedömer att tidpunkten ännu inte är lämplig att införa krav på SJ på marknadsmässig förräntning och utdelning. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till riksdagen om avkastning och utdelning i samband med att jag lämnar förslag om en ny inriktning för SJ.

SJ:s soliditetskrav

Vid utgången av år 1992 var soliditeten i affärsverket 31,3 % jämförd med kravet på 40 % och i koncernen var soliditeten 28,9 % jämförd med kravet på 35 %. SJ:s soliditet kommer att sjunka ytterligare under den närmaste treårsperioden om inget görs till följd av att investeringar delvis måste finansieras med lån. Den försämrade soliditeten i förhållande till de krav som riksdagen fastställt är otillfredsställande. SJ står inför stora investeringar i järnvägsmateriel under senare delen av 1990-talet. Inför dessa utgifter bör en tillfredsställande soliditet ha uppnåtts i SJ. Jag

bedömer mot bakgrund härav att en fortsatt försämring av soliditeten inte är godtagbar. Vid det arbete som bedrivs för en ny inriktning för SJ avser jag att återkomma med förslag till rekonstruktion för att åter uppnå en tillfredsställande soliditet. Jag vill dock framhålla att det måste vara en prioriterad uppgift för SJ:s ledning att arbeta för att de uppställda soliditetskraven uppnås.

SJ:s fortsatta inriktning

I årets budgetproposition konstaterades att SJ-koncernen uppnått det resultatmål som ålagts den under rekonstruktionsperioden. Enligt SJ:s senaste affärsplan pågår alltjämt en omställning av verksamheten i fråga om rationaliseringar och effektiviseringar av kapitalanvändningen inom SJ. En intensifiering av detta arbete är nödvändig för att kunna möta den konkurrens som väntas komma på en, som planeras fr.o.m. den 1 januari 1995, avreglerad marknad.

Möjligheten att driva SJ med ett positivt resultat, efter omställning av verksamheten, bedöms som god. Konkurrenseffekter till följd av en avreglering av järnvägstrafiken kan dock komma att påverka resultatet negativt. Det starkt förbättrade resultatet sedan år 1988 räcker inte för att självfinansiera planerade nyinvesteringar. Utvecklingen på bl.a. fastighetsmarknaden under de senaste åren har därutöver inneburit svårigheter för SJ att finansiera sin verksamhet genom avyttring av tillgångar. Samtidigt försvårar SJ:s stora fastighetsinnehav en marknadsmässig avkastning i koncernen.

Jag anser det därför nödvändigt att SJ koncentrerar sin fortsatta inriktning till kärnverksamheten, främst då järnvägstrafiken, och att SJ genom fortsatta rationaliseringar och kapitalfrigörelse uppnår en så god lönsamhet att nyinvesteringar möjliggörs inom ramen för det överskott som erhålls från den löpande driften. Den frigörelse av kapital som härigenom kan åstadkommas utgör en väsentlig del av det förslag till kapitalisering av SJ:s verksamhet som kommer att ligga till grund för ett ställningstagande om en ny inriktning för SJ som regeringen bör återkomma till riksdagen om tidigast under hösten år 1993.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag anfört om förlängning av SJ:s nuvarande befogenheter till den 1 juli 1994,
2. godkänna vad jag anfört om SJ-koncernens inriktning,
3. godkänna vad jag anfört om ram för SJ-koncernens upplåning i Riksgäldskontoret,
4. till *Ersättning till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 1 000 kr.

E. Luftfart

Regionalpolitiskt betingad flygtrafik mellan Östersund och Umeå

Mina bedömningar och mitt förslag:

- Ett grundläggande flygtrafikutbud bör tryggas mellan Östersund och Umeå.
- En förhandlingsman bör ges i uppdrag att upphandla denna flygtrafik.
- Kostnaden skall belasta anslaget Köp av interregional persontrafik på järnväg för budgetåret 1993/94.

Bakgrund

Det svenska inrikesflyget avreglerades den 1 juli 1992. I regeringsbeslut den 29 april 1992 fastställdes riktlinjer för beviljande av trafiktillstånd. Dessa innebär bl.a. att någon ensamrätt inte skall ges för flygbolag på inrikes linjer. Undantag från denna regel skall dock kunna göras av regionalpolitiska skäl.

I årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 7) har regeringen uttalat att ett nationellt flygnät har betydelse för att nå det av riksdagen uppställda målet att söka nå regional balans och en tillfredsställande transportförsörjning och att samhällets infrastruktur förutsätter flygförbindelser mellan vissa orter.

Regeringen föreslog därför bl.a. att bidraget till kommunala flygplatser i skogslänen tydligare koncentreras till sådana flygplatser i Norrlands inland som har särskilt stor betydelse för trafikförsörjningen. Anslaget Bidrag till kommunala flygplatser m.m. föreslås fr.o.m. budgetåret 1993/94 utgå som ett rent driftstöd. Investeringar i kommunala flygplatser föreslås inrymmas i länstrafikanläggningsanslaget.

I propositionen konstaterades vidare att Umeå genom tidigare riksdagsbeslut fått en särskild ställning i sjukvårdssystemet och att det därför ansågs angeläget att fokusera det statliga intresset mot just trafiken Östersund-Umeå-Luleå. I propositionen aviserades också ett uppdrag till Luftfartsverket att bl.a. särskilt studera flygtrafikförsörjningen mellan dessa orter.

Utredningen

Regeringen gav den 11 februari 1993 Luftfartsverket i uppdrag att i samråd med berörda intressenter studera effekterna i Norrlands inland av flygmarknadens avreglering. Luftfartsverket skall dels redovisa hur en effektiv flygtrafikförsörjning kan upprätthållas mellan i första hand Östersund och Umeå, dels redovisa effekterna av avregleringen i Norr-

lands inland och i Norrland som helhet. Den senare delen av uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 juli 1993.

Luftfartsverket inkom den 15 mars 1993 till regeringen med en redovisning av uppdragets första del. I korthet anser verket att avregleringen ännu inte medfört några påtagliga förändringar i avseende på linjesträckningar och priser. Med hänvisning till marknadssituationen och riksdagsmålen om trafik och regionalpolitik anser verket att kraven på den särskilda trafiken inom Norrland till regionsjukhuset i Umeå bör motivera statliga insatser för enhetlig trafik från Kiruna, Gällivare, Luleå, Östersund och Sundsvall till Umeå. Verket föreslår bl.a. att en sådan trafik bör upphandlas i konkurrens i enlighet med EG:s regler inom området. Verket föreslår vidare att en viss del av anslaget Köp av interregional persontrafik på järnväg skall finansiera upphandlingen av regionalpolitiskt motiverad flygtrafik. Kostnaden för det av Luftfartsverket förordade flygnätet bedömer verket till i storleksordningen 25-50 miljoner kronor.

Synpunkter på Luftfartsverkets rapport har under hand inhämtats från bl.a. Samverkansnämnden för Norrlandslandstingen som understrukit de standardkrav som föreligger vid sjukvårdsresor.

Föredragandens överväganden

Riksdagen har som tidigare nämnts vid ett flertal tillfällen uttalat att staten har ett särskilt ansvar för att snabba och bra kommunikationer mellan Jämtlands län och regionsjukhuset i Umeå kan säkerställas.

I årets budgetproposition har jag uttalat att den inomnorrländska trafikförsörjningen i ett avseende har en särskild betydelse och det gäller tillgången till samhällelig service. En förutsättning för omläggningen av Jämtlands läns regionsjukhustillhörighet från Akademiska sjukhuset i Uppsala till regionsjukhuset i Umeå var också att staten kunde säkerställa en god trafikförsörjning mellan Östersund och Umeå.

Jag bedömer att det för närvarande med tanke på avståndet mellan Umeå och Östersund krävs en direkt flygförbindelse. Trafiken på denna sträcka har med hänsyn till sjukvårdens organisation en särställning som motiverar särskilda insatser för att trygga en flygförbindelse mellan Östersund och Umeå. Med utgångspunkt från Luftfartsverkets rapport bedömer jag att det kan bli nödvändigt att staten genom upphandling säkrar en fortsatt flygtrafik mellan Östersund och Umeå. En sådan upphandling skall ske i konkurrens mellan olika flygoperatörer.

För att säkerställa en god trafikförsörjning för patienter och övriga resenärer bör riktlinjen vara ett utbud på lägst två dubbelturer per dag. Vid bedömning av antalet turer skall hänsyn också tas till det befintliga trafikutbudet och dess förmåga att tillfredsställa nämnda behov. Vad gäller valet av flygplansstandard bör operatörer godkända av Luftfartsinspektionen för linjetrafik ha möjlighet att i sina anbud specificera de flygplanstyper och den eventuella specialutrustning som operatören avser utnyttja. En fortsatt dialog om trafikstandard är emellertid av intresse för alla berörda intressenter. Möjligheten att påverka trafikstandarden genom

lokal eller regional samverkan bör därför prövas i samband med upphandlingen.

Det bör utses en förhandlare som ges bemyndigande att ansvara för och administrera upphandling av flygtrafiken på sträckan Östersund-Umeå om denna inte kan drivas på företagsekonomiska villkor. Jag avser att inom kort begära regeringens bemyndigande att tillkalla en sådan förhandlare vars förslag till trafiklösning skall underställas regeringen för godkännande. Förhandlarens förslag till trafiklösning bör så långt som möjligt vara regionalt förankrade.

Jag anser i likhet med Luftfartsverket att kostnaden för flygtrafikupphandlingen, i avvaktan på Luftfartsverkets slutrapport, bör belasta anslaget Köp av interregional persontrafik på järnväg för budgetåret 1993/94. Beloppet bör med hänsyn till den föreslagna upphandlingen nu inte redovisas men kommer att understiga verkets kostnadsberäkning då mitt förslag endast omfattar upphandling av en delsträcka av det flygnät verket förordat.

För budgetåret 1993/94 har anslaget Köp av interregional persontrafik på järnväg i budgetpropositionen föreslagits anvisat med 511 miljoner kronor. Anslaget har av naturliga skäl beräknats med utgångspunkt i behoven för nämnda järnvägstrafik och skall i första hand utnyttjas för dessa behov. Om flygtrafikupphandlingen inte kan rymmas inom anslaget bör regeringen återkomma till riksdagen under budgetåret 1993/94 i denna fråga.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har anfört om statens ansvar för flygtrafik mellan Östersund och Umeå,
2. godkänna att sjätte huvudtitelns reservationsanslag *Köp av interregional persontrafik på järnväg* för budgetåret 1993/94 får disponeras även för kostnader för upphandling av flygtrafik på sträckan Östersund–Umeå.

Kommunalisering av riksfärdtjänsten

Avsnittets huvudsakliga innehåll

I enlighet med förslag i 1993 års budgetproposition (bil. 7) kommunaliseras riksfärdtjänsten fr.o.m. årsskiftet 1993/94. Fram till den tidpunkten åvilar huvudmannaskapet Styrelsen för riksfärdtjänst.

De grundläggande målen för riksfärdtjänsten ligger fast. Det innebär att den som på grund av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt bör vara berättigad till riksfärdtjänst och därmed kunna göra längre resor till normala kostnader.

Kommunaliseringen bör kunna leda till effektiviseringar av verksamheten genom bättre samordning med andra samhällsbetalda resor. Besparingar bör också uppstå genom samordning av upphandlingen av taxiresor.

I förslaget till lag om kommunal riksfärdtjänst anges att kommunens beslut om riksfärdtjänst skall kunna överklagas hos länsrätten.

För första halvåret av budgetåret 1993/94 föreslås ett förslagsanslag på 72,5 miljoner kronor. För andra halvåret av nämnda budgetår finansieras riksfärdtjänsten genom en ökning med 57,2 miljoner kronor av det statliga utjämningsbidraget till kommuner. Därjämte föreslås att 20,5 miljoner kronor anvisas för att täcka kostnader för avvecklingen av Styrelsen för riksfärdtjänst.

1 Inledning

1.1 Syftet med riksfärdtjänsten, nuvarande organisation

Riksfärdtjänsten inrättades år 1980 som en försöksverksamhet. Den permanentades år 1984 varvid ansvaret lades på Transportrådet. Efter det att Transportrådet avvecklats vid årsskiftet 1991/92 ligger ansvaret på ett tillfälligt inrättat organ, Styrelsen för riksfärdtjänst.

Syftet med riksfärdtjänsten är att ge svårt funktionshindrade möjlighet att göra längre resor inom landet till normala kostnader.

Riksfärdtjänstresor kan ske med flyg, tåg och andra allmänna kommunikationer samt med taxibilar eller specialfordon till ett pris för resenären som är anpassat till normala reskostnader med tåg i andra klass. Dåvarande Transportrådet hade i uppgift att utfärda föreskrifter, fördela medelsramar till kommunerna, betala ersättning för genomförda resor, informera och ge råd samt i vissa fall att träffa avtal med trafikföretag. Uppgifterna har övertagits av Styrelsen för riksfärdtjänst.

Riksfärdtjänsten bekostas med statliga medel som täcker resenärens reskostnader till den del de överstiger den s.k. egenavgiften. Det är emellertid kommunen som på grundval av ett statligt regelverk beslutar om färdtjänsten. Besluten avser bl.a. utfärdande av tillstånd att anlita riksfärdtjänst, vilket färdmedel som får användas, om ledsagare skall få följa med utan kostnad, m.m.

1.2 Utveckling

Resandet inom riksfärdtjänsten har successivt ökat. Antalet resenärer har stigit från 6 600 budgetåret 1981/82 till ca 22 500 budgetåret 1991/92. Totala antalet resor per år har ökat ännu snabbare - från 10 600 till 49 300. Detta beror bl.a. på att resandet av ett förhållandevis litet antal personer, som gör många resor per år, har ökat kraftigt. Däremot synes det inte längre ske någon ökning av det antal resenärer som använder sig av riksfärdtjänsten, tvärtom har antalet successivt minskat mellan budgetåren 1989/90 och 1991/92.

När riksdagen år 1979 beslöt att inrätta en riksfärdtjänst var avsikten att ekonomiskt stödja resor på längre avstånd. En stor del av resorna sker emellertid på relativt korta avstånd. Sambandet med den kommunala färdtjänsten har därför blivit allt tydligare.

En tredjedel av resorna sker således på avstånd under 10 mil. En fjärdedel av resorna sker uteslutande inom ett och samma län. Samtidigt sker en utveckling inom den kommunala färdtjänsten som innebär att allt fler resor företas över kommungränserna. I Stockholms län är länet ett enda färdtjänstområde. I Östergötlands län finns sedan några år tillbaka en länsfärdtjänst som administreras av trafikhuvudmannen.

De statliga utgifterna för riksfärdtjänsten har ökat från 12,5 miljoner kronor budgetåret 1981/82 till ca 124 miljoner kronor för budgetåret 1991/92. Riksdagen har i enlighet med ett förslag i 1992 års budgetproposition beslutat om ett förslagsanslag på 113,3 miljoner kronor för budgetåret 1992/93. För budgetåret 1993/94 har Styrelsen för riksfärdtjänst begärt ett anslag på 139 miljoner kronor.

Tabell 1 Riksfärdtjänst 1981/82 - 1991/92

Utveckling av bidrag och resefrekvens

Budgetår	Anslag mkr	Utgift mkr	Antal resor	Antal resenärer	Bidrag per resa kr	Årlig ändring av bidrag per resa, procent	Resor per legitimerad för RFT
81/82	20,0	12,5	10 600	6 600	1 179		1,61
82/83	20,0	20,4	17 800	10 060	1 146	- 2,8	1,77
83/84	30,0	29,7	24 000	14 400	1 238	8,0	1,67
84/85	37,7	39,0	28 600	16 100	1 364	10,2	1,78
85/86	48,0	46,8	31 200	17 800	1 500	10,0	1,75
86/87	57,4	49,6	33 600	18 600	1 476	- 1,6	1,81
87/88	63,3	60,6	36 000	19 400	1 683	14,0	1,86
88/89	62,4	72,7	43 800	23 844	1 660	- 1,4	1,84
89/90	66,4	88,2	46 900	24 401	1 881	13,3	1,92
90/91	96,5	105,3	48 900	23 110	2 153	14,5	2,12
91/92	96,5	124,1	49 300	22 480	2 517	16,9	2,19

Anm. Med resor avses i detta sammanhang tur- och returresor

I regeringens proposition 1992/93:84 om organisationen av riksfärdtjänsten finns en omfattande beskrivning av riksdagens behandling av *tidigare förslag om en kommunalisering av riksfärdtjänsten*. Vid inte mindre än tre olika tillfällen hade riksdagen då uttalat sig för att verksamheten bör kommunaliseras. Det organ som å statens vägnar skall vara central myndighet för riksfärdtjänsten har därför bara fått ett tillfälligt mandat. Enligt riksdagens beslut hösten 1991 med anledning av regeringens proposition 1991/92:12 om vissa yrkestrafikfrågor och om riksfärdtjänsten (bet. 1991/92:TU3, rskr. 1991/92:46) skulle Styrelsen för riksfärdtjänst vara i verksamhet endast fram till kalenderårsskiftet 1992/93. I förutnämnda proposition 1992/93:84 om organisationen av riksfärdtjänsten uttalade föredragande statsrådet dock att en mera lämplig tidpunkt var utgången av år 1993. Orsaken var att en kommunalisering kräver en ganska lång förberedelsetid. Avtal behöver således träffas med trafikföretagen. Anbudsupphandlingen av taxitjänster tar också sin tid. Vidare behöver avtal träffas med dataföretag för hantering av de ekonomiska transaktioner som varje enskild resa med riksfärdtjänsten ger upphov till.

Riksdagen har anslutit sig till förslaget att Styrelsen för riksfärdtjänst skall finnas kvar fram till årsskiftet 1993/94 (bet. 1992/93:TU8, rskr. 1992/93:107).

Trafikutskottet framhöll i sitt betänkande bl.a. att frågan om huvudmannaskapet för riksfärdtjänsten borde beredas med omsorg för att säkerställa att svårt handikappade även fortsättningsvis kan göra längre resor inom landet till normala kostnader samtidigt som möjliga effektiviseringsvinster tillvaratas. Utskottet hade inte något att erinra mot att tidpunkten för genomförandet av en kommunalisering av riksfärdtjänsten senarelades till kalenderårsskiftet 1993/94. Mot den bakgrunden avstyrkte utskottet en motion om att Styrelsen för riksfärdtjänst borde permanentas.

I 1993 års budgetproposition (bil. 7) föreslås att riksfärdtjänsten bör kommunaliseras vid kalenderårsskiftet 1993/94. Det anges också att närmare förslag om framtida regler och villkor för verksamheten skall föreläggas riksdagen under våren 1993.

2 Överväganden och förslag

2.1 Huvudmannaskapet för riksfärdtjänsten

Sammanfattning av föredragandens förslag:

- De grundläggande målen för riksfärdtjänsten ligger fast. Det innebär att den som på grund av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt skall vara berättigad till riksfärdtjänst och därmed kunna göra längre resor till normala kostnader. Resorna skall avse rekreation, fritidsverksamhet eller annan enskild angelägenhet.
- Styrelsen för riksfärdtjänst avvecklas vid utgången av år 1993.
- Riksfärdtjänsten kommunaliseras fr.o.m. den 1 januari 1994. En ny lag införs om kommunal riksfärdtjänst.
- Kommunens beslut om riksfärdtjänst skall kunna överklagas hos länsrätten.

Ett av de viktigaste målen för trafikpolitiken är att en grundläggande transportförsörjning skall finnas tillgänglig för alla i samhället. Det innebär att en tillfredsställande transportförsörjning skall kunna erbjudas även de trafikanter som har funktionshinder. Dessa skall härigenom kunna delta i arbets- och samhällsliv på samma villkor som andra medborgare.

För funktionshindrade och äldre är kommunikationernas utformning särskilt viktig för möjligheterna att kunna delta i olika samhällsaktiviteter. Funktionshindrade har emellertid inte samma möjligheter att resa trots att de kan ha samma behov av och önskemål om detta som andra.

För vissa grupper, bestående av ett begränsat antal personer, kommer det inom överskådlig tid - trots den ökande handikappanpassningen inom kollektivtrafiken - inte att vara möjligt att göra längre resor med

kollektiva färdmedel utan att det uppstår merkostnader för resenären. Nuvarande handikappanpassning har hittills i första hand varit inriktad på åtgärder som är till nytta för stora grupper av funktionshindrade, dvs. för den helt övervägande majoriteten av den miljon personer som är handikappade i förflyttningssammanhang. Även om allt fler funktionshindrade kommer att kunna färdas med kollektiva färdmedel, bl.a. genom snabbtågens tillkomst, ökad användning av rullstolslyftar även i andra tåg än snabbtågen samt genom bussar med låga golv, behövs därutöver också särskilda transportlösningar. Det gäller framför allt dem som har grava orienteringssvårigheter, svåra rörelsehinder eller är flerhandikappade och som därför har behov av enskild service. Det kommer därför under överskådlig tid att behövas särlösningar för dem som har mycket stora funktionshinder vid resor. Till sådana nödvändiga lösningar hör riksfärdtjänsten.

De grundläggande målen för riksfärdtjänsten bör enligt min mening därför ligga fast. Det innebär att följande mål bör gälla:

- Riksfärdtjänsten skall vara till för dem som på grund av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt.
- Riksfärdtjänsten skall göra det möjligt för dessa personer att göra längre resor inom landet till normala kostnader.
- Resorna skall avse rekreation, fritidsverksamhet eller annan enskild angelägenhet.

Med normala reskostnader avses liksom hittills genomsnittskostnader för resa med tåg i andra klass inkl. sittplatsbiljett samt kostnader för anslutningsresor. Jag återkommer längre fram till den närmare angivelsen av denna s.k. egenavgift.

Riksfärdtjänsten får dock inte göra att handikappanpassning av de vanliga kollektiva färdmedlen framstår som mindre angelägen för trafikföretagen.

Vidare skall riksfärdtjänsten fungera kostnadseffektivt. Som ett led i denna strävan lägger jag nu fram förslag om kommunalisering av riksfärdtjänsten.

Enligt min bedömning kan en sådan överflyttning av ansvaret mycket väl förenas med att de övergripande målen för riksfärdtjänsten kan tillgodoses. En viss kontroll av att så blir fallet blir möjlig genom att överklagande av tillståndsmyndighetens beslut skall kunna göras hos länsrätten. Jag återkommer senare till den frågan.

I likhet med vad riksdagen uttalat med anledning av förslag i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 8, bet. 1990/91:TU18, rskr. 1990/91:176) finner jag att en fördel med en kommunalisering av riksfärdtjänsten är att beslut och kostnadsansvar kan läggas på samma organ. För funktionshindrade som söker tillstånd till riksfärdtjänst kan detta innebära ett förenklat resande med färre inblandade.

Det är utan tvekan så att det finns ett grundläggande fel i nuvarande system, som innebär att kommunerna beslutar om riksfärdtjänstresorna, medan staten står för den allra största delen av kostnaderna. Riksdagens farhågor våren 1984, att en stor andel av riksfärdtjänstresorna skulle

utgöras av taxiresor har besannats. Närmare 80 % av resorna sker således med taxifordon eller specialfordon vilket är en helt annorlunda fördelning än vad som förutsattes när riksfärdtjänsten inrättades år 1980. Till grund för detta sistnämnda riksdagsbeslut fanns ett antagande om att 80 % av resorna i stället skulle ske med allmänna färdmedel.

Jag vill också hänvisa till att inte mindre än en fjärdedel av resorna med riksfärdtjänsten sker inom länsgränserna. För denna del av resandet finns ett uppenbart samband inte bara med den kommunala färdtjänsten utan också med sjukresorna och den länsfärdtjänst som finns på några håll i landet. Alla dessa verksamheter syftar till att underlätta för handikappade och äldre att förflytta sig men har hittills nästan alltid varit organiserade var för sig på ett sådant sätt att det som regel inte skett någon samåkning i fordonen eller ens några returtransporter, trots att resmålen kan vara desamma.

En mera övergripande och samordnande syn såväl på riks-, läns- och kommunal färdtjänst som på sjukreseverksamheten bör kunna leda till rationaliseringsvinster, t.ex. i samband med upphandling av transporttjänster från taxi och andra transportföretag. Inrättandet av moderna, gemensamma beställnings- och samordningsenheter kan också medföra vinster, samtidigt som den enskildes kontakter för beställning av resor m.m. underlättas. Möjligheterna att påverka resandet i tid och rum och att åstadkomma returtransporter eller att öka samåkningen mellan olika resandekategorier är sannolikt inte obetydliga. Detta har skett i en del län sedan ansvaret för sjukresorna överfördes till landstingen vid årsskiftet 1991/92. Redan nu kan konstateras stora kostnadssänkningar på detta område.

Genom ökad handikappanpassning av färdmedel och terminaler och genom inrättande av s.k. servicelinjer bör, som erfarenheterna från bl.a. Borås visar, kostnaderna för funktionshindrade personers resor kunna minska. Sådana anpassningsåtgärder inom den kollektiva trafiken ingår som en betydelsefull del i vad som brukar benämnas normaliseringsprincipen för funktionshindrade. En integrering av deras resor i det normala resmönstret har störst förutsättningar att lyckas om ansvarsfrågorna samordnas. Genom att ansvaret för riksfärdtjänsten överförs till kommunerna kommer trafikhuvudmannen i länet att utsättas för ett starkare ekonomiskt tryck att vidta anpassningsåtgärder i trafikmedel och terminaler. Kostnadsökningen för riksfärdtjänsten bör härigenom kunna begränsas, samtidigt som man tar ett viktigt steg i riktning mot en normalisering av funktionshindrades resor.

En nytillkommande omständighet som ökar behovet av samordning är avregleringen av taxi med bl.a. ett avskaffande av den av staten fastställda maximitaxan som följd. Detta innebär att en anbudsupphandling från olika samhällsorgans sida av sådana taxitjänster som bekostas av samhället blir en nödvändighet. Utan någon form av anbudsupphandling är det stor risk att taxikostnaderna kan springa i höjden eftersom taxesättningen är fri.

När det gäller resor med riksfärdtjänsten torde dock inte någon regelrätt upphandling av sådana resor, utförda av taxiföretag över hela landet, kunna genomföras av en central myndighet. Så har heller inte

skett, även om en viss prispress gentemot taxiföretagen uppges ha förekommit. Med en överföring av ansvaret för riksfärdtjänsten till kommunerna kommer däremot upphandlingen av taxiresor med riksfärdtjänsten att lokalt kunna samordnas med motsvarande upphandling för den kommunala färdtjänsten. Genom överföringen av ansvaret för sjukresorna till landstingen skapas ytterligare incitament för en samordnad upphandling av taxitjänster i länen. Likheterna mellan de olika ansvarsområdena ökar vid en utbyggd länsfärdtjänst med vilken en betydande andel av nuvarande riksfärdtjänstresenärer bör kunna färdas.

Med hänsyn till de stora kostnadsbesparingar som kan uppnås genom en bättre samordning av olika former av samhällsbetalda resor finns det anledning att från statens sida medverka till att ytterligare kunskap tas fram. Ett projekt avseende beställningscentraler för samhällsbetalda taxiresor har också initierats av regeringskansliet (Kommunikationsdepartementet) i samverkan med kommun- och landstingsförbunden och Svenska taxiförbundet inom ramen för Transportforskningsberedningens program för persontransporter.

Sammanfattningsvis kvarstår den bedömningen som redovisats till riksdagen vid två olika tillfällen under år 1991, att det är stora fördelar förknippade med en kommunalisering av riksfärdtjänsten. Riksdagen har båda gångerna anslutit sig till dessa bedömningar. Så har också skett vid ytterligare tillfällen, bl.a. våren 1992 (bet. 1991/92:TU14, bet. 1991/92:FiU29) varvid trafikutskottet och finansutskottet avstyrkt två motioner i vilka begärts att riksdagen skulle uttala sig mot en kommunalisering av riksfärdtjänsten. Riksdagen har beslutat i enlighet med vad de båda utskotten hemställt (rskr. 1991/92:209 resp. 1991/92:345). Som tidigare nämnts avstyrkte riksdagen även hösten 1992 en motion om att Styrelsen för riksfärdtjänst borde permanentas (bet. 1992/93:TU8, rskr. 1992/93:107). Riksdagen har alltså vid fyra olika tillfällen ställt sig bakom principen om att riksfärdtjänsten bör kommunaliseras.

En kommunalisering av riksfärdtjänsten bör också enligt 1993 års budgetproposition (bil. 7) ske och då lämpligen vid utgången av år 1993. Fram till dess ligger myndighetsansvaret på Styrelsen för riksfärdtjänst. Tidpunkten är vald med hänsyn till att det kommunala budgetåret omfattar ett kalenderår. Tidpunkten för kommunaliseringen medger en relativt god framförhållning med hänsyn till de avtal som kan behöva tecknas med bl.a. trafikföretagen.

Riksfärdtjänsten har hittills varit reglerad enbart genom en bidragsförordning nämligen förordningen (1989:340) om riksfärdtjänst. En kommunalisering av riksfärdtjänsten förutsätter reglering genom lag. Lagstiftningen skall ses som en markering från statens sida av betydelsen av en bibehållen riksfärdtjänst.

Genom mitt förslag till lag om kommunal riksfärdtjänst ges en skyldighet för kommunerna att meddela tillstånd för riksfärdtjänst på de grunder som anges. Fortsättningsvis skall kommunerna under eget ekonomiskt ansvar också lämna ersättning för resa med riksfärdtjänst. Bidrag skall sålunda ges till resekostnaderna för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt. Bidraget skall motsvara skillnaden mellan reskostnaden och

resenärens egenavgift. Denna avgift skall liksom nu är fallet motsvara normala respriser i kollektivtrafiken på längre avstånd.

Begreppet normala reskostnader har hittills haft en anknytning till kostnaderna för resa med andra klass tåg. En sådan prissättning av egenavgifter kommer emellertid inte att vara möjlig efter en avreglering av tågtrafiken, något som kan komma att påbörjas redan under år 1994. SJ kommer därefter, beroende på marknadsförhållandena, att tillämpa olika respriser på de bandelar där SJ svarar för persontrafiken. På andra bandelar, där andra järnvägsföretag är trafikansvariga, kan det antas att taxesättningen skiljer sig från t.ex. SJ-taxorna. Någon rikstaxa i form av en enda kilometertaxetabell kommer således inte längre att finnas.

Det är emellertid viktigt att egenavgiften även fortsättningsvis kan grundas på vad som allmänt sett kan uppfattas som normala reskostnader. En utgångspunkt bör då vara nuvarande föreskrifter (TPRFS 1990:12) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst. Redan i dessa föreskrifter har egenavgifterna fastställts på ett schabloniserat sätt vid resa med flyg, taxi eller specialfordon. Utgångspunkten är prissättningen för resa med andra klass tåg. Taxesättningen grundas på riksdagens beslut våren 1989 med anledning av propositionen 1988/89:81 om riksfärdtjänsten (bet. 1988/89:TU17, rskr. 1988/89:230).

Det får ankomma på regeringen att efter riksdagens beslut om kommunaliseringen av riksfärdtjänsten men innan denna träder i kraft utfärda en förordning om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst. Förordningen bör fastställas efter samråd med Svenska kommunförbundet samt med Landstingsförbundet i den mån något landsting efter överenskommelse med kommunerna i länet svarar för att meddela tillstånd till riksfärdtjänst. I förordningen bör anges den egenavgift som skall tas ut. Det kan nämnas att ett liknande förfaringssätt tillämpas för felparkeringsavgifter i enlighet med förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift och förordningen (1986:210) om felparkeringsavgifter i vissa fall.

Egenavgifterna skall givetvis kunna ändras om förhållandena så påkallar, t.ex. om taxesättningen inom järnvägstrafiken allmänt sett ändras. Ändringarna bör ske efter samråd med Svenska kommunförbundet och i förekommande fall också med Landstingsförbundet.

Om den som söker tillstånd till riksfärdtjänst behöver ledsagare under resan, skall tillståndet omfatta även ledsagaren. Denne skall inte erlägga någon egenavgift. Det kan nämnas att en längre riksfärdtjänstresa med tåg eller flyg och med ledsagare som regel kostar avsevärt mindre än en motsvarande resa med taxi eller specialfordon utan ledsagare.

Med anledning av vad trafikutskottet anfört i sitt betänkande 1992/93:TU8 om vikten av att en resenär skall kunna färdas med *specialfordon*, skall kommunen självfallet kunna bevilja tillstånd till ett sådant ressätt i det fall personens funktionshinder inte medger resa med något annat färdmedel, även om en ledsagare följer med.

Tillstånd till riksfärdtjänst skall kunna förenas med villkor om färdsätt. I detta begrepp lägger jag inte bara villkor om vilket färdmedel som får användas utan också föreskrifter om samåkning i fordonen, om hur beställningar av resor skall göras m.m.

Beträffande villkoren i övrigt för att tillstånd till riksfärdtjänst skall kunna beviljas vill jag göra ett förtydligande. Till de grundläggande villkoren hör att en resa inte kan företas till normala reskostnader. Vad som menas med normala reskostnader skall kunna utläsas av den regeringsförordning om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst som jag nyss redogjort för. Den omständigheten att allmänna kommunikationer saknas eller är bristfälliga i den del av landet där sökanden bor är naturligtvis inte något argument för att tillstånd till riksfärdtjänst skall beviljas. Denna omständighet är en nackdel som gäller för samtliga medborgare i området. För de personer som har ett stort och varaktigt funktionshinder och som av den anledningen kan få tillstånd till riksfärdtjänst med t.ex. tåg kan tillståndsgivningen i ett sådant fall avse medgivande till anslutningsresa med taxi eller specialfordon till en järnvägsstation och därifrån en fjärrtransport med tåg. Motsvarande förfarande kan gälla om tillståndet i stället avser resa med flyg. Kostnadskrävande direktresor med taxi kan på så sätt undvikas.

Det bör erinras om att riksdagen, efter förslag i propositionen 1991/92:12 om vissa yrkestrafikfrågor och om riksfärdtjänsten, beslutat att det skall vara möjligt att återkalla ett tillstånd för riksfärdtjänst om resenären gjort sig skyldig till allvarliga eller upprepade överträdelser av de regler som gäller för riksfärdtjänsten (bet. 1991/92:TU3, rskr. 1991/92:46). Det skall också vara möjligt att avkorta giltighetstiden för ett s.k. generellt tillstånd som sträcker sig över flera år, i det fall då uppenbarligen ett felaktigt beslut fattats, t.ex. beträffande valet av färdmedel i förhållande till tillståndshavarens förflyttningsproblem. Bestämmelser härom bör tas in i förslaget till lag om kommunal riksfärdtjänst.

Vad gäller möjligheterna för svårt funktionshindrade att efter en kommunalisering av riksfärdtjänsten kunna resa över landet till normala respriser ser jag framför mig ungefär samma villkor som hittills. En parallell kan härvid dras med utvecklingen inom den lokala och kommunala kollektivtrafiken i länen. Denna trafik regleras genom lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Det politiska och ekonomiska ansvaret för trafiken ligger i flertalet län på kommunerna och landstinget gemensamt, i Stockholms län och Jämtlands län dock på landstinget ensamt och i Gotlands län på kommunen. Standarden i trafiken i form av linjedragningar, turtäthet, respris m.m. är inte reglerad från statens sida. Den bestäms helt och hållet inom ramen för det kommunala ansvaret.

Det är ett känt faktum att kollektivtrafiken byggts ut betydligt i länen sedan början av 1980-talet då huvudmannaskapet infördes. Detta talar för att standarden inom riksfärdtjänsten inte försämras efter en kommunalisering. Däremot kommer verksamheten med all säkerhet att effektiviseras i och med att beslut och kostnadsansvar läggs på ett och samma organ. Risken för överträdelser av de regler som gäller för riksfärdtjänsten kommer härigenom också att minska. Incitamenten för kommunerna att i ökad utsträckning bidra till att handikappanpassa kollektivtrafiken kommer vidare att stärkas, något som i sin tur kan komma stora handikappgrupper till godo. En bättre hushållning med offentliga medel

kan alltså uppnås och därmed också förbättrade resmöjligheter för mera svårt funktionshindrade personer.

Det kan dock inte uteslutas att det kan bli vissa skillnader kommunerna emellan vad gäller villkoren för att resa med riksfärdtjänsten. Det bör därför vara en statlig angelägenhet att fortsättningsvis ha en översikt över att skillnaderna mellan kommunerna i fråga om funktionshindrade personers förutsättningar att använda sig av riksfärdtjänsten inte blir alltför stora. En sådan *utvärdering* bör genomföras och vara klar under år 1996 med redovisning därefter för riksdagen. Jag återkommer strax till den frågan (avsnitt 4).

Jag bedömer det också som viktigt att den som ansökt om tillstånd till riksfärdtjänst och som inte är nöjd med tillståndsmyndighetens beslut, skall ha möjlighet *att överklaga*. Det kan gälla beslutet som sådant, villkor om färdsätt samt om ledsagare behövs för att genomföra resan.

För närvarande gäller att överklagande kan ske hos Styrelsen för riksfärdtjänst. Antalet ärenden per år är ca 50 och gäller i regel överklaganden rörande kommunens beslut om vilket slag av färdmedel som får användas. Med mitt förslag om kommunalisering av riksfärdtjänsten kan denna tillfälligt inrättade myndighet avvecklas. Jag föreslår att kommunens beslut fortsättningsvis skall kunna överklagas hos länsrätten.

Förslaget föranleder en ändring i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. I propositionen 1992/93:185 om tobakslag föreslår regeringen en ny, mera generell lydelse av 14 §, som bör kunna träda i kraft den 1 juli 1993. Om det förslaget leder till lagstiftning kommer de nu aktuella besluten att omfattas. Något förslag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar läggs därför inte fram nu.

Förvaltningsdomstolarna får genom mitt förslag en ökad ärendebelastning och därmed ökade kostnader. Jag återkommer till finansieringsfrågan längre fram i avsnittet (2.2) Anslagsfrågor.

En kommunalisering av riksfärdtjänsten den 1 januari 1994 skall ses som ett steg mot en bättre samordning av de samhällsbetalda resorna. Som jag tidigare nämnt har i många län kostnadsbesparingar och effektiviseringar uppnåtts till följd av att ansvaret för sjukresorna överförts från staten till landstingen fr.o.m. den 1 januari 1992. En kommunalisering av riksfärdtjänsten ligger i linje med ett förslag från *1989 års handikapputredning* om en ännu vidare samordning på länsplanet av samhällsbetalda resor, nämligen av ansvaret för kollektivtrafiken, den kommunala färdtjänsten, riksfärdtjänsten och sjukresorna. Förslaget finns i Handikapputredningens betänkande Ett samhälle för alla (SOU 1992:52). Samordningen skall enligt utredningen kunna ske antingen genom avtal mellan berörda huvudmän eller genom lagreglering. En utgångspunkt för utredningen är i båda alternativen att riksfärdtjänsten är kommunaliserad. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

En samordning på länsplanet i enlighet med Handikapputredningens förslag har, som jag ser det, många fördelar. Såsom utredningen framhåller förutsätter ett genomförande dock ytterligare konsekvensbeskrivningar och det kan därför sannolikt ta ganska lång tid innan man når

fram till ett förverkligande. Orsaken härtill är att fyra olika ansvarsområden skulle beröras av samordningen med därtill hörande överföringar av ekonomiska medel. En samordning i form av enbart en kommunalisering av riksfärdtjänsten bör däremot kunna genomföras så snart som möjligt, dvs. vid utgången av kalenderåret 1993.

Som jag tidigare nämnt bör i allt väsentligt de grundläggande principerna för riksfärdtjänsten ligga fast. Riksfärdtjänst bör definieras, liksom nu är fallet, som en resa mellan två kommuner. Särskilda regler gäller emellertid nu för *Stockholms län*. Detta hänger samman med att detta län är ett för kommunerna gemensamt geografiskt område för den kommunala färdtjänsten. Efter legitimering av Stockholms läns landsting är det möjligt för en person, bosatt i en kommun i detta län, att resa med den kommunala färdtjänsten inom hela länet. Något behov av riksfärdtjänst för resa *inom* länet finns alltså inte.

Det får närmast ankomma på kommunerna i Stockholms län att avgöra om de själva vill besluta om riksfärdtjänstresor eller om de vill, efter överenskommelse med Stockholms läns landsting, överlåta legitimeringen till landstinget som redan i dag är det organ som meddelar tillstånd för riksfärdtjänst till personer bosatta i länet.

Förslaget till lag om kommunal riksfärdtjänst är så utformat att det skall vara möjligt för kommuner också i andra län i landet att överlåta legitimeringen till landstinget. Om samtliga kommuner i ett län och landstinget i länet är överens om det, får detta då konsekvenser också för definitionen av begreppet riksfärdtjänst enligt lagförslagets 3 § punkt 3.

2.2 Anslagsfrågor

I propositionen 1992/93:100 bil. 7 har regeringen föreslagit riksdagen att i avvaktan på särskild proposition om kommunalisering av riksfärdtjänsten, till *Riksfärdtjänst* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 113 300 000 kronor.

Jag tar nu upp anslagsfrågan, avseende anslag F 1. Riksfärdtjänst för första halvåret av budgetåret 1993/94 samt det belopp som, vid en kommunalisering av riksfärdtjänsten, bör tillgodoföras det statliga utjämningsbidraget till kommuner. Jag tar i detta sammanhang också upp förslag om ett särskilt anslag för att finansiera kostnaderna för avvecklingen av Styrelsen för riksfärdtjänst.

F 1. Riksfärdtjänst

1991/92	Utgift	124 100 000
1992/93	Anslag	113 300 000
1993/94	Förslag	72 500 000

Anslagsframställning från Styrelsen för riksfärdtjänst

Framställningen grundar sig på förutsättningen att riksfärdtjänsten bedrivs under oförändrade former hela det aktuella budgetåret.

Kostnaderna för verksamheten har allt sedan riksfärdtjänsten inrättades år 1980 ökat mycket kraftigt. Under hela 1980-talet ökade i stort sett samtliga variabler inom riksfärdtjänsten, dvs. antalet resenärer, antalet resor, antalet resor per resenär och därmed också kostnaderna. Ett första trendbrott inträffade under budgetåret 1990/91 genom att antalet resenärer minskade något. Antalet resor per resenär, liksom också statens bidrag per resa fortsätter emellertid att öka.

En preliminär analys av resandet under budgetåret 1991/92 ger vid handen att antalet flygresor ökat kraftigt medan antalet tågresor minskat. Antalet taxiresor förefaller inte ha förändrats i någon större omfattning.

För budgetåret 1992/93 beräknar styrelsen, vid vissa antaganden om färdmedelsfördelning och kostnadsutveckling, att utfallet blir ca 133 miljoner kronor, dvs. en ökning med 7,2 % i förhållande till utfallet för budgetåret 1991/92.

För budgetåret 1993/94 förutses inte några större förändringar i resmönstret. För samtliga slag av transporter har antagits en prisökning med ca 3 %. På grundval härav hemställer styrelsen att medel för verksamhetens genomförande anvisas genom ett förslagsanslag på 139 000 000 kronor.

Föredragandens överväganden

Sammanfattning av föredragandens förslag:

- För riksfärdtjänst föreslås för andra halvåret 1993 ett förslagsanslag på 72 500 000 kronor.
- Regeringen bemyndigas att ta i anspråk ett engångsbelopp på 200 000 kronor från anslaget F 1. Riksfärdtjänst för verksamhet hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.
- För resten av budgetåret 1993/94 finansieras riksfärdtjänsten genom en ökning med 57 200 000 kronor av det statliga utjämningsbidraget till kommuner.

Styrelsens anslagsframställan innebär en fortsatt ökning av det statliga bidraget till riksfärdtjänsten. Det beror dels på att själva resandet antas öka, dels på en av styrelsen bedömd prisökning för resorna med 3 %.

Vad gäller prisökningen har jag bedömt den som något för lågt beräknad med hänsyn till hur konsumentprisindex kan förväntas utvecklas under åren 1993 och 1994. Jag har för min del räknat med en ökning med 4 % i genomsnitt för budgetåret 1993/94, vilket ger ett medelsbehov för budgetåret på 140,4 miljoner kronor. Vid beräkning av anslaget bör beaktas höjningen av mervärdesskatten med 3 %. Mitt beräknade anslagsbelopp bör därför höjas till 144,6 miljoner kronor.

Med hänsyn till att utbetalningarna för verksamhetens bedrivande under tidigare budgetår fördelat sig jämnt över resp. år beräknar jag att medelsförbrukningen för perioden 1 juli–31 december 1993 bör uppgå till

halva beloppet, dvs. till 72,3 miljoner kronor. Vid bestämningen av erforderligt anslagsbelopp bör emellertid beaktas att förvaltningsdomstolarna får ökade kostnader genom mitt förslag om att kommunens beslut om riksfärdtjänst skall kunna överklagas hos länsrätten. Samtidigt försvinner de kostnader som Styrelsen för riksfärdtjänst tidigare har haft för prövning av överklagningsärenden. Det rör sig självfallet inte om några stora kostnader per år men överföringen bör ändå regleras. Detta bör ske genom att regeringen bemyndigas att disponera ett engångsbelopp på 200 000 kronor från anslaget F 1. Riksfärdtjänst för att täcka kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet med riksfärdtjänstmålen. I konsekvens härmed bör anslaget F 1. Riksfärdtjänst höjas med motsvarande belopp, dvs. till 72,5 miljoner kronor. I denna fråga har jag samrått med chefen för Justitiedepartementet.

För finansiering av riksfärdtjänst under den andra hälften av budgetåret 1993/94 bör en utgångspunkt för erforderligt belopp vara ett prognosticerat utfall för kalenderåret 1993 på 137 miljoner kronor samt att kommunerna enligt 18 a § lagen (1990:576) om lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdesskatt får göra avdrag för ingående skatt. En reduktion har därför gjorts med 17,36 %, dvs. en minskning av beloppet till sammanlagt 113,2 miljoner kronor. Med en antagen kostnadsökning på 2,8 % för år 1994 blir helårskostnaden 116,4 miljoner kronor och för ett halvt år 58,2 miljoner kronor.

Från detta belopp bör avräknas 1 miljon kronor till följd av att staten bör stå för de kostnader för resor med riksfärdtjänst för vilka tillstånd meddelats före årsskiftet 1993/94 enligt förordningen (1989:340) om riksfärdtjänst men som äger rum fram t.o.m. utgången av januari månad 1994. Kostnaderna för kommunerna minskar emellertid i motsvarande mån. Kostnadsneutraliteten mellan stat och kommun bibehålls därför i övergångsskedet men nyttan av kommande effektiviseringar i verksamheten får kommunerna tillgodogöra sig. Erforderligt medelsbelopp som bör tillgodoföras det statliga utjämningsbidraget till kommuner blir alltså 57,2 miljoner kronor. Jag återkommer till frågan längre fram när jag behandlar förslagsanslaget Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst.

Mina nu gjorda beräkningar av medelsbehoven bygger på att reglerna för riksfärdtjänsten är oförändrade i sin helhet. I ett hänseende har emellertid utvecklingen gått i en riktning som medfört att kostnaderna för verksamheten stigit kraftigt. Jag avser det mycket stora antal resor per år som ett litet antal personer gör med riksfärdtjänsten.

Det antal resor som varje resenär genomsnittligt gör har ökat år från år, från 1,61 tur- och returresor år 1981/82 till 2,19 tur- och returresor under år 1991/92. Det är framför allt denna ökning i resfrekvensen som ligger bakom den stora ökningen av de statliga utgifterna för riksfärdtjänsten, nämligen från 12,5 miljoner kronor budgetåret 1981/82 till 124,1 miljoner kronor under budgetåret 1991/92. Det antal resenärer som är berättigade till riksfärdtjänst har däremot inte ökat i samma takt. I stället har en minskning skett under senare år.

En resfrekvens på 2,19 tur- och returresor per år kan vid första anblicken synas som låg. Denna genomsnittssiffra innefattar emellertid en

mycket stor spridning i antalet resor per person. De resenärer som gör högst en tur- och returresa per år utgör således inte mindre än två tredjedelar av det sammanlagda antalet resenärer med riksfärdtjänst. Ett jämförelsevis litet antal resenärer gör däremot många resor per år. Det kan beräknas att 500 personer gjorde mer än 10 tur- och returresor under budgetåret 1991/92. Ungefär 100 personer gjorde mer än 25 tur- och returresor per år. Det är dessa grupper som ökar kraftigt i antal medan det sker en viss minskning i det antal personer som bara gör ett litet antal resor.

Redan i samband med att riksfärdtjänsten permanentades år 1984 var regering och riksdag medvetna om problemet med de högfrekventa resorna. Föredragande departementschefen uttalade i 1984 års budgetproposition att erfarenheterna från försöket med riksfärdtjänst gav vid handen att ett fåtal personer gör väldigt många resor per år. Någon tendens till avmattning i ökningstakten för riksfärdtjänsten kunde då ännu inte skönjas.

Någon sådan avmattning har heller inte senare skett. Den framtida utvecklingen av de högfrekventa resorna bör därför följas noga. Jag återkommer strax till den frågan (avsnitt 4).

A 7. Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst m.m.

1993/94 Nytt anslag (förslag) 20 500 000

Om riksdagen bifaller regeringens förslag om en kommunalisering av riksfärdtjänsten följer därmed att Styrelsen för riksfärdtjänst upphör vid kalenderårsskiftet 1993/94. Det är rimligt att staten står för kostnaderna för de resor med riksfärdtjänsten för vilka tillstånd meddelats före årsskiftet enligt förordningen (1989:340) om riksfärdtjänst, oavsett om dessa resor ägt rum före eller efter den tidpunkten, dock senast vid utgången av januari månad 1994.

Jag beräknar att 19,5 miljoner kronor bör anvisas för statens utbetalning av ersättning för resor av de slag jag nu nämnt. Vid beräkningen av beloppet har hänsyn tagits till att staten står för kostnaderna för de resor för vilka tillstånd meddelats före den 1 januari 1994 men som äger rum fram t.o.m. den 31 januari 1994.

Statens medverkan vid de nämnda utbetalningarna förutsätter en viss organisation för verksamheten. Härtill kommer andra aktiviteter som hänger samman med avvecklingen av Styrelsen för riksfärdtjänst såsom arkivering m.m. Jag beräknar kostnaden för denna verksamhet till 1 miljon kronor. Anslaget som bör benämnas A 7. Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst m.m. bör vara ett förslagsanslag. Det bör i formellt hänseende disponeras av en särskild kommitté som bör finnas under första halvåret 1994. Kommittén bör också disponera den delpost på 19,5 miljoner kronor som jag nämnt i det föregående. Det sammanlagda medelsbehovet inom anslaget A 7. Kost-

nader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst m.m. blir därmed 20,5 miljoner kronor.

3 Överläggningar med kommunförbunden

Frågan om en kommunalisering av riksfärdtjänsten har behandlats vid överläggningar med Svenska kommunförbundet och med Landstingsförbundet.

Kommunförbundet delar uppfattningen att det finns ett grundläggande fel i nuvarande system och att därför besluts- och kostnadsansvaret bör läggas på samma organ. Förbundet anser det dock inte vara en kommunal uppgift att organisera en rikstäckande transportservice som omfattar hela landet. Det bör i första hand ankomma på staten att sköta sådana uppgifter. I synnerhet om man vill säkerställa att service och avgifter skall vara lika i hela landet.

Ett skäl till att kommunalisera riksfärdtjänsten anges vara att man därigenom skulle kunna göra betydande rationaliseringsvinster. Genom att kommunerna skulle kunna påverka resandet i tid och rum skulle samåkningen kunna öka betydligt. Man har också framhållit att riksfärdtjänstresorna med taxi och specialfordon kan samordnas med den kommunala färdtjänsten och sjukresorna. Förbundet delar inte den uppfattningen. Riksfärdtjänstresor med taxi är till sin karaktär sådana, att endast marginella samordningsvinster kan uppnås.

Enda möjligheten att reducera kostnaderna för riksfärdtjänsten är enligt förbundet att man har en restriktivare bedömning när det gäller riksfärdtjänstresor. Detta är dock inte i överensstämmelse med de grundläggande målen för riksfärdtjänsten som staten vid flera tillfällen tydligt markerat.

Landstingsförbundet har i överläggningarna med staten hävdat, att riksfärdtjänst även fortsättningsvis bör vara en statlig uppgift. Eftersom riksfärdtjänsten syftar till att ge människor möjligheter att resa över hela riket bör ansvaret för tillstånd och kostnader vara statligt av samma skäl som ansvaret för den kommunala färdtjänsten för äldre och handikappade ligger på kommunen.

I förslaget till lag om kommunal riksfärdtjänst åläggs kommunerna ansvaret för riksfärdtjänst. Stockholms läns landsting anges emellertid särskilt och av lagtexten liksom av motivtexten kan man få intrycket att landstinget förutsätts även fortsättningsvis svara för riksfärdtjänsten i Stockholms län. Landstingsförbundet anser – i likhet med vad som anförs i förslaget – att det är fel att en part svarar för finansieringen av resorna och att en annan svarar för tillståndsgivningen. De medel som avsätts till riksfärdtjänst förutsätts ingå i det statliga utjämningsbidraget till kommuner avseende kalenderåret 1994. Det blir alltså kommunerna som får det ekonomiska ansvaret för riksfärdtjänsten och de bör därför också ha det verkställande ansvaret.

Landstingsförbundet anser dock, att såväl landsting som kommuner bör ha betydande frihet att organisera riksfärdtjänsten – förutsatt att den *mot*

bl.a. landstingens önskemål blir kommunaliserad. Lagen om kommunal riksfärdtjänst bör därför innehålla en sådan möjlighet.

Det förslag till lag om kommunal riksfärdtjänst som de båda förbunden anfört synpunkter på översändes till förbunden i december 1992. Lagförslaget har därefter i viss mån modifierats med hänsyn till synpunkterna. Det gäller bl.a. möjligheten för kommuner i ett län att överlåta tillståndsgivningen för riksfärdtjänst till landstinget i länet.

4 Uppföljning

Sammanfattning av föredragandens förslag: En utvärdering av kommunaliseringen av riksfärdtjänsten bör ske.

Jag har tidigare nämnt att staten bör stödja modellprojekt av utvecklingskaraktär när det gäller att få en bättre samordning av samhällsbetalda resor. Inom ramen för sitt program för persontransporter stödjer Transportforskningsberedningen (TFB) redan sådana projekt. Jag finner det emellertid angeläget att TFB även i övrigt följer effekterna av en kommunalisering av riksfärdtjänsten. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet medverkar i det samordningsprojekt som jag nyss nämnde.

En utvärdering av kommunaliseringen av riksfärdtjänsten bör, som nämnts, genomföras och vara klar år 1996 med redovisning därefter till riksdagen. Den framtida utvecklingen av resandet bör således följas noga och då inte minst utvecklingen av de mera högfrekventa resorna och effekterna av dessa för kommunernas kostnader för riksfärdtjänsten. Om utvecklingen så påkallar bör regeringen överväga ändrad lagstiftning och också återkomma till riksdagen med nya beräkningar av kostnadsbelastningen för kommunerna.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom Kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om kommunal riksfärdtjänst.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5.1.*

Lagförslaget innehåller en bestämmelse som avser domstolarnas rättskipningsuppgifter och hör därför till Lagrådets granskningsområde. Med hänsyn till frågans begränsade räckvidd anser jag att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om kommunal riksfärdtjänst,

2. godkänna vad jag anfört om de grundläggande målen för riksfärdtjänsten (avsnitt 2.1),

3. godkänna vad jag anfört om en avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst vid utgången av år 1993 (avsnitt 2.1),

4. till *Riksfärdtjänst* för första halvåret av budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 72 500 000 kr,

5. medge att anslaget F 1. Riksfärdtjänst används för att bekosta verksamhet hos de allmänna förvaltningsdomstolarna (avsnitt 2.2),

6. till *Kostnader för avveckling av Styrelsen för riksfärdtjänst m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 20 500 000 kr,

7. godkänna vad jag anfört om en uppföljning av effekterna av en kommunalisering av riksfärdtjänsten (avsnitt 4).

K Övriga infrastrukturåtgärder

K 2. Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt

1992/93	Anslag	3 700 000 000
1993/94	Förslag	1 200 000 000

Bakgrund

Mot bakgrund av det eftersatta underhållet på statliga vägar samt den rådande arbetslöshetssituationen beslutade riksdagen år 1992 att anvisa ett reservationsanslag om totalt 3,7 miljarder kronor för underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt i vägar och järnvägar.

Regeringen anmälde i propositionen om investeringar i trafikens infrastruktur m.m. (prop. 1992/93:176) att man avsåg att återkomma med förslag om sysselsättningsfrämjande åtgärder som riktas mot upprustning och förbättring av länsvägar och länsjärnvägar.

Kortsiktiga konjunkturberoende insatser bör göras som ett komplement till de långsiktiga och samlade insatser i upprustningar och investeringar i det nationella och regionala transportnätet som presenterats i propositionen om investeringar i trafikens infrastruktur.

De långsiktiga investeringarna i det nationella transportnätet ökar förutsättningarna för en god regional utveckling i hela landet. De särskilda medel för sysselsättningsskapande åtgärder som jag nu föreslår bör avsättas för särskilda insatser på länsvägnätet, förstärker de positiva regionala effekterna.

De medel som kommer att användas för särskilda insatser på länsvägnätet ökar de positiva regionala effekterna och stärker förutsättningarna för en positiv utveckling på landsbygden. Länsjärnvägarna spelar också en viktig roll i den regionala trafikförsörjningen. Erfarenheterna från olika delar av landet visar att det är möjligt att ordna attraktiv persontrafik på många länsjärnvägar. En sådan trafik bidrar till att stärka utvecklingskraften i städer och mindre orter längs banans sträckning.

Länsjärnvägarna fungerar ofta som matarbanor för godstransporter. I detta sammanhang bör banornas betydelse för den regionala utvecklingen uppmärksammas. Länsjärnvägarna är i många fall anslutande linjer till stomnätets godstrafik. Tunga systemtransporter, t.ex. massa och timmer, går fram på detta nät. En viktig åtgärd är därför att höja bärigheten på detta nät för att undvika ett högre slitage på vägarna. Begränsningar i axellast minskar även järnvägens konkurrensförmåga gentemot den tunga trafiken på vägarna.

Ur godstransportsynvinkel är det värdefullt med punktinsatser på länsjärnvägarna. Många av dessa arbeten är av den typen att de väl lämpar sig från sysselsättningssynpunkt. Exempel på sådana projekt som snabbt kan komma igång är byggande av triangelspår i Bastuträsk och Älvsbyn samt upprustning av järnvägen mellan Storuman och Hoting.

Exempel på andra länsjärnvägar där länsstyrelserna tidigare har anmält särskilt intresse av investeringar är Blekinge Kustbana, Bohusbanan, Stångådalsbanan, Hargshamnsbanan och Haparandabanan vilken har föreslagits ingå i stomnätet. Det bör ankomma på resp. länsstyrelse att göra nödvändiga prioriteringar och bedömningar av det framtida trafikunderlaget.

Föredragandens överväganden

Jag gör bedömningen att satsningarna på att snabbt utveckla och förbättra länsjärnvägarna och länsvägarna kräver flera olika insatser.

Regeringen har i propositionen om investeringar i trafikens infrastruktur föreslagit att fördelningen av medel till byggande av länstrafikanläggningar görs så att särskilt omfattande insatser kan genomföras under de två kommande budgetåren.

För budgetåren 1993/94 och 1994/95 har därför föreslagits att den del av skuldsättningsramen för investeringar i vägar och järnvägar som är avsedd för byggande av länstrafikanläggningar höjs för att möjliggöra en tidigareläggning av investeringar i länstrafikanläggningar. För budgetåret 1993/94 har föreslagits att ramen höjs från 400 till totalt 870 miljoner kronor. För budgetåret 1994/95 har en motsvarande höjning föreslagits från 800 till 1 330 miljoner kronor.

Förutom den föreslagna tidigareläggningen inom ramen för den totala planeringsramen för länstrafikanläggningar bör särskilda insatser göras för utvecklingen av infrastrukturen under budgetåren 1993/94 och 1994/95. Dessa särskilda insatser bör riktas mot upprustning och underhåll av länsvägar och länsjärnvägar. Medlen bör fördelas med hänsyn till upprustningsbehovet och till arbetsmarknadsläget i länen. Vid fördelning av medlen bör också hänsyn tas till i vilka län övriga investeringar i det regionala transportnätet är av jämförelsevis mindre omfattning. Det bör ankomma på regeringen att fördela medlen mellan länen. Hur medlen skall användas beslutas sedan av länsstyrelserna.

Motivet för dessa särskilda insatser är det svåra arbetsmarknadsläget och det är därför viktigt att dessa investeringar inriktas mot projekt som kan påbörjas snabbt och där sysselsättningseffekten är hög.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört föreslår jag därför att till anslaget Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt anvisas 1 200 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. Med anledning av de bedömningar som kan göras av utvecklingen på arbetsmarknaden under de närmaste åren är det rimligt att räkna med att det även under budgetåret 1994/95 kommer att vara nödvändigt med insatser av denna art.

De ökade kapitalkostnaderna för den tidigare aviserade tidigareläggningen av investeringar i länstrafikanläggningar bör betalas inom ramen för anslaget.

Även om de närmare bedömningarna nu inte kan göras av omfattningen längre fram, kan insatserna under nämnda tvåårsperiod komma att uppgå till ca 2,5 miljarder kronor.

Sammanlagt innebär det att regeringen bedömer att länsstyrelserna redan under budgetåret 1993/94 kommer att kunna disponera ca 2,4 miljarder kronor för investeringar i länsvägar, länsjärnvägar och andra länstrafikanläggningar. Jag bedömer att motsvarande volym kommer att kunna upprätthållas även under budgetåret 1994/95.

Detta innebär att investeringsvolymen under dessa budgetår förstärks med ca 1,5 miljarder kronor per år jämfört med en linjär fördelning över tioårsperioden.

I denna fråga har jag samrått med chefen för Arbetsmarknadsdepartementet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt* för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 1 200 000 000 kr.

Förslag till

Lag om kommunal riksfärdtjänst

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun skall på de villkor som anges i denna lag lämna ersättning för reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt.

2 § Riksfärdtjänst får anlitas av den som efter ansökan har fått tillstånd till det. Frågor om tillstånd prövas av kommunen eller, efter överenskommelse mellan en kommun och ett landsting, landstinget i det län där den sökande är folkbokförd (tillståndsmyndigheten).

3 § Tillstånd skall meddelas under förutsättning att

1. resan till följd av den sökandes funktionshinder inte till normala reskostnader kan göras med allmänna kommunikationer eller inte kan göras utan ledsagare,
2. ändamålet med resan är rekreation eller fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet,
3. resan görs inom Sverige och från en kommun till en annan kommun eller, om samtliga kommuner i ett län överlåtit rätten att meddela tillstånd till landstinget, resan görs till eller från ett annat län,
4. resan görs med allmänna kommunikationer, taxi eller ett för ändamålet särskilt anpassat fordon,
5. resan inte av någon annan anledning bekostas av staten, en kommun eller ett landsting.

4 § Om den som söker tillstånd till riksfärdtjänst behöver ledsagare under resan, skall tillståndet gälla även ledsagaren.

5 § Tillstånd till riksfärdtjänst får förenas med villkor om färdsätt.

6 § Vid resa med riksfärdtjänsten skall tillståndshavaren betala en avgift (egenavgift) som motsvarar normala reskostnader med allmänna färdmedel. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om dessa avgifter.

Ersättning för en riksfärdtjänstresa lämnas med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan reskostnaden och avgiften. Ersättning för ledsagares resa skall dock motsvara reskostnaden för denne. Ersättningen betalas ut till den som har utfört transporten eller till den som har betalat transporten. Beslut om ersättning meddelas av tillståndsmyndigheten.

7 § En tillståndsmyndighet får återkalla ett tillstånd att anlita riksfärdtjänst om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller om ändrade förhållanden medför att tillståndets villkor bör ändras. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren gjort sig skyldig till allvarliga eller upprepade överträdelser av de föreskrifter som gäller för riksfärdtjänsten.

8 § Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 november 1993 och tillämpas i fråga om resor som görs fr.o.m. den 1 januari 1994.

2. Förordningen (1989:340) om riksfärdtjänst och med stöd därav meddelade tillstånd upphör att gälla den 1 januari 1994. Förordningen tillämpas dock fortfarande i fråga om resor för vilka tillstånd har meddelats före den tidpunkten och som görs före utgången av januari 1994.

C. Järnvägar 1
Förlängning av Statens järnvägars bemyndiganden 1
E. Luftfart 6
Regionalpolitiskt betingad flygtrafik mellan Östersund och Umeå 6
F. Kollektivtrafik m.m. 9
Kommunalisering av riksfärdtjänsten 9
1 Inledning 9
1.1 Syftet med riksfärdtjänsten, nuvarande organisation 9
1.2 Utveckling 10
2 Överväganden och förslag 12
2.1 Huvudmannaskapet för riksfärdtjänsten 12
2.2 Anslagsfrågor 19
3 Överläggningar med kommunförbunden 23
4 Uppföljning 24
5 Upprättat lagförslag 24
6 Hemställan 24
K. Övriga infrastrukturåtgärder 26
K 2. Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt 26

Bilaga 5.1 Förslag till Lag om kommunal riksfärdtjänst 29

gotab 43624, Stockholm 1993

Finansdepartementet

Finansdepartementet

Prop. 1992/93:150
Bilaga 6

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: statsrådet Lundgren såvitt avser avsnitt 1, statsrådet Wibble såvitt avser övriga delar

---

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., såvitt avser Finansdepartementets verksamhetsområde

1 Skattefrågor

1.1 Skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus

1.1.1 Inledning

Förslag om att stimulera konjunkturen inom byggsektorn genom avdragsrätt eller skattereduktion för kostnader för reparationer m.m. på bostadshus har framförts från flera håll under senare tid. Frågan om sådana stödåtgärder har också nyligen tagits upp i riksdagen.

Finansutskottet har i sina betänkanden 1992/93:FiU10 och FiU20 (mom. 4) föreslagit stimulanser till ökade reparationer, ombyggnader och tillbyggnader av fastigheter under åren 1993 och 1994 (ökad s.k. ROT-verksamhet). Finansutskottet har förutsatt att övriga utskott under våren 1993 lägger fram sina förslag till riksdagen om den närmare utformningen.

Vad gäller skatteområdet innebär finansutskottets förslag att skattereduktion skall medges villaägare, bostadsrättsföreningar och ägare till andra bostadshus för kostnader för underhålls- och reparationsarbeten som utförs t.o.m. den 31 december 1994. Skattereduktion skall medges med 30 % av de direkta arbetskostnaderna för åtgärder som utförts av företag registrerade till mervärdesskatt. Utskottets förslag innebär vidare att skattereduktion skall medges endast för arbetskostnader som överstiger 2 000 kr och med maximalt 10 000 kr per lägenhet.

Bostadsutskottet har i ett yttrande till skatteutskottet (1992/93:BoU6y) anslutit sig till huvudlinjerna i finansutskottets förslag men har av bostadspolitiska skäl föreslagit vissa detaljändringar.

Skatteutskottet har i betänkandet 1992/93:SkU33 uttalat att det delar uppfattningen att en tillfällig stimulans av reparationer och annan renovering är väl motiverad men anser att riksdagens närmare ställningsta-

gande till detaljutformningen bör anstå i avvaktan på regeringens förslag i frågan. Vad skatteutskottet anfört har riksdagen gett regeringen till känna.

Mot bakgrund av bl.a. den diskussion som förekommit i riksdagen om stimulanser till byggsektorn inom skattesystemets ram har under våren ett beredningsarbete rörande denna fråga företagits inom regeringskansliet. Ett förslag till sådana åtgärder efter i huvudsak de riktlinjer som kommit till uttryck i nämnda utskottsbetänkanden har utarbetats inom Finansdepartementet. Jag kommer i det följande att presentera detta förslag.

Synpunkter på förslaget har under hand inhämtats från Riksskatteverket, RSV. Ett utkast till förslag har överlämnats till Datainspektionen som under hand meddelat bl.a. att man anser det nödvändigt med en ändring i skatteregisterlagen (1980:343).

1.1.2 Förslagets allmänna utformning.

Mitt förslag: En skattereduktion medges för kostnader för reparationer m.m. på bostadshus som utförts under tiden den 15 februari 1993 - 31 december 1994.

Skattereduktionen medges efter särskild ansökan hos skattemyndigheten. Den handläggs åtskild från inkomsttaxeringen.

Skälen för mitt förslag: Som anförts av bl.a. skatteutskottet är en tillfällig stimulans av reparationer och andra renoveringsåtgärder angelägen av konjunkturskäl. En metod för att uppnå denna stimulans är att medge avdrag vid inkomsttaxeringen eller ge en skattereduktion för kostnader för sådana åtgärder. Ett annat sätt att åstadkomma stimulanseffekten är att införa ett bidrag.

Mot att införa stimulansåtgärder av detta slag inom skattesystemets ram kan anföras både principiella och praktiska invändningar. För näringsfastigheter som beskattas konventionellt är utgifter för reparationer och ombyggnader m.m. avdragsgilla, antingen direkt eller i form av värdeminskningsavdrag. Vid innehav av småhus sker numera det löpande skatteuttaget i form av fastighetsskatt. För det stora flertalet småhus, föreligger således ingen avdragsrätt för sådana utgifter, frånsett vid reavinstberäkningen. De kan emellertid anses beaktade genom nivån på fastighetsskatten som i praktiken innebär en schablonmässig inkomstbeskattning.

En skatteminskning för utgifter av här aktuellt slag utöver vad som sker inom det ordinarie regelsystemet ligger således inte i linje med skattesystemets grundläggande principer. Med hänsyn till att det är fråga om en tidsbegränsad åtgärd har dock enligt min mening de principiella invändningarna inte samma tyngd som om det varit fråga om ett permanent inslag i skattesystemet.

En avdragsrätt vid sidan av vad som redan nu medges eller en skattereduktion för reparationer m.m. är också förhållandevis besvärlig

att hantera från administrativ synpunkt. För att inte inbjuda till fusk eller missbruk krävs ett tämligen omfattande uppgiftslämnande från de skattskyldiga och en relativt ingående kontroll från skattemyndigheternas sida.

Ett minst lika omfattande kontrollsystem skulle dock behövas i ett bidragssystem. Dessutom har skatteförvaltningen redan nu tillgång till uppgifter om fastigheter och vilka som äger dessa. Mot ett bidragssystem talar enligt min mening också att man då får en onödig "rundgång" av pengar mellan staten och den enskilde. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att ge den aktuella stimulansen inom skattesystemets ram.

För att underlätta den administrativa hanteringen bör handläggningen dock ske åtskild från inkomsttaxeringen genom en prövning i särskild ordning efter ansökan av fastighetsägaren. Av samma skäl bör kompensationen för utgifterna ges i form av en skattereduktion och inte i form av en avdragsrätt.

Syftet med stimulansen är att öka kapacitetsutnyttjandet inom byggsektorn och att motverka arbetslösheten. Den bör av den anledningen vara begränsad till den tid då det kan bedömas särskilt angeläget med stimulansåtgärder. Jag delar i denna fråga i huvudsak den bedömning som gjorts av finansutskottet, nämligen att åtgärder under åren 1993 och 1994 bör omfattas av stimulansen. Beträffande år 1993 bör dock i viss utsträckning undantas sådana åtgärder som redan vidtagits. Tidsgränsen kan mot bakgrund bl.a. av de uttalanden som gjorts i samband med riksdagsbehandlingen av frågan lämpligen sättas till den 15 februari.

I det följande skall jag närmare beskriva utformningen av skattereduktionen.

1.1.3 Förutsättningarna för skattereduktion

Mitt förslag: Skattereduktion skall medges ägare och vissa andra som vid fastighetstaxeringen jämställs med ägare, däribland den som innehar fastighet med tomträtt.

De arbeten som grundar rätt till skattereduktion skall ha utförts på byggnad som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhus eller som hyreshus till den del den används för bostadsändamål.

Skälen för mitt förslag: Skattereduktion skall kunna erhållas av fastighetens ägare. Härvid bör man knyta an till de begrepp som finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och som också används i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Med ägare bör i detta sammanhang således också anses den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen skall likställas med ägare. Däribland finns tomträttshavare men däremot inte den som arrenderar eller hyr sin bostad eller innehar den med bostadsrätt.

De byggnader som bör komma i fråga för skattereduktionen är de som används för bostadsändamål. Även här är det lämpligt att knyta an till de definitioner som används vid fastighetstaxeringen och vid uttag av fastighetsskatt. Således bör avses dels sådana byggnader som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhus, dels hyreshus till den del de avser värderingsenhet för bostäder.

För ägare av konventionellt beskattade hyreshus finns som jag nämnt tidigare redan nu möjlighet att få avdrag för kostnader för reparationer vid inkomsttaxeringen. För att uppnå önskad stimulanseffekt bör denna omständighet dock inte föranleda att de konventionellt beskattade hyreshusen undantas. Dessutom skulle en enligt min mening omotiverad olikformighet uppstå till nackdel för konventionellt beskattade fastigheter mot bakgrund av att man för schablonbeskattade fastigheter vid fastställandet av schablonen har beaktat att avdrag inte medges för bl.a. reparationskostnader.

Det kan diskuteras om fritidsfastigheter bör omfattas av den föreslagna skattereduktionen. Vill man betona skattereduktionens anknytning till bostadsförsörjningen finns det skäl att låta systemet omfatta endast bostäder för permanentboende. Mot detta talar dock dels att det inte finns något entydigt begrepp som gör att man lätt kan urskilja fritidsfastigheter från sådana som används för permanentboende, dels att det ur stimulanssynpunkt inte finns anledning att undanta ägarna till fritidsfastigheter från möjligheten att få skattereduktion.

Övervägande skäl talar således enligt min mening för att låta såväl konventionellt beskattade hyreshus som fritidsfastigheter omfattas av det här föreslagna systemet.

1.1.4 Underlaget för skattereduktionen

Mitt förslag: Underlaget för skattereduktionen skall vara fastighetsägarens kostnader för reparations- och underhållsarbeten samt utgifter för om- och tillbyggnad av bostadshus.

Utgifter för material skall inte ingå i underlaget.

I underlaget skall inte heller ingå sådana åtgärder för vilka beviljats statligt räntebidrag, statligt bidrag till åtgärder mot radon i egnahem eller stöd från statens fond för fukt- och mögelskador.

Betalning för utfört arbete skall ha skett senast den 15 februari 1995

För att skattereduktion skall medges för arbeten som påbörjas den 1 april 1993 eller senare, skall arbetet vara utfört av näringsidkare som innehar F-skattebevis antingen när ersättningen för arbetet bestäms eller när den betalas ut.

Värdet av arbete som utförs av ägaren skall inte ingå i underlaget.

Skälen för mitt förslag: Såväl reparations- och underhållsarbeten som om- och tillbyggnader på bostadshus bör grunda rätt till skattereduktion.

Att begränsa underlaget till endast vissa av de nu nämnda åtgärderna skulle leda till besvärliga avgränsningsproblem och kan inte heller anses motiverat med hänsyn till syftet med skattereduktionen. Begränsningen till arbeten på bostadshus medför att markarbeten inte skall ingå i underlaget för skattereduktionen i annan mån än de avser ledningar m.m. i direkt anslutning till byggnad.

Eftersom skattereduktionen kommer att vara av förhållandevis begränsad storlek kan det inte antas att den skulle få någon nämnvärd effekt när det gäller att stimulera till nybyggnad av bostadshus. Utgifter för att uppföra en ny byggnad bör därför inte ingå i underlaget.

För att förstärka skattereduktionens effekt vad gäller att skapa nya arbetstillfällen bör reduktion medges endast för arbetskostnader och inte för materialkostnader.

Det föreligger dock svårigheter att göra sistnämnda avgränsning. Ett alternativ skulle kunna vara att försöka definiera vad som skall avses med arbetskostnad. Jag bedömer dock inte detta som en framkomlig väg, främst med hänsyn till att det kan diskuteras vad som skall ingå i arbetskostnaden. Skall t.ex., förutom den direkta lönen till den som utfört arbetet, också inräknas bl.a. mervärdesskatt och arbetsgivarens pålägg för vinst m.m. Jag anser det inte heller lämpligt att schablonmässigt ange ett visst belopp per arbetad timme som skälig lönekostnad. Det skulle i många fall bli mycket svårt för skattemyndigheterna att bedöma om den angivna tidsåtgången är rimlig. För att uppnå den eftersträvade effekten förefaller det enklare att i stället undanta utgifter för material inklusive därpå belöpande mervärdesskatt, samt ställa upp som krav att utgifter för material specificeras på fakturan eller motsvarande. Jag är medveten om att det kan föreligga vissa risker för att en del materialutgifter kan döljas genom att anges som arbete. Det bör dock ofta i regel vara möjligt för skattemyndigheten att göra en bedömning av om de materialutgifter som angetts i en faktura förefaller skäliga med hänsyn till de åtgärder som vidtagits på byggnaden.

Genom att material undantas från underlaget kommer t.ex. den som reparerar sitt kök att kunna få skattereduktion för arbetskostnaderna för att måla om köket och för att installera nya maskiner. Däremot erhålls ingen skattereduktion för inköp av nya maskiner eller för färg och tapeter.

För att dubbel kompensation inte skall utgå i vissa fall bör i underlaget för skattereduktionen inte ingå utgifter för åtgärder för vilka räntebidrag eller motsvarande utgått. Den som beviljats stöd enligt ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693) eller förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder för en vidtagen åtgärd bör således inte också erhålla skattereduktion. Detsamma bör gälla beträffande bidrag som utgått enligt förordningen (1988:372) om bidrag till åtgärder mot radon i egnahem samt stöd enligt förordningen (1985:1119) om den statliga fonden för avhjälpande av fukt- och mögelskador i småhus, m.m. Däremot bör räntestöd enligt förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus inte utgöra hinder för skattereduktion.

För att utgöra grund för skattereduktion skall ett arbete enligt vad jag anfört tidigare vara utfört under tiden den 15 februari 1993 - 31 december 1994. Av kontrollskäl och för att hanteringen av ansökningar om skattereduktion inte skall bli alltför utdragen tidsmässigt bör också fastställas ett sista datum då betalning för åtgärderna skall ha skett. Detta bör lämpligen kunna bestämmas till den 15 februari 1995.

De nya reglerna om F-skattebevis har trätt i kraft den 1 april 1993. För att gynna seriösa företag bör arbetet, om det påbörjats den 1 april 1993 eller senare, för att ge rätt till skattereduktion vara utfört av näringsidkare som innehar F-skattebevis antingen när ersättningen för arbetet bestäms eller när betalning sker. Härigenom uppnås också bättre kontrollmöjligheter samtidigt som anlitande av "svart" arbetskraft motverkas.

Arbete som utförs av fastighetsägaren bör inte grunda rätt till skattereduktion även om förutsättningarna härför i övrigt är uppfyllda. Det torde vara tveksamt om skattereduktionen verkligen kan anses ha någon stimulanseffekt i dessa fall. Dessutom uppstår tillämpningsvårigheter. En egenföretagare som utför arbeten på den egna villan får alltså ingen skattereduktion. Detsamma gäller för ett företag som med egna anställda utför t.ex. reparationer på företagets fastigheter.

1.1.5 Skattereduktionens storlek

Mitt förslag: Skattereduktion medges endast om underlaget sammantaget uppgår till minst 2 000 kr.

För småhus medges skattereduktion med 30 % av underlaget till den del detta sammantaget för tiden den 15 februari 1993 - 31 december 1994 inte överstiger 35 000 kr per taxeringsenhet.

För hyreshus skall skattereduktionen uppgå till 30 % av underlaget. Skattereduktion medges dock sammantaget under nämnda tid med högst 20 000 kr per taxeringsenhet eller ett belopp motsvarande tre gånger den fastighetsskatt som beräknats för kalenderåret 1993, om sistnämnda belopp är högre.

I fråga om småhus som ägs av bostadsföretag som avses i 2 § 7 mom. första stycket lagen om statlig inkomstskatt får vad som gäller i fråga om hyreshus tillämpas om skattereduktionen därigenom blir högre.

Den maximala skattereduktion för en delägare till en fastighet skall utgöra så stor del av den totala skattereduktionen som svarar mot hans andel i fastigheten.

Skälen för mitt förslag: Av administrativa skäl bör skattereduktion komma ifråga endast om underlaget under den aktuella tiden sammantaget uppgår till ett visst minsta belopp. Detta kan skäligen bestämmas till 2 000 kr.

Skattereduktion för småhus inklusive småhus på lantbruk bör medges med 30 % av underlaget till den del det sammantaget under tiden 15

februari 1993 - 31 december 1994 inte överstiger 35 000 kr per taxeringsenhet. Ett underlag om 35 000 kr ger således en skattereduktion på 10 500 kr.

För hyreshus bör dock frånsett minimibeloppet gälla andra gränser. Eftersom antalet lägenheter i ett hyreshus varierar även mellan hus med lika stor bostadsyta är det inte lämpligt att knyta an skattereduktionen till antalet lägenheter. Det kan dessutom ibland vara oklart vad som skall anses som en lägenhet, t.ex. i fråga om uthyrningsrum med pentry, avdelade lägenheter m.m. Att knyta skattereduktionen till antal lägenheter kan således ge upphov till gränsdragningsproblem samtidigt som maximigränsen för skattereduktionen skulle kunna variera kraftigt mellan lika stora hus.

Enligt min mening är det lämpligare att i stället ha gränser som knyter an till den fastighetsskatt som beräknats för fastigheten. Härigenom undantas automatiskt lokaler eftersom fastighetsskatt från och med år 1993 inte tas ut på lokaler.

Fastighetsskatten per kvadratmeter för villor varierar kraftigt mellan olika regioner. De regionala skillnaderna är för hyreshusens del avsevärt mindre. Detta beror på att det nuvarande bruksvärdessystemet för hyror har lett till en relativt jämn hyresnivå i landet. Hyresnivån är i sin tur bestämmande för fastigheternas taxeringsvärden. Enligt tillgänglig statistik kan det beräknas att fastighetsskatten per kvadratmeter i genomsnitt uppgår till ca 25 kr. En skattereduktion på 10 000 kr torde för en normalstor villa motsvara ungefär 75 kr per kvadratmeter. Skattereduktionen för hyreshus bör därför uppgå till högst tre gånger den fastighetsskatt som beräknats för kalenderåret 1993 för att nivån i genomsnitt skall bli ungefär jämförbar med villaägarnas. Detta motsvarar en skattereduktion på ca 5 600 kr för en lägenhet på 75 kvadratmeter vid angiven nivå på fastighetsskatten.

Av förenklingsskäl bör reduktionen för hyreshus kopplas till den skatt som utgår för år 1993. För år 1994 sker en allmän fastighetstaxering av hyreshus. Under första halvåret 1994 är det därför i många fall oklart vilka taxeringsvärden som kommer att gälla för år 1994. Av samma skäl bör man även bortse från brutet, förkortat eller förlängt räkenskapsår.

För att inte mindre hyreshus med låga taxeringsvärden skall missgynnas i förhållande till småhus bör dock ett alternativt tak för skattereduktionen på 20 000 kr per taxeringsenhet få tillämpas om det är förmånligare för fastighetsägaren.

Nybyggda bostadshus betalar under en femårsperiod ingen fastighetsskatt (3 § andra stycket lagen om statlig fastighetsskatt). Skattereduktionen för dessa kommer därför med den här föreslagna lösningen att högst kunna uppgå till 20 000 kr enligt alternativregeln. Med hänsyn till att reparationsbehovet för dessa byggnader kan antas vara mycket begränsat anser jag denna begränsning rimlig.

Även för hyreshus skall skattereduktionen uppgå till 30 % av underlaget.

Bostadsrättsföreningar kan äga småhus som upplåts med bostadsrätt. Detta medför att vid beräkning av skattereduktion samma regler kommer

att gälla för dessa som för övriga småhus. Eftersom småhus som ingår i en bostadsrättsförening tillsammans utgör en taxeringsenhet kan detta komma att innebära att en förening som exempelvis består av 100 småhus skulle få ett sammanlagt högsta underlag om 35 000 kr eller 350 kr per hus. För att undvika en sådan konsekvens bör enligt min mening i fråga om småhus som ägs av sådant bostadsföretag som avses i 2 § 7 mom. första stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt reglerna för hyreshus få tillämpas om skattereduktionen därigenom blir högre.

För det fall att en fastighet har flera ägare bör en proportionering av taket för skattereduktionen ske i förhållande till resp. ägares andel av fastigheten. Om två personer äger hälften var av ett småhus blir således det maximala underlaget för skattereduktion 17 500 kr för var och en av dem.

Det har vid bl.a. riksdagsbehandlingen av den nu aktuella frågan föreslagits att skattereduktionen skall medges enbart mot fastighetsskatten. Om skattereduktion medges enbart mot den fastighetsskatt som belöper på inkomståren 1993 och 1994 skulle dock stora grupper av småhusägare få en maximal skattereduktion som är betydligt lägre än 10 500 kr, framför allt skulle det bli fallet utanför storstadsområdena. För att undvika denna effekt skulle det bli nödvändigt att tillåta avräkning mot fastighetsskatten även för senare år. En sådan lösning skulle emellertid leda till betydande administrativa problem. Vidare blir stimulanseffekten av skattereduktionen avsevärt mindre om kompensation för åtgärder på fastigheten ges flera år efter det att de vidtagits.

Av praktiska skäl bör därför skattereduktionen konstrueras som en allmän skattereduktion. En hänvisning till bestämmelserna härom i 2 § 4 mom. uppbördslagen (1953:272) bör därför införas i lagtexten. Detta innebär att skattereduktionen sker mot statlig inkomstskatt, kommunal inkomstskatt och statlig fastighetsskatt.

Jag vill i sammanhanget framhålla att skattereduktionen inte påverkar det kommunala skatteunderlaget eftersom detta baseras på den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

För att skattemyndigheten skall kunna fatta beslut i ärenden om skattereduktion krävs bl.a. att RSV tar fram nya datarutiner och underlag för fastighetsskatt. Detta innebär att skattemyndigheten först i slutet av 1993 kan börja fatta beslut i dessa ärenden. Någon avräkning redan vid 1993 års taxering blir därför inte möjlig.

En beslutad skattereduktion på grundval av en ansökan som kommit in till skattemyndigheten senast den 28 februari 1994 bör avräknas vid 1994 års taxering och beslutad skattereduktion på grundval av ansökan som kommit in därefter bör avräknas vid 1995 års taxering. Det blir härigenom möjligt för fastighetsägaren att för arbeten som utförts under år 1993 och början av år 1994 i viss utsträckning fördela skattereduktionen mellan 1994 och 1995 års taxeringar, vilket kan ha betydelse för effekten av skattereduktionen.

En beviljad skattereduktion som inte kan utnyttjas helt vid den taxering då den enligt bestämmelserna skall avräknas kan inte sparas till ett senare år.

Av praktiska och administrativa skäl bör skattereduktionen inte beaktas vid bestämmandet av preliminär F-skatt, särskild A-skatt, jämkning av preliminär skatt eller vid återbetalning av preliminär skatt som betalats med för högt belopp. Skattskyldig som betalar sjömansskatt bör dock ha rätt att få denna jämkad på grund av skattereduktion enligt de här föreslagna reglerna på samma sätt som sker för skattereduktion på grund av underskott av kapital.

1.1.6. Ansökan

Mitt förslag: En ansökan om skattereduktion skall vara skriftlig och ges in till skattemyndigheten.

Ansökan skall innehålla uppgifter om sökandens personnummer eller organisationsnummer, fastighetens beteckning, sökandens andel i fastigheten, vilka arbeten som utförts på fastigheten och när dessa utförts, underlaget för yrkad skattereduktion, organisation- eller personnummer för den som utfört arbetet, försäkran att räntebidrag eller motsvarande inte beviljats för det arbete som utförts samt, om fastigheten förvärvats under något av åren 1993 och 1994, uppgift om förvärvet och vem fastigheten förvärvats från.

Till ansökan skall fogas kopia av faktura eller liknande av vilken framgår vilket arbete som utförts, utgiften för arbetet och eventuella utgifter för material samt uppgift om när arbetet betalts.

Om räntebidrag eller liknande beviljats efter det att en ansökan om skattereduktion lämnats in skall sökanden inom en månad från den dag stödet beviljades anmäla detta till skattemyndigheten.

Ansökan om skattereduktion skall ha kommit in till skattemyndigheten senast den 28 februari 1995.

Skälen för mitt förslag: En ansökan om skattereduktion skall vara skriftlig och lämnas in till skattemyndigheten. Ansökan bör kunna lämnas in till vilken skattemyndighet som helst. Om sedan samtliga skattemyndigheter i landet eller endast ett begränsat antal skall handlägga ärenden om skattereduktion är en fråga som det bör ankomma på RSV att avgöra.

En ansökan måste för att kunna läggas till grund för ett beslut om skattereduktion innehålla uppgifter om sökandens personnummer eller organisationsnummer, fastighetens beteckning, sökandens andel i fastigheten, vilka arbeten som utförts på fastigheten och när dessa utförts, underlaget för skattereduktionen, organisations- eller personnummer för den som utfört arbetet samt försäkran att räntebidrag eller liknande inte beviljats för det arbete för vilken skattereduktion yrkas.

Om en fastighet har överlåtits under år 1993 eller år 1994 behövs också uppgift om detta och om vem fastigheten förvärvats från. Dessa uppgifter är nämligen inte med säkerhet tillgängliga för skattemyndigheten på annat sätt.

Har en fastighet bytt ägare under den här aktuella tiden kan det finnas flera personer som uppfyller kraven för skattereduktion. Det kan enligt min mening förutsättas att det normalt i samband med överlåtelsen av fastigheten klaras ut i vad mån skattereduktion skall utnyttjas av den tidigare eller nye ägaren. Det bör dock finnas en regel som klargör vad som skall gälla i denna situation. Av enkelhetsskäl bör i sådana fall den som först ansöker om reduktion medges reduktionen, givetvis under förutsättning att kraven i övrigt är uppfyllda. Om hela reduktionen inte utnyttjas genom den första ansökningen får naturligtvis den som söker senare utnyttja återstoden. Skulle båda ansökningarna komma in samtidigt är det enligt min mening skäligt att fördela skattereduktionen mellan sökandena i förhållande till storleken av sökandenas underlag för skattereduktion.

Till ansökan bör av kontrollskäl fogas kopia av faktura eller liknande av vilken framgår vilket arbete som utförts. Av fakturan bör också framgå eventuella utgifter för material. Framgår inte det sistnämnda får sökanden på annat sätt visa vad som belöper på material. Till ansökan skall också fogas uppgift om när arbetet betalts.

Om en fastighetsägare efter det att ansökan lämnats in till skattemyndigheten beviljats räntebidrag m.m. för den åtgärd för vilken skattereduktion sökts skall han inom en månad anmäla detta till skattemyndigheten. Skattemyndigheten får då möjlighet att ompröva sitt beslut med beaktande av de nya fakta som tillkommit i ärendet.

Handelsbolag är inte egna skattesubjekt. Beskattning sker i stället hos delägarna i bolaget. För att det skall bli möjligt att tillgodoföra delägare i ett handelsbolag som äger en fastighet skattereduktion enligt den här föreslagna ordningen bör det krävas att det i ansökningen anges hur skattereduktionen skall fördelas mellan delägarna i bolaget.

En ansökan får prövas av skattemyndigheten så snart underlaget uppgår till minst 2 000 kr. För att kunna uppnå en effektiv hantering av ärendena och för att inte skattemyndigheterna skall behöva handlägga alltför många ansökningar där underlaget är mycket lågt bör, sedan beslut fattats i det första ärendet, någon ny ansökan inte få prövas av skattemyndigheten förrän efter utgången av år 1994 om inte ytterligare utgifter på minst 1 000 kr som utgör underlag för skattereduktion uppkommit.

1.1.7 Beslut om skattereduktion

Mitt förslag: Beslut i ärenden om skattereduktion fattas av den eller de skattemyndigheter RSV bestämmer.

Skattemyndighetens beslut får överklagas av sökanden till länsrätt inom tre veckor från det han fått del av beslutet.

Vid handläggning av ärende om skattereduktion skall de uppgifter som skall finnas med i ansökan få tillföras skatteregistret. Även uppgifter om beslutad skattereduktion skall få tillföras skatteregistret.

Skälen för mitt förslag: Ett beslut i ärende om skattereduktion fattas sedan en fullständig ansökan kommit in till skattemyndigheten. För att uppnå bästa möjliga effektivitet vid handläggningen bör det som jag tidigare nämnt ankomma på RSV att besluta om vilken eller vilka skattemyndigheter som skall handlägga ärenden om skattereduktion enligt den här föreslagna lagen. Sökanden skall dock oavsett detta kunna lämna in sin ansökan till den skattemyndighet som han finner lämpligast.

Sökande som är missnöjd med skattemyndighetens beslut i ett ärende om skattereduktion skall kunna överklaga detta hos länsrätt inom tre veckor från det att han fått del av beslutet. RSV skall kunna överklaga skattemyndighetens beslut inom tre veckor från dagen för beslutet.

Det allmännas talan i dessa ärenden skall i länsrätt och kammarrätt föras av skattemyndigheten. I Regeringsrätten bör det allmännas talan föras av RSV.

I övrigt bör förvaltningslagens (1986:223) regler gälla för handläggningen av ansökningarna.

För att uppnå en effektiv handläggning av ärenden om skattereduktion och för att få en fungerande kontrollmöjlighet bör skatteregistret vid handläggning av dessa ärenden få tillföras dels de uppgifter som skall finnas med i ansökan om skattereduktion, dels uppgifter om beslutad skattereduktion.

1.1.8 Omprövning och straffansvar

Mitt förslag: Beslut om skattereduktion skall kunna rättas om det blivit felaktigt till följd av skattemyndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Omprövning av skattemyndighetens beslut skall kunna ske om det är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, om sökanden lämnat oriktig uppgift eller, efter det att beslut om skattereduktion meddelats, beviljats räntebidrag eller annat stöd som utesluter rätt till skattereduktion.

Omprövning skall kunna ske intill utgången av femte kalenderåret efter utgången av det då beslutet om skattereduktion meddelades.

Den som vid ansökan om skattereduktion uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift som är ägnad att leda till skattereduktion med för högt belopp skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Skälen för mitt förslag: Om ett beslut om skattereduktion blivit felaktigt till följd av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende kan det rättas enligt reglerna i 26 § förvaltningslagen (1986:223). Omprövning kan också ske enligt reglerna i 27 § förvaltningslagen. Har skattereduktion beviljats med för högt belopp på grund av att sökanden lämnat oriktig uppgift bör beslutet också kunna omprövas. Detsamma bör

gälla om det efter det att ansökan om skattereduktion beviljats också beviljas sådant stöd som avses i 2 § andra stycket andra meningen.

Sådan omprövning bör kunna företas intill utgången av femte kalenderåret efter det år då beslutet om skattereduktion meddelades.

Att vid ansökan om skattereduktion uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämna oriktig uppgift som är ägnad att leda till skattereduktion med för högt belopp bör enligt min mening beläggas med straffansvar. Sökande som gjort sig skyldig till detta bör dömas till böter eller fängelse i högst sex månader om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Reglerna om skattetillägg i taxeringslagen (1990:324) blir inte tillämpliga i ärenden som handläggs enligt denna lag med hänsyn till att det inte kan anses vara fråga om taxering.

1.1.9 Ikraftträdande

Mitt förslag: De föreslagna reglerna skall träda i kraft den 1 juli 1993.

Skälen för mitt förslag: Det är av stimulansskäl angeläget att åtgärder som ger rätt till skattereduktion enligt denna lag kommer i gång så snabbt som möjligt. De föreslagna reglerna bör därför träda i kraft den 1 juli 1993 men i enlighet med vad jag tidigare anfört omfatta åtgärder som företagits fr.o.m. den 15 februari 1993.

1.1.10 Statsfinansiella effekter

Avgörande för de finansiella effekterna är i vilken utsträckning den föreslagna skattereduktionen kan bidra till att höja aktivitetsnivån i byggsektorn. Detta kan huvudsakligen ske på tre sätt.

För det första uppkommer incitament att tidigarelägga vissa reparationer. Därutöver kan vissa arbeten som i dag utförs i egen regi eller med anlitande av "svart" arbetskraft komma att utföras av näringsidkare eller företag vars arbetskostnader enligt detta förslag medför skattereduktion. I dessa fall kommer de direkta kostnaderna för det allmänna, i form av medgivna skattereduktioner, mer än väl att balanseras av indirekta effekter som förstärker den offentliga sektorns sparande. Detta blir resultatet av kombinationen av hög privat medfinansiering och ökade skatteintäkter/minskade offentliga utgifter. De indirekta effekterna består av ökade intäkter av mervärdesskatt, ökad inkomstskatt och socialavgifter samt minskade utgifter i form av utbetald arbetslöshetsersättning.

Det är förenat med betydande svårigheter att bedöma storleken på den aktivitetshöjning som skattereduktionen framkallar. Vad gäller substitution av arbeten som i annat fall skulle ha utförts i egen regi eller med "svart" arbetskraft med anlitande av F-skatteskatteregistrerade näringsidkare innebär skattereduktionen ett väsentligt förbättrat konkurrensläge för den senare gruppen. Skattereduktionen är dock lägre än den samman-

lagda skatten på de utförda åtgärderna. Den mest betydelsefulla effekten torde i stället bli tidigareläggning av åtgärder som i annat fall skulle ha utförts senare. Nivån på tidigareläggningen är givetvis svår att bedöma. Det förefaller sannolikt att tidigareläggningen kan ge en ökning med 35-50 % i förhållande till de åtgärder som tidigare planerats för 1993 och 1994. I det följande redovisas de offentligfinansiella effekterna vid en ökning med 50 %. Inom parentes anges resultat om ökningen stannar vid 35 %.

Den höjda aktivitetsnivån under dessa år kan beräknas ge en positiv nettobudgeteffekt för den konsoliderade offentliga sektorn på 3,6 (2,7) miljarder kr (varav 3,1 (2,2) miljarder kr på grund av tidigareläggning) för vart och ett av åren 1993 och 1994.

Budgeteffekten av en höjd aktivitetsnivå skall emellertid reduceras med den kostnad som uppkommer genom att skattereduktion även medges för åtgärder som skulle genomförts oavsett denna. Reduktionen kan beräknas uppgå till 3,6 miljarder kr för vart och ett av åren 1993 och 1994. Tillsammans med tidigareläggningseffekter m.m. ger detta ett budgetneutralt utfall för den konsoliderade offentliga sektorn (vid den lägre tidigareläggningseffekten ett budgetbortfall på 0,9 miljarder kr per år). Sysselsättningseffekten kan beräknas till 23 000 - 28 000 (15 000 - 20 000) årsarbeten för vart och ett av de två åren.

För statsbudgeten innebär förslaget en budgetförstärkning på 1,2 (0,5) miljarder kr för budgetåret 93/94, en budgetförsvagning med 2,9 (3,1) miljarder kr för budgetåret 94/95 och en budgetförsvagning med 4,2 (3,7) miljarder kr för budgetåret 95/96. Hänsyn måste dock tas till effekter i form av minskade utbetalningar av arbetslöshetsersättning, som redovisas utanför statsbudgeten, och som minskar statens upplåningsbehov med 2,9 (2,2) miljarder kr per år för åren 1993 och 1994. Om man ser till den sammantagna effekten på det totala upplåningsbehovet och därvid beaktar effekter såväl på som utanför statsbudgeten är åtgärden neutral (vid en lägre tidigareläggningseffekt ökar upplåningsbehovet sett över hela perioden med 2,2 miljarder kr).

En skattereduktion av detta slag borde beaktas vid reavinstberäkningen vid avyttringen av fastigheter genom en reduktion av anskaffningskostnaden. Av adminstrativa skäl är emellertid en sådan korrigering inte möjlig. Därigenom kommer intäkterna från framtida reavinstbeskattning att bli lägre än vid den principiellt riktiga justeringen.

Vid bedömningen av effekterna för den offentliga sektorn har förutsatts att antalet sysselsatta i byggsektorn inte faller när skattereduktionen tas bort efter år 1994. I annat fall kommer tidigareläggningen endast att medföra en omfördelning i tiden av åtgärder. Nettokostnaden för det allmänna kommer då att öka markant genom negativa budgeteffekter under senare år. Den tillkommande budgetkostnaden uppgår till 80-90 % av de tidigare redovisade tidigareläggningseffekterna.

Genomförandet av förslaget kräver ganska omfattande information till allmänheten. Kostnader uppkommer för annonsering samt framtagning och distribution av informationsmaterial m.m. Vidare måste ADB-stöd utvecklas för administrationen av skattereduktionen. Arbetet innefattar skapande av transaktionsprogram och kontrollfiler m.m.

Personalkostnaderna för att hantera bestämmelserna är helt beroende av mängden ansökningar och dessas kvalitet. Med hänsyn till osäkerheten om antalet ansökningar och tiden för dessa anser jag att regeringen längre fram bör kunna besluta om merutgift för att täcka kostnaderna för administrationen av skattereduktionen. Regeringen bör också kunna besluta om merutgift avseende de genomförandekostnader som uppkommer innevarande budgetår.

För övriga myndigheter t.ex. förvaltningsdomstolarna, utgår jag från att det merarbete som förslaget kan orsaka är försumbart.

1.1.11 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus.

2. lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343).

1 § skatteregisterlagen föreslås också ändrad i prop. 1992/93:198.

Förslagen är av den beskaffenheten att Lagrådets yttrande bör inhämtas. Med hänsyn till det besvärliga läget på arbetsmarknaden är det mycket angeläget att genom stimulansåtgärder söka minska arbetslösheten. Sysselsättningseffekten av de här föreslagna åtgärderna kan som jag tidigare redogjort för beräknas till 23 000 - 28 000 årsarbeten för vart och ett av de två åren. För att den eftersträvade stimulanseffekten skall uppnås måste emellertid riksdagen fatta beslut rörande förslaget under innevarande riksmöte. Detta skulle enligt min bedömning inte bli möjligt om Lagrådets yttrande först inhämtas. Ett remissförfarande skulle därför fördröja lagstiftningsfrågornas behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Det är därför inte möjligt att låta Lagrådet yttra sig över lagförslaget.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärendet som *bilaga 6.1.*

1.2 Vissa frågor om inbetalning av skatt och arbetsgivaravgifter

1.2.1 Andra betalningsförmedlare än Postgirot

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 132 ff) föreslagit att det statliga betalningssystemet skall utvecklas så att betalningar till och från staten kan förmedlas av både Postgirot och banksystemet. Målet är att ett utvecklat betalningssystem skall tas i drift

den 1 juli 1993. Genomförandet av ett utvecklat statligt betalningssystem innebär att Postgirots ensamrätt till statliga betalningar upphör.

På skatteområdet gäller att det i ett antal lagar finns bestämmelser om att inbetalning av skatt skall göras till ett särskilt postgirokonto, i vissa fall kallat skattepostgirokonto. Dessa bestämmelser bör nu ändras så att det även på skatteområdet blir möjligt att göra inbetalning till andra konton än postgirokonton.

1.2.2 Avgiftsfriheten vid inbetalning

Inbetalning av skatt och arbetsgivaravgifter sker i dag utan kostnad för inbetalaren. Betalningsförmedlaren tar i stället ut kostnaden av staten. Enligt min mening finns det inte skäl att behålla denna ordning. I samband med att Postgirots ensamrätt till förmedling av statliga betalningar upphör bör man i stället ansluta till vad som gäller i allmänhet i fråga om in- och utbetalningar, dvs. att det är den som gör betalningen, inte mottagaren, som svarar för kostnaden för betalningsförmedlingen. Härigenom kommer också olika förmedlare att gentemot inbetalarna kunna konkurrera i fråga om såväl priser som andra villkor som är knutna till betalningstjänsterna.

Mina förslag föranleder ändring i 53 § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt, 52 och 57 §§ uppbördslagen (1953:272), 14 § 1 mom. lagen (1958:295) om sjömansskatt, 44 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt, 19 § kupongskattelagen (1970:624), 5 kap. 2 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, 58 § fordonsskattelagen (1988:327) och 8 § lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.

Lagändringarna bör, både vad gäller möjligheten att använda andra konton än postgirokonton och slopandet av avgiftsfriheten, träda i kraft den 1 juli 1993.

1.2.3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt,
2. lag om ändring i uppbördslagen (1953:272),
3. lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt,
4. lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt,
5. lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624),
6. lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter,
7. lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327),
8. lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.

Förslagen är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Något yttrande från Lagrådet över förslagen har därför inte inhämtats.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6.2.*

1.3 Utbyggnad av skattemyndigheternas kontrollverksamhet m.m.

Bland de förslag till budgetförstärkningar som Ekonomikommissionen lagt fram finns ett förslag om effektivare skatteindrivning, som leder till att i demokratisk ordning beslutade skatter i ökad utsträckning faktiskt betalas in. Kommissionen gör bedömningen att detta kan ge en budgetförstärkning på ca 10 miljarder kronor.

Kommissionens förslag tar främst sikte på den ekonomiska brottslighet som medför att årligen stora belopp undandras beskattning. Det är alltså i första hand en utbyggnad av skattekontrollen som kommissionen förordar.

Jag delar kommissionens uppfattning att åtgärder bör vidtas för att inte en betydande omsättning ostört skall kunna äga rum utan att skatter och avgifter som statsmakterna beslutat om tas ut. Ökade kontrollinsatser ger inte bara direkta intäktsökningar i de fall där felaktigheter upptäcks, utan har också en viktig preventiv effekt. Åtgärderna är vidare angelägna för att förbättra konkurrenssituationen för seriösa företag, något som indirekt också ger ökade skatteintäkter.

Vad gäller inriktningen av insatserna gör jag följande bedömning.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas kontrollverksamheten på mervärdesskattens område. Det finns tydliga tecken på att det rådande konjunkturläget har lett till ett starkt ökat intresse av att genom oegentligheter i redovisningen av mervärdesskatt komma över likvida medel. För att försvåra missbruk av mervärdesskattesystemet krävs ökade kontrollinsatser såväl vid registreringen av skattskyldiga som vid behandlingen av s.k. negativa deklarationer, dvs. deklarationer som, om de följdes, skulle föranleda en utbetalning till den skattskyldige. Detta är det område där en förstärkt kontroll har de största förutsättningarna att ge omedelbara effekter i form av ökade nettointäkter av skatt.

Det finns emellertid även andra områden där man redan på kort sikt kan räkna med ett gott utfall av ökade insatser. Sådana områden är granskningen under det löpande taxeringsarbetet av såväl företags- som löntagardeklarationer och utbyggnad av verksamheten med urvalsrevisioner. Vidare finns det skäl att intensifiera uppföljningen av att större belopp betalas vid den ordinarie uppbörden, så att indrivningsåtgärder vid bristande betalning kan sättas in snabbare än för närvarande.

Som en första åtgärd för att förstärka skattekontrollen anser jag att regeringen bör kunna medge skattemyndigheterna merutgift budgetåret 1993/94 i storleksordningen 20 miljoner kronor för särskilda insatser vad gäller mervärdesskatt.

Jag avser att längre fram återkomma till regeringen med förslag om ytterligare insatser för att förstärka skattekontrollen i enlighet med vad jag nu har anfört. För att kronofogdemyndigheterna skall kunna ägna tillräcklig kraft åt indrivningen av beloppen avser jag att i det sammanhanget också föreslå en viss förstärkning hos dessa myndigheter. Min bedömning är att man med en total resursinsats i storleksordningen 200

miljoner kronor per år fram till år 1998 bör kunna öka skatteintäkterna med bortåt 4 miljarder kronor per år. Jag anser alltså att det finns skäl att göra en något mera försiktig bedömning av vad som kan uppnås med en rimlig resursinsats än den som kommissionen redovisat.

Slutligen vill jag understryka vikten av att resultatet av insatserna följs upp noga och att dessa längre fram kan göras till föremål för en samlad utvärdering. Jag utgår från att Riksskatteverket vidtar de åtgärder som behövs för att detta skall kunna ske.

1.4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus,
2. lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343),
3. lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt,
4. lag om ändring i uppbördslagen (1953:272),
5. lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt,
6. lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt,
7. lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624),
8. lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter,
9. lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327),
10. lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.,

dels bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag har anfört om utbyggnad av skattemyndigheternas kontrollverksamhet m.m.

2 Statens upplåning i utländsk valuta

Med anledning av riksdagens beslut att avskaffa valutalånenormen behövs nya riktlinjer för den statliga valutaupplåningen. Riksdagen har begärt att regeringen skall återkomma med en analys av statlig valutaupplåning och förslag till nya riktlinjer (bet. 1992/93:FiU1, rskr. 1992/93:134). Regeringen angav i årets finansplan att statens valutaupplåning fortsättningsvis bör bedrivas med någon form av handlingsregel. Jag har redovisat ett förslag till nya riktlinjer i den reviderade finansplanen. I det följande ges en bakgrund och analys av frågan.

2.1 Bakgrund

År 1984 etablerades den s.k. utlandslånenormen som innebar att staten åtog sig att inte nettolåna i utlandet för att finansiera statliga budgetunderskott. Efter avvecklingen av valutaregleringen i juli 1989 preciserades normen till att gälla statlig upplåning i utländsk valuta och fick beteckningen valutalånenormen.

Växande budgetunderskott under andra hälften av 1970-talet medförde ett ökat statligt upplåningsbehov vilket inledningsvis finansierades med inhemsk upplåning. Samtidigt behövde ökade underskott i bytesbalansen finansieras i utlandet genom privat utlandsupplåning. År 1977 började staten delta i valutaupplåningen för att mildra den åtstramande effekt på den inhemska kreditmarknaden som annars befarades uppstå.

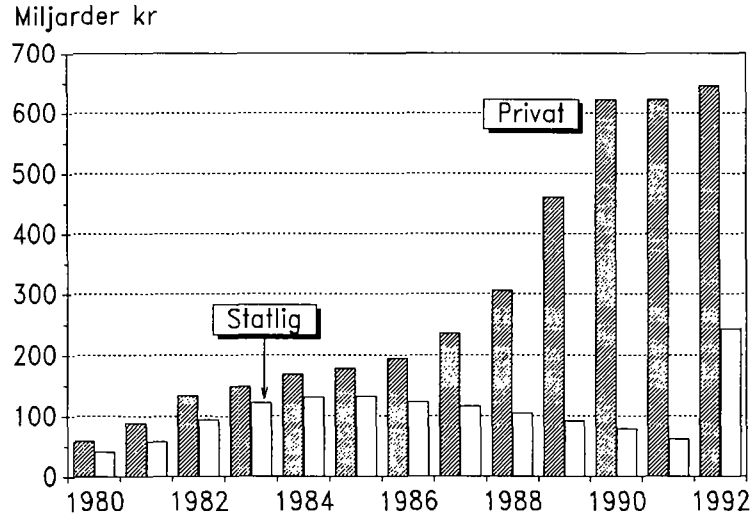
Under perioden fram till 1983 var den statliga utlandsupplåningen omfattande och översteg vissa år underskottet i bytesbalansen. Då utlandslånenormen infördes 1984 uppgick den statliga utlandsskulden till ca 130 miljarder kronor, vilket utgjorde ungefär 1/4 av den totala statsskulden.

Syftet med utlandslånenormen var att lägga fast en trovärdig ram för penning- och valutapolitiken och att verka återhållande på den statliga utgiftsexpansionen. För att försvara den fasta växelkursen var penningpolitiken tvungen att vara tillräckligt stram för att den privata sektorns valutatransaktioner skulle hållas i balans. Ett underskott i bytesbalansen måste således finansieras med ett privat kapitalinflöde, vilket var liktydigt med att valutaflödena balanserade över tiden. Den högre inhemska räntenivå som krävdes för att stimulera den privata sektorn att finansiera eventuella underskott väntades bidra till att bromsa den inhemska efterfrågan och stimulera sparandet. Den högre räntenivån var även ämnad att signalera behovet av en finanspolitisk åtstramning.

Den privata sektorns skuldsättning, framför allt i utländsk valuta, ökade betydligt under slutet av 1980-talet. Skuldtillväxten i utländsk valuta var särskilt snabb åren direkt efter valutaregleringens avskaffande 1989. De icke-finansiella företagens skulder i utländsk valuta ökade från en andel på drygt 20 % av deras totala skulder vid ingången av 1989 till ca 35 % vid utgången av 1990. Den kraftigt växande skulden i utländsk valuta innebar en ökad valutaexponering, i den mån den inte motsvarades av ökade tillgångar i utländsk valuta. Sedan valutaregleringen avskaffats

ökade också utländska placerares exponering i kronor till följd av omfattande köp av svenska värdepapper.

Diagram 2.1 Statens och den privata sektorns skuld i utländsk valuta, brutto



Anm.: Den privata sektorn har även tillgångar i utländsk valuta. Dessa redovisas inte i diagrammet. Den privata sektorns skuld utgör således bruttoskulden.

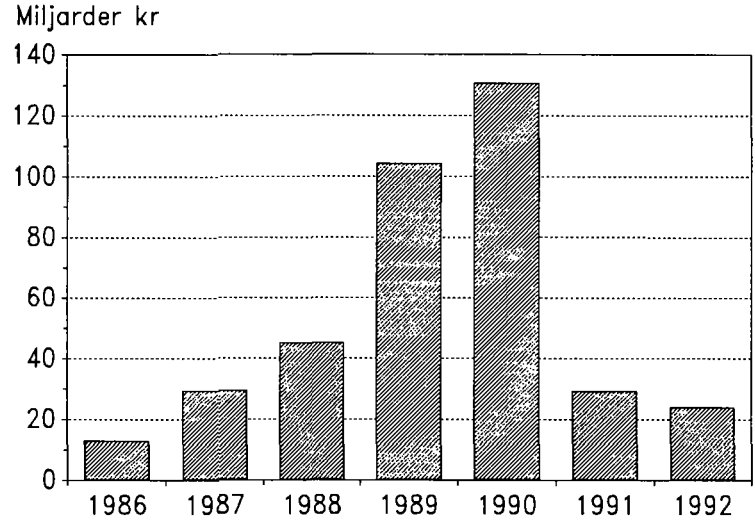
Under andra hälften av 1980-talet nettoamorterade staten delar av skulden i utländsk valuta. Under dessa år bedrevs en förhållandevis stram penningpolitik i syfte att motverka överhettningen i ekonomin. Periodvis hölls således räntan uppe på en högre nivå än vad som behövdes för att uppnå balans i valutaflödena. Genom att nettoamortera på statsskulden i utländsk valuta understöddes den penningpolitiska inriktningen. Även under 1990 och 1991 nettoamorterade staten på den statliga valutaskulden.

Det finns flera förklaringar till den ökade privata upplåningen i utländsk valuta. En kraftig ökning av tillgångarna i utländsk valuta, i form av direkta investeringar och köp av utländska aktier, gav ett ökat behov av finansiering i utländsk valuta. Direktinvesteringar och finansiering av dessa i utländsk valuta var tillåtna även innan valutaregleringen avskaffades 1989. Till detta kom de ökade bytesbalansunderskotten mot slutet av 1980-talet.

I och med avvecklingen av valutaregleringen blev det lättare att affärsmässigt utnyttja skillnader i räntenivå mellan Sverige och omvärlden. För att utnyttja skillnaden mellan svenska och utländska räntor kan aktörer t.ex. låna i utländsk valuta och placera i svenska räntebärande tillgångar. Aktörerna tar därmed på sig risken att den svenska kronan försvagas, varvid det blir dyrare att betala tillbaka lånet i utländsk valuta. Riskerna i sådana transaktioner ökar med längre löptid och de är därför normalt kortsiktiga. Under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet ökade omfattningen av denna typ av transaktioner betydligt. Med en

betydande räntedifferens mot utlandet och en liten sannolikhet för en devalvering av den svenska kronan var de förväntade vinsterna stora. De omfattande transaktionerna av den här karaktären medförde att en mycket stor stock av kortfristigt och lättrörligt kapital byggdes upp. Kombinationen av en allt större stock av lättrörligt kapital och en tydligare obalans i den svenska ekonomin ökade risken för omfattande valutautflöden. Aktörerna ställde därmed allt högre krav på kompensation för risken att den svenska kronan skulle depreciera/devalveras, vilket tvingade Riksbanken att hålla en stor räntedifferens mot utlandet.

Diagram 2.2 Upplåningsbehov i utlandet



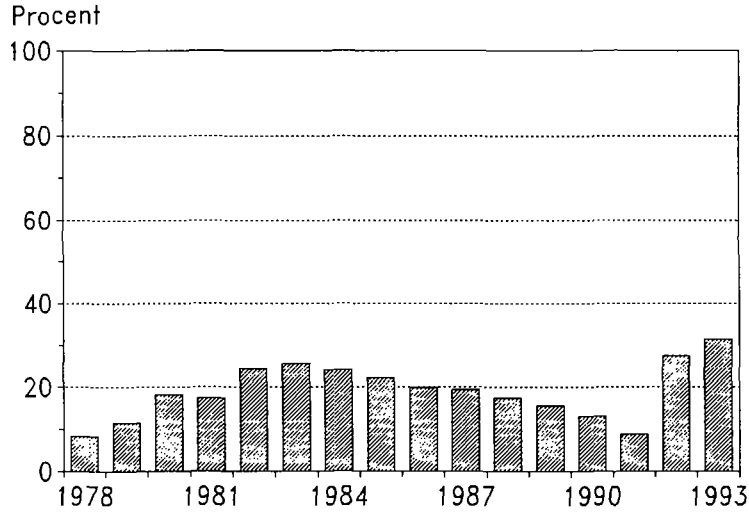
Anm.: I diagrammet används den s.k. underliggande balansen ("basic balance") för att mäta upplåningsbehovet. Med detta begrepp avses flöden som åtminstone på kort sikt inte är nämnvärt räntekänsliga. Bytesbalansen, nettot av direkta investeringar och portföljaktier brukar räknas till dessa. För balans i valutaflödena måste ett utflöde i den underliggande balansen därför kompenseras med ett inflöde av räntekänsligt kapital.

Under sommaren 1992 uppstod en betydande oro inom EG:s växelkurssamarbete ERM. Oron hade sin grund i en ökad osäkerhet om den fortsatta processen mot en ekonomisk och monetär union samt ökade spekulationer om justeringar i de fastställda växelkurserna orsakade av en lång period av olikartad realekonomisk utveckling i flera länder anslutna till ERM. Valutaoron under hösten tvingade flera länder inom ERM att devalvera sina valutor och Italien och Storbritannien lämnade ERM. Även valutorna i de nordiska länder som inte var anslutna till ERM utsattes för devalveringsförväntningar och den finska centralbanken tvingades redan i början av september att överge den fasta växelkursen. Obalanserna i den svenska ekonomin, bl.a. i form av växande budgetunderskott och stigande arbetslöshet, ledde till att oron i omvärlden fick ett starkt genomslag i Sverige. Valutaturbulenserna resulterade i omfattande valutautflöden.

Som ett led i försvaret av den fasta växelkursen tog Riksgäldskontoret i september 1992 upp lån i utländsk valuta för Riksbankens räkning. Enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning får staten ta upp lån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Samtidigt lånade Riksbanken även på egen hand. Syftet med upplåningen var att stärka valutareserven. Upplåningen via Riksgäldskontoret uppgick i en första omgång till motsvarande ca 13 miljarder ecu, vilket vid dåvarande valutakurser motsvarade ca 100 miljarder kronor. Motvärdet i svenska kronor av lånen för Riksbankens räkning fick dock i enlighet med valutalånenormen inte användas för budgetfinansiering utan placerades på konto i Riksbanken.

I slutet av september beslutades att Riksgäldskontoret i en andra omgång upplåning skulle låna upp ytterligare medel motsvarande 15 miljarder ecu, eller vid dåvarande valutakurser ca 110 miljarder kronor, för Riksbankens räkning. Syftet var denna gång dels att stärka valutareserven och dels att underlätta svenska bankers finansiering i utländsk valuta eftersom utländska banker var mycket återhållsamma med lån till svenska banker. De svenska bankernas egna möjligheter till valutafinansiering har därefter förbättrats samtidigt som intresset att låna i utländsk valuta minskat betydligt och behovet av deponerade medel från Riksbanken har avtagit. Som mest deponerades knappt 60 miljarder kronor i svenska banker.

Diagram 2.3 Andelen valutalån i statsskulden



Anm.: Sista observationen avser mars 1993.

Det statliga budgetunderskottet har, trots förbudet att låna i utländsk valuta, ökat betydligt under de senaste åren. I och med valutaregleringens avskaffande kunde utländska placerare bidra till finansieringen av budgetunderskottet genom att köpa statspapper utgivna i svenska kronor. Normen kom därför efter den 1 juni 1989 att avse lån i utländsk valuta.

Den omfattande uppbyggnaden av privata valutapositioner som följde av de växande budgetunderskotten och valutalånenormen utgjorde en potential för stora valutaflöden. Under valutaoron hösten 1992 tog Riksgäldskontoret upp lån i utländsk valuta för Riksbankens räkning. Lånen togs upp i syfte att stärka valutareserven och för att försvara den fasta växelkursen.

Valutalånenormen avskaffades genom riksdagsbeslut den 16 december 1992 (bet. 1992/93:FiU1, rskr. 1992/93:134). Efter valutalånenormens avskaffande beslutade regeringen, efter samråd med Riksbanken, att Riksgäldskontoret kunde använda motvärdet i svenska kronor av den första omgången upplåning, motsvarande ca 100 miljarder kronor, för budgetfinansiering. Detta innebär att upplåningen i kronor har kunnat dras ned.

Statens valutaskuld, inklusive upplåningen för Riksbankens räkning, uppgår till totalt drygt 300 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 1/3 av den totala statsskulden.

2.2 Statlig upplåning i utländsk valuta

För en öppen ekonomi som den svenska uppstår ett nettoupplåningsbehov gentemot utlandet om landets inkomster inte täcker utgifterna, d.v.s. om landets finansiella sparande - bytesbalanssaldot - är negativt. Ett negativt finansiellt sparande innebär således att det inhemska sparandet är otillräckligt för att finansiera landets investeringar.

Om den offentliga sektorns finansiella sparande är i balans över konjunkturcykeln uppstår ett långsiktigt upplåningsbehov i utlandet enbart till följd av variationer i balansen mellan det privata sparandet och de privata investeringarna. Under de senaste decennierna har emellertid den offentliga sektorns finansiella sparande varit negativt och under vissa perioder uppvisat mycket stora underskott. Ett offentligt budgetunderskott kompenseras till viss del av en ökning av det privata sparandet eftersom en del av de högre inkomsterna som kommer den privata sektorn till del sparas då statens budget underbalanseras. Det ökade privata sparandet kan emellertid inte i allmänhet förväntas kompensera det offentliga sparandeunderskottet fullt ut, även om detta för närvarande är fallet. Ett offentligt budgetunderskott kan å andra sidan orsakas av att det privata sparandet av någon anledning ökar. Ett högre privat sparande kan nämligen medföra minskande skatteintäkter om den ekonomiska aktivitetsnivån faller då det privata sparandet ökar. Det kan därför konstateras att det inte på något enkelt sätt går att hänföra ett upplåningsbehov i utlandet till underskott i den ena av dessa sektorer, eftersom det finns ett samband mellan det finansiella sparandet i den privata respektive den offentliga sektorn.

Med fria kapitalrörelser är det i princip meningslöst att ställa frågan om vilken sektor som står för landets utlandsupplåning. Stat eller företag som söker finansiering på kapitalmarknaden i form av emissioner av räntebärande värdepapper eller aktier väljer nämligen endast i vilken valuta som finansieringen skall ske. Om långivaren eller placeraren i

slutänden är svensk eller utländsk avgörs av vem som köper de utgivna värdepapperen.

Slutsatsen av ovanstående är att det inte på ett meningsfullt sätt går att hänföra landets totala nettoupplåningsbehov till någon särskild sektors upplåningsbehov eller att bestämma vilken sektor som bör stå för denna upplåning. Den fråga som bör bli föremål för ett ställningstagande för statens del är i stället i vilka valutor som staten skall finansiera sitt finansiella sparandeunderskott. Denna fråga måste analyseras ur flera perspektiv. Den statliga valutaupplåningen är vidare en del av statsskuldspolitiken och måste således bedömas ur ett statsfinansiellt perspektiv där statens kostnader och risktagande är avgörande. De makroekonomiska frågeställningarna är vilken roll staten skall ha i detta sammanhang och hur politikens trovärdighet påverkas av olika upplåningsstrategier. En ytterligare fråga är här hur benägenheten att begränsa budgetunderskotten och motverka inflationen påverkas av statlig valutaupplåning. Slutligen måste effekterna på penning- och valutapolitiken bedömas. Den statliga valutaupplåningen får inte försvåra uppnåendet av penningpolitikens prisstabiliseringsmål.

Ur ett statsskuldspolitiskt perspektiv finns det flera skäl som talar för upplåning i andra valutor än kronor. En spridning av upplåningen på flera valutor medför att lånebehovet i varje enskild valuta minskar. Att staten har fler alternativ för sin upplåning kan medföra att antalet möjliga långivare ökar. Vissa grupper av långivare kan ha satt upp gränser för sin utlåning i svenska kronor och möjligheten att erbjuda placeringar i utländsk valuta kan därmed utgöra ett alternativ. Sådana alternativ kan i princip även tänkas öka intresset hos utländska investerare för räntebärande värdepapper utgivna i kronor av svenska staten och t.o.m. för andra svenska låntagare. Spridningen av upplåningen på flera valutor kan därför liksom spridningen på låneinstrument och löptider bidra till lägre upplåningskostnader.

Ett annat skäl för valutaupplåning är att statens skatteintäkter visserligen levereras i kronor men inte till sin storlek är bestämda i kronor. Skatten är normalt bestämd som en viss andel av en skattebas, t.ex. lön, företagsvinster eller kapitalinkomster. Dessa skattebaser beror av storleken på landets inkomster som i sin tur är beroende av hur mycket av den svenska produktionen som utlandet köper och hur mycket som efterfrågas inom landet. Statens åtaganden i form av framtida räntebetalningar och amorteringar på statsskulden är således beroende av landets inkomstutveckling och därmed beroende av landets inkomster i både utländsk valuta och kronor. Detta talar för att en spridning av statens upplåning på flera valutor totalt sett minskar statens finansiella risktagande.

Staten har däremot inte några nämnvärda tillgångar i utländsk valuta, bortsett från Riksbankens valutareserv. Ur detta perspektiv innebär valutaupplåning att staten utsätter sig för ökade valutakursrisker. I den mån valutareserven räknas in bland statens tillgångar motsvaras en del av skulden i utländsk valuta för Riksgäldskontoret av tillgångar i utländsk valuta i valutareserven. I vilken mån den del av valutaskulden som

motsvaras av valutareserven utgör en valutakursrisk bestäms av hur väl dessa motsvarar varandra med hänsyn till val av valutor.

Eftersom utländska långivares benägenhet att lämna lån till svenska låntagare är begränsad, kan en omfattande statlig upplåning i utländsk valuta till viss del tränga ut privat upplåning från de internationella kapitalmarknaderna. Detta innebär att landets totala valutaupplåning sannolikt inte ökar proportionellt mot statens valutaupplåning. För närvarande tränger emellertid inte den statliga valutaupplåningen undan den privata valutaupplåningen eftersom de privata aktörernas efterfrågan på valutalån har minskat. Det bör dock understrykas att en omfattande statlig upplåning i utländsk valuta kan leda till att förtroendet för staten som låntagare minskar och att upplåningskostnaderna därmed stiger. Valutaupplåning utgör således ingen outtömlig källa för finansiering av statsutgifter.

En statsskuldspolitisk aspekt på valutaupplåningen är att förutsägbarhet i statens upplåning, såväl i kronor som i utländsk valuta, bidrar till att minska osäkerheten på marknaderna och bör på sikt medföra lägre upplåningskostnader. Valutaupplåningen bör således inte normalt bli föremål för alltför stora kast, även om det kan vara värdefullt med en viss flexibilitet även på kortare sikt i valutaupplåningen.

Utöver de statsskuldspolitiska aspekterna bör statens valutaupplåning utformas så att inte den ekonomiska politikens trovärdighet påverkas negativt. En handlingsregel för valutaupplåningen bör bidra till eller åtminstone inte motverka ansträngningarna att få ned budgetunderskotten. Detta var det viktigaste skälet till den tidigare valutalånenormen. Denna norm innebar, åtminstone implicit, att statens skuld i utländsk valuta på sikt skulle försvinna helt. En handlingsregel som tog sikte på att hålla en fast eller en högsta andel av statsskulden i utländsk valuta skulle delvis få samma återhållande effekt på finanspolitiken eftersom växande budgetunderskott endast till en viss del skulle kunna finansieras i utländsk valuta.

I andra länder är normer för valutaupplåning vanliga. Dessa är dock i allmänhet inte så explicit formulerade som den tidigare svenska valutalånenormen. I de länder där statlig valutaupplåning förekommer, eller har förekommit, motiveras upplåningen i huvudsak med att enbart inhemsk upplåning skulle leda till en alltför stor belastning på den inhemska marknaden samt att upplåningen i utlandet endast kan ske i utländsk valuta. Behovet av upplåning i utländsk valuta blir då beroende av en bedömning av i vilken grad den inhemska marknaden klarar av att finansiera det uppkomna lånebehovet samt i vilken grad utländska långivare är benägna att ge lån i inhemsk valuta. En sådan användning av valutaupplåningen är emellertid inte tillfredsställande av trovärdighetsskäl.

Valutaupplåning bör inte användas för att försöka ta bort pris- och ränteeffekter av en obalanserad ekonomisk utveckling eller nationella sparandeunderskott. Sådana pris- och ränteeffekter är en viktig del av det signalsystem som behövs för att styra den privata sektorns ekonomiska beslut och vägleda den ekonomiska politiken. Statlig valutaupplåning som

en del i en passiv anpassning till en obalanserad ekonomisk utveckling kan förhindra snarare än bidra till ett uppnående av ekonomisk balans. Erfarenheterna från det sena 1970-talet och tidiga 1980-talet talar för att statlig valutaupplåning inte bör användas för att kontinuerligt kompensera en alltför expansiv ekonomisk politik. Problemen och den nödvändiga anpassningen skjuts då endast på framtiden. Valutaupplåning kan inte ersätta målmedvetna åtgärder för att begränsa budgetunderskottet.

Upplåning i utländsk valuta kan, vilket även påpekats i Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16), bidra till att minska incitamenten att inflatera bort statsskulden eftersom realvärdet av statsskulden i utländsk valuta ej beror av den inhemska inflationen. Upplåning i utländsk valuta skulle därmed kunna bidra till att dämpa inflationsförväntningarna. Lägre inflationsförväntningar bidrar till att investerarnas kompensation för befarad inflation blir lägre och därmed sjunker de nominella räntorna och statens upplåningskostnader minskar. Ur dessa perspektiv kan således en ökad valutaupplåning bidra till lägre kostnader.

Slutligen måste en handlingsregel för statens upplåning i utländsk valuta utformas med hänsyn till effekterna på penning- och valutapolitiken. Då staten lånar i utländsk valuta placeras denna i Riksbankens valutareserv och Riksgäldskontoret erhåller motsvarande tillgångar i kronor. När Riksgäldskontoret använder dessa tillgångar för *budgetfinansiering ökar likviditeten i ekonomin vilket, allt annat lika,* medför att räntenivån faller. Likviditetsökningen elimineras emellertid normalt av Riksbanken med marknadsoperationer. Om Riksbanken väljer att använda valutaupplåningen för att stärka kronan genom att sälja valutan på marknaden uppstår däremot ingen likviditetshöjande effekt. Riksgäldskontoret kan då dra ned på kronupplåningen utan att Riksbanken behöver kompensera detta med marknadsoperationer.

En omfattande statlig upplåning i utländsk valuta i ett läge då det inte finns några penning- och valutapolitiska skäl att använda statlig valutaupplåning för att bygga upp valutareserven eller för att stärka kronan skulle däremot tynga penningpolitiken i och med att upplåningens likviditetspåverkande effekter hela tiden måste pareras av Riksbanken. Även om de penningpolitiska målen inte skulle hotas av statlig valutaupplåning bör de statsskuldspolitiska skälen för valutaupplåningen i ett sådan läge vägas mot de penningpolitiska nackdelarna. Ett skäl till att tillåta en viss flexibilitet i den statliga valutaupplåningen, och inte binda den till exempelvis en fast andel av statsskulden eller ett givet belopp, är således bl.a. att en statlig valutaupplåning bör utformas så att de penning- och valutapolitiska målen inte motverkas. Det är således angeläget att besluten om statlig upplåning i utländsk valuta tas med beaktande av penningpolitikens inriktning. Beslut om valutaupplåning bör därför fattas efter samråd med Riksbanken.

I nuvarande läge finns ingen målkonflikt mellan statlig upplåning i utländsk valuta och penning- och valutapolitikens inriktning utan valutaupplåningen ligger i linje med penningpolitikens mål, dvs. att värna penningvärdet. Efter att Riksbanken tvingats överge den fasta växelkursen har den svenska kronan kraftigt försvagats. Övergången till rörlig

växelkurs har medfört att valutarisken ökat. Detta påverkar i hög grad svenska låntagares upplåning i utländsk valuta och utländska investerares placeringar i svenska kronor. Tillsammans med en minskad räntedifferens mot utlandet har aktörernas strävan att minska valutaexponeringen bidragit till kronans försvagning. Betalningsbalansstatistiken visar att mycket omfattande valutautflöden orsakats av svenska företags neddragning av skuldsättningen i utländsk valuta.

En alltför stor depreciering av kronkursen leder till att möjligheten att försvara penningvärdet försämras. Genom att säkerställa att inflationsmålet uppnås kan möjligheterna till en stabil och uthållig ekonomisk tillväxt förbättras. För närvarande förbättrar en statlig valutaupplåning penning- och valutapolitikens möjligheter att motverka en försvagning av kronans värde. Riksbanken kan sälja en del av den valuta som staten lånar för att stabilisera och stärka kronan eller använda den för att stärka valutareserven.

2.3 Den framtida statliga upplåningen i utländsk valuta

Staten har i nuläget en skuld i utländsk valuta på drygt 300 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 1/3 av den totala statsskulden. Jag har i riksdagen den 10 mars tillkännagett att det är regeringens uppfattning att ytterligare utländsk valuta motsvarande 50 miljarder kronor, netto, bör lånas upp inom de kommande 9-12 månaderna. Denna ytterligare upplåning ligger väl i linje med penning- och valutapolitikens inriktning. Med denna storlek på valutaupplåningen sjunker andelen utländsk valuta av den totala statsskulden något under den nämnda perioden, jämfört med idag.

Med början hösten 1992, innan riksdagen beslöt att avskaffa valutalånenormen, har Riksgäldskontoret i två omgångar lånat upp utländsk valuta för Riksbankens räkning. Valutalånenormen hindrade att medlen från dessa lån användes för finansiering av statsutgifter. Medlen från den första låneomgången kunde vid årsskiftet, efter riksdagens beslut att avskaffa valutalånenormen, användas av Riksgäldskontoret för finansiering av budgetunderskott. Att staten skall kunna låna i utländsk valuta stöds i nuläget av de skäl jag redogjort för. I linje med detta och i den mån det inte möter penning- och valutapolitiska hinder bör medlen från den andra omgången upplåning på samma sätt få användas av Riksgäldskontoret för budgetfinansiering.

En statlig valutaupplåning bör ta hänsyn till penningpolitikens inriktning samt till det totala lånebehovets utveckling, vilket innebär att valutaupplåningen bör ha viss flexibilitet. Behovet av flexibilitet medför att det är olämpligt att på längre tid binda upplåningen till ett givet belopp eller en fast andel av statsskulden.

Statens upplåning i utländsk valuta bör dock inte bedrivas utan någon form av handlingsregel. En sådan bör vara att huvuddelen av upplåningen även fortsättningsvis skall ske i kronor. Detta bör ge en tillräcklig långsiktig handlingsregel för valutaupplåningens storlek och medför även att en långsiktigt disciplinerande effekt av att ha en begränsad möjlighet

till valutaupplåning behålls. Denna långsiktiga handlingsregel tillgodoser även behovet av flexibilitet.

Samtidigt bidrar en handlingsregel till att öka förutsägbarheten för den statliga upplåningen, såväl i utländsk valuta som i kronor. Det är viktigt att alltför stora kast i upplåningen undviks. Kraven på mer kortsiktig förutsägbarhet, främst från de långivare som bidrar till finansieringen av statens lånebehov, kan mötas genom att regeringen mer precist annonserar statens valutaupplåning för en kortare period. Detta kan exempelvis ske i samband med att regeringen redovisar för riksdagen hur den statliga valutaupplåningen utvecklas.

En statlig valutaupplåning bör beakta den förda penningpolitiken, vilket förutsätter att regeringens beslut om statlig valutaupplåning fattas efter samråd med Riksbanken.

2.4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om statens upplåning i utländsk valuta.

3 Sverige och EMU

Riksdagen har hemställt om en redogörelse av regeringens analysarbete vad gäller Sverige och det ekonomiska och monetära samarbetet i Europa (bet. 1991/92:FiU30 mom. 3, rskr. 1991/92:350).

Tjänstemän i Finansdepartementet (internationella avdelningen) har utarbetat en rapport om det ekonomisk-politiska samarbetet inom EG efter Maastricht och följderna för Sverige (Ds 1992:116). En redogörelse för analysarbetet har färdigställts inom den internationella avdelningen med utgångspunkt i den nämnda rapporten och med tyngdpunkt på de krav som ställs på medlemsländerna vid övergången till EMU:s slutfas och vidare på möjliga följder av att Sverige deltar respektive står utanför samarbetet. Jag hänvisar till redogörelsen. Redogörelsen bör bifogas protokollet i detta ärende som *bilaga 6.3*.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle
att ta del av vad jag nu anfört om Sverige och EMU.

4 Personalkonsekvenser vid strukturförändringar

4.1 Allmänt

I min anmälan till förra årets kompletteringsproposition (prop. 1991/92: 150 Bilaga I:5) redogjorde jag för de bedömningar som gjorts inom regeringskansliet beträffande de personalkonsekvenser som blir en följd av pågående strukturförändringar inom statsförvaltningen. Bedömningarna avsåg våren 1992 och de närmaste tre budgetåren. Bedömningarna var mycket grova på grund av många osäkra faktorer, bl.a. pågående organisationsutredningar.

Jag redogjorde vidare för det statliga trygghetssystemets mål och huvuddragen i det statliga trygghetsavtalet som disponeras av de centrala parterna. De centrala parterna avsatte i 1992 års avtalsrörelse ytterligare medel för trygghetsåtgärder.

I min anmälan till årets budgetproposition anmälde jag att jag avsåg att återkomma med en samlad bild av de personalpolitiska konsekvenserna av förslagen i årets budgetproposition.

Inom regeringskansliet har nu en uppföljning av de personalkonsekvenser som redovisades 1992 gjorts. Vidare har en bedömning gjorts av de personalkonsekvenser som blir en följd av förslagen i årets budgetproposition och de andra propositioner som förelagts riksdagen under våren. Hänsyn har också tagits till eventuellt nya myndigheter och arbetstillfällen för att få en heltäckande bild. Bedömningarna av personalkonsekvenserna kommer även i år att vara grova eftersom det finns många osäkra faktorer.

Trygghetsstiftelsen är den organisation som enligt det statliga trygghetsavtalet bistår dem som är övertaliga (försäkringskasseområdet omfattas inte av avtalet). Enligt vad jag inhämtat från Trygghetsstiftelsen hade, per den 30 mars 1993, 23 765 personer registrerats som uppsagda sedan starten i april 1990. Antalet uppsagda under tiden 1 juli 1992 - 30 mars 1993 uppgick till 9 517.

Staten hade ca 360 000 anställda den 1 september 1992. Under budgetåren 1993/94-1995/96 beräknas överslagsmässigt ca 13 000 statsanställda komma att avgå med ålderspension. Detta antal kan komma att öka bl.a. till följd av att arbetstagare kan avgå tidigare med pension eller pensionsersättning motsvarande pension enligt övergångsbestämmelser i pensionsavtalet och bestämmelser i trygghetsavtalet.

Enligt de beräkningar som redovisas i det följande riskerar mellan 23 000 och 24 000 personer att bli övertaliga under våren 1993 och de tre närmaste budgetåren. Hur många av dem som verkligen blir arbetslösa går för närvarande inte att närmare bedöma. Ansvaret för att genomföra strukturförändringar vilar på myndigheterna och deras ledningar. Enligt det statliga trygghetssystemet har arbetsgivaren ett betydande ansvar. Det förutsätts att arbetsgivaren arbetar effektivt med trygghetsåtgärderna och därvid använder trygghetssystemets möjligheter och resurser så att arbetslöshet så långt som möjligt undviks.

4.2 Vissa finansieringsfrågor i samband med bolagsbildning

Staten har i allt större utsträckning beslutat om att överföra verksamhet som bedrivs av myndigheter till andra associationsformer genom bildande av bolag och stiftelser. Regeringen redovisade i kompletteringspropositionen 1992 riktlinjer för överlåtelse av pensionsåtagandena i samband med överföring av statlig verksamhet till en annan associationsform. De nybildade bolagen bör även utfästa sig att reglera trygghetsfrågorna för statligt anställda som övergår till anställning hos bolagen.

I förhandlingarna mellan staten och bolagen bör därför trygghetsfrågorna för dem som anställs av bolagen särskilt uppmärksammas. Bolagen bör utfästa sig att avsätta medel för trygghetsåtgärder så att de anställda kan omfattas av ett nytt trygghetssystem utan karenstider eller att avsätta reserver så att det statliga systemet kan tillämpas till dess de anställda kan omfattas av det nya systemet.

En statsanställd som erbjuds anställning i ett bolag i samband med bolagsbildning men som dessförinnan har sagts upp från den statliga anställningen omfattas i vissa fall av det statliga trygghetsavtalet enligt en särskild s.k. efterskyddsregel. Detta gäller dock endast om han eller hon inte omfattas av något trygghetssystem i den nya anställningen. Bolagen bör i dessa fall efter förhandlingar överta statens ekonomiska förpliktelser. Detta bör regleras i avtal mellan staten och bolagen.

4.3 Departementsvisa bedömningar av personalkonsekvenserna

Inom *Justitiedepartementets* område har 82 personer sagts upp under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993. Uppsägningarna har skett inom kriminalvården, inom polisen och vid tingsrätterna.

Riksdagen har med anledning av regeringens proposition om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin beslutat att sammanlagt 500 miljoner kronor skall sparas inom Justitiedepartementets område. Besparingarna kommer att genomföras genom rationaliseringar inom polisens område under en treårsperiod. Riksdagen har uttalat att besparingar inom polisområdet i första hand bör göras genom administrativa rationaliseringar. Indragningar inom den redan ansträngda polisverksamheten på fältet måste undvikas (bet. 1992/93:JuU2y, bet. 1992/93:FiU1, rskr. 1992/93:134).

Under budgetåret 1993/94 skall en besparing om 150 miljoner kronor tas ut inom polisväsendet. Den återstående besparingen om 350 miljoner kronor fördelas lika mellan de följande två budgetåren. Under budgetåret 1994/95 skall dessutom 45 miljoner kronor sparas i enlighet med riksdagens beslut med anledning av 1991 års kompletteringsproposition. Under budgetåret 1994/95 uppgår därmed besparingen till 220 miljoner kronor. Före utgången av juni 1993 skall länsstyrelserna till Rikspolisstyrelsen redovisa planer för rationaliseringar t.o.m. budgetåret 1995/96. Personalkonsekvenser går därför inte att bedöma i nuläget. Risk för övertalighet kan emellertid komma att uppstå.

Åklagarutredningens betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) har varit på remiss. Åklagarutredningen hade till uppgift att se över åklagarväsendets arbetsuppgifter, arbetssätt och organisation. Frågorna bereds vidare inom departementet. Eventuella personalkonsekvenser kan för närvarande inte bedömas.

Domstolsutredningen, med uppgift att överväga domstolarnas uppgifter och arbetssätt har redovisat sitt betänkande Domstolarna inför 2 000-talet (SOU 1991:106). Betänkandet är remissbehandlat och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Utredningens förslag får såvitt nu kan överblickas betydande personalkonsekvenser endast för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Under tiden juli 1992 - februari 1993 har nio personer vid tingsrätterna blivit uppsagda.

Kriminalvården skall enligt 1991 års budgetproposition spara totalt 150 miljoner kronor budgetåren 1991/92 - 1995/96. Omkring 200 personer har fram till februari 1993 fått lämna organisationen till följd av besparingen. På grund av beläggningsökningen vid anstalter och häkten samt ändrade regler om villkorlig frigivning kommer kriminalvården att ställas inför förändrade och ökade krav. Eventuella personalkonsekvenser går därför för närvarande inte att bedöma. För Kriminalvårdsstyrelsen gäller ytterligare rationaliseringskrav på 10 miljoner kronor under budgetåren 1991/92 - 1993/94 enligt 1991 års kompletteringsproposition. Besparingarna har i huvudsak realiserats under innevarande budgetår vad avser personalkonsekvenserna. Totalt har 24 personer på Kriminalvårdsstyrelsen blivit uppsagda.

Inom *Utrikesdepartementets* område har under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993 sex personer inom utrikesförvaltningen sagts upp.

Utrikesförvaltningen ställs budgetåret 1993/94 i likhet med andra offentliga verksamheter, inför långtgående krav på besparingar och rationaliseringar. Förutom allmän sparsamhet vad gäller driftskostnaderna kommer strukturella förändringar att krävas som syftar till en mindre, men samtidigt effektivare utrikesförvaltning. För att uppnå detta kommer tio utlandsmyndigheter att ersättas med alternativ representation, de två delegationerna i Genève slås samman till en myndighet den 1 juli 1993 och ett 30-tal tjänster vid övriga utlandsmyndigehter kommer att dras in. Vidare kommer departementets organisation att minskas. Här redovisade åtgärder resulterar i att 50 lokalanställda och 70 tjänstemän stationerade i Stockholm och i utlandet sägs upp och kommer att lämna organisationen under andra halvåret 1993. Därutöver beräknas en personalminskning ske genom ett 30-tal naturliga och frivilliga pensionsavgångar av UD-tjänstemän.

Utredning pågår om den handelspolitiska förvaltningen i ett EG-perspektiv, bl.a. i vad avser Kommerskollegiets roll och uppgifter och relationen mellan Utrikesdepartementets handelsavdelning och kollegiet. Vidare har utredningsarbete påbörjats i syfte att renodla Kommerskollegium som handelspolitisk myndighet. Detta arbete avser möjligheterna att föra över kollegiets uppgifter på det näringsrättsliga området till andra myndigheter. Nämnda utredningar avses bli slutförda under hösten 1993. Förslag bör redovisas i kommande budgetproposition. Det är dessförinn-

an inte möjligt att bedöma risken för uppsägningar och övriga personalkonsekvenser.

Personalnedskärningar som en följd av den reducering av anslaget till Kommerskollegium som föreslås i prop. 1992/93:100, bil. 4, förväntas kunna genomföras med naturlig avgång.

När det gäller rationalisering av biståndsadministrationen kommer en särskild utredare att tillkallas med uppdrag att avlämna förslag till besparingar inom biståndsadministrationen. Huruvida utredningen kan få konskevenser för personal, är för tidigt att nu uttala sig om.

I det i januari i år framlagda betänkandet av kommittén rörande styrnings- och samarbetsformer i biståndet (SOU 1993:1) presenteras ett förslag om integration av de allmänna avdelningarna och biståndskontoren vid biståndsambassaderna. Utredningen beräknar att en sådan integration, som i första hand leder till personalminskningar, fullt genomförd ger besparingar på upp till 20 miljoner kronor per år. Regeringen kommer att återkomma till hur utredningens principförslag närmare skall utformas och genomföras.

Inom *Försvarsdepartementets* område har, inom den militära delen av totalförsvaret, t.o.m. den 31 december 1992 cirka 800 civilanställda sagts upp. Dessutom har genom särskilda avgångsstimulerande åtgärder cirka 780 yrkesofficerare med fullmakt förbundit sig att lämna sina anställningar.

Det hittills bedrivna avvecklingsarbetet inom totalförvarets militära del ligger i linje med vad regeringen angav i 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12 rskr. 1991/92:337). Regeringen anmälde därvid att försvarsmaktens behov av anställd personal till följd av föreslagna strukturförändringar minskar under försvarsbeslutsperioden med ca. 1500 yrkesofficerare och med ca. 4500 civilanställda.

En översyn av myndighets- och ledningsstrukturen inom totalförsvarets civila del pågår för närvarande. Det är därför inte möjligt att redan nu bedöma vilka personalkonsekvenser de förslag som kommer att lämnas till regeringen innebär.

Inom *Socialdepartementets* område görs följande bedömningar.

Budgetåret 1992/93 har förnyelsearbetet inom socialförsäkringsadministrationen intensifierats. Den budgetmässiga effekten beräknas till en resursminskning på ca 200 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 900 årsarbetare. En viss del av personalminskningen sker genom naturlig avgång. Antalet uppsagda uppgår dock till närmare 500 personer.

Utvecklingen av ett förbättrat lokalt ADB-stöd för försäkringskassorna förväntas innebära betydande utgiftsminskningar på sikt beträffande såväl administrationen som försäkringsutgifterna. I budgetpropositionen anges att ADB-investeringen beräknas på några års sikt innebära en årlig rationaliseringsvinst inom administrationen motsvarande 98 miljoner kronor. Intjänandetiden för investeringen beräknas till fem år.

Förnyelse- och förändringsarbetet inom såväl förmånssystemen som försäkringskassorna fortsätter. Det är mot den bakgrunden svårt att i dag bedöma vilka ytterligare resursminskningar som kan bli aktuella i framtiden.

Socialstyrelsen har nyligen varit föremål för omfattande förändringar i organisation och uppgifter. Ett hundratal anställda har blivit uppsagda till följd av minskade resurser. Under budgetåret 1993/94 är avsikten att etablera en ny regional tillsynsenhet i Göteborg. I samband härmed kommer ett tiotal personer att anställas.

Vissa av Socialstyrelsens tidigare uppgifter har övertagits av Folkhälsoinstitutet, som inrättades den 1 juli 1992. När institutets verksamhet har kommit i full produktion beräknas ca 40 personer vara anställda.

Statens bakteriologiska laboratorium (SBL) hade ca 550 anställda, motsvarande drygt 400 helårsarbetskrafter, vid början av år 1993. Riksdagen har hösten 1992 med anledning av propositionen 1992/93:46 om ett nationellt smittskyddsinstitut m.m. godkänt att Smittskyddsinstitutet inrättas den 1 juli 1993 med de arbetsuppgifter och den organisation som angavs i propositionen samt att SBL avvecklas. Smittskyddsinstitutets personalstyrka beräknas till ca 120 helårstjänster. Till detta kommer vissa tillfälliga projektanställningar.

Enligt propositionen skall vissa uppgifter inom SBL:s vaccinproduktion fortsättningsvis utföras inom ett statligt aktiebolag. Detta bolag beräknas få ca 90 helårstjänster.

Vidare beräknas ett privatägt aktiebolag att kunna bereda sysselsättning för ett tjugotal av de nu anställda vid SBL.

Rättsmedicinalverket (RMV) inrättades den 1 juli 1991 för de verksamheter som Statens rättsläkarstationer och Statens rättskemiska laboratorium tidigare svarade för. Vidare har RMV övertagit ansvaret för den rättsmedicinska undersökningsverksamheten från Socialstyrelsen. Sammanlagt berördes ca 500 personer av dessa förändringar, vilka beräknades medföra en besparing på ca 20 miljoner kronor under en treårsperiod. De rättspsykiatriska stationerna i Umeå och Linköping överfördes i landstingskommunal regi fr.o.m. den 1 januari 1992. Den rättspsykiatriska avdelningen i Lund har avvecklats under år 1992, vilket innebar att ca 60 personer sades upp.

I årets budgetproposition angavs att RMV har en alltför stor rättsmedicinsk kapacitet i förhållande till behovet av kvalificerade rättsmedicinska undersökningar. Som en följd därav har föreslagits att den rättsmedicinska avdelningen i Uppsala avvecklas.

Riksdagen beslutade den 15 december 1992 (prop. 1992/93:61, bet. 1992/93:SoU10, rskr. 1992/93:106) att de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen skall övergå från kommunalt eller landstingskommunalt till statligt huvudmannaskap. Den 1 juli 1993 inrättas en ny myndighet, Statens institutionsstyrelse, som skall svara för administrationen av hemmen. Förhandlingar kommer att föras med de nuvarande huvudmännen om vilka institutioner som skall övergå i statlig verksamhet. Uppemot 3 000 tjänster kommer att beröras, varav 30-40 avser den centrala delen av myndigheten. Överförandet skall vara avslutat senast den 1 juli 1994 då övergångsbestämmelserna i berörd lagstiftning upphör att gälla. Totalt kommer antalet tjänster inom området att minska vid det statliga övertagandet.

Vid Barnmiljörådet kan det bli organisatoriska förändringar och en mindre ökning av personalstyrkan i samband med inrättandet av Barnombudsman den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:173).

Inom *Kommunikationsdepartementets* område har 5665 personer sagts upp under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993. Merparten av uppsägningarna har skett vid affärsverken.

Det pågående generella arbetet med strukturförändringar och rationaliseringar inom departementets område medför svårigheter att bedöma personalkonsekvenserna under den kommande treårsperioden. En översiktlig bedömning som berörda myndigheter och affärsverk själva genomfört, pekar mot att 12 500-13 000 personer kan komma att sägas upp under treårsperioden. Huvudelen av dessa finns vid de stora affärsverken. Omfattningen av övertaligheten är dock svårbedömd med tanke på de insatser som sker för att klara neddragningarna genom naturlig avgång, utbildning m.m.

Inom *Finansdepartementets* område har 204 personer sagts upp under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993. Uppsägningarna har skett inom skatteförvaltningen, Byggnadsstyrelsen, Tullverket, Riksrevisionsverket och länsbostadsnämnderna.

Det tidigare besparingskravet på 300 miljoner kronor för Tullverket perioden 1991/92 - 1995/96 gäller fortfarande. Det ger ett minskat anslag på lokal och regional nivå med 24,5 miljoner kronor 1993/94 och 20,6 miljoner kronor 1994/95. Anslagsminskningarna motsvarar totalt ca 170 årsarbeten för de två budgetåren. På central nivå tillkommer anslagsminskningar på 6,5 miljoner kronor 1993/94 och 2,6 miljoner kronor 1994/95. Anslagsminskningarna motsvarar 36 årsarbeten för de två budgetåren.

I propositionen 1992/93:172 om anslag till Boverket och den regionala administrationen av statens stöd för bostadsfinansiering föreslås bl.a. att länsbostadsnämnderna läggs ner vid utgången av år 1993 och att uppgiften att sköta den regionala administrationen av statens stöd för bostadsfinansiering i stället läggs på länsstyrelserna. Hösten 1993 beräknas personal motsvarande 380 årsarbetskrafter finnas kvar vid länsbostadsnämnderna. Fr.o.m. den 1 januari 1994 tillförs länsstyrelserna resurser motsvarande 210 årsarbetskrafter som bör tillsättas med personal från resp. länsbostadsnämnd.

Omstruktureringen innebär vidare att vid Boverket löper 10 personer under våren 1994 resp. 20 personer budgetåret 1994/95 risk för uppsägning, samt att 180 personer vid länsbostadsnämnderna löper risk för uppsägning under andra halvåret 1993.

Statens bostadskreditnämnd (BKN) räknar med en ökning från åtta anställda budgetåret 1991/93 till 15 heltidsanställda vid utgången av budgetåret 1993/94. Fullt utbyggd kommer verksamheten att omfatta högst 20 heltidstjänster.

Ombildningen av Byggnadsstyrelsen fr.o.m. den 1 juli 1993 kommer enligt prop. 1991/92:44 och 1992/93:37 att innebära att viss övertalighet kommer att uppstå.

Statistiska centralbyråns (SCB:s) anslagsfinansierade verksamhet föreslås i prop. 1992/93:101 minskas till 50 % av hela verksamheten. SCB:s totala verksamhet blir härigenom mer beroende av uppdragsverksamhetens utveckling. En kommitté har tillkallats med uppgift att förbereda ändringar i ansvarsfördelningen för den statliga statistiken. Kommittén skall redovisa sitt arbete senast den 31 december 1993. De krav på besparingar som ålagts SCB har resulterat i en minskning av personalen med 84 personer sedan den 1 september 1992. Detta har åstadkommits genom rationaliseringar, förtidspensioneringar etc.

Besparingar inom skatteförvaltningen innebär att 600 personer under budgetåret 1993/94 kommer att löpa risk för uppsägning.

En väsentlig minskning av verksamheten vid Statskontoret innebär att ca 100 personer riskerar att sägas upp under 1993.

En ny myndighet för bankstödet (Bankstödsnämnden) inrättas under 1993. Ca tio personer kommer att beredas arbete vid nämnden.

Inom *Utbildningsdepartementets* område har 70 personer sagts upp under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993. I regeringens proposition 1991/92:76 om vissa förändringar av myndighetsstrukturen inom högskoleområdet och studiestödsområdet, m.m. föreslogs sålunda en ändring av den centrala myndighetsstrukturen för högskoleutbildning och forskning. Förslaget innebar att Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) och Utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH) lades ned den 30 juni 1992.

Tre nya myndigheter bildades istället, Verket för högskoleservice (VHS), Kanslersämbetet och Överklagandenämnden för högskolan.

Regeringen förslår i prop. 1992/93:231, Högskolor i Stiftelseform, att två högskolor nämligen Högskolan i Jönköping och Tekniska högskolan i Stockholm (KTH) eller Chalmers tekniska (CTH) skall övergå till stiftelseform.

Samtlig personal kommer att erbjudas tjänster i de nya organisationerna. Det rör sig om 2 200 personer som skall övergå till anställning hos enskild huvudman.

Den 1 juli 1993 beräknas den nya myndigheten Sametinget börja sin verksamhet. Sametinget har som uppgift att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige samt verka för en levande samisk kultur genom att ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur (prop. 1992/93:32).

Sametingets kansli beräknas kunna ge sju nya arbetstillfällen.

Centrala studiemedelsnämnden (CSN) föreslås att under budgetåret 1993/94 få en tillfällig förstärkning av sin personal för handläggning av ärenden om bl.a. vuxenstudiestöd för arbetslösa.

Inom *Jordbruksdepartementets* område har 32 personer sagts upp under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993.

De strukturförändringar som pågår inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde har betydande personalkonsekvenser.

Tidigare redovisade antaganden om personalminskningar för Jordbruksverket (prop. 1991/92:150 bil. I:5) grundade sig på avvecklingen av regleringsverksamheten inom jordbruket och genomförandet av den nya

livsmedelspolitiken. Jordbruksverkets ökade arbete med implementeringen av EES-avtalet och förberedelser för ett svenskt EG-medlemskap har dock lett till ett ökat personalbehov. För budgetåren 1992/93 och 1993/94 tillförs Jordbruksverket mot denna bakgrund ytterligare medel. Sammantaget innebär detta en personalförstärkning inom myndigheten.

I regeringens proposition om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226) föreslås en omfördelning av de skogspolitiska medlen med betoning på ett ökat sektorsansvar, avreglering av skogsvårdslagen och en minskning av det statliga ekonomiska stödet. Den statliga produktionen av skogsfrö och skogsplantor förs över till ett aktiebolag. Skogsstyrelsens och skogsvårdsstyrelsernas organisation anpassas till den nya skogspolitiken genom en minskning med ca 300 årsarbetskrafter under budgetåret 1993/94.

Besparingskravet på Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) innevarande budgetår på 30 miljoner kronor har hittills lett till att ca 25 personer har sagts upp. Avvecklingsplaner föreligger för ytterligare 13 personer. Härtill kommer uppsägningar med anledning av andra anslagsnedskärningar eller av att externfinansierade projekt har upphört. Enligt den forskningspolitiska propositionen (prop. 1992/93:170) innebär skogsvårdsavgifternas avveckling en minskning av SLU:s resurser motsvarande drygt 13 miljoner kronor. Inom anslaget skall SLU vidare omfördela medel till vissa i propositionen angivna ändamål. Sammantaget för SLU kommer de här nämnda besparingskraven att beröra 100-150 tjänster.

Inom *Arbetsmarknadsdepartementets* område har 96 personer sagts upp under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993. Uppsägningarna har skett vid Arbetsmarknadsverket (AMV) och inom AMU-gruppen. I budgetpropositionen angavs för 1993/94 administrativa besparingar för AMV med 42,5 miljoner kronor, varav 21 miljoner kronor hänför sig till lönemedel. Minskningen av lönemedlen motsvarar 74 helårsarbetare.

AMV försöker att undvika uppsägningar genom förtida pensionsavgångar och omplaceringar av personal från Arbetsmarknadsstyrelsen till arbetsförmedlingar. Planering pågår varför inget exakt besked kan lämnas för närvarande. Samtidigt med minskningen sker en tillfällig förstärkning av personal genom extra medelstilldelning.

När det gäller bolagiseringen av AMU-gruppen per den 1 juli 1993 gör kommittén för ombildande av AMU-gruppen till aktiebolag den bedömningen att 1 700 personer riskerar att sägas upp under andra halvåret 1993.

Arbetslivsfonden (den centrala och de regionala) med 127 anställda kommer att avvecklas successivt fram till den 1 juli 1995. Detta innebär att en viss andel av personalen kan komma att sägas upp under våren 1994. Resterande personal sägs upp hösten 1994.

Inom *Kulturdepartementets* område har 14 personer sagts upp under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993.

Asyltillströmningen bedöms för innevarande budgetår ligga på 70 000-80 000 personer, vilket skall jämföras med det ursprungliga antagandet att det skulle komma ca 30 000 personer. Förläggningssystemet inrymde

vid månadsskiftet mars/april 1993 83 300 personer. Grunddimensioneringen av utredningsslussar och förläggningar har däremot sin utgångspunkt i att genomsnittligt 17 000 personer vistas där.

Om man jämför med de ärendehanteringsnivåer och de förläggningsvolymer som förutskickades i budgetpropositionen 1993/94 så behöver bemanningsnivåerna för SIV och Utlänningsnämnden ligga långt över vad som är "normalt". Balanserna av ej avgjorda asylprövningsärenden - såväl grundbeslut som överklaganden - kommer inte ned till normalnivån förrän tidigast under budgetåret 1994/95. Behovet av förläggningsplatser beror i sin tur på hur många asylsökande som väntar på beslut från SIV och Utlänningsnämnden, hur länge de måste vänta samt möjligheterna att slutligen kommunplacera dem som får uppehållstillstånd och skall stanna i Sverige.

SIV har ur kostnadseffektivitetssynpunkt att välja mellan att antingen driva förläggningar i egen regi eller att köpa förläggningstjänster utifrån. Mot denna bakgrund kan antalet SIV-anställda mycket väl komma att minska i en situation med stort behov av förläggningskapacitet, men där SIV köper tjänsterna. Förslag om att SIV i ökad utsträckning skall upphandla förläggningskapacitet och att de asylsökande även skall kunna bo utanför förläggningssystemet har lämnats i betänkandet Mottagandet av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133) som för närvarande remissbehandlas. Redan nu bor en viss andel av de asylsökande "enskilt" i kommunerna utanför förläggningssystemet. Ökar den andelen kan det påverka SIV:s personalstorlek.

SIV hade den 1 september 1992 ca 4 000 anställda. I februari 1993 låg bemanningen på drygt 4 900 personer. Det förefaller troligt att verket under 1993/94 kommer att ligga kvar på den senare bemanningsnivån.

Utlänningsnämnden hade den 1 september 1993 144 anställda. Under 1993/94 kommer nämndens genomsnittliga bemanning att ligga på 170 personer.

En översyn av invandrar-, invandrings- och flyktingpolitiken påbörjas under våren 1993. Översynen skall vara slutförd senast den 1 mars 1994 i den del som avser de invandrarpolitiska frågorna. Vad avser invandrings- och flyktingpolitiken skall arbetet vara avslutat den 1 mars 1995.

En parlamentarisk utredning med uppgift att se över kulturpolitiken tillsattes den 12 mars 1993. I uppdraget ingår bl.a. att se över kultursektorns myndighetsstruktur. Utredningen skall redovisas i december 1994.

En bolagisering av Riksantikvarieämbetet kan tidigast komma till stånd den 1 juli 1994. Bolagiseringen torde knappast resultera i någon övertalighet då särskilt planerade infrastrukturinvesteringar leder till en ökad aktivitet för undersökningsverksamheten.

En ny myndighet, Styrelsen för lokalradiotillstånd, inrättas fr.o.m. den 1 april 1993 med två anställda. Myndigheten har till uppgift att besluta om licenser för privat lokalradio.

Inom *Näringsdepartementets* område har de personalkonsekvenser som aviserades i prop. 1991/92:150 föranledda av strukturförändringar blivit något mindre än vad som bedömdes. På grund av minskade medel

beräknades att 33 tjänster skulle beröras vid Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Det blev i stället elva tjänster.

För övriga myndigheter överensstämmer personalkonsekvenserna med vad som beräknades. Således sades 13 personer upp vid Nämnden för statens gruvegendom, fyra vid Verkstadstekniska delegationen, 34 vid Näringsfrihetsombudsmannen och 151 vid Statens pris- och konkurrensverk. Vid bildandet av Konkurrensverket anställdes 125 personer.

De förslag som regeringen presenterade i prop. 1992/93:100 bil. 13 beräknas få följande personalkonsekvenser. Genom minskat förvaltningsanslag för NUTEK beräknas att ca 30 tjänster berörs under treårsperioden 1993/94 - 1995/96. Det rationaliseringskrav om 2 % som gäller generellt för samtliga myndigheter leder till att Sprängämnesinspektionen beräknar att en tjänst berörs. Sveriges geologiska undersökning, som utöver rationaliseringskravet fått en minskning av förvaltningsanslaget, beräknar att 15 tjänster berörs.

I prop. 1992/93:170 Forskning för kunskap och framsteg föreslås en omstrukturering av byggforskningsverksamheten, innebärande bl.a. att Statens institut för byggnadsforskning (SIB) avvecklas den 30 juni 1993 och en ny institution lokaliserad i Gävle som knyts till Tekniska högskolan i Stockholm inrättas. Vid SIB är för närvarande 160 personer anställda. Organisation och storlek på institutionen kommer att utredas under våren 1993. Den anslagsminskning som föreslås för Statens råd för byggnadsforskning beräknas beröra ca 20 tjänster.

Inom *Civildepartementets* område har under perioden den 1 juli 1992 - den 15 februari 1993 151 personer sagts upp inom länsstyrelserna.

För budgetåret 1993/94 föreslås besparingar om 83 miljoner kronor på länsstyrelseområdet. Detta kan mycket schablonmässigt beräknat leda till övertalighet i storleksordningen 220 personer. Som tidigare angivits kommer uppgiften att sköta den regionala administrationen av statens stöd för bostadsfinansiering att överföras till länsstyrelserna. Fr.o.m. den 1 januari 1994 tillförs länsstyrelserna resurser motsvarande 210 årsarbetskrafter. Dessa tjänster bör tillsättas med personal från resp. länsbostadsnämnd.

Konsumentverket ses över bl.a. vad gäller uppgifter och myndighetsstruktur. Denna översyn får troligen inte eventuella personalkonsekvenser förrän under budgetåret 1994/95. Effekten kan därför inte preciseras närmare idag. Allmänna reklamationsnämnden ses över samtidigt som Konsumentverket.

Regionberedningen (C 1992:06) utreder den regionala nivåns uppbyggnad och indelning. Förslag skall redovisas oktober 1993. Utredningen berör bl.a. ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå. Eventuella personalkonsekvenser kan för närvarande inte förutsägas.

Inom *Miljö- och naturresursdepartementets* område har under perioden den 1 juli 1993 - den 15 februari 1993 17 personer vid Lantmäteriverket sagts upp.

Fastighetsdatareformen skall vara genomförd år 1995. De resurser som har avsatts för genomförandet av reformen avvecklas enligt följande.

Under budgetåret 1994/95 kan ca 30 personer vid Statens lantmäteriverk komma att bli uppsagda. Vid Centralnämnden för fastighetsdata bedöms berörd personal kunna erhålla andra arbetsuppgifter.

Regeringen har vidare beslutat att utreda en ny organisation för bl.a. fastighetsbildning, fastighetsregistrering, fastighetsverksamhet samt produktionen av kartor och annan landskapsinformation m.m. En ny organisation är aktuell tidigast den 1 juli 1995 och torde bl.a. innebära ett minskat personalbehov totalt sett inom dessa verksamhetsområden.

Besparingar om 10 miljoner kronor på Statens naturvårdsverk beräknas kunna klaras bl.a. genom indragning av projektmedel och naturlig avgång. Uppsägningar är därför i nuläget inte aktuella.

Miljölagstiftningen är föremål för översyn. Effekter av resultatet av utredningsförslagen kan inte förväntas förrän efter år 1995.

4.4 Sammanfattning

- Antalet statsanställda har minskat med ca 20 000 under perioden den 1 september 1991 - den 1 september 1992.
- Sedan Trygghetsstiftelsen påbörjade sin verksamhet i april 1990 och fram till den 30 mars 1993 har 23 765 personer registrerats som uppsagda. Av dessa har 9 517 sagts upp under den senaste niomånadersperioden.
- I inledningen till detta avsnitt redogjordes för regeringskansliets bedömning att mellan 23 000 och 24 000 personer riskerar att bli övertaliga under våren 1993 och de tre närmaste budgetåren. (I motsvarande bedömning som redovisades i 1992 års kompletteringsproposition angavs att mellan 24 000 och 25 000 personer riskerade att bli övertaliga under våren 1992 och de tre närmaste budgetåren.)
- Samtliga departementsområden berörs mer eller mindre av uppsägningar. Av de ca 24 000 hör drygt hälften (13 000) hemma inom Kommunikationsdepartementets område, ca 6 000 inom Försvarsdepartementets område, ca 1 800 inom Arbetsmarknadsdepartementets område och ca 1 000 inom vardera Socialdepartementets respektive Finansdepartementets områden.
- Smittskyddsinstitutet, Statens institutionsstyrelse, Bankstödsnämnden, Sametinget och Styrelsen för lokalradiotillstånd är nya myndigheter som bildas under 1993.
- Regeringen föreslår att två högskolor skall övergå till stiftelseform. Samtlig personal kommer att erbjudas tjänster i de nya organisationerna. Det rör sig om 2 200 personer som skall övergå till anställning hos enskild huvudman.
- De särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen skall övergå från kommunalt eller landstingskommunalt till statligt huvudmannaskap. Uppemot 3 000 tjänster kommer att beröras. Totalt kommer antalet tjänster inom området att minska vid det statliga övertagandet.

4.5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om personalkonsekvenser vid strukturförändringar.

5 Regeringskansliets arbetsformer

Mitt förslag: Regeringen ges befogenhet att inom ramen för anvisade anslag till regeringskansliets verksamhet disponera anslagen till departementen och Regeringskansliets förvaltningskontor på ett med hänsyn till ändamålsbestämningen friare sätt för att öka effektiviteten i regeringskansliets verksamhet.

Ett nytt anslag på 50 miljoner kr anvisas till gemensamma ändamål för regeringskansliet.

Bakgrunden till mitt förslag: Den institutionella ramen för regeringens arbete finns i 7 kap. 1 § regeringsformen. Där föreskrivs att det för beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli i vilket ingår departement för skilda verksamhetsgrenar, samt att regeringen fördelar ärenden mellan departementen. Grundlagsbestämmelserna är således mycket kortfattade och de är avsedda att ge regeringen ett stort eget handlingsutrymme när det gäller regeringskansliets organisation och arbetsformer i övrigt. I regeringskansliet ingår Statsrådsberedningen, vars uppgift är att biträda statsministern och övriga statsråd om dessa inte biträds av något departement. Statsrådsberedningen har i huvudsak samordnings- och rådgivningsfunktioner. Vidare ingår i regeringskansliet de för närvarande 13 departementen med uppgift att bereda regeringsärendena samt det gemensamma förvaltnings- och arbetsgivarorganet Regeringskansliets förvaltningskontor. Den närmare organisationen av regeringskansliet framgår av departementsförordningen (1982:1177), förordningen (1982:1282) med instruktion för Utrikesdepartementet och förordningen (1988:1147) med instruktion för Regeringskansliets förvaltningskontor. Föreskrifter om utrikesrepresentationen finns i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Regeringen beslutar själv om indelningen i departement m.m., men organisationen är under ett budgetår bunden av de anslag riksdagen anvisar till departementen. Detta har under åren lett till att omorganisationer inte har kunnat genomföras förrän riksdagen har anvisat anslag till nya departement eller har medgett en disposition av tidigare anslag så att en tänkt departementsindelning skall kunna genomföras. För att ta bort behovet av komplicerade övergångslösningar under den ofta långa tid det tar att få ett riksdagsmedgivande har riksdagen år 1991 medgett att regeringen, vid sådana organisatoriska förändringar inom regeringskansliet som hänger samman med omfördelningar av arbetsuppgifterna, får disponera anvisade anslag till departement och utredningar m.m. på ett annat sätt än det för vilket anslagen beräknats (prop. 1990/91:100 bil. 2, bet. 1990/91:FiU20, rskr. 1990/91:132). En förutsättning är dock att den samlade anslagssumman som riksdagen anvisat för regeringskansliet som helhet inte överskrids annat än i mycket begränsad omfattning.

Internadministrationen i regeringskansliet har utretts av en särskild utredare (f.d. statssekreteraren Åse Lidbeck). Utredarens förslag har redovisats i betänkandet Administrationen i kanslihuset (SOU 1992:112), vilket har remissbehandlats. Därefter har regeringen uppdragit åt en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet att fortsätta beredningen av frågorna om regeringskansliets organisation och arbetsformer. I detta uppdrag ingår även att bereda frågor om internadministrationen.

Arbetsgruppen har som ett första led i sitt arbete tagit upp vissa frågor om dispositionen av de anslag riksdagen anvisar till regeringskansliets verksamhet. Avsikten har varit att ge regeringen möjligheter att snabbare omprioritera resurser och genomföra förändringar inom regeringskansliet.

Skälen för mitt förslag: De motiv som låg bakom de åtgärder statsmakterna beslutade om vid riksmötet 1990/91 bottnade i synsättet att regeringskansliet skall vara en samlad resurs för regeringen vid regeringsärendenas beredning, även om det är organiserat i olika departement för skilda verksamhetsgrenar. Bemyndigandet från år 1991 har också väsentligt underlättat de ändringar i departementsorganisationen som vidtagits under senare tid.

Regeringens arbete blir emellertid mer och mer präglat av snabba förändringar i vår omvärld. Behovet av förnyelse gäller i alla delar av samhället och ekonomin. Fortsatt avreglering, delegering och resultatstyrning förutsätter nya arbetssätt och en ny roll- och uppgiftsfördelning mellan statsmakterna och myndigheterna. Detta tillsammans med den fortgående Europaintegrationen leder till ökade krav på såväl samordning som förändring inom regeringskansliet.

Nya lösningar krävs för att åstadkomma en effektivare internadministration och en tydligare fördelning av ansvar, befogenheter och kostnader inom regeringskansliet. Organisationen av internadministrationen, bl.a. frågan om en uppdelning av vissa gemensamma funktioner inom regeringskansliet, övervägs för närvarande av den arbetsgrupp jag nyss nämnde. I dagsläget är drygt 15% av regeringskansliets gemensamma kostnader budgeterade under anslaget Regeringskansliets förvaltningskontor. Ett större inslag av efterfrågestyrning förutsätter att resurser kan omfördelas till de olika departementen så att kostnadsansvar och beslut om resursförbrukning följs åt. Frågan huruvida det är ändamålsenligt att i detta syfte föra samman regeringskansliets resurser under ett enda anslag bereds för närvarande av arbetsgruppen.

Mot den beskrivna bakgrunden anser jag att det finns goda skäl till att det bemyndigande att disponera om anslagen till departementen m.m. som regeringen fick år 1991 vidgas på så sätt att regeringen får möjlighet att friare förfoga över regeringskansliets samlade resurser, t.ex. genom att förslags- och ramanslag till departementen merbelastas under det att anslaget till Regeringskansliets förvaltningskontor inte utnyttjas i motsvarande mån. En sådan ordning skulle bidra till att de resurser som står till förfogande kan utnyttjas på ett effektivare sätt och ge en flexibilitet som är ägnad att sänka kostnaderna för internadministrationen inom regeringskansliet.

För att ytterligare öka flexibiliteten i regeringskansliets organisation bör

vidare ett utrymme skapas för vissa för regeringskansliet gemensamma ändamål samt för oförutsedda angelägna insatser. Jag syftar med detta bl.a. på behovet av särskilda insatser med anledning av den ökande internationaliseringen. Regeringen bör under nästa budgetår kunna förfoga över ett särskilt anslag i statsbudgeten för dessa ändamål. Jag beräknar medelsbehovet under detta anslag till 50 miljoner kr. Finansieringen bör ske inom ramen för befintliga resurser för regeringskansliet och centrala myndigheter. Jag är dock inte beredd att nu lägga fram ett färdigt förslag utan återkommer i samband med 1994 års budgetproposition när arbetsgruppens arbete med anslagsfrågorna har slutförts.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att disponera anvisade anslag till departementen och Regeringskansliets förvaltningskontor i enlighet med vad jag nu förordat,
2. till *Gemensamma ändamål för Regeringskansliet m.m.* för budgetåret 1993/94 under andra huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag på 50 000 000 kr.

6 Vissa anslagsfrågor inom sjunde huvudtiteln

6.1 Vissa investeringar m.m.

Under denna rubrik anvisade riksdagen ett reservationsanslag på 950 000 000 kr på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1991/92 (prop. 1991/92:25 bil. 6, bet. 1991/92:FiU6, rskr. 1991/92:105). Anslaget anvisades mot bakgrund av det svåra läget på arbetsmarknaden. På detta anslag fanns vid ingången av innevarande budgetår en medelsreservation på drygt 845 miljoner kronor. Något anslag för detta ändamål finns däremot inte upptaget i statsbudgeten för innevarande år.

I det rådande sysselsättningsläget på byggarbetsmarknaden är det angeläget att kunna tidigarelägga statliga byggnadsarbeten. Dessa bör kunna avse såväl ny- och ombyggnader som olika typer av underhållsåtgärder.

Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen är för närvarande under ombildning. Ombildningen av Byggnadsstyrelsen innebär bl.a. att en fastighetsförvaltande myndighet och ett antal aktiebolag bildas. Finansieringen av investeringar har hittills skett via lån i Riksgäldskontoret eller genom anslag, det senare huvudsakligen inom Försvarsdepartementets område. Tidigareläggning av underhållsåtgärder kan finansieras med anslag, eftersom underhåll normalt inte är förmögenhetshöjande och därför inte bör lånefinansieras. I framtiden kommer huvuddelen av investeringar att lånefinansieras till marknadsmässiga villkor. Detta hindrar enligt min mening inte att ur sysselsättningssynpunkt prioriterade projekt påbörjas.

Regeringen bör mot denna bakgrund inhämta riksdagens bemyndigande att besluta om byggnadsprojekt upp till ett sammanlagt belopp om 800 000 000 kr. Dessa satsningar bedöms ge många arbetstillfällen och det finns goda möjligheter att sprida insatserna över hela landet. För finansieringen av dessa projekt bör ett reservationsanslag om 800 000 000 kr föras upp i statsbudgeten för budgetåret 1993/94 till Vissa investeringar m.m. I den utsträckning som bemyndigandet utnyttjas för byggnadsprojekt som lånefinanseras kommer anslaget inte att belastas.

6.2 Ytterligare medel för täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m. under budgetåret 1992/93

Den kompletterande ålderspensionen (den s.k. KÅPAN) är en tjänstepensionsförmån som infördes genom det statliga pensionsavtalet den 15 mars 1991. De anställda skall för tid fr.o.m. den 1 januari 1991 tillgodoräknas avsättningar (1,5 % av lönen). För handhavandet av KÅPAN har bildats en särskild förening, Försäkringsföreningen för det statliga området (FSO). Avsättningarna medför att staten skall erlägga skatt enligt lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader.

För tiden den 1 januari 1991 - den 30 juni 1992 har med stöd av riksdagens beslut (prop. 1991/92:125 bil. 5, bet. 1991/92:FiU24, rskr.

1991/92:274) en premie betalats till FSO från det under trettonde huvudtiteln för budgetåret 1991/92 uppförda anslaget C. 14 Täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m. Den särskilda löneskatten för KÅPAN för tiden t.o.m. den 30 juni 1992, som beräknats till ca 165 mkr, har inte beaktats vid beräkningen av anslagen för 1991/92 eller 1992/93. För tiden fr.o.m. den 1 juli 1992 fördelas kostnaden för såväl den kompletterande ålderspensionen som den därav följande särskilda löneskatten på respektive anställningsmyndighet. Till den del dessa kostnader hänförs till anslagsfinansierad verksamhet ligger de fr.o.m. budgetåret 1992/93 inom beräknade anslag.

Jag anser att den särskilda löneskatten på avsättningen för tiden den 16 mars 1991 - den 30 juni 1992 bör belasta det på sjunde huvudtiteln för innevarande budgetår uppförda förslagsanslaget F 7. Täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m. för att tillföras inkomsttiteln 1291 Särskild löneskatt. Dessa medel bör anvisas på tilläggsbudget för innevarande år.

6.3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att besluta om utförande av byggnadsprojekt inom det statliga fastighetsförvaltningsområdet till en sammanlagd kostnad av 800 000 000 kr,
2. till *Vissa investeringar m.m.* för budgetåret 1993/94 under sjunde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag på 800 000 000 kr,
3. till *Täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m.* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 165 000 000 kr.

7 Kommunal ekonomi

7.1 Inledning

Kommunsektorn genomgår för närvarande stora förändringar. Riksdagen har under det senaste året fattat flera beslut av stor betydelse för sektorn. De största förändringarna som riksdagen beslutade om under år 1992 var dels ett nytt utbetalningssystem för kommunalskattemedel, dels ett nytt statligt utjämningsbidrag till kommunerna. Riksdagen beslutade även att förlänga det kommunala skattestoppet till att gälla år 1993 (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345 och prop. 1992/93:36, bet. 1992/93:FiU2, rskr. 1992/93:119). Förändringarna trädde i kraft den 1 januari 1993.

Grundtanken med det nya utbetalningssystemet för kommunalskattemedel är att kommunernas och landstingens skatteinkomster skall beräknas i samma års löne- och prisnivå som utgifterna.

Ett av målen för det nya utjämningsbidraget är att stimulera en förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn. Ett annat mål är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar så att utdebiteringen främst avspeglar skillnader i service och avgiftsnivå samt hur effektivt verksamheten bedrivs. Det nya utjämningssystemet bör därigenom leda till minskade utdebiteringsskillnader. Ett arbete med att följa upp och utvärdera systemomläggningen har påbörjats.

En mer långsiktig stabilitet i skatte- och bidragssystemet bör eftersträvas. Ett utredningsarbete har också påbörjats i syfte att förbättra förutsättningarna för detta i nuvarande system. Avsikten är att tillsätta en särskild utredare med uppgift att se över skatteutjämningssystemet för landstingen. Utredningsarbetet avses bli klart i sådan tid att en ny ordning kan gälla från år 1995.

Det finns ett återkommande behov av ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn främst till följd av den s.k. finansieringsprincipens tillämpning. Det utredningsarbete som nu påbörjats kommer även att inriktas mot att finna en långsiktig lösning för hanteringen av de ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn. Förändringar som föranleder ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn för år 1994 bör därför i avvaktan på utredningsarbetets resultat regleras enligt samma metod som för år 1993, dvs med ett visst belopp per invånare i kommuner och landsting.

Statsmakterna bör fastställa riktlinjer för den kommunala ekonomin. Riktlinjerna bör ange omfattningen av den skattefinansierade verksamheten i den kommunala sektorn. Denna påverkas dels av det kommunala skatteunderlaget och kommunsektorns skatteuttag och dels de statliga bidragen till sektorn. Det tillfälliga skattestoppet upphör i och med utgången av år 1993. I syfte att begränsa det kommunala skatteuttaget föreslås ett undantag från tillämpningen av finansieringsprincipen under år 1994. Förslaget innebär att de kommuner och landsting som inte höjer sin utdebitering för år 1994, som en tillfällig åtgärd, får behålla kom-

munalskattemedel motsvarande det ökade skatteunderlag som beror på det sänkta grundavdraget.

Med hänvisning till vad jag tidigare denna dag sagt i min anmälan av den reviderade finansplanen om det ekonomiska läget anser jag att även kommunsektorn bör dela ansvaret för att eliminera det strukturella underskottet i de offentliga finanserna. Det innebär att det inte finns utrymme för någon uppräkning av statsbidragen under de närmaste åren. De generella statsbidragen bör förbli nominellt oförändrade med undantag av regleringar med hänsyn till finansieringsprincipen.

7.2 Kommunerna och de samhällsekonomiska förutsättningarna

Kommuner och landsting har en central roll för välfärden. De svarar för viktiga välfärdsuppgifter där vård, omsorg och utbildning dominerar. Den kommunala sektorn spelar även en viktig samhällsekonomisk roll. Kommunerna och landstingen har under de senaste decennierna expanderat mycket kraftigt vilket har lett till att de också har fått en stor betydelse som arbetsgivare och tjänsteproducenter.

Staten har ett övergripande ansvar för den offentliga sektorns utveckling. Den ekonomiska politikens huvuduppgifter är att öka tillväxt- och utvecklingskraften i ekonomin och lägga grunden för en god konkurrenskraft och en varaktigt låg inflationstakt. Behovet av att sanera de offentliga finanserna och minska de offentliga utgifterna berör även den kommunala sektorn. Det skattefinansierade utrymmet som fastställs av statsmakterna motiveras av samhällsekonomiska hänsyn och syftar till att skapa stabilitet i hela samhällsekonomin.

Kommunernas ekonomiska situation kommer att leda till omprövningar under hela 1990-talet. De utgiftsminskningar som gjordes under 1980-talet var inte tillräckligt stora. För att få bukt med de strukturella underskotten krävs mer kraftfulla åtgärder. Den kommunala utgiftskvoten måste sjunka för att anpassas till framtida finansieringsmöjligheter. Samtidigt som finansieringsproblemen accentueras kan efterfrågan på kommunal service väntas öka. Detta följer bland annat av demografiska förändringar. Vidare tenderar de relativa priserna för offentlig konsumtion att stiga.

Med hänsyn till vad jag tidigare har sagt om målen för regeringens budgetpolitik och med hänsyn till att medborgarnas behov av service på bästa möjliga sätt måste tillgodoses, måste arbetet med att öka produktiviteten i den kommunala verksamheten drivas vidare. Om utrymme skall skapas för angelägna reformer kan det också bli nödvändigt att minska eller avveckla verksamheter som nu skattefinansieras.

7.2.1 Förutsättningar för de närmaste åren

Min bedömning: Med hänsyn till det samhällsekonomiska läget sker ingen uppräkning av statsbidragen till kommuner och landsting år 1994. Bidragen bör förbli nominellt oförändrade med undantag av regleringar med hänsyn till finansieringsprincipen.

Skälen för min bedömning: Saneringen av de offentliga finanserna kan inte ske utan att också de finansiella förutsättningarna för kommunsektorn påverkas. De stora krav på sanering av de offentliga finanserna som jag tidigare redovisat i den reviderade finansplanen kommer således att få effekter även för den kommunala sektorn. Det är därför av stor vikt att kommunföreträdarna känner ett ansvar för helheten i den svenska ekonomin.

För budgetåret 1993/94 beräknas statsbudgetens underskott uppgå till 191,2 miljarder kronor medan den kommunala sektorns finansiella sparande för budgetåret 1993/94 visar på ett överskott på ca 2 miljarder kronor. Den kommunala sektorn har således jämfört med staten fortfarande goda ekonomiska förhållanden. De kan dock variera kraftigt inom sektorn.

Från och med budgetåret 1994/95 försämras dock situationen. Med de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för den långsiktiga konsekvenskalkylen uppvisar kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på 5-16 miljarder kronor. Det är framförallt budgetåren 1993/94 - 1995/96 som det sker en kraftig försämring. Till stor del förklaras försämringen av skatteinkomsternas utveckling.

Med hänvisning till vad jag tidigare har sagt om det ekonomiska läget anser jag att även kommunsektorn bör delta i ansträngningarna att eliminera det strukturella underskottet i de offentliga finanserna under perioden. Det innebär att det inte finns utrymme för någon uppräkning av statsbidragen för år 1994 och de närmaste åren därefter. Jag finner således att nominellt oförändrad bidragsram till kommuner och landsting, med undantag för regleringar med hänsyn till finansieringsprincipen, är den nivå som bör vara aktuell under perioden.

För att underlätta en anpassning av den kommunala verksamheten när den ekonomiska situationen snabbt försämras föreslås, som jag nämnde i inledningen, som en engångsåtgärd att finansieringsprincipen inte tillämpas för år 1994 vad gäller den beslutade sänkningen av grundavdraget. Detta innebär att kommuner och landsting tillförs 4,2 miljarder kronor för år 1994 som de annars inte skulle ha erhållit. Jag utgår ifrån att detta tillskott skall medföra att de kommunala skattesatserna inte höjs utan snarare i vissa fall borde kunna sänkas. Som villkor för att få del av dessa medel bör för varje enskild kommun eller varje enskilt landsting gälla att skattesatsen inte höjs för år 1994.

7.2.2 Den kommunala ekonomin budgetåren 1993/94-1997/98

Min bedömning: Det kommer framgent att krävas en mycket stram prövning av den kommunala sektorns utgifter.

Skälen för min bedömning: Försämringen i statens finanser har skett i snabb takt. Budgetunderskottet för innevarande budgetår beräknas uppgå till 190,1 miljarder kronor eller 13,1 procent i förhållande till BNP. Underskottet för budgetåret 1993/94 beräknas bli av motsvarande storleksordning. Jag baserar min bedömning på den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK) som är ett av regeringens underlag inför beslut om utformningen av en långsiktig utgiftsstrategi. Beräkningarna i LK:n visar bland annat hur stor del av samhällets resurser som beräknas tas i anspråk av staten och kommunsektorn och därmed hela den offentliga sektorn under perioden 1993/94 - 1997/98. Bedömningen överensstämmer med den som görs i den reviderade nationalbudgeten.

Den reviderade finansplanens mål om realt oförändrade utgifter för offentlig konsumtion innebär att utgifterna för den offentliga skattefinansierade konsumtionen får öka högst i takt med den allmänna prisutvecklingen så som den mäts i förhållande till utvecklingen av BNP. För att den skattefinansierade kommunala konsumtionen skall vara realt oförändrad krävs att volymen för de resurser som används för skattefinansierad offentlig konsumtion minskar med lika mycket som det relativa priset ökar, dvs. sannolikt med ca 1 % per år.

Jag har i min bedömning även tagit hänsyn till ökade behov med anledning av demografiska förändringar och medicinsk-teknisk utveckling. Svenska kommunförbundet resp. Landstingsförbundet räknar med att demografiska förändringar samt medicinsk-teknisk utveckling skulle leda till en årlig ökning av den kommunala konsumtionen med 1 % för kommunerna och 1,5 % för landstingen. En årlig minskning av den kommunala konsumtionen med 1 % kräver således årliga utgiftsminskningar, produktivitetsförbättringar eller höjda avgifter motsvarande 2 % för kommunerna och 2,5 % för landstingen.

Utvecklingen av kommunsektorns finansiella sparande förstärks under åren 1992 och 1993 då ett finansiellt överskott på 8-9 miljarder kronor per år uppstår. De positiva resultaten är emellertid tillfälliga och förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som ägde rum under år 1991 i kombination med ökade skatteintäkter till följd av den tvååriga eftersläpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskattemedel. I tabell 2 redovisas den kommunala sektorns finansiella sparande budgetåren 1993/94 - 1997/98. I dessa beräkningar har hänsyn inte tagits till den tillfälliga inkomstförstärkning på 4,2 miljarder kronor som den ej utförda regleringen avseende det sänkta grundavdraget innebär för kommunsektorn år 1994.

Tabell 2 Den kommunala sektorns finansiella sparande (mdkr)

Budgetår	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Finansiellt sparande	+2,1	-10,5	-15,5	-11,0	-5,4

Källa: Finansdepartementet

Under budgetåret 1993/94 försämras det finansiella sparandet för kommunsektorn något, men är fortfarande positivt. Under resten av LK-perioden förväntas ett negativt finansiellt sparande på 5-16 miljarder kronor per budgetår. Det är framförallt från budgetåren 1993/94 - 1995/96 som det sker en kraftig försämring. Till stor del förklaras försämringen av skatteinkomsternas utveckling.

Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen antas oförändrad under hela kalkylperioden. Skatteinkomsterna har reducerats på grund av de förväntade ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunsektorn med anledning av finansieringsprincipens tillämpning.

Försämringen av det finansiella sparandet motsvaras inte av en ökad uppbyggnad av den kommunala sektorns reala tillgångar. Realinvesteringarna förväntas öka något under LK-perioden men inte lika snabbt som det finansiella sparandet försämras. Fortfarande är dock investeringarna under hela LK-perioden större än det finansiella sparandeunderskottet, dvs. bruttosparandet är positivt.

För närvarande pågår en omfattande korrigering av kommunernas och landstingens redovisning genom att allt fler redovisar pensionsskulden som en långfristig skuld. Pensionsskulden utgör värdet av kommunernas och landstingens beräknade framtida åtaganden både till nuvarande och framtida pensionärer. För att täcka ökningen av pensionsskulden och för att investeringar skall finansieras utan att öka kommunernas nettoupplåning krävs ett finansiellt sparande som är positivt. Det innebär att kommunsektorn för att täcka sina kostnader för pensionskulden enligt Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet bör ha ett positivt finansiellt sparande på minst 6 miljarder kronor om året för att inte minska kommunsektorns eget kapital.

Givet att det kommunala skatteuttaget inte höjs och att de statliga överföringarna utvecklas restriktivt blir slutsatsen att den kommunala sektorn står inför betydande krav på anpassning. En möjlighet är att effektivisera och rationalisera och på så sätt öka produktiviteten i den kommunala verksamheten och därigenom minska kostnaderna. I detta sammanhang kan en viss ökning av de kommunala avgifterna bidra till finansieringen av angelägen verksamhet och också fungera som ett instrument för att minska efterfrågan på och därmed också omfattningen av den kommunala verksamheten.

7.2.3 Avgifter

Min bedömning: Det är rimligt att en del av den ökning av hushållens disponibla inkomster som kan förväntas vid en återhämtning av den svenska ekonomin tas i anspråk för en ökad grad av avgiftsfinansiering av den kommunala verksamheten. Varje kommun bör därför noga pröva och utveckla sin avgiftspolitik. I detta arbete måste en avvägning mellan såväl fördelningspolitiska konsekvenser som samhällsekonomiska effektivitetsaspekter göras.
Ett utredningsarbete avses påbörjas inom Finansdepartementet med inriktning mot att belysa möjligheten att öka avgiftsbeläggningen och höja de redan nu existerande avgifterna samt vilka fördelningspolitiska effekter som uppstår i samband med ett sådant förfarande.

Skälen för min bedömning: Skattefinansiering kommer även i framtiden att spela en dominerande roll för finansieringen av den kommunala verksamheten. Det begränsade resursutrymmet för den kommunala verksamheten aktualiserar dock frågan om avgifternas roll som finansieringskälla. Avgiftsfinansiering kan på en del områden ha vissa fördelar som komplement till skattefinansiering. Konsumenten avgör själv om hon vill betala för tjänsten eller avstå från den. Därmed kan efterfrågan påverkas av medborgarnas betalningsvilja. Avgiftssättningen kan därigenom bli ett instrument för att genomföra de omprioriteringar inom den kommunala verksamheten som är samhällsekonomiskt önskvärda.

Avgifter kan också fungera som styrmedel genom att avgiftsnivån sätts så att den avspeglar kostnaden för olika tjänster. Därmed kan en överkonsumtion av vissa kostsamma tjänster förhindras. Ett exempel är att ett högre avgiftsuttag inom den dyra akutsjukvården uppmuntrar patienten att i första hand söka sig till den billigare primärvården.

En ökad grad av avgiftsfinansiering kan också innebära nackdelar, främst fördelningspolitiska. Ökade avgifter får inte innebära att vissa individer i praktiken utestängs från kommunal service. Ett sätt att lösa detta problem är t.ex. användningen av högkostnadsskydd.

Förutsättningar för avgiftsfinansiering

Frågan om en pålaga skall anses utgöra en skatt eller en avgift är av betydelse för i vilken grad riksdagen enligt regeringformen kan delegera kompetensen att besluta om skatten eller avgiften. Skatter kännetecknas främst av att betalningen är obligatorisk samt att någon motprestation inte lämnas när skatten betalas. Avgifter utmärks i allmänhet av att de är frivilliga och att man får en bestämd tjänst eller prestation för den summa pengar man betalar. Om en avgift innefattar en vinst eller ett överuttag kan den ur statsrättslig synpunkt vara att betrakta som en skatt.

Ett utredningsarbete avses påbörjas inom Finansdepartementet med inriktning mot att belysa möjligheten att öka avgiftsbeläggningen och höja de redan nu existerande avgifterna samt vilka fördelningspolitiska effekter

som uppstår i samband med ett sådant förfarande. Utredningen skall bland annat belysa vilka effekter som kan uppstå i de fall kraftiga avgiftshöjningar kombineras med sänkt utdebitering inom den kommunala sektorn, samt vilken effekt en sådan åtgärd kan få på efterfrågan och behovet av kommunala tjänster.

7.3 Behov av förändringar i nuvarande skatte- och bidragssystem

7.3.1 Utgångspunkter

I föregående avsnitt har jag redovisat min uppfattning och bedömning när det gäller det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn för de närmaste åren. Sammanfattningsvis kan sägas att det kommer att ställas stora krav på kommunsektorns anpassningsförmåga. Det är därför av stor vikt att skatte- och bidragssystemen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Från och med år 1993 gäller ett nytt system för statsbidrag till kommuner samt för utbetalning av kommunalskattemedel till kommuner och landsting. Statsbidraget till kommuner innebär en relativt långtgående inkomstutjämning. Systemet omfattar dock inte de kommuner som har högst skattekraft. Skatteutjämningssystemet för landsting omfattar inte heller alla landsting respektive kommuner utanför landsting. Statsbidragssystemen är därför, med nuvarande konstruktion och omfattning, otillräckliga för att klara både en utjämning av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting och behovet av sådana generella ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn som följer av finansieringsprincipens tillämpning.

År 1993 görs en sådan ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn, vilken innebär att ca 10 miljarder kronor återförs från kommunsektorn till staten. Metoden för att göra denna reglering är ett avdrag från kommunalskattemedlen.

7.3.2 Problem i nuvarande skatte- och bidragssystem

Statsbidragssystemen

Jag har tidigare redogjort för den restriktivitet som framöver bör gälla i fråga om statsbidragen till kommunsektorn.

Utjämningsbidraget till kommuner uppgår till närmare 40 miljarder kronor för år 1993. Med denna ram tillförsäkras alla kommuner en garantinivå på ca 127 % av den uppräknade medelskattekraften. År 1993 är det två kommuner som inte omfattas av systemet. Särskilda övergångsregler gäller för åren 1993 och 1994. Fler kommuner kommer att hamna utanför bidragssystemet när övergångsreglerna upphör.

Det grundläggande problemet för inkomstutjämningen är att skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna är så stora att det skulle krävas en betydligt större bidragsvolym för att utjämna skattekraftsskillnaderna helt. Alternativt skulle nivån på de tillämpade länsvisa enhetliga skattesatserna

i systemet kunna sänkas. Nivån är nu fastställd till 95 % av utdebiteringstaket i det tidigare skatteutjämningssystemet, 16 kronor plus den länsvisa skatteväxlingssatsen till följd av huvudmannaskapsförändringar, främst äldrereformen. En sänkning från 95 % skulle innebära en sänkning av systemets kompensationsgrad och därmed en försvagning av inkomstutjämningen. Detta skulle dock möjliggöra en höjning av garantinivån varmed fler kommuner skulle ingå i systemet.

Inkomstutjämningen för kommuner har kritiserats för att den inte ger tillräckliga incitament att behålla eller öka det egna skatteunderlaget. Bakgrunden till kritiken är främst nivån på de tillämpade länsvisa enhetliga skattesatserna och den därmed höga kompensationsgraden. För vissa kommuner är de länsvisa enhetliga skattesatserna högre än den utdebitering som gäller för det egna skatteuttaget. En sänkt nivå på de länsvisa enhetliga skattesatserna skulle kunna stärka incitamenten men skulle samtidigt kunna ge andra, negativa effekter, t.ex. att kommuner med mycket låg skattekraft, främst kommuner med ett svagt näringsliv och ett vikande befolkningsunderlag, skulle kunna få ekonomiska problem.

Den utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader som nu sker inom ramen för utjämningsbidraget till kommuner grundas på ett förslag som lades av Kommunalekonomiska kommittén (se SOU 1991:98). Förslaget blev utsatt för omfattande kritik under remissbehandlingen, både när det gäller den beräkningsmetod som används och de strukturfaktorer som utjämningen baseras på. Mot denna bakgrund tillkallades en särskild utredare (dir. 1992:77), med uppgift att utveckla principer och metoder för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner. Utredningen, till vilken bl.a. knutits en parlamentarisk referensgrupp, beräknas vara klar under juni månad 1993. Förslaget skall remitteras. Ett reviderat system för kostnadsutjämning avses kunna träda i kraft fr.o.m. år 1995.

Av samma skäl som för kommunerna kan nuvarande statsbidragssystem för landsting och kommuner utanför landsting sägas vara otillräckligt för att klara både en utjämning av ekonomiska förutsättningar och generella ekonomiska regleringar mellan staten och landstingen till följd av finansieringsprincipen.

Statsbidrag till landsting och landstingsfria kommuner utges dels i form av skatteutjämningsbidrag till landsting, dels i form av vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen. Sammanlagt uppgår statsbidragen till 14,8 miljarder kronor år 1993 utan hänsyn tagen till skatteutjämningsavgifterna och återbetalningen av den tillfälliga indragningen under år 1992. Av landstingen och kommuner utanför landsting omfattas alla utom fyra av skatteutjämningssystemet år 1993. Vissa ersättningar från sjukförsäkringen utgår till alla sjukvårdshuvudmän. Omläggningen år 1993 syftade till att åstadkomma en nettoström av pengar från staten till kommunsektorn. År 1993 var det inte möjligt när det gäller landstingen, varför en reducerad skatteutjämningsavgift finns kvar för dessa även under detta år.

Det finns även ett antal problem förknippade med det faktum att de nuvarande utjämningssystemen för kommuner respektive landsting är olika utformade. Det finns också skillnader mellan länen när det gäller fördelningen mellan kommuner och landsting av ansvaret för vissa verksamheter. Det gäller främst kollektivtrafiken samt vården och omsorgen om äldre. En förändring av ansvarsfördelningen pågår också när det gäller särskolan och omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda. Den ekonomiska regleringen vid sådana huvudmannaskapsförändringar försvåras av att olika bidragssystem tillämpas. Problemen har framför allt kommit till uttryck i samband med fastställandet av skatteväxlingsnivåer. Jag återkommer senare denna dag till frågan om skatteväxlingar vid huvudmannaskapsförändringar. Ytterligare ett problem på grund av olika huvudmannaskap och olika bidragssystem uppstår vid utformningen av den tidigare nämnda strukturkostnadsutjämningen.

Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn

Under hösten 1992 beslutade riksdagen om ett antal större förändringar inom skatte- och transfereringssystemen för år 1993 och framåt. Eftersom dessa förändringar påverkar underlaget för den kommunala beskattningen, och i vissa fall även kommunernas övriga intäkter samt kostnader, görs en ekonomisk reglering mellan staten och kommunerna, vilken för år 1993 innebär att ca 10 miljarder kronor återförs från kommunsektorn till staten. Det kommer även framöver att finnas ett behov av ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn till följd av finansieringsprincipen.

Statsbidragssystemen når, med nuvarande konstruktion och omfattning, inte alla kommuner och landsting. Det är därför förenat med problem att använda dem för generella ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. För att denna reglering skall omfatta alla kommuner och landsting har för år 1993 valts en metod som innebär att skatteinkomsterna minskas med ett visst belopp per invånare. För kyrkliga kommuner minskas den vid ingången av år 1993 ingående skattemedelsfordran med en viss procentsats.

Jag anförde i min föredragning till prop. 1992/93:123 att den valda regleringsmetoden inte är långsiktigt hållbar och att jag avsåg att återkomma med förslag till regeringen om en permanent metod för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1992/93:123 uttalade finansutskottet att den nu gällande metoden är acceptabel under en övergångsperiod (bet. 1992/93:FiU2).

En permanent metod bör uppfylla krav på rättvisa, enkelhet och hållbarhet på sikt. Med rättvisa avses i detta sammanhang bl.a. att alla kommuner och landsting skall omfattas och att metoden inte får innebära att kommunen eller landstinget kan påverka regleringsbeloppet genom ett visst beteende. Regleringsmetoden bör heller inte ha karaktären av avgift. Dessa krav skulle kunna uppfyllas om de ekonomiska regleringarna kunde ske genom anpassning av statsbidragen, under förutsättning att

dessa omfattade alla kommuner och landsting. För att statsbidragen skall omfatta alla kommuner och landsting krävs antingen en betydligt större bidragsvolym än den nuvarande eller en lägre kompensationsgrad i bidragssystemen. En annan möjlighet är att modifiera det kommunala skatteunderlaget för att därigenom åstadkomma en större utjämning av skattekraften mellan kommuner respektive landsting och därmed också minska behovet av utjämning genom statsbidrag.

Den kommunala utdebiteringen

Staten anger riktlinjer för omfattningen på kommunsektorns skattefinansierade verksamhet. Denna påverkas dels av det kommunala skatteunderlaget och kommunsektorns skatteuttag och dels av de statliga bidragen till sektorn. Om skatteuttaget ökar vid en given ram så borde i princip statsbidragen minskas.

För år 1993 gäller, liksom för åren 1991 och 1992, ett kommunalt skattestopp. Utdebiteringen för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner får inte överstiga den utdebitering som gällde år 1990. Skälen till att skattestoppet förlängdes till att gälla även år 1993 var främst att det samhällsekonomiska läget inte medger en ökning av den skattefinansierade verksamheten samt att den kommunala sektorn är inne i en mycket intensiv och genomgripande omdaning.

Skillnaderna i utdebitering mellan olika kommuner och landsting är för närvarande stora. Dessutom har närmare 80 % av medborgarna en sammanlagd kommunalskatt på mer än 30 kronor, vilket var den högsta nivå som angavs som önskvärd i samband med skattereformen.

Statens bidrag till kommuner och landsting syftar till att jämna ut sådana skillnader i utdebitering som beror på skillnader i skattekraft och strukturella förhållanden.

Den nu pågående kommunalekonomiska reformen innebär inkomstförändringar för många kommuner i både positiv och negativ riktning till följd av det nya utjämningssystemet. En anpassning av utdebiteringen borde därför kunna ske. Några skattesänkningar har inte gjorts år 1993. Till följd av gällande skattestopp har kommuner och landsting inte heller kunnat höja skatten.

Utgångspunkten för de närmaste åren bör vara att den sammantagna kommunala utdebiteringen inte får öka. Ett utrymme för omfördelning av det kommunala skatteuttaget bör däremot finnas.

Förutsättningarna för en minskning av spännvidden i utdebitering mellan kommuner och landsting skulle kunna förbättras genom en jämnare fördelning av det kommunala skatteunderlaget. Kommuner med en låg egen skattekraft har i genomsnitt högre utdebitering än kommuner med en hög egen skattekraft. För landstingen gäller ett liknande samband. Den utjämning som sker genom statsbidragen kompenserar inte skattekraftsskillnader fullt ut. Den sänkning av bidragssystemens kompensationsgrad som kan vara angelägen av andra skäl försämrar dock förutsättningarna för en minskning av spännvidden i utdebitering.

Med en jämnare fördelning av det kommunala skatteunderlaget och med ett förbättrat system för kostnadsutjämning skulle skillnaderna i utdebitering kunna begränsas till sådana som i första hand beror på skillnader i effektivitet samt service- och avgiftsnivå, dvs. sådant som varje enskild kommun och varje enskilt landsting mera påtagligt rår över.

7.3.3 Förändring av skatte- och bidragssystemet

Min bedömning: Mer stabila skatte- och bidragssystem bör eftersträvas, vilka möjliggör en långsiktigt hållbar nettoström av pengar från staten till kommunsektorn och därigenom ger utrymme för framtida ekonomiska regleringar till följd av finansieringsprincipen. Ett utredningsarbete har påbörjats i syfte att förbättra förutsättningarna för detta i nuvarande system. En särskild utredare bör tillkallas för att se över utjämningssystemet för landsting. Förslag i dessa frågor avses kunna föreläggas riksdagen i början av år 1994 och förändringarna skulle i så fall kunna träda i kraft år 1995.

Skälen för min bedömning: Med utgångspunkt i vad jag redovisat i det föregående kan konstateras att det finns ett antal problem förknippade med de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn och även inom kommunsektorn. Dessa problem kräver en långsiktigt hållbar lösning. Det kan behövas mer än marginella förändringar för att lösa dem. De viktigaste problemen är följande.

Som ett led i saneringen av landets ekonomi måste utrymmet för bl.a. den kommunala skattefinansierade verksamheten begränsas. Staten måste därvid förfoga över generella instrument för att reglera den kommunala sektorns inkomster, utan omotiverade ingrepp i den enskilda kommunens självstyre. Det är således fråga om att göra en avvägning mellan å ena sidan statens rätt att fastställa det samhällsekonomiska utrymmet och skattetrycket och å andra sidan den kommunala självstyrelsen, främst beskattningsrätten.

När skattestoppet upphör finns det risk för en höjning av kommunsektorns genomsnittliga utdebitering som kan leda till att det samhällsekonomiskt motiverade skattefinansierade utrymmet för kommunsektorn överskrids. Någon form av åtgärder kan därför behöva övervägas. En omfattande ekonomisk reglering mellan kommunsektorn och staten görs år 1993 i form av en omvänd penningström från kommunsektorn eftersom statsbidragen med nuvarande omfattning och konstruktion är otillräckliga som regleringsinstrument. Dessutom motverkas önskvärda huvudmannaskapsförändringar av att olika bidragssystem gäller för kommuner respektive landsting.

En förändring av skatte- och bidragssystemen bör göras mot denna bakgrund. Ett syfte bör vara att åstadkomma en långsiktigt hållbar nettoström av pengar från staten till kommunsektorn vilken ger staten möjlighet att göra de generella ekonomiska regleringar som krävs till

följd av finansieringsprincipen och det samhällsekonomiskt tillgängliga utrymmet. Ett annat syfte bör vara att skapa bättre förutsättningar för tillväxt och för en minskad spännvidd i utdebiteringen.

Ett utredningsarbete har påbörjats inom Finansdepartementet, med inriktningen att belysa förutsättningarna för ett reviderat skatte- och bidragssystem. Utredningsarbetet förutsätts leda till förslag till förändringar som bidrar till att lösa de problem jag nyss redovisat. Arbetet bör bedrivas i samarbete med kommunförbunden. Arbetet bör utmynna i en rapport som sedan skickas ut på remiss. Ett förslag bör därefter kunna föreläggas riksdagen i början av år 1994. Förändringar bör då kunna träda i kraft år 1995.

En metod för att revidera skatte- och bidragssystemet är att omfördela en del av skatteunderlaget, hänförligt till höga inkomster, från kommunsektorn till staten. Kommunalskatten skulle för denna del av skatteunderlaget kunna ersättas med en statlig enhetlig skatt på 30 %, vilket skulle ge en högsta marginalskatt på 50 % i det aktuella intervallet. De ökade statliga skatteinkomsterna återförs till kommunsektorn efter det att hänsyn tagits till de tidigare beskrivna regleringarna. Detta ligger i linje med ambitionen i den genomförda skattereformen.

En annan metod är att bredda den kommunala skattebasen. En sådan breddning skulle kunna åstadkommas t.ex. genom att den kommunala beskattningen baseras på fysiska personers bruttoinkomst före avdrag.

Dessa och andra tänkbara metoder bör belysas inom ramen för det nämnda utredningsarbetet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt frågor som rör systemets incitamentseffekter för stat, kommun och medborgare, samt frågor som rör den mer långsiktiga ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn. Utredningsarbetet bör också innefatta vilka förändringar i bidragssystemen som kan bli erforderliga.

Dessutom bör i det sammanhanget särskilda överväganden göras när det gäller de kyrkliga kommunernas skattemedel.

Den framtida hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation är för närvarande föremål för utredning (dir. 1992:30). Utredningen skall vara slutförd i mars 1994. De förslag som utredningen kommer att presentera kan självfallet komma att påverka finansieringsfrågorna när det gäller landstingens verksamhet. En beredskap måste därför finnas för ändrade förutsättningar härvidlag, vilket bl.a. gäller statsbidragssystemet. Oavsett vilka förändringar som kommer att ske när det gäller skatte- och bidragssystemen bör dock övervägas på vilka grunder en resursfördelning till nuvarande landstingsverksamheter skall ske.

Mot bakgrund av tidigare redovisade problem när det gäller landstingen samt av vad jag nu har anfört bör en särskild utredare tillkallas med uppgift att se över utjämningssystemet för landsting. En parlamentariskt sammansatt referensgrupp bör följa utredarens arbete. Jag anser att denna referensgrupp med fördel kan vara samma som har knutits till Strukturkostnadsutredningen. Inriktningen på utredningens arbete bör vara att utjämningssystemet för landsting bättre skall överensstämma med utjämningssystemet för kommuner. En större likformighet mellan de båda systemen är önskvärd. Arbetet bör i första hand ta sikte på förändringar

som måste genomföras fr.o.m. år 1995. För tiden därefter bör arbetet syfta till att finna en långsiktig lösning. Jag återkommer senare till regeringen beträffande direktiven för en sådan utredning.

7.4 Ekonomiska utgångspunkter för kommunsektorn de närmaste åren

7.4.1 Ekonomiska regleringar andra halvåret 1993 mellan staten och kommunsektorn

Mitt förslag: Vid utbetalning av kommunalskattemedel andra halvåret 1993 skall, för kommunerna, kommunalskattemedlen minskas med 679 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1992.

Vid utbetalning av landstingsskattemedel andra halvåret 1993 skall, för landstingen, landstingsskattemedlen minskas med 396 kronor per invånare i landstinget den 1 november år 1992.

För de landstingsfria kommunerna skall, vid utbetalning av kommunalskattemedel andra halvåret 1993, dessa minskas med 1 075 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1992.

Skälen för mitt förslag: I 1992 års kompletteringsproposition och i prop. 1992/93:123 om vissa ekonomiska regleringar år 1993 mellan staten och kommunsektorn förespråkades att finansieringsprincipen fortsättningsvis bör tillämpas när det gäller förhållandet mellan staten och kommunsektorn. Riksdagen har biträtt denna princip (bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen. På liknande sätt bör hänsyn tas till statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Riksdagen har beslutat (prop. 1992/93:123, bet. 1992/93:FiU2, rskr. 1992/93:119) om en ekonomisk reglering för år 1993 mellan staten och kommunsektorn till följd av ett antal åtgärder med ekonomiska effekter för kommunsektorn. I princip bör den ekonomiska regleringen ske i form av en förändring av statsbidragsramen. Med nuvarande bidragskonstruktion används denna regleringsmetod endast för förändringar av kommunernas verksamhet. Regleringen till följd av förändringar i skatte- och transfereringssystemen görs övergångsvis genom att kommunalskattemedlen justeras.

Redan beslutade regleringar för år 1993

Regleringen avseende år 1993 sker för kommuner och landsting genom att kommunalskattemedlen för inkomståret 1993 vid utbetalningen

minskas med ett fastställt belopp per invånare. Dessa belopp har tidigare av riksdagen fastställts till, för kommuner 739 kronor per invånare, för landsting 398 kronor per invånare och för kommun som inte ingår i ett landsting 1 137 kronor per invånare. De förändringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget får för de kyrkliga kommunerna genomslag först år 1995 eftersom utbetalningssystemet för kommunalskattemedel till dessa kommuner inte har ändrats. Då kommer å andra sidan en dubbel effekt att uppstå, eftersom både förskott och slutavräkning påverkas. Regleringen gentemot de kyrkliga kommunerna avser därför endast de kostnadsminskningar som uppstår på grund av sänkt arbetsgivaravgift och sänkt särskild löneskatt. För de kyrkliga kommunerna minskas skattemedelsfordran vid ingången av år 1993 med 1,7 %.

Tillkommande regleringar för år 1993

Efter fastställandet av regleringsbeloppet för år 1993 har det tillkommit flera av riksdagen beslutade och av regeringen föreslagna förändringar som gör ytterligare regleringar för år 1993 mellan staten och kommunsektorn nödvändiga. Jag skall nu redovisa dessa förändringar och de belopp som regleringen bör omfatta.

I årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8) föreslås att vissa förändringar som skall gälla fr.o.m. den 1 juli 1993 bör regleras mellan staten och kommunsektorn. Gymnasieskolans reformering innebär en ökad kostnad för kommunerna med 242 miljoner kronor för det andra halvåret 1993. Uppbyggnaden av en tvåårig ingenjörsutbildning inom högskolan innebär att den fyraåriga tekniska utbildningen inom gymnasieskolan avskaffas och att kommunerna därmed får lägre kostnader. Kostnadsminskningen för det andra halvåret 1993 beräknas uppgå till 19 miljoner kronor. Överföring av tandteknikerutbildningen till högskolan innebär på liknande sätt att kommunernas kostnader minskar med 3 miljoner kronor för det andra halvåret 1993. Kommunerna kommer från och med den 1 juli också att få ett ökat ansvar för att anskaffa praktikplatser. Kommunernas kostnadsökning för andra halvåret 1993 beräknas till 13 miljoner kronor. Förändringarna innebär för andra halvåret 1993 sammantaget en ökad kostnad med uppskattningsvis 233 miljoner kronor för kommunerna.

Eftersom det i dessa fall är fråga om förändringar som direkt rör kommunernas verksamhet borde regleringen ske genom en anpassning av statens bidrag till kommunerna. Således föreslog regeringen i årets budgetproposition att regleringen fr.o.m. år 1994 bör ske genom att det statliga utjämningsbidraget till kommuner ökas med medel motsvarande den kostnadsökning kommunerna får. Då det av tekniska och praktiska skäl inte är lämpligt att justera ramen för utjämningsbidraget under löpande år bör emellertid den ekonomiska reglering som avser andra halvåret 1993 göras på annat sätt. Jag föreslår nu att denna reglering sker på samma sätt som regleringen av ovan nämnda förändringar i skatte- och transfereringssystemen, dvs. genom att kommunalskattemedlen minskas med ett visst belopp per invånare.

Riksdagen har fattat beslut (prop.1992/93:100 bil. 8, bet. 1992/93: SkU19, rskr. 1992/93:167) om vissa tillfälliga skattelättnader för egenföretagare. Skattelättnaden innebär att utrymmet för den inkomstbaserade avsättningen till skatteutjämningsreserven, den s.k. I-surven, för beskattningsåret 1993 höjs från 20 till 25 %. Åtgärden innebär att det kommunala skatteunderlaget för år 1993 minskar. Kommunernas och landstingens skatteinkomster beräknas till följd av detta minska med 347 miljoner kronor, vilket också bör regleras.

Vid omläggningen till ett nytt statligt utjämningsbidrag till kommuner minskades kommunernas och landstingens slutavräkning av kommunalskattemedel avseende år 1991 med ett belopp motsvarande den del av de avvecklade statsbidragen avseende år 1992 som betalas ut först år 1993. Detta gjordes för att undvika en merbelastning på statsbudgeten vid omläggningen. Beträffande bostadsanpassningsbidraget förutsattes då att denna effekt enbart gällde år 1992. Senare har det framkommit att statens kostnader även för andra halvåret 1991 måste regleras. Detta innebär att 130 miljoner kronor ytterligare bör föras till staten från kommunerna. På liknande sätt avsåg minskningen för bidraget till särskolan endast en del av det bidrag som betalas ut år 1993. Återstående del bör nu föras till staten från landstingen. Beloppet uppgår till 145 miljoner kronor. En felaktig minskning gjordes dessutom för bidraget till särvux om 19 miljoner kronor. Beloppet bör återföras till landstingen från staten.

Riksdagen har beslutat (prop. 1992/93:134, bet. 1992/93:SfU9, rskr. 1992/93:157) att pensionstillskottet skall höjas. Beslutet föranleder konsekvenshöjningar vad beträffar det särskilda grundavdraget. Detta innebär att kommunernas och landstingens skatteinkomster beräknas minska med 209 miljoner kronor. En ekonomisk reglering bör således ske även för denna åtgärd.

Riksdagen har fattat beslut om omläggning av statens stöd till bostadsfinansiering (prop. 1991/92:56, bet. 1991/92:BoU9, rskr. 1991/92:75). Genom denna omläggning upphör kommunernas uppgifter att förmedla ansökningar om lån och bidrag för bostadsfinansieringsändamål vilket innebär att de s.k. förmedlingsorganen kan avvecklas. Den besparing som kommunerna gör till följd av detta beräknas uppgå till 100 miljoner kronor för ett helår. Som regeringen tidigare anfört (se prop. 1992/93:172 s.15) bör denna besparing regleras i enlighet med finansieringsprincipen. Omläggningen skall vara helt genomförd den 1 juli 1993. En ekonomisk reglering för det andra halvåret 1993 dvs. om 50 miljoner kronor bör göras på samma sätt som övriga nu nämnda förändringar. Från och med 1994 bör en reglering ske genom en minskning av utjämningsbidraget till kommuner.

Riksdagen har beslutat (bet. 1992/93:SkU14, rskr. 1992/93:148) att avdragsbeloppet för bilresor till och från arbetet och resor i tjänsten skall höjas från 12 till 13 kr per mil. Eftersom detta är en åtgärd som visserligen påverkar kommunernas skatteunderlag men som bör ses som en naturlig anpassning till prisutvecklingen bör den inte omfattas av finansieringsprincipen. Utbetalningssystemets tekniska utformning när det gäller slutavräkningen av kommunalskattemedel avseende år 1991 gör att

förändringen bör beaktas i den ekonomiska regleringen för år 1993. Den ekonomiska effekten av det höjda bilavdraget beräknas till 232 miljoner kronor.

Sammanfattning av underlag för ekonomiska regleringar för år 1993

Sammanställning av beräknade ekonomiska effekter för kommunsektorn år 1993 av beslutade och föreslagna förändringar (miljoner kronor)

Tidigare beslutade regleringar för år 1993:

Schablonavdrag	+	5 683
Allmän sjukförsäkringsavgift	-	1 897
Sjukförsäkringsförmåner	-	1 077
Pensionsnivå	-	906
Pensioneringstidpunkt	+	48
Arbetsgivaravgift	+	7 330
Särskild löneskatt	+	170
Avgifter för vård i sjukhem mm	+	680

Tillkommande regleringar för år 1993:

Särskilt grundavdrag	-	209
I-surv	-	347
Gymnasieskolans reformering	-	242
Teknisk utbildning	+	19
Tandteknikerutbildning	+	3
Praktikplatsanskaffning	-	13
Förmedlingsorganen	+	50
Bostadsanp.bidrag	+	130
Särskola	+	145
Särvux	-	19
Bilavdrag	+	232
Summa att reglera		9 780
varav		
kommuner		6 164
landsting		3 449
kyrkliga kommuner		167

Ändring av den ekonomiska regleringen för år 1993

Regleringen av de tillkommande beloppen bör som nämnts göras på samma sätt som den tidigare fastställda regleringen för år 1993. Med hänvisning till vad jag nu redovisat bör det belopp med vilket kommunalskattemedlen skall minskas för andra halvåret 1993 fastställas till 679 kronor per invånare för kommuner, 396 kronor per invånare för

landsting och till 1 075 kronor per invånare för kommuner som inte ingår i ett landsting. Förslaget föranleder en ändring i lagen (1992:1590) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1993.

För de kyrkliga kommunerna får de tillkommande förändringarna effekt för skatteunderlaget först år 1995, varför den nuvarande beslutade ekonomiska regleringen för år 1993 för dessa inte ändras.

7.4.2 Ekonomiska regleringar år 1994 mellan staten och kommunsektorn

Mitt förslag: Vid utbetalning av kommunalskattemedel för inkomståret 1994 skall, för kommunerna, kommunalskattemedlen minskas med 771 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1993. För de kommuner som för år 1994 höjer sin utdebitering skall minskningen uppgå till 1 065 kronor.

Vid utbetalning av landstingsskattemedel för inkomståret 1994 skall, för landstingen, landstingsskattemedlen minskas med 396 kronor per invånare i landstinget den 1 november år 1993. För de landsting som för år 1994 höjer sin utdebitering skall minskningen uppgå till 577 kronor.

För de landstingsfria kommunerna skall, vid utbetalning av kommunalskattemedel för inkomståret 1994, dessa minskas med 1 167 kronor per invånare i kommunen den 1 november år 1993. För de landstingsfria kommuner som höjer sin utdebitering för år 1994 skall minskningen uppgå till 1 642 kronor.

För de kyrkliga kommunerna skall skattemedelsfordran vid ingången av år 1994 minskas med 1,7 %.

Skälen för mitt förslag: Huvuddelen av de förändringar som regleras för år 1993 är av permanent karaktär och skall således regleras även år 1994. De ekonomiska effekterna för kommunsektorn för år 1994 som beror på förändringar fr.o.m. år 1993 beräknas till samma belopp som för år 1993.

Tillkommande regleringar för år 1994

Riksdagen har beslutat (prop. 1992/93:50, bet. 1992/93:FiU1, rskr. 1992/93:134) att en sänkning av grundavdraget skall ske fr.o.m. inkomståret 1994. Denna sänkning leder till en ökning av det kommunala skatteunderlaget och borde, enligt finansieringsprincipen, regleras genom att 4 142 miljoner kronor förs till staten från kommunsektorn. Med hänvisning till vad jag tidigare har anfört bör staten avstå från denna reglering för de kommuner och landsting som år 1994 bibehåller eller sänker sin skattesats i jämförelse med år 1993. Någon reglering görs inte heller om en kommun eller ett landsting har höjt skattesatsen år 1994 till följd av skatteväxling i samband med huvudmannaskapsförändringar.

Riksdagen har beslutat (prop. 1992/93:63, bet. 1992/93:BoU5, rskr. 1992/93:99) att statsbidraget för bostadsbidrag för år 1993 skall utges med 100 % av kommunernas kostnader för statsbidragsberättigade bostadsbidrag detta år. Orsaken är den minskning av utjämningsbidraget som gjordes för år 1993 på grund av ett antagande om förstatligande av bostadsbidragen redan detta år. En återreglering från kommunerna till staten skall dock ske med hälften av skillnaden mellan de totala kostnaderna för statsbidragsberättigade bostadsbidrag år 1993 och den tidigare prognosticerade kostnaden 4 570 miljoner kronor. Skillnaden beräknas enligt prop. 1992/93:174 komma att uppgå till 1 000 miljoner kronor varav alltså hälften, 500 miljoner kronor, skall återföras till staten.

Skatteutjämningsbidragen för landsting följer automatiskt skatteunderlagets förändring, eftersom de är knutna till medelskattekraften. Bidragsökningen mellan år 1993 och år 1994 beräknas till 175 miljoner kronor. Denna ökning bör liksom tidigare finansieras av landstingen själva. För år 1994 föreslår jag att detta sker genom att beloppet regleras på samma sätt som nu nämnda förändringar, dvs. kronor per invånare.

Sammanfattning av underlag för ekonomiska regleringar för år 1994

Sammanställning av beräknade ekonomiska effekter för kommunsektorn år 1994 av beslutade och föreslagna förändringar (miljoner kronor)

Tidigare beslutade regleringar för år 1994:

Schablonavdrag	+	5 683
Allmän sjukförsäkringsavgift	-	1 897
Sjukförsäkringsförmåner	-	1 435
Pensionsnivå	-	906
Pensioneringstidpunkt	+	118
Arbetsgivaravgift	+	7 330
Särskild löneskatt	+	170
Avgifter för vård i sjukhem mm	+	816
Särskilt grundavdrag	-	209

Tillkommande åtgärder för år 1994:

Återreglering av bostadsbidrag	+	500
Automatiken i skatteutjämn.systemet	+	175
Summa att reglera		10 345
varav		
kommuner		6 728
landsting		3 450
kyrkliga kommuner		167

Det utredningsarbete som påbörjats inom Finansdepartementet för att finna en långsiktig lösning på problemet kring ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn beräknas kunna leda till förändringar tidigast år 1995. De nu nämnda förändringarna för år 1994 bör därför som en tillfällig lösning regleras på samma sätt som förändringarna avseende år 1993. Detta innebär att kommunernas och landstingens skattemedel inkomståret 1994 vid utbetalning bör minskas med ett visst belopp per invånare. För kommuner bör skattemedelsutbetalningen minskas med 771 kronor per invånare, för landsting med 396 kronor per invånare och för kommun som inte ingår i ett landsting med 1 167 kr per invånare. För de kommuner och landsting som år 1994 höjer skattesatsen utan att ha skatteväxlat blir motsvarande minskning för kommuner 1 065 kronor, för landsting 577 kronor och för kommun som inte ingår i ett landsting 1 642 kronor. För de kyrkliga kommunerna får de tillkommande förändringarna effekt för skatteunderlaget först år 1995, varför den nuvarande beslutade ekonomiska regleringen för år 1993 inte bör ändras. Det innebär att skattemedelsfordran vid ingången av år 1994 föreslås minskad med oförändrat 1,7 %.

Det nu sagda föranleder en lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994.

7.4.3 Övergångsregler år 1994 för utjämningsbidrag till kommuner

Mitt förslag: Ingen kommun skall, till följd av det statliga utjämningsbidraget för år 1994 jämfört med motsvarande bidrag år 1993 efter övergångsregler, vidkännas en bidragsförändring överstigande 1,5 % av summan av kommunens inkomster av kommunalskattemedel för år 1994 och ett referensbidrag.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har beslutat om ett nytt utjämningsbidrag till kommuner och övergångsregler under åren 1993 och 1994 för detta bidrag (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345 och prop. 1992/93:36, bet. 1992/93:FiU2, rskr. 1992/93:1-19). De huvudsakliga motiven för övergångsreglerna är dels att undvika alltför stora förändringar i enskilda kommuners bidrag, dels att åstadkomma en successiv infasning av det nya utjämningsbidraget.

Övergångsreglerna sätter en maximigräns för storleken på bidragsförändringarna mellan åren under övergångsperioden. Bidragsförändringen år 1993 utgörs av skillnaden mellan nytt utjämningsbidrag år 1993 och ett referensbidrag. Referensbidraget motsvarar vad kommunen skulle fått i de tidigare systemen minskat med en samhällsekonomiskt motiverad indragning. Bidragsförändringen får uppgå till maximalt 1,5 % av summan av kommunens referensbidrag och inkomster av kommunalskattemedel för år 1993. För år 1994 utgörs bidragsförändringen av

skillnaden mellan utjämningsbidraget för år 1994 före övergångsregler och utjämningsbidraget år 1993 efter övergångsregler. Bidragsförändringen får maximalt uppgå till 3 % av summan av kommunens inkomster av kommunalskattemedel för år 1994 och utjämningsbidrag efter övergångsregler för år 1993.

Den utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader som sker inom ramen för det nuvarande utjämningsbidraget har varit och är utsatt för omfattande kritik. En särskild utredare har som jag tidigare nämnt tillkallats (dir. 1992:77) med uppgift att utveckla principer och metoder för kostnadsutjämning mellan kommuner (Strukturkostnadsutredningen). Utredningen beräknas vara avslutad i juni 1993.

Utredaren har i en skrivelse till Finansdepartementet den 24 februari 1993 (dnr Fi 1246/93) föreslagit att övergångsreglerna för år 1993 bör gälla även år 1994. Anledningen är att de preliminära analyser som har gjorts tyder på väsentliga avvikelser jämfört med den av riksdagen beslutade strukturkostnadsutjämningen.

Efter vad jag erfarit har det fortsatta arbetet stärkt utredarens slutsatser. Jag delar utredarens uppfattning att det är olämpligt att låta nuvarande strukturkostnadsindex få ännu större genomslag år 1994 om utredningen kan komma att leda till beslut fr.o.m. år 1995 som innebär betydande omfördelningar jämfört med de principer för kostnadsutjämning som nu gäller. På grund härav bör bidragsförändringen för år 1994 maximalt få uppgå till 1,5 % av summan av kommunens referensbidrag och inkomster av kommunalskattemedel för år 1994 dvs. i princip en "frysning" av 1993 års bidragsregler.

7.4.4 Slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1992

De förändringar som skall regleras mellan staten och kommunsektorn för år 1994 skall inte påverka den s.k. nivåjusteringen i slutavräkningen avseende år 1992. En korrigering med de totala ekonomiska regleringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget (och därmed uppräkningsfaktorn) bör därför göras av slutavräkningen avseende år 1992, på samma sätt som gjordes för slutavräkningen avseende år 1991 (prop. 1992/93:
123). Jag avser att i höst återkomma med förslag om hur slutavräkningen avseende år 1992 skall hanteras. Jag kommer då också att lämna förslag till de övriga regleringar som skall göras i slutavräkningen (jfr prop. 1992/93:36 och 1992/93:123).

7.4.5 Skatteväxlingar

I min anmälan till prop. 1992/93:36 uttalade jag avsikten att vid en senare tidpunkt återkomma med ett förslag till lösning på problemet med att utjämningssystemen för kommuner resp. landsting i vissa fall motverkar skatteväxlingar i samband med huvudmannaskapsförändringar.

Anledningen till problemet är att utjämningssystemet för kommunerna och skatteutjämningssystemet för landstingen är olika utformade. Detta leder till att landstingen i vissa län har en högre garanterad skattekraft än

den garantinivå som gäller för kommunerna. I andra län gäller motsatsen. Skillnaderna i garanterad skattekraft utgör en komplikation vid skatteväxlingar eftersom bidragsförändringen för landstinget inte blir densamma som den sammantagna förändringen för kommunerna i länet. Till detta kommer att kostnads- och intäktsökningarna vid ett uppgiftsövertagande fördelar sig ojämnt mellan kommunerna inom ett län. Det sistnämnda problemet kan dock med stöd av gällande lagstiftning lösas genom mellankommunala utjämningar som kommunerna själva kommer överens om.

Jag har övervägt olika metoder att lösa det beskrivna problemet och kan konstatera att det inte finns någon riktigt bra lösning beroende på de båda systemens olika konstruktion och på de stora skillnaderna i garanterad skattekraft för landstinget respektive kommunerna i vissa län. Som jag i det föregående har nämnt bör en särskild utredare med uppgift att se över skatteutjämningssystemet för landstingen tillkallas. I det arbetet bör även ingå att söka finna en långsiktig lösning på skatteväxlingsproblematiken.

Fram till dess att en sådan långsiktig lösning kan genomföras är det angeläget att inte önskvärda förändringar av ansvarsfördelningen mellan landsting och kommuner motverkas. Mot bakgrund av den nämnda utredningen är jag dock inte nu beredd att föreslå några genomgripande ändringar i systemen.

Såvida inte annat beslutas av statsmakterna bestämmer landstingen och kommunerna själva på vilken nivå en skatteväxling skall göras. Däremot är det regeringen som beslutar om att ändra de skattesatser som skall användas vid beräkning av skatteutjämningsbidragen till landstingen respektive utjämningsbidragen till kommunerna. För de skatteväxlingar som nu kan bli aktuella bör utgångspunkten för fastställande av dessa skattesatser vara hittillsvarande tillämpning. Denna innebär att vid en skatteväxling ändras den högsta skattesats som får användas vid beräkningen av skatteutjämningsbidraget för det berörda landstinget motsvarande skatteväxlingssatsen. På motsvarande sätt ändras den länsvisa enhetliga skattesatsen som används vid beräkningen av utjämningsbidraget till kommunerna med 95 % av skatteväxlingssatsen.

Dessutom finns enligt särskild lagstiftning också möjlighet att reglera en huvudmannaskapsförändring ekonomiskt genom att den huvudman som lämnar ifrån sig uppgifter behåller beskattningsrätten och i stället lämnar bidrag till den nye huvudmannen.

Om den nämnda utredningen skulle leda till beslut som ändrar förutsättningarna för redan genomförda eller nu förestående skatteväxlingar är det, under förutsättning att landsting och kommuner är överens, möjligt att göra en kompletterande skatteväxling.

7.5 Övriga frågor

7.5.1 De kyrkliga kommunerna och folkbokföringsreformen

Min bedömning: Ytterligare skattesänkningar bör kunna göras av kyrkliga kommuner motsvarande kostnadsminskningar på grund av att kyrkan inte längre handhar folkbokföringen.

Skälen för min bedömning: Den 1 juli 1991 överfördes folkbokföringen till skattemyndigheterna. På några års sikt bedömdes förändringen medföra en årlig kostnadsminskning för de kyrkliga kommunerna på ca 300 miljoner kronor (prop. 1990/91:100 bil. 9). Det motsvarar en minskning av utdebiteringen med i genomsnitt ca 4 öre per skattekrona. I min anmälan till förra årets budgetproposition framförde jag åsikten att de kyrkliga kommunerna inte skall ta ut skatt för uppgifter man inte längre handhar och att de minskade kostnaderna skall resultera i ett minskat skatteutttag hos dessa kommuner. Denna uppfattning delades av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund som rekommenderade berörda kyrkliga kommuner att sänka skatten. Jag anförde vidare att om sådan skattesänkning inte sker bör regeringen överväga särskilda åtgärder.

Jag kan nu konstatera att skattesänkningar har gjorts under åren 1992 och 1993 motsvarande i genomsnitt drygt 1 öre per skattekrona. Jag anser att de kyrkliga kommuner som har fått minskade kostnader till följd av folkbokföringsreformen men ännu inte sänkt sina skattesatser motsvarande kostnadsminskningen bör göra detta nästkommande budgetår. I denna fråga har överläggningar ägt rum med Svenska kyrkans centralstyrelse och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Därvid har överenskommits att förbundet skall upprepa rekommendationen om skattesänkning till de kyrkliga kommuner som inte sänkt sina skattesatser motsvarande kostnadsminskningen till följd av folkbokföringsreformen. Jag utgår ifrån att denna överenskommelse leder till sådana skattesänkningar.

7.5.2 Statligt lån till Haninge kommun

Mitt förslag: Haninge kommun erhåller lån av staten med högst 350 miljoner kronor. Regeringen bemyndigas att utforma de närmare villkoren för lånet.

Skälen för mitt förslag: Haninge kommun har lämnat in en skrivelse av den 22 mars 1993 till regeringen (dnr Fi 1759/93). Till skrivelsen har bilagts kommunfullmäktiges protokoll i ärendet och en rapport som överlämnats till kommunen av landshövdingen i Stockholms län. Av protokollet framgår att kommunfullmäktige till alla delar ställer sig

bakom rapporten, som innehåller förslag till sanering av ekonomin för kommunen och dess bostadsstiftelse Haningehem. Med de förslagen som grund har kommunen hemställt om ett lån på 350 miljoner kronor med en löptid om 10 år. Kommunen vill vidare att lånet skall vara amorteringfritt under löptiden och löpa utan ränta till den 1 oktober 1996, varvid förnyad prövning skall ske av räntevillkoren.

Kommunens önskan om ett lån föranleds av att Haningehem inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser och att kommunen därmed successivt kommer att behöva infria borgensåtaganden som ingåtts för bostadsstiftelsens räkning. Kommunen anser sig sakna möjlighet att fullt ut infria dessa åtaganden. Enligt rapporten beräknas Haningehems låneskulder till 3,3 miljarder kronor och kommunen har tecknat borgen för samtliga lån.

För att sanera såväl bostadsstiftelsens som kommunens ekonomi föreslås i rapporten vissa åtgärder som har godkänts av kommunfullmäktige. Dessa innebär i korthet att kommunen övertar skulder från stiftelsen och täcker underskott på sammanlagt 1,3 miljarder kronor. För att klara denna för kommunen tillkommande skuld föreslås i rapporten bl.a. försäljning av anläggningstillgångar, särskild uppgörelse med vissa av långivarna samt det nyss nämnda sökta statliga lånet. Dessutom krävs enligt rapporten att ett tidigare beslutat besparingsprogram för åren 1993-1995 genomförs och att kommunalskatten höjs.

Jag gör följande bedömning. Varje kommun måste själv ta ansvar för sin ekonomi och hushålla med de resurser den har till sitt förfogande. Detta har inte minst markerats i den nya kommunallagen genom att kommuner och landsting getts ökad ekonomisk frihet och därmed också ett större ansvar. Min utgångspunkt är alltså att varje kommun själv skall reda ut sina ekonomiska problem.

Haninge kommun har i likhet med ett antal andra kommuner en hårt ansträngd ekonomi vilket i och för sig inte borde föranleda några särskilda åtgärder från statens sida. Det som gör kommunens situation speciell är att kommunen på grund av att man måste infria stora borgensåtaganden har hamnat i ett akut ekonomiskt trångmål, som man enligt min bedömning på kort sikt inte kan klara av utan att särskilda insatser görs. Kommunen har fattat ett principbeslut om ett åtgärdspaket för att reda ut den uppkomna situationen.

När det sedan gäller framställningen om ett statligt lån föreslår jag att kommunen erbjuds ett lån på följande villkor.

Som grundläggande förutsättning gäller att lånet skall användas för att lösa in andra lån. Lånebeloppet är högst 350 miljoner kronor. Engångsutbetalning görs så snart vederbörliga beslut är fattade. Löptiden bestäms till 10 år och räntan är marknadsmässig, dvs. motsvarande statens upplåningskostnader. Räntan erläggs årligen i efterskott, men under de tre första åren av lånets löptid bör den årliga räntan kunna läggas till kapitalet och räntebeläggs då på samma sätt som skulden i övrigt. Återbetalning av lånet sker med årlig rak amortering i efterskott fr.o.m. sjätte året av lånets löptid.

7.6 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Finansdepartementet upprättas förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:1590) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1993,
2. lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994,
3. lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6.4.*

Förslaget under 2 avser i och för sig en fråga som kan anses falla inom Lagrådets granskningsområde. Ett remissförfarande skulle emellertid fördröja lagstiftningsfrågan så att avsevärt men skulle uppkomma med hänsyn till att förslaget utgör en integrerad del av de olika förslagen om den ekonomiska politiken.

Förslagen under 1 och 3 avser sådana frågor där Lagrådets yttrande inte behöver inhämtas.

7.7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1590) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1993,
2. anta förslaget till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994,
3. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner
4. till *Lån till kommuner* för budgetåret 1993/94 under sjunde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag på 350 000 000 kr,
5. bemyndiga regeringen att utforma de närmare lånevillkoren under reservationsanslaget *Lån till kommuner* (avsnitt 7.5.2),

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om

6. den kommunala sektorns anpassning till det samhällsekonomiska läget och den samhällsekonomiska utvecklingen (avsnitten 7.2.1 och 7.2.2),
7. översynen av avgiftsfinansieringen (avsnitt 7.2.3),
8. förändringen av skatte- och bidragssystemet (avsnitt 7.3.3),
9. de kyrkliga kommunerna och folkbokföringsreformen (avsnitt 7.5.1).

7.8 Bidrag och ersättningar till kommunerna

Som jag tidigare har redogjort för idag har den kommunala sektorn som helhet i jämförelse med andra sektorer i samhället, acceptabla ekonomiska förhållanden fram till innevarande år. Förhållandena kan dock variera kraftigt mellan enskilda kommuner och landsting. Det finns inte förutsättningar att sanera de offentliga finanserna enbart genom reduktion av statens konsumtion och transfereringar. Detta innebär att tilldelningen av resurser till kommuner och landsting måste utvecklas mycket restriktivt. Ett mycket stort ansvar vilar på statsmakterna vad gäller att fastställa stabila finansiella förutsättningar. Handlingsutrymmet för kommuner och landsting kommer till stor del att bestämmas av möjligheterna att effektivisera och avgiftsfinansiera.

7.8.1 Skatteutjämningsavgift

Bestämmelser om skatteutjämningsavgift för landsting finns i lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift och förordningen (1992:679) om skatteutjämningsavgift.

Skatteutjämningsavgiften uppgick år 1992 till 1:15 kr/skr för kommuner och 0:92 kr/skr för landsting. För kommuner avskaffades skatteutjämningsavgiften år 1993 och för landstingen sänktes den till 0:40 kr/skr. De landstingsfria kommunerna erlägger inte någon avgift. Som chefen för Socialdepartementet och jag anförde i 1992 års kompletteringsproposition måste nuvarande system för vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen göras om för att skatteutjämningsavgiften för landstingen skall kunna tas bort fr.o.m. år 1994. Statsrådet Könberg har tidigare i dag aviserat att efter sommaren återkomma med ett mer detaljerat förslag om förändringar av det nuvarande systemet för vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen. Erforderliga förändringar avses kunna träda i kraft fr.o.m. den 1 januari 1994. Ett sådant förslag avses leda till att finansieringsansvaret och därmed administrationen för de försäkringsanslutna läkarna och sjukgymnasterna förs över till sjukvårdshuvudmännen fr.o.m. år 1994.

Jag avser att i anslutning till att det detaljerade förslaget läggs fram återkomma med lagförslag om att skatteutjämningsavgiften skall avskaffas fr.o.m. år 1994.

7.8.2 Finansiering av skatteutjämningsbidrag till landsting

Skatteutjämningsbidragen till landstingen följer automatiskt skatteunderlagets förändringar, eftersom de är knutna till medelskattekraften.

Mellan åren 1993 och 1994 beräknas ökningen till ca 175 miljoner kronor. Liksom tidigare år bör denna ökning finansieras av landstingen själva. Som jag anförde i 1992 års kompletteringsproposition bör detta ske antingen genom att vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen minskas eller att nivån på grundgarantierna i skatteutjämningssystemet sänks. Mot bakgrund av den utredning jag tidigare har nämnt beträffande

bidragssystemen gör jag dock bedömningen att ökningen av skatteutjämningsbidragen mellan åren 1993 och 1994 bör regleras genom att landstingsskattemedlen minskas med ett visst belopp per invånare (se avsnitt 7.4.2).

7.8.3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner

Från sjunde huvudtitelns anslag Statligt utjämningsbidrag till kommuner betalas statligt utjämningsbidrag till kommunerna enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner. Ytterligare föreskrifter för bidragsgivningen finns i förordningarna (1992:1591) om statligt utjämningsbidrag till kommuner och (1992:678) om skattesatser vid beräkning av skatteutjämningsbidrag och statligt utjämningsbidrag.

Utjämningsbidraget till kommuner fastställs kalenderårsvis. Anslaget för budgetåret 1993/94 innefattar kostnaden för utjämningsbidrag jämte övergångsregler för andra halvåret 1993 och första halvåret 1994. I årets budgetproposition angavs den totala bidragsramen för år 1993 till 40 128 miljoner kronor och för år 1994 till 40 273 miljoner kronor. För budgetåret 1993/94 beräknade jag preliminärt kostnaderna för bidrag från detta anslag till 40 200,5 miljoner kronor.

Jag redovisar nu förslag till förändringar som avses genomföras under budgetåret 1993/94, men som inte är beaktade i 1993 års budgetproposition och som i enlighet med finansieringsprincipen bör påverka bidragsramen för år 1994. Ytterligare förändringar kan behöva göras till följd av kommande riksdagsbeslut eller andra förändringar som föranleder en justering av bidragsramen. Regeringen avser att slutligt fastställa bidragets storlek i december 1993.

Riksdagen har fattat beslut om omläggning av statens stöd till bostadsfinansiering (prop. 1991/92:56, bet. 1991/92:BoU9, rskr. 1991/92:75). Denna omläggning medför att kommunernas uppgifter att förmedla ansökningar om lån och bidrag för bostadsfinansieringsändamål upphör. Omläggningen skall vara helt genomförd den 1 juli 1993. Den besparing som kommunsektorn som helhet gör till följd av denna omläggning beräknas uppgå till 100 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. Som regeringen tidigare anfört (se prop. 1992/93:172) bör denna besparing regleras i enlighet med finansieringsprincipen. Av tekniska och praktiska skäl är det dock inte lämpligt att ändra ramen för utjämningsbidraget under löpande budgetår. Regleringen för andra halvåret 1993 görs genom att kommunalskattemedlen minskas med ett visst belopp per invånare i kommuner (se avsnitt 7.4.1). För år 1994 bör dock bidragsramen minskas med 100 miljoner kronor.

Regeringen har i propositionen om administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer m.m. (prop. 1992/93:174) föreslagit att ansvaret för bostadsbidragen och administrationen av dessa skall föras över från kommunerna till de allmänna försäkringskassorna fr.o.m. den 1 januari 1994. En ekonomisk reglering avseende bostadsbidragen skall göras mellan staten och kommunerna till följd av att staten övertar ansvaret. Dels skall en engångsvis återreglering från kommunerna till staten göras

avseende statsbidraget för bostadsbidrag under verksamhetsåret 1993 (se avsnitt 7.4.2). Dels skall en permanent återföring göras genom en minskning av utjämningsbidraget till följd av förstatligandet av bostadsbidragen fr.o.m. år 1994. Den permanenta återföringen kan nu beräknas till 785 miljoner kronor.

Med anledning av förslagen i propositionen Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) skall också en reglering göras gentemot kommuner. Reformen avses träda i kraft den 1 januari 1994. Kommunerna befrias från uppgifter för personlig assistans och åläggs samtidigt nya skyldigheter för avlösar- och ledsagarservice, korttidstillsyn och kontaktpersoner. Därmed beräknas kommunernas kostnader netto minska med 1 650 miljoner kronor.

I årets budgetproposition anmälde chefen för Kulturdepartementet att det principiella kostnadsansvaret för grundskolan för de asylsökande barnen också i fortsättningen skall ligga på staten. Skolgången för asylsökande barn som bor på förläggning kommer att bekostas av Statens invandrarverk enligt en ny ordning. Utjämningsbidraget minskas därför fr.o.m. år 1994 med 65 miljoner kronor vilket motsvarar det beräknade beloppet för detta ändamål.

Chefen för Kommunikationsdepartementet har tidigare idag föreslagit att kommunerna skall ta över ansvaret för riksfärdtjänsten fr.o.m. årsskiftet 1993/94. Kommunerna bör i så fall under budgetåret 1993/94 tillföras ytterligare 57 miljoner kronor till följd av kommunaliseringen. Utjämningsbidraget år 1994 ökar således med helårsbeloppet 114 miljoner kronor.

Riksdagen har godkänt att den statliga delen av finansieringen av gymnasiereformen inleds budgetåret 1993/94 (bet. 1991/92: Ubu10, rskr. 1991/92:190). I årets budgetproposition tillfördes därför utjämningsbidraget för år 1994 483 miljoner kronor. Budgetåret 1994/95 skall ytterligare 300 miljoner kronor. tillskjutas, vilket innebär att utjämningsbidraget för år 1994 bör ökas med 150 miljoner kronor.

I prop. 1992/93:230 om valfrihet i skolan har regeringen föreslagit att det offentliga stödet till fristående gymnasieskolor med utbildningar som kan anses motsvara gymnasieskolans utbildning på nationella program eller specialutformade program skall lämnas av hemkommun. Regeringen kommer under budgetåret 1993/94 att pröva vilka fristående gymnasieskolor som anses uppfylla dessa krav. Förändringen av bidragsgivningen föreslås träda i kraft från och med budgetåret 1994/95 och det tillkommande beloppet uppskattas till 34 miljoner kronor. För år 1994 inräknas hälften av detta belopp, dvs. 17 miljoner kronor i utjämningsbidraget.

Med utgångspunkt i den tidigare bidragsramen 40 273 miljoner kronor (inkl. övergångsregler) för år 1994 och vad jag i övrigt har redovisat beräknar jag således preliminärt bidragsramen för år 1994 till 37 954 miljoner kronor (inkl. övergångsregler).

I 1993 års budgetproposition angavs den totala bidragsramen för år 1993 till 40 128 miljoner kronor (inkl. övergångsregler) och för år 1994 beräknar jag nu preliminärt bidragsramen för år 1994 till 37 954 miljoner

kronor. För budgetåret 1993/94 beräknar jag således kostnaderna för bidrag från detta anslag till 39 041 miljoner kronor. I budgetpropositionen angavs anslagsbehovet till 40 200,5 miljoner kronor.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under sjunde huvudtitelns förslagsanslag *Statligt utjämningsbidrag till kommuner* för budgetåret 1993/94 anvisa ett belopp som är 1 159 500 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1992/93:100 bil.8.

1 Förslag till

Lag om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Skattereduktion enligt denna lag medges ägare till bostadshus, eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall likställas med ägare och som haft kostnader eller utgifter som avses i 2 § första stycket.

I fråga om handelsbolag och dödsbon som vid inkomsttaxeringen behandlas som handelsbolag, tillkommer rätten till skattereduktion i stället delägarna.

Med bostadshus avses byggnad som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhus eller hyreshus, i fråga om hyreshus dock endast till den del detta avser en värderingsenhet för bostäder.

Underlag för skattereduktion

2 § Underlaget för skattereduktionen är kostnader för reparation och underhåll samt utgifter för om- och tillbyggnad av bostadshus.

I underlaget inräknas inte utgifter för material och inte värdet av arbete som utförts av ägaren. I underlaget inräknas inte heller kostnader eller utgifter för vilka beviljats statligt räntebidrag, statligt bidrag till åtgärder mot radon i egnahem samt stöd från statens fond för fukt- och mögelskador.

3 § Skattereduktion medges endast för arbete som har utförts under tiden 15 februari 1993 - 31 december 1994 och som har betalats senast den 15 februari 1995. Vidare skall underlaget för skattereduktionen uppgå till sammantaget minst 2 000 kronor.

För arbete som påbörjas den 1 april 1993 eller senare gäller att skattereduktion medges endast om arbetet utförts av näringsidkare som innehar F-skattebevis antingen när ersättningen för arbetet bestäms eller när den betalas ut.

Skattereduktionens storlek

4 § För småhus uppgår skattereduktionen till 30 procent av underlaget till den del det sammantaget under den i 3 § första stycket angivna tidsperioden inte överstiger 35 000 kronor per taxeringsenhet.

För hyreshus uppgår skattereduktionen till 30 procent av underlaget. Skattereduktionen får dock sammantaget under den i 3 § första stycket angivna tidsperioden inte överstiger 20 000 kronor per taxeringsenhet eller ett belopp motsvarande tre gånger den fastighetsskatt som beräknats för fastigheten kalenderåret 1993, om detta belopp är högre.

I fråga om småhus som ägs av bostadsföretag som avses i 2 § 7 mom. första stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt får vad som gäller i fråga om hyreshus tillämpas om skattereduktionen därigenom blir högre.

Skattereduktion för en delägare till en fastighet utgör högst så stor andel av den totala skattereduktionen för fastigheten som svarar mot hans andel i fastigheten.

Ansökan

5 § Ansökan om skattereduktion görs skriftligen hos skattemyndigheten.

Sedan skattemyndigheten fattat beslut i ärendet får en ny ansökan inte prövas förrän efter utgången av år 1994 om inte ytterligare utgifter på minst 1 000 kronor som utgör underlag för skattereduktion uppkommit.

6 § Ansökningen skall innehålla uppgift om

1. sökandens personnummer eller organisationsnummer,
2. fastighetens beteckning,
3. sökandens andel i fastigheten,
4. det arbete som utförts på fastigheten och när arbetet utförts,
5. underlaget för skattereduktionen,
6. organisationsnummer eller personnummer för den som utfört arbetet,
7. försäkran att sådant stöd som avses i 2 § andra stycket andra meningen inte beviljats samt
8. förvärv och vem fastigheten förvärvats från om fastigheten förvärvats under åren 1993 eller 1994.

Till ansökningen skall fogas kopia av faktura eller motsvarande av vilken framgår det arbete som utförts, utgift för arbetet och uppgift om utgift för material samt uppgift om när betalning skett.

7 § Ägs fastigheten av ett handelsbolag eller av dödsbo som vid inkomsttaxeringen behandlas som handelsbolag skall av ansökningen framgå hur skattereduktionen skall fördelas mellan dess ägare.

8 § Beviljas sådant stöd som avses i 2 § andra stycket andra meningen efter det att ansökan om skattereduktion lämnats in skall sökanden, inom en månad från den dag stödet beviljades, anmäla detta till skattemyndigheten.

9 § Om en fastighet har bytt ägare och därför flera är berättigade till skattereduktion enligt denna lag skall den vars ansökan först kom in till skattemyndigheten i första hand medges skattereduktion. Kom ansökningarna in samtidigt skall skattereduktionen fördelas mellan sökandena i förhållande till storleken av de sökandes underlag för skattereduktion.

10 § Ansökan enligt 5 § skall ha kommit in till skattemyndigheten senast den 28 februari 1995.

Skattereduktion på grundval av ansökan som kommit in senast den 28

februari 1994 avräknas vid 1994 års taxering och i annat fall vid 1995 års taxering.

Beslut

11 § Beslut i ärende enligt denna lag fattas av den eller de skattemyndigheter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksskatteverket bestämmer.

Omprövning av beslut m.m.

12 § Skattemyndighetens beslut enligt denna lag får omprövas, förutom i fall som anges i förvaltningslagen (1986:223), om sökanden lämnat oriktig uppgift eller efter det att beslut meddelats beviljats sådant stöd som avses i 2 § andra stycket andra meningen.

Sådan omprövning får ske intill utgången av femte kalenderåret efter det då beslutet om skattereduktion meddelades.

13 § Beslut av skattemyndigheten får överklagas av sökanden till länsrätten i det län där skattemyndigheten är belägen inom tre veckor från det att han fått del av beslutet. Skattemyndighetens beslut får överklagas av Riksskatteverket inom tre veckor från dagen för beslutet.

Det allmännas talan i länsrätt och kammarrätt förs av skattemyndigheten och i Regeringsrätten av Riksskatteverket.

14 § Den som vid ansökan om skattereduktion uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift döms om uppgiften för honom eller den han företräder är ägnad att leda till skattereduktion med för högt belopp till böter eller fängelse i högst sex månader, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

15 § Bestämmelser om registrering av uppgifter och beslut enligt denna lag finns i skatteregisterlagen (1980:343).

Jämkning

16 § Skattereduktion enligt denna lag skall inte beaktas vid beräkning av preliminär skatt eller jämkning av sådan skatt. Jämkning av sjömansskatt får dock ske som för skattereduktion på grund av underskott av kapital enligt 12 § 4 mom. lagen (1958:295) om sjömansskatt i fråga om skattskyldiga som skall betala sådan skatt.

17 § I fråga om skattereduktion enligt denna lag tillämpas vad som gäller om skattereduktion enligt 2 § 4 mom. uppbördslagen (1953:272) om inte annat är föreskrivet. Skattereduktion enligt denna lag tillgodoräknas den skattskyldige före skattereduktion enligt uppbördslagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2 Förslag till

Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

Härigenom föreskrivs att 1 och 7 §§ skatteregisterlagen (1980:343)[1] skall ha följande lydelse.

1 §[2]

För de ändamål som anges i denna paragraf skall med hjälp av automatisk databehandling föras ett centralt skatteregister för hela riket och ett regionalt skatteregister för varje län.

Registren skall användas vid beskattning för

1. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter beträffande fysiska och juridiska personer,

2. planering, samordning och uppföljning av revisions- och annan kontrollverksamhet,

3. taxering enligt taxeringslagen (1990:324) samt bestämmande av pensionsgrundande inkomst,

4. bestämmande och uppbörd av skatt enligt uppbördslagen (1953:272), lagen (1968:430) om mervärdeskatt, lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter samt lagen (1951:763) om statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst.

Registren skall dessutom användas för avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.	Registren skall dessutom användas för avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter *och för bestämmande av skattereduktion enligt lagen (1993:000) om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus.*

Det centrala skatteregistret skall också användas för utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och för Riksskatteverkets tillsyn enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.

7 §[3]

För fysisk och juridisk person får, utöver de uppgifter som anges i 5 och 6 §§, det centrala skatteregistret innehålla följande uppgifter.

1. Sådana uppgifter om ägarförhållandena i fåmansföretag, företag som enligt 3 § 12 mom. nionde stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall behandlas som fåmansföretag, fåmansägt handelsbolag och

[1]Lagen omtryckt 1983:143.
[2]Senaste lydelse 1991:1920.
[3]Senaste lydelse 1992:1190.

och dotterföretag som avses i 2 kap. 16 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.

2. Uppgifter angående avslutad revision, verkställt taxerings- eller mervärdeskattebesök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen (1990:324) eller 26 a § lagen (1968:430) om mervärdeskatt. För varje sådan åtgärd får anges tid, art, beskattningsperiod, skatteslag, myndighets beslut om beloppsmässiga ändringar av skatt eller underlag för skatt med anledning av åtgärden samt uppgift huruvida bokföringsskyldighet har fullgjorts.

3. Uppgift om registrering av skyldighet att betala skatt, uppgift om innehav av skattsedel på preliminär skatt, uppgifter om beslut om återkallelse av skattsedel på preliminär F-skatt med angivande av skälenför beslutet, uppgifter som behövs för att bestämma skatt eller avgift enligt uppbördslagen (1953:272), lagen om mervärdeskatt, lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter och lagen (1951:763) om beräkning av statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst samt uppgifter om redovisning, inbetalning och återbetalning av sådana skatter eller avgifter.

4. Uppgift om maskinellt framställt förslag till beslut om beskattning.

5. Uppgift om beslut om anstånd med avgivande av deklaration och med betalning av skatt, dock ej skälen för besluten, samt uppgift om att laga förfall föreligger för underlåtenhet att fullgöra deklarationsskyldighet.

6. Administrativa och tekniska uppgifter som behövs för beskattningen.

7. Uppgifter som skall lämnas i förenklad självdeklaration, allmän självdeklaration enligt 2 kap. 13 § första stycket punkterna 2-4 och andra stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter samt uppgifter som skall lämnas enligt 2 kap. 25 § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter.

8. Uppgift om beslut om beskattning, dock ej skälen för beslutet,uppgift om utmätning enligt 68 § 6 mom. uppbördslagen samt uppgift om anledning till att överskjutande skatt inte helt betalas ut med återbetalningskort.

9. Uppgift om att fordran mot personen registrerats hos kronofogdemyndighet, uppgift om indrivningsresultat, uppgift om beslut om ackord, likvidation eller konkurs samt uppgift om betalningsinställelse.

10. Uppgift om antal anställda och de anställdas personnummer.

11. Uppgift om telefonnummer, särskild adress för skattsedelsförsändelse samt namn, adress och telefonnummer för ombud.

12. Uppgift från kontrolluppgift som enligt 3 kap. lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter skall lämnas utan föreläggande

samt från sådan särskild uppgift som avses i 3 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

13. Uppgift om beteckning, köpeskilling, taxeringsvärde, delvärde, beskattningsnatur, typ av fång och tidpunkt för fånget för fastighet som ägs eller innehas av personen, andelens storlek om fastigheten har flera ägare och övriga uppgifter som behövs för beräkning av statlig fastighetsskatt samt uppgift som behövs för värdering av bostad på fastighet.

14. Uppgift om tid och art för planerad eller pågående revision samt beskattningsperiod och skatteslag som denna avser samt uppgift om tid för planerat taxerings- eller mervärdeskattebesök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen eller 26 a § lagen om mervärdeskatt.

15. Uppgift om postgiro- och bankgironummer, om personen är näringsidkare samt, om fullmakt lämnats för bank- eller postgiro att ta emot skatteåterbetalning på ett konto, datum för fullmakten samt kontots nummer och typ.

16. Uppgift om antal perioder om trettio dagar för vilka den skattskyldige uppburit inkomst som beskattas enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt.

17. Uppgift om omsättning i näringsverksamhet.

18. Uppgifter angående resultat av bruttovinstberäkning, annan beräkning av relationstal eller liknande, skönsmässig beräkning och belopp som under beskattningsåret stått till förfogande för levnadskostnader.

19. Uppgift från centrala bilregistret om innehav av fordon samt om fordonets registreringsnummer, märke, typ och årsmodell.

20. Uppgift för beräkning av skattereduktion för fackföreningsavgift.

20. Uppgift för beräkning av skattereduktion för fackföreningsavgift *och uppgifter enligt 6 § första stycket lagen (1993:000) om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus för bestämmande av skattereduktion enligt samma lag samt uppgift om beslut om sådan skattereduktion.*

21. Uppgift om bosättningsland och tidpunkt för byte av bosättningsland.

22. Uppgifter om antal årsanställda i en koncern i fall som avses i 2 kap. 16 § sista stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter, totalt respektive i Sverige, koncernomsättning och koncernbalansomslutning för koncernmoderföretag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt

Härigenom föreskrivs att 53 § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

53 §[2]

I fall där underrätt fastställt skatt, skall rätten till den skattemyndighet, som enligt 52 § 1 mom. tredje stycket är uppbördsmyndighet, snarast översända till rätten ingiven boupptecknin eller någon annan handling, som sägs i 51 § andra stycket, eller boupptecknin som tillhandahållits rätten jämlikt tredje stycket nämnda paragraf. Därjämte åligger det rätten att, enligt vad regeringen bestämmer, tillställa skattemyndigheten de uppgifter, som fordras för uppbörd av skatten. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning, när överrätt fastställt skatt till ett högre belopp än förut beräknats eller när en skattskyldig vitsordat en anmärkning som framställts av den enligt 64 § 1 mom. förordnade granskningsmyndigheten.

Inbetalning enligt 52 § 1 mom. tredje stycket skall ske till *postgirokonto* hos skattemyndigheten. *Inbetalningen sker kostnadsfritt.* Skatten skall anses vara *erlagd* den dag, då inbetalningskort eller *försändelse innehållande girokort inkommit* till *en postanstalt.*

Inbetalning enligt 52 § 1 mom. tredje stycket skall ske till *konto* hos skattemyndigheten. Skatten skall anses vara *betald* den dag, då inbetalningskort eller *girerings-handlingar kommit in* till *den som förmedlar betalningen.*

Har skatt *icke erlagts* inom föreskriven tid, skall skattemyndigheten, om *ej* annat följer av *vad i* 6 § sista stycket *stadgas*, förordna om uttagande av felande belopp i den ordning som enligt uppbördslagen (1953:272) gäller för indrivning av restförd skatt. Därvid tas dröjsmålsavgift ut enligt 58 § 2-5 mom. lagen. Skattemyndigheten får medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl.

Om skatt *inte betalas* inom föreskriven tid, skall skattemyndigheten, om *inte* annat följer av 6 § sista stycket, förordna om uttagande av felande belopp i den ordning som enligt uppbördslagen (1953:272) gäller för indrivning av restförd skatt. Därvid tas dröjsmålsavgift ut enligt 58 § 2-5 mom. lagen. Skattemyndigheten får medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl.

Handling, som enligt första stycket tillställts skattemyndigheten och som ingivaren äger återfå må skattemyndigheten icke utlämna till denne

[1]Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:857.

[2]Senaste lydelse 1992:625.

förrän skatt, med vars erläggande anstånd ej medgivits, blivit erlagd. Innan handlingen utlämnas, skall den förses med anteckning om beloppet av inbetald skatt.

Handling som avses i 49 a § överlämnas till den skattskyldige sedan skatt, med vars erläggande anstånd ej medgivits, blivit erlagd. Innan handlingen utlämnas, skall den förses med anteckning om beloppet av inbetald skatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2 Förslag till

Lag om ändring i uppbördslagen (1953:272)

Härigenom föreskrivs att 52 och 57 §§ uppbördslagen (1953:272)[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
52 §[2]	
Skatt, som har innehållits genom skatteavdrag, skall betalas in senast den 18 i den uppbördsmånad som infaller närmast efter den månad, då skatteavdraget gjordes genom insättning på *skattepostgirokonto* hos den skattemyndighet som avses i 2 a § andra stycket. Inbetalning från landsting och kommun skall dock, såvitt gäller preliminär A-skatt, ske genom avräkning mot fordran enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.	Skatt, som har innehållits genom skatteavdrag, skall betalas in senast den 18 i den uppbördsmånad som infaller närmast efter den månad, då skatteavdraget gjordes genom insättning på *konto* hos den skattemyndighet som avses i 2 a § andra stycket. Inbetalning från landsting och kommun skall dock, såvitt gäller preliminär A-skatt, ske genom avräkning mot fordran enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
Sådan preliminär eller kvarstående skatt, som inte har innehållits genom skatteavdrag samt tillkommande skatt skall betalas genom insättning på *skattepostgirokonto* hos den skattemyndighet till vilken skatten skall betalas enligt skattsedel.	Sådan preliminär eller kvarstående skatt, som inte har innehållits genom skatteavdrag samt tillkommande skatt skall betalas genom insättning på *konto* hos den skattemyndighet till vilken skatten skall betalas enligt skattsedel.
Insättning enligt första eller andra stycket kan göras också genom inbetalning hos de banker, med vilka regeringen har träffat avtal därom.	
Om den som har innehållit skatt eller skattskyldig inte vet till vilken skattemyndighet inbetalning skall göras, skall skatten *sättas in på skattepostgirokonto hos* skattemyndigheten i det län där den som har innehållit skatten respektive den skattskyldige är bosatt.	Om den som har innehållit skatt eller skattskyldig inte vet till vilken skattemyndighet inbetalning skall göras, skall skatten *betalas in till* skattemyndigheten i det län där den som har innehållit skatten respektive den skattskyldige är bosatt.

[1] Lagen omtryckt 1991:97.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:771.
[2] Senaste lydelse 1992:680.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Betalas skatt genom girering *från postgirokonto* skall skatten anses vara inbetald den dag då gireringshandlingarna kom in till *postanstalt. Statlig myndighet, som använder det centrala redovisningssystemet (system S) för betalning av skatt, skall anses ha betalt den dag då uppdrag att betala skatten sändes till redovisningscentral i systemet.*	*Om* skatt *betalas* genom girering skall skatten anses vara inbetald den dag då gireringshandlingarna kom in till *den som förmedlar betalningen.*
Inbetalning av skatt sker kostnadsfritt.	
57 §	
Postverket redovisar inbetald skatt och arbetsgivaravgifter som uppbärs enligt lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare till skattemyndigheten.	*Den som förmedlar betalningen* redovisar inbetald skatt och arbetsgivaravgifter som uppbärs enligt lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare till skattemyndigheten.

Skattemyndigheten skall i den ordning som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer anteckna inbetald skatt för varje skattskyldig samt upprätta restlängd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt

Härigenom föreskrivs att 14 § 1 mom. lagen (1958:295) om sjömansskatt[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
1 mom.[2] Det åligger redare att till sjömansskattekontoret för varje period om två månader, räknat från beskattningsårets början, inbetala och redovisa under perioden innehållen sjömansskatt.	
Redovisning av skatten skall ske i den ordning Riksskatteverket bestämmer.	
För varje redovisningsperiod utom november-december skall redaren senast den sista dagen i andra månaden efter periodens utgång å sjömansskattekontorets *postgirokonto insätta* den skatt som skall inbetalas. För redovisningsperioden november-december skall inbetalning ske senast den 15 därpå följande februari. Sjömansskattekontoret får efter därom gjord framställning bevilja anstånd med skattens inbetalning och redovisning, i regel dock högst en månad. Anstånd för redovisningsperioden november-december får beviljas endast om synnerliga skäl föreligger.	För varje redovisningsperiod utom november-december skall redaren senast den sista dagen i andra månaden efter periodens utgång *sätta in* den skatt som skall inbetalas *på* sjömansskattekontorets *konto*. För redovisningsperioden november-december skall inbetalning ske senast den 15 därpå följande februari. Sjömansskattekontoret får efter därom gjord framställning bevilja anstånd med skattens inbetalning och redovisning, i regel dock högst en månad. Anstånd för redovisningsperioden november-december får beviljas endast om synnerliga skäl föreligger.
Inbetalning av sjömansskatt sker kostnadsfritt.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

[1] Lagen omtryckt 1970:933.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:777.
[2] Senaste lydelse 1978:916.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt

Härigenom föreskrivs att 44 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	44 §
Inbetalning av skatt *sker utan kostnad för den skattskyldige och* anses ha skett den dag inbetalningskort eller *försändelse som innehåller gireringskort inkommit* till *postanstalt.*	Inbetalning av skatt anses ha skett den dag inbetalningskort eller *gireringshandlingar kommit in* till *den som förmedlar betalningen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

[1]Lagen omtryckt 1990:576.

5 Förslag till

Lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624)

Härigenom föreskrivs att 19 § kupongskattelagen (1970:624)[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §[2]	
Kupongskatt skall betalas genom insättning på särskilt *postgirokonto*. Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller *försändelse, som innehåller gireringskort, inkommit* till *postanstalt*.	Kupongskatt skall betalas genom insättning på särskilt *konto*. Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller *girerings-handlingar kommit in* till *den som förmedlar betalningen*.
Inbetalas kupongskatt *ej* inom den tid som anges i 8 eller 15 § eller i den ordning som anges i första stycket, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt 58 § 2-5 mom. uppbördslagen (1953:272).	*Om* kupongskatt *inte betalas* inom den tid som anges i 8 eller 15 § eller i den ordning som anges i första stycket, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt 58 § 2-5 mom. uppbördslagen (1953:272).

Beskattningsmyndigheten får medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

[1]Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:996.
[2]Lydelse enligt prop. 1992/93:196.

6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
2 §	
Skatten betalas genom insättning på ett särskilt *postgirokonto utan kostnad för den skattskyldige.* Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda *postgirokontot.*	Skatten betalas genom insättning på ett särskilt *konto.* Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda *kontot.*

Skattebelopp som för en redovisningsperiod eller en skattepliktig händelse understiger femtio kronor skall inte betalas in.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

7 Förslag till

Lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327)

Härigenom föreskrivs att 58 § fordonsskattelagen (1988:327)[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
58 §	
Skatten betalas genom insättning på särskilt *postgirokonto utan kostnad för den skattskyldige.*	Skatten betalas genom insättning på särskilt *konto.*
Inbetalning anses ha skett den dag *inbetalningskortet* eller *försändelse som innehåller girerings-handling* kommit in till *postkontor.*	Inbetalning anses ha skett den dag *inbetalningskort* eller *gireringshandlingar* kommit in till *den som förmedlar betalningen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

[1]Senaste lydelse av lagens rubrik 1992:1440.

8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 §[1]
Banken skall betala skatten till Skattemyndigheten i Kopparbergs län inom den tid som anges i 6 §. Betalning skall göras genom insättning på särskilt *postgirokonto*. Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller *försändelse, som innehåller gireringskort, inkommit* till *postanstalt. Inbetalning av skatt sker kostnadsfritt.*	Banken skall betala skatten till Skattemyndigheten i Kopparbergs län inom den tid som anges i 6 §. Betalning skall göras genom insättning på särskilt *konto*. Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller *gireringshandlingar kommit in* till *den som förmedlar betalningen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

[1]Lydelse enligt prop. 1992/93:196.

Sverige och den ekonomiska och monetära unionen

Sammanfattning av rapporten Ds 1992:116

Övergången till EMU:s slutfas

Begreppen "valutaunion" och "EMU" används synonymt för att beteckna den monetära delen av EMU:s slutfas.

En ökad ekonomisk konvergens mellan medlemsländerna anses vara nödvändig för att undvika spänningar i EMU:s slutfas. Proceduren för övergången till fas tre är därför upphängd kring begreppet "konvergenskriterier". Som ett villkor för deltagande i EMU:s slutfas skall länderna ha uppnått en låg och stabil prisutveckling och stabila växelkursrelationer inom ramen för växelkursmekanismen ERM, samt inte ha alltför stora underskott i de offentliga finanserna (ERM är den viktigaste delen av EG:s nuvarande valutasamarbete (EMS). Hållbarheten i denna utveckling förutsätts avspeglad i nivån på de långa räntorna. Kriterierna preciseras närmare i ett protokoll till Maastricht-överenskommelsen:

* inflationstakten får under året före examinationen inte vara mer än 1,5 procentenheter högre än i de EG-länder (högst tre) som har lägst inflationstakt
* de långa räntorna får under året före examinationen inte vara mer än 2 procentenheter högre än i de EG-länder (högst tre) som har den lägsta inflationstakten
* växelkursen skall ha hållits stabil utan allvarliga störningar och utan devalveringar på eget initiativ, inom ramen för ERM:s normala fluktuationsmarginaler, under en period av minst två år
* den konsoliderade offentliga sektorns underskott får utgöra högst 3 procent av BNP
* den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld får uppgå till högst 60 procent av BNP.

EG-kommissionen och EMI skall mot slutet av fas två, dvs. i god tid före utgången av 1996, avrapportera utfallet av fas två. En bedömning görs då av graden av ekonomisk konvergens som medlemsländerna uppnått samt om en majoritet av medlemsländerna uppfyller de stipulerade kraven. Rådet av ekonomi- och finansministrar (Ekofin-rådet) ska, på basis av EG-kommissionens och EMI:s bedömning, med kvalificerad majoritet göra en bedömning av om en majoritet av medlemsländerna uppfyller konvergenskraven. Anses förutsättningarna uppfyllda skall det Europeiska rådet besluta att inleda fas tre, för berörda länder, den 1 januari 1997.

Om däremot inte en majoritet av medlemsländerna uppfyllt kraven, föreskrivs i Maastricht-överenskommelsen att EMU:s tredje fas skall

inledas den 1 januari 1999. Motsvarande examinations- och beslutsprocedur som 1996/97 skall genomföras men med den viktiga skillnaden att hänsyn inte skall tas till om en majoritet av medlemsländerna vid denna tidpunkt uppfyller konvergenskraven. Stats- och regeringscheferna har endast att, med kvalificerad majoritet, notera och bekräfta *vilka* medlemsländer som uppfyller kraven.

Varför bilda en europeisk valutaunion?

Valutaunionen kan enligt EG-kommissionen väntas medföra en rad positiva ekonomiska effekter. Betydande besparingar görs genom minskade transaktionskostnader (bl.a. kostnader för valutaväxling). Elimineringen av växelkursriskerna anses få positiva effekter på tillväxten genom ökade investeringar. Samtidigt upphör risken för den typ av instabilitet som uppkommit under de senaste månaderna i det nuvarande växelkursarrangemanget, EMS. För flertalet EG-länder är valutaunionen också ett sätt att säkra en fortsatt låg inflationstakt och låga räntor. Ansvaret för penningpolitiken förs över till en gemensam centralbank.

Det har även rests frågetecken kring EMU-projektet. Det har ifrågasatts om EG är ett s.k. optimalt valutaområde. Inom EG finns betydande olikheter i produktionsstruktur, samtidigt som arbetskraftens rörlighet mellan och inom länderna är begränsad. Det skulle därför, enligt vissa kritiker, vara motiverat att behålla det anpassningsinstrument som möjligheten till nationella växelkursförändringar utgör. EG-kommissionen menar dock att den ökade integrationen till följd av den inre marknaden kommer att leda till större likheter i produktionsstruktur mellan länderna. Därmed skulle risken för eventuella spänningar i unionen minska.

En annan typ av kritik riktar sig inte mot valutaunionen som sådan utan mot dess utformning enligt Maastricht-överenskommelsen. Innebörden i denna kritik är att de krav som uppställts för deltagande i valutaunionen, konvergenskriterierna, är otillräckliga för att säkerställa den monetära stabiliteten i unionen.

Bretton Woods-systemets sammanbrott och den ökande omfattningen av de finansiella flödena har skapat en kraftigt ökad potential för svängningar i växelkurser och räntenivåer. Mot denna bakgrund har EG-länderna funnit att den mest ändamålsenliga ordningen är att knyta valutorna tätt till varandra i ett system av fasta växelkurser. Devalveringar har generellt förkastats som ett ekonomisk-politiskt instrument.

Givet att den ekonomiska och monetära unionen kommer till stånd är den avgörande frågan hur Sverige påverkas av att delta i respektive stå utanför unionen.

Sverige och det ekonomiska och monetära samarbetet

EES-avtalet kommer inte att omfatta frågor som rör växelkurspolitiken, t.ex. deltagande i EMS eller samordning av den ekonomiska politiken.

Om förhandlingarna med EG leder till ett svenskt medlemskap kommer Sverige att omfattas av EG:s ekonomiska och monetära samarbete. Det skulle innebära bl.a. deltagande i EMS samt i den samordning av den ekonomiska politiken inom ramen för vilken utvecklingen i medlemsländerna granskas med utgångspunkt för gemensamt överenskomna mål. Dessa mål omfattar bl.a. hög tillväxt, låg inflation, hög sysselsättning samt en mer likartad ekonomisk utvecking ("konvergens").

Eftersom EG vid tiden för ett svenskt medlemskap sannolikt befinner sig i den andra fasen av EMU är det i detta sammanhang relevant att titta närmare på troliga följder för Sveriges ekonomi av att delta i EMU.

Ett svenskt deltagande i en europeisk valutaunion kan bl.a. leda till följande fördelar:

* Transaktionskostnader elimineras
* Intresset för att investera i Sverige ökar genom att valutarisker elimineras och Sverige blir del av ett större valutaområde
* Prisstabilitet kan bli lättare att uppnå

Transaktionskostnader

Om en gemensam valuta införs bortfaller *transaktionskostnader* för växling, omräkning och ommärkning av priser, etc. inom valutaområdet. En eliminering av transaktionskostnaderna förutsätter att valutaunionen leder till en gemensam valuta. Det torde inte räcka med en permanent låsning av växelkurserna. Preliminära bedömningar inom Finansdepartementet tyder på att den möjliga kostnadsbesparingen för Sveriges del ligger i nivå med EG-genomsnittet, dvs. 0,3-0,4 procent av BNP eller 4-6 miljarder kronor i 1991 års penningvärde.

Investeringar och tillväxt

De eventuella vinster som nämnts är statiska. De höjer BNP:s *nivå*. Vad som kan få väl så stor betydelse är emellertid de dynamiska effekterna, dvs. effekterna på BNP:s *tillväxttakt*, av ett svenskt deltagande i valutaunionen.

En osäkerhet om den långsiktiga svenska växelkursen innebär att investeringarna, och därmed tillväxten, påverkas negativt. Såväl en osäkerhet om huruvida kronan kan komma att devalveras vid en fast växelkurs som den faktiska variationen i växelkursen mot enskilda EG-valutor vid en flytande kurs bidrar sannolikt till att dämpa investeringsviljan och därmed tillväxten.

Potentiella investerare har lättare att skydda sig mot ett stort valutaområdes risker, eftersom större valutor i regel är mer gångbara som internationella betalningsmedel. För många investerare är det också en fördel att begränsa sina placeringar till ett fåtal stora valutaområden, eftersom det minskar kostnaderna för att följa den politiska utvecklingen i de länder där kapitalet är placerat. För att dra till sig kapital måste

Sverige därför kunna erbjuda en högre förväntad avkastning än större länder med internationellt mer gångbara valutor.

Prisstabilitet

Valutaunionen påverkar förutsättningarna för att uppnå prisstabilitet. Den gemensamma valutan skärper kravet på statsmakterna att föra en ekonomisk politik som är förenlig med omvärldens inflationstakt, eftersom växelkursen definitivt bortfaller som instrument i den ekonomiska politiken. En snabbare inflation i Sverige än i omvärlden skulle hota de svenska företagens konkurrenskraft och därmed också leda till minskade investeringar och svagare ekonomisk tillväxt. I takt med att denna insikt vinner insteg är det rimligt att tro, att också pris- och löneutvecklingen anpassas till kostnadslägets krav och att inflationstrycket därmed dämpas.

En snabb inflation är ofta förknippad med betydande variationer i inflationstakten. Förändringar i relativpriserna blir därmed mindre tydliga, vilket försämrar prissystemets resursallokeringsfunktion. En variabel inflation skapar också osäkerhet om framtida priser och dämpar därigenom investeringsviljan. En låg och stabil inflationstakt gynnar troligen investeringar och tillväxt. Det är emellertid svårt att bedöma hur stor denna påverkan är.

Sysselsättningen

Det finns skäl att tro att ett deltagande i valutaunionen kan bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. När växelkursen bortfaller som instrument i den ekonomiska politiken ökar trycket på arbetsmarknadens parter att ta ansvar för en lönebildning som respekterar konkurrenskraftens krav. Möjligen kan även rörligheten på arbetsmarknaden öka.

Valutaunionen kan emellertid även innebära en ökad risk för tillfälliga ökningar i arbetslösheten. Deltagandet i valutaunionen stänger den "reservutgång" som möjligheten till en devalvering inneburit. Om en störning drabbar hela unionen kan denna lindras genom penning- och valutapolitiska insatser för *hela* unionen. Om däremot störningen drabbar Sverige hårdare än andra får de svenska systemen själva svara för huvuddelen av anpassningen. Om arbetsmarknaden i ett sådant läge inte är tillräckligt flexibel, i termer av lönebildning och geografisk och branschmässig rörlighet hos arbetskraften, kan betydande sysselsättningsproblem uppstå på kort sikt. Detsamma gäller naturligtvis även vid fast växelkurs.

För att kunna bedöma riskerna för en sådan tillfällig negativ effekt på sysselsättningen är det viktigt att veta dels hur sannolikt det är att en ojämnt fördelad störning av betydande omfattning kan drabba Sverige, dels hur ett deltagande i valutaunionen påverkar flexibiliteten på arbetsmarknaden. Några betydelsefulla faktorer kan urskiljas när det gäller risken för en avvikande utveckling:

* Den svenska utrikeshandelns exportsammansättning är den faktor som mest sannolikt kan leda till skillnader. Jämfört med de andra tänkta deltagarna i valutaunionen spelar t.ex. basindustriernas produkter en större roll för Sverige. Svängningarna i Sveriges handelsvillkor har under de senaste åren varit större än t.ex. Tysklands (LU 92, tab. 3.10). Betydelsen av denna skillnad bör dock inte överdrivas. Ungefär 70 procent av Sveriges handel med EG-länderna är s.k. inom branschhandel, att jämföras med ca 50 procent för t.ex. Danmark. Endast en mindre del av exporten härrör från sektorer där Sverige är klart mer exponerat än andra länder. Det gäller framförallt skogssektorn.
* Skillnaden när det gäller marknadssammansättning är förhållandevis liten. Drygt två tredjedelar av det svenska handelsutbytet sker med de nuvarande EG- och EFTA-länderna, vilket är detsamma som EG-genomsnittet.
* LU 92 pekar på lägesnackdelarnas betydelse (tabell 3.10). Sveriges geografiska läge innebär att en störning i form av t.ex. kraftigt ökade transportkostnader skulle drabba Sverige hårdare än de flesta andra länder i en europeisk valutaunion.

Sammanfattningsvis är den svenska industristrukturen och handeln så pass lik t.ex. den tyska, att risken för en avvikande utveckling antagligen är mindre för svensk del än t.ex. för norsk eller finsk.

För att ge ett perspektiv på risken för en verkligt allvarlig yttre störning som drabbar Sverige ensamt är det viktigt att betona, att den svenska ekonomin knappast varit utsatt för någon sådan i modern tid. Går man utomlands kan möjligen den finska sovjethandelns kollaps utgöra ett exempel, men då handlar det om bortfallet av avsättningsmarknaden för ca en sjättedel av den egna exporten och allvarligt försämrade villkor för importen av viktiga varor såsom olja.

När det gäller arbetsmarknadens flexibilitet finns flera studier som pekar dessutom på att den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga är internationellt sett hög, vilket talar för att Sverige skulle klara valutaunionens anpassningskrav jämförelsevis väl.

Ett problem med de studier som finns om reallöneflexibiliteten i Sverige är emellertid att det under 1980-talet skedde flera devalveringar. Det är just i samband med dessa tillfällen som reallönerna anpassats. Reallönerna har således sänkts utan motsvarande nedväxling i de nominella lönernas utveckling. Det är därför troligt att studierna ger en överdrivet positiv bild av reallöneflexibiliteten. Ett deltagande i valutaunionen kräver därför sannolikt en ökad flexibilitet i lönebildningen och en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Å andra sidan är det det troligt att ett deltagande i unionen i sig bidrar till att öka arbetsmarknadens flexibilitet.

Följder för den ekonomiska politiken

Om Sverige deltar i valutaunionen fullbordas den förskjutning av tyngdpunkter och roller i den svenska ekonomiska politiken som inleddes med den fasta växelkursen, anknytningen till ecun och EES-avtalet. Ramen för den svenska ekonomiska integreringen med EG-länderna skulle bli ännu fastare om kronan bands oåterkalleligt till de övriga valutorna.

Penning- och valutapolitiken centraliseras till den europeiska nivån. Det innebär dock ingen avgörande förändring i förhållande till en situation med fast växelkurs, då den svenska penningpolitiken till största delen bestäms av den tyska penningpolitiken. Deltagandet i valutaunionen kan i själva verket innebära påtagliga fördelar jämfört en fast växelkurspolitik. Penningpolitiken i Europa utformas idag *de facto* med hänsyn till Tysklands problem och behov. Innebörden är att den tyska återföreningen i dag hämmar utvecklingen inom hela området. Inom en union skulle t.ex. ränteläget i stället bestämmas med hänsyn till hela områdets behov. Vidare bör sägas att det å andra sidan är troligt att Tysklands penningpolitik under 1980-talet bidrog till att hjälpa andra länder i Europa, framför allt inom ERM, att få ned sin inflation till en lägre kostnad i form av förlorad produktion och arbetslöshet. Genom att knyta sin valuta till D-marken kunde andra länder dra nytta av Tysklnads restriktiva penningpolitik och låga inflationstakt.

I ytterligare ett viktigt avseende innebär valutaunionen en betydelsefull fördel i förhållande till en situation med fast växelkurs. När växelkurserna låses oåterkallerligen upphör de *kapitalflöden* som beror på förväntningar om växelkursjusteringar. Därmed blir också förutsättningarna för den ekonomiska politiken mer stabila. Valutamarknadens krav ersätts för det enskilda landet av unionens mer formaliserade och stabila konvergenskrav.

När det gäller *finanspolitiken* innebär ett deltagande i valutaunionen inga större förändringar. De s.k. konvergenskraven för deltagande i EMU:s tredje fas sammanfaller i stor utsträckning dels med vad en fast växelkurs fordrar, dels med vad den inhemska strukturomvandlingen kräver.

Som tidigare framgått avser det framtida samarbetet inom ramen för EMU framför allt en samordning av de deltagande ländernas penningpolitik och en integration av de institutioner som ansvarar för denna. Kraven på finanspolitiken, där den offentliga sektorns utgifts- och skattepolitik utgör beståndsdelarna, är av ett mer indirekt slag. Dessa krav är i första hand kopplade till de konvergenskriterier som i kvantitativa termer reglerar vilka finansiella underskott och vilken skuldsättning som kan accepteras i den offentliga sektorn.

Inriktningen på att minska det strukturella underskottet är emellertid angelägen oavsett konvergenskraven: underskottet har också betydelse för förtroendet för den svenska växelkurspolitiken och därmed för räntenivån.

Sverige utanför en valutaunion

I den europeiska debatten diskuteras framför allt om den föreslagna valutaunionen är ett klokt projekt ur hela gemenskapens synvinkel. Rapporten betonar emellertid att frågan kan ställa sig delvis annorlunda för svensk del. Om valutaunionen blir av måste Sverige bedöma hur ekonomin skulle påverkas av att Sverige stod *utanför* det nya valutaområdet. I flera avseenden skulle ett utanförskap sannolikt innebära större påfrestningar än dagens växelkursarrangemang eller ett ensidigt åtagande om fast växelkurs. Vid ett utanförskap måste trovärdigheten för den svenska kronan succesivt byggas upp, vilket med stor sannolikhet skulle kräva en betydligt stramare penning- och finanspolitik och en mer återhållsam lönebildning än vid ett deltagande i EMU.

Andra effekter av ett utanförskap är följande.

* När transaktionskostnaderna minskar inom unionen försämras konkurrenskraften för svenska exportföretag på de marknader som omfattas av valutaunionen.
* Risken för växelkursstörningar kommer antagligen att ses som större än i dag. Därmed ökar den finansiella osäkerheten för Sverigebaserad verksamhet med internationella kopplingar med åtföljande negativa effekter på ränteläget och investeringarna.
* Sveriges dragningskraft som investeringsland minskar antagligen. Utanförskapet i sig ökar den finansiella osäkerheten vid placeringar i Sverige. Risken blir särskilt påtaglig vid investeringar på tio-femton års sikt. Investerare kan visserligen delvis försäkra sig, men de ådrar sig då transaktionskostnader.

Om Sverige inte heller kan delta i den europeiska unionen i vidare mening, kan potentiella investerare inte lita på att Sverige blir delaktigt i gemenskapens fortsatta utveckling. Sverige har inte heller samma möjlighet som medlemsstater att värna om sitt näringslivs intressen.

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1992:1590) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1993

Härigenom föreskrivs att i 1 § lagen (1992:1590) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1993 skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Vid utbetalning av kommunal- eller landstingsskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall för inkomståret 1993 kommunalskattemedlen minskas med *739* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1992 och landstingsskattemedlen med *398* kronor per invånare i landstinget den 1 november 1992.	Vid utbetalning av kommunal- eller landstingsskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m., skall för inkomståret 1993 kommunalskattemedlen minskas med *679* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1992 och landstingsskattemedlen med *396* kronor per invånare i landstinget den 1 november 1992.
För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med *1 137* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1992.	För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med *1 075* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1992.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2 Förslag till Lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Vid utbetalning av kommunal- eller landstingsskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall för inkomståret 1994 kommunalskattemedlen minskas med 771 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1993 och landstingsskattemedlen med 396 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1993.

För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med 1 167 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1993.

2 § Har en kommun, ett landsting eller en kommun som inte ingår i landsting för år 1994 fastställt en högre skattesats än den som har gällt för år 1993 skall den minskning av kommunal- eller landstingsskattemedel som avses i 1 § i stället göras med 1 065 kronor, 577 kronor respektive 1 642 kronor. Detta gäller dock inte om höjningen av skattesatsen avser att täcka ökade kostnader som uppkommit på grund av en omfördelning av uppgifter mellan landsting och kommunerna inom landstinget.

3 § Vid utbetalning av en församlings eller en kyrklig samfällighets fordran enligt 4 a § fjärde stycket lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall fordran vid ingången av år 1994 minskas med 1,7 procent.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner

Härigenom föreskrivs i fråga om övergångsbestämmelserna till lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner[1]

dels att punkt 5 skall upphöra att gälla,

dels att punkterna 4 och 6 skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4.[2] I fråga om bidragsåret 1993 gäller att om skillnaden mellan det preliminära skatteutjämningsbidraget enligt 6 § och ett referensbidrag överstiger 1,5 procent av summan av referensbidraget och kommunens preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. för år 1993, skall det preliminära utjämningsbidraget justeras upp eller ned med den del som överstiger 1,5 procent.	4. I fråga om bidragsåret 1993 gäller att om skillnaden mellan det preliminära skatteutjämningsbidraget enligt 6 § och ett referensbidrag överstiger 1,5 procent av summan av referensbidraget och kommunens preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. för år 1993, skall det preliminära utjämningsbidraget justeras upp eller ned med den del som överstiger 1,5 procent. *Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställer referensbidraget.*
6.[3] I fråga om bidragsåret 1994 gäller att om skillnaden mellan det preliminära utjämningsbidraget enligt 6 § för år 1994, och det preliminära utjämningsbidraget enligt samma paragraf för år 1993, efter tillämpningen av punkt 4 i övergångsbestämmelserna, överstiger *3 procent av summan av* preliminära kommunalskattemedel för år 1994 enligt 4 § lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. och *det preliminära utjämningsbidraget*	6. I fråga om bidragsåret 1994 gäller att om skillnaden mellan det preliminära utjämningsbidraget enligt 6 § för år 1994, och det preliminära utjämningsbidraget enligt samma paragraf för år 1993, efter tillämpningen av punkt 4 i övergångsbestämmelserna, överstiger *1,5 procent av summan av* preliminära kommunalskattemedel för år 1994 enligt 4 § lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. och *ett referensbidrag*, skall det prelimi-

[1] Senaste lydelse av punkt 5 1992:1585.
[2] Senaste lydelse 1992:1585.
[3] Senaste lydelse 1992:1585.

enligt 6 § för år 1993, efter tillämpningen av punkt 4 i övergångsbestämmelserna, skall det preliminära utjämningsbidraget justeras upp eller ned med den del som överstiger *3* procent.

nära utjämningsbidraget justeras upp eller ned med den del som överstiger *1,5* procent.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställer referensbidraget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993 och tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1994.

Innehållsförteckning

1 Skattefrågor 1
1.1 Skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus 1
1.2 Vissa frågor om inbetalning av skatt och arbetsgivaravgifter 14
1.3 Utbyggnad av skattemyndigheternas kontrollverksamhet m.m. 16
1.4 Hemställan 17

2 Statens upplåning i utländsk valuta 18
2.1 Bakgrund 18
2.2 Statlig upplåning i utländsk valuta 22
2.3 Den framtida statliga upplåningen i utländsk valuta 26
2.4 Hemställan 27

3 Sverige och EMU 28

4 Personalkonsekvenser vid strukturförändringar 29
4.1 Allmänt 29
4.2 Vissa finansieringsfrågor i samband med bolagsbildning 30
4.3 Departementsvisa bedömningar av personalkonsekvenserna 30
4.4 Sammanfattning 39
4.5 Hemställan 40

5 Regeringskansliets arbetsformer 41

6 Vissa anslagsfrågor inom sjunde huvudtiteln 44
6.1 Vissa investeringar m.m. 44
6.2 Ytterligare medel för täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m. under budgetåret 1992/93 44
6.3 Hemställan 45

7 Kommunal ekonomi 46
7.1 Inledning 46
7.2 Kommunerna och de samhällsekonomiska förutsättningarna 47
7.3 Behov av förändringar i nuvarande skatte- och bidragssystem 52
7.4 Ekonomiska utgångspunkter för kommunsektorn de närmaste åren 58
7.5 Övriga frågor 67
7.6 Upprättade lagförslag 69
7.7 Hemställan 69
7.8 Bidrag och ersättningar till kommunerna 70

Bilaga 6.1 1 Lag om skattereduktion för reparationskostnader m.m. för bostadshus 74
2 Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343) 77

Bilaga 6.2 1 Lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt 80
2 Lag om ändring i uppbördslagen (1953:272) 82
3 Lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt 84
4 Lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt 85
5 Lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624) 86
6 Lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter 87
7 Lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327) 88
8 Lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m. 89

Bilaga 6.3 Sverige och den ekonomiska och monetära unionen
Sammanfattning av rapporten Ds 1992:116 90

Bilaga 6.4 1 Lag om ändring i lagen (1992:1590) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1993 97
2 Lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994 98
3 Lag om ändring i lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner 99

gotab 43622, Stockholm 1993

Utbildningsdepartementet

Utbildningsdepartementet

Prop. 1992/93:150
Bilaga 7

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: Statsrådet Ask

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m. såvitt avser Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Inledning

Den kris vi nu befinner oss i är inte enbart en följd av en internationell lågkonjuktur, utan den beror också på strukturella brister i vårt eget samhälle. En av de viktigaste förutsättningarna för Sveriges fortbestånd som en av de ekonomiskt sett ledande nationerna i världen är att vi klarar av den kunskapsmässiga omstruktureringen. Utbildningsväsendet har en väsentlig uppgift för att möta de strukturella bristerna i det svenska samhället. Det behövs ökade utbildningssatsningar främst inom naturvetenskap och teknik, språk och informationsbehandling.

Utbildningssatsningar fyller en långsiktigt betydelsefull funktion. Detta är viktigt att framhålla i en tid då utbildningsväsendet också bidrar till att mer kortsiktigt hålla nere den öppna arbetslösheten. Ett exempel på detta är att genom undervisning i svenska förbättra invandrares möjligheter på arbetsmarknaden.

Inför påfrestningarna med kraftiga dimensioneringsökningar av utbildningsutbudet under de närmaste åren, måste budskapet till de studerande vara att utbildning är långsiktigt meningsfull både för den enskilde och för samhället. Med den utgångspunkten är det absolut nödvändigt att utbildningen får ett meningsfullt innehåll vad beträffar både inriktning och kvalitativ nivå.

Åttonde huvudtiteln

B. Det offentliga skolväsendet

B 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet

Mitt förslag: Särskilt statsbidrag ges till kommunerna för ytterligare 29 000 platser i gymnasieskolan för ett tredje gymnasieår utöver de 11 000 platser som tidigare föreslagits för budgetåret 1993/94.

Vidare skall statsbidrag kunna ges för 33 000 extra platser inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux).

Skälen för mitt förslag: I propositionen om särskilt statsbidrag till kommuner för ytterligare platser i gymnasieskolan för ett tredje gymnasieår (prop. 1992/93:194) föreslogs att 330 miljoner kronor för 11 000 platser för ett tredje gymnasieår skulle avsättas budgetåret 1993/94 samt att regeringen skulle bemyndigas att vid behov ytterligare öka antalet platser. Jag räknar med att ytterligare 29 000 platser kommer att utnyttjas för det tredje gymnasieåret, vilket kostar 870 miljoner kronor utöver vad som beräknats i prop. 1992/93:194. Medlen avser ett tredje gymnasieår för ungdomar som gått ut en tvåårig gymnasieutbildning.

Riksdagen har beslutat att för våren 1993 ställa resurser till AMS förfogande för bidrag till bl.a. utbildning i komvux, 13 000 platser, och folkhögskola, 5 000 platser (prop. 1992/93:50, bet. 1992/93:FiU1, rskr. 1992/93:134). Också härvidlag finns det enligt min mening anledning att höja ambitionsnivån. Under budgetåret 1993/94 bör målsättningen vara att 33 000 extra helårsplatser anordnas inom komvux och 10 000 platser inom folkhögskolan. Jag föreslår därför att 752 010 000 kronor anvisas under detta anslag budgetåret 1993/94 för bidrag till de kommuner som anordnar extra komvuxplatser utöver den ordinarie organisationen.

Låt mig i det här sammanhanget understryka det grundansvar kommunerna har för att tillgodose behoven av komvux. Detta ansvar är klarlagt i skollagen. Det finns enligt min mening anledning att göra denna markering så att det står alldeles klart att de statliga bidrag som nu tillkommer skall användas för nya platser.

Som jag inledningsvis framhållit skall dessa utbildningssatsningar ses som inslag i en långsiktig strategi för nationell kompetensuppbyggnad. Jag vill i det sammanhanget något uppehålla mig vid vad jag uppfattar som angelägna utbildningsbehov, bland andra.

Regeringen har i många sammanhang markerat behovet av förbättrade språkkunskaper - såväl i svenska som i främmande språk. Den synpunkten kommer säkerligen att få sitt mest betydande genomslag i de läroplansförändringar som för närvarande förbereds. Reformer i ungdomsutbildningen påverkar emellertid den samlade kompetensen i sam-

hället endast i den takt som studerande tar sig igenom de reformerade utbildningarna. Många invandrare, såväl ungdomar som vuxna, behöver förbättra sina svenskkunskaper för att förstärka sina möjligheter i fråga om arbete och fortsatta studier. Genom satsningar nu, i och för sig betingade av arbetslöshetsläget, har vi fått chansen att bygga upp kunskaperna snabbare än vad som eljest skulle ha varit fallet. Det är angeläget att ta vara på det tillfället. Härvidlag har egentligen alla aktörer på utbildningsområdet, gymnasieskolan, komvux, folkhögskolan och bildningsförbunden, goda förutsättningar att göra betydande insatser.

Regeringen har vidare uttryckt sin oro för det vikande intresset för naturvetenskapliga och tekniska studier. Här är det inte minst viktigt att ge de studerande information. Det är angeläget att i detta informationsarbete särskilt uppmärksamma utbildningar med naturvetenskaplig och teknisk inriktning. Minst lika viktigt är emellertid att forma utbildningens innehåll så att ungdomar fullföljer den utbildning de valt och finner den intressant. Bättre reklam än att eleverna uppsakattar den kan ingen utbildning få. På detta område är det särskilt viktigt att utbildningarna planeras och genomförs med stor kreativitet och lyhördhet gentemot dem utbildningarna avses för. Såväl renodlat praktisk utbildning, t.ex. en teknisk grundkurs, som mera studieförberedande eller allmänorienterande bör kunna genomföras.

Den treåriga gymnasieskolan införs nu runt om i landet. Den innebär naturligtvis en betydande kunskapsförstärkning på sikt. Samtidigt riskerar de som endast har en tvåårig gymnasieutbildning att hamna på efterkälken. Det är därför angeläget att de som har den kortare gymnasieutbildningen får möjlighet att komplettera så att de når den nivå den treåriga gymnasieskolan ger.

Alla är inte intresserade av en sådan komplettering. Det finns de som hellre vill fördjupa sig inom det område där de redan har tyngdpunkten i sin utbildning eller vill förbättra sina teoretiska kunskaper. Det tredje gymnasieåret bör även kunna ges en sådan utformning.

Det är angeläget att de föreslagna utbildningsinsatserna genomförs utan en tyngande administrativ apparat. Samtidigt rör det sig här om medel i en storleksordning som definitivt motiverar uppföljning. Kunskaper och erfarenheter av de satsningar som nu genomförs kan också vara av nytta för framtida insatser. En heltäckande utvärdering av kvaliteten i och inriktningen av utbildningsinsatserna är förstås svår att genomföra. Det är emellertid viktigt att åstadkomma en så tillförlitlig bild som möjligt av insatserna. En volymkontroll bör också genomföras så att de statliga bidragen inte används för verksamhet som huvudmannen ändå borde eller skulle bedriva.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

1. att med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:UbU8, rskr. 1992/93:207) och regeringens förslag i prop. 1992/93:194 till

Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 1 994 849 000 kr.

C. Folkbildning

C 1. Bidrag till folkbildningen

Mitt förslag: Statsbidrag beräknas för 10 000 extra platser inom folkhögskolan. Därutöver beräknas 100 miljoner kronor för särskilda kurser för arbetslösa förlagda till folkhögskolor eller studieförbund.

Skälen för mitt förslag: Enligt vad jag tidigare redovisat föreslår jag att 10 000 extra platser anordnas inom folkhögskolan för budgetåret 1993/94 med anledning av det kärva arbetsmarknadsläget. I fråga om inriktningen av insatserna vill jag hänvisa till vad jag anfört under anslaget B 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet. Jag beräknar kostnaden för dessa platser till 438 920 000 kr. Dessutom föreslår jag att de medel om 100 miljoner kronor som anvisats innevarande budgetår som särskilt bidrag för arbetsmarknadsanpassad utbildning inom folkbildningen, dvs. studieförbund och folkhögskolor, får utgå även nästa budgetår. Medlen för budgetåret 1993/94 bör tillföras detta anslag och platserna fördelas mellan utbildningsanordnarna av Folkbildningsrådet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

2. att med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:KrU13, rskr. 1992/93:192) till *Bidrag till folkbildningen* för budgetåret 1993/94 anvisa ett anslag på 2 456 463 000 kr.

D. Grundläggande högskoleutbildning m.m.

1 Utökning av utbildningsplatser inom den högre utbildningen

Mitt förslag: Antalet utbildningsplatser i grundläggande högskoleutbildning ökas med 1 500 fr.o.m. budgetåret 1993/94. För utvecklings- och utbildningskostnader anvisas 81 miljoner kronor. Vidare föreslås platser för 1 500 helårsstudenter på s.k. behörighetsgivande förutbildning vid universiteten och högskolorna. För detta ändamål anvisas 81 miljoner kronor.

Antalet sökande till högre utbildning är nu större än någonsin. Antalet platser inom den högre utbildningen måste bestämmas inom ramen för en avvägning mellan individernas efterfrågan på sådan utbildning och möjligheterna att erbjuda studenterna en från kvalitativa utgångspunkter tillfredsställande utbildning. Detta synsätt motiveras bland annat av studiefinansieringssystemet. Självfallet måste utbildningen hålla hög kvalitet då studenterna lånefinansierar sitt uppehälle under studietiden.

Antalet helårsstudenter inom den grundläggande utbildningen vid de statliga universiteten och högskolorna växer snabbt. Efter att ha varit i stort sett oförändrat under 1980-talet kommer antalet studenter att öka från ca 130 000 år 1990 till ca 180 000 år 1995.

Detta kräver utomordentliga ansträngningar av den ansvariga personalen vid universitet och högskolor. Det finns risker för att det uppstår brist på såväl behöriga lärare som på lokaler och studentbostäder.

Regering och riksdag har tidigare tagit ställning för kraftfulla åtgärder i syfte att bevara och helst stärka kvaliteten inom den högre utbildningen (prop. 1992/93:42, bet. 1992/93:UbU05, rskr. 1992/93:159). Jag bedömer nu att det inte är möjligt att åstadkomma några mera väsentliga ökningar av den reguljära utbildningen på universitets- och högskoleorterna med de kvalitetskrav som samtidigt måste upprätthållas.

En utbyggnad av den traditionella högre utbildningen med nuvarande anläggningar och lärartillgång är alltså inte lämplig för närvarande. Först på längre sikt när systemet stabiliserats och en ökning av antalet forskarutbildade skett kan en mera betydande utbyggnad ske.

Samtidigt är utbildningsnivåns betydelse för individen i en framtida yrkesverksamhet så stor att alla ansträngningar måste göras för att bereda en så stor andel som möjligt av de sökande ungdomarna plats i högre utbildning.

I det perspektivet anser jag att nya grepp bör prövas för att möjliggöra en viss ytterligare dimensioneringsökning.

Högre utbildning på distans har diskuterats länge i vårt land och betydande summor har satsats på utveckling av metoder och läromedel. Någon verklig bredd har emellertid inte uppnåtts. Antalet studerande på

distans kan beräknas till knappt 15 000 (troligen betydligt mindre uttryckt i helårsstudenter).

Distansundervisning borde vara en verksamhetsform som under alla omständigheter måste utvecklas och utvidgas för att i framtiden kunna utnyttjas i fortbildning och vidareutbildning. En kraftfull satsning på utveckling av distansundervisningen bör därför ske. Inom ramen för denna bedömer jag att förutsättningar kan skapas även för ett ökat antal ungdomsstuderande att inleda sina studier. Jag anser därför att följande tillvägagångssätt bör tillämpas.

Universitet och högskolor erbjuds att utveckla och bedriva distansutbildning i samverkan. Jag utgår från att universitet och högskolor i detta sammanhang presenterar väl utvecklade förslag till större samarbetsprojekt. Regeringen bör därefter tillsammans med de berörda universiteten och högskolorna pröva om det är möjligt att anordna ett större antal platser på grundläggande kurser (t.ex. 20 poäng i matematik, statistik, ekonomi, historia etc.) och därmed göra det möjligt att på universitets- och högskoleorterna öka andelen studenter på högre nivåer. I avvaktan på ett ställningstagande till det slutliga utrymmet bör medel nu beräknas för 1 500 nya studenter i huvudsak inom distansutbildning redan fr.o.m. budgetåret 1993/94. Om garantier från kvalitativ utgångspunkt inte kan skapas för viss utbyggnad av den traditionella högre utbildningen bör det ankomma på regeringen att besluta om annan användning av platserna.

Regeringen beräknar nu kostnaderna för utveckling och drift av distansutbildning - utöver de 10 miljoner kronor som föreslagits redan i proposition 1992/93:169, s 57 - till 81 miljoner kronor. Av dessa utgör ca 25 miljoner kronor studiemedelskostnader.

Genom beslut av regering och riksdag (prop. 1991/92: 150 bil. I:6, bet. 1991/92:FiU30, rskr. 1991/92:350) tillkom för innevarande budgetår ca 1 200 platser på s.k. behörighetsgivande förutbildning vid universiteten och högskolorna. Denna utbildning utgör ett alternativ till andra former inom utbildningssystemet när det gäller att ge framtida studenter den behörighet som krävs för högre studier framför allt inom det naturvetenskapliga och tekniska området. Ett särskilt mål med utbildningen var att framför allt flickor skall stimuleras till att söka sig till det naturvetenskapliga och tekniska området.

En preliminär utvärdering av verksamheten innevarande budgetår, som utförts inom Utbildningsdepartementet, ger vid handen att det första årets verksamhet varit förhållandevis lyckad, särskilt om man beaktar den mycket korta planerings- och rekryteringstid som stod till förfogande.

Universiteten och högskolorna redovisar att de kan anordna platser som motsvarar ca 1 400 helårsstudenter. Det bör vara möjligt att uppnå en något större volym t.ex. genom att erbjuda Sveriges Lantbruksuniversitet att delta i verksamheten. Universiteten och högskolorna bör i sin planering kunna utgå från att de platsbehov som har anmälts till Utbildningsdepartementet kan tillgodoses.

Jag anser mot denna bakgrund att verksamheten bör fortsätta och beräknar därför medel för resurser motsvarande 1 500 helårsstudenter per år under den kommande treårsperioden. Kostnaderna beräknas till ca 81 miljoner kronor varav ca 25 miljoner kronor avser studiemedelskostnader.

Den verksamhet, som här avses, bör kunna vara ett betydelsefullt inslag i ett långsiktigt arbete med att generellt stödja och stimulera ungdomars intresse för tekniska och naturvetenskapliga studier och för yrkesverksamhet med sådan inriktning. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag om samlade insatser i detta syfte. I detta arbete kommer bl.a. VHS att behöva spela en viktig roll. För information till stöd för rekrytering till den behörighetsgivande förutbildningen och för fortsatta åtgärder med den inriktining som redan inletts beräknar jag 3,5 miljoner kronor till VHS förfogande under budgetåret 1993/94. Jag räknar med att verksamheten skall bedrivas på denna nivå under planeringsperioden.

Totalt uppgår kostnaderna för budgetåret 1993/94 till 162 miljoner kronor varav 21 miljoner kronor utgörs av kostnader för lokaler och 49,5 miljoner kronor av kostnader för studiemedel. Kostnaderna för studiemedel beräknar jag senare under littera F. För de därpå följande åren i planeringsperioden 1993/94 - 1995/96 bör motsvarande resurser beräknas. Mot bakgrund av vunna erfarenheter från framför allt distansstudieprojektet räknar jag med att återkomma till regeringen i dessa frågor i kommande budgetpropositioner.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

3. att under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Vissa särskilda utgifter inom universitetet och högskolor m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa 112 500 000 kronor utöver vad som föreslagits i prop. 1992/93:169.

2 Handelshögskola i Riga, Lettland

Min anmälan av förslaget sker i samråd med utrikesministern

2.1 Inledning

Regeringen har tidigare (prop.1992/93:100 bil.4) framhållit att de strukturella förändringarna i länderna i Central- och Östeuropa fortsatt framstår som en av vår tids ödesfrågor. Samarbetet med dessa länder utgör idag en av våra allvarligaste och viktigaste utmaningar.

Programmet för samarbete med Central- och Östeuropa syftar till att stödja återupprättande och konsolidering av demokratins och rättsstatens institutioner, att stödja återinförandet av en fungerande marknads-

ekonomi samt för att förbättra miljön särskilt i Östersjön. För de baltiska staterna gäller vidare att bistå dem att befästa sin nationella suveränitet.

Budgetåret 1993/94 blir det andra året i treårsprogrammet för samarbete med Central- och Östeuropa som riksdagen antog förra året. Programmet innebär att en miljard kronor ställs till östsamarbetets förfogande under vart och ett av de tre budgetåren 1992/93, 1993/94 och 1994/95. Medel för programmet finns anslaget under tredje huvudtiteln.

Enligt riksdagens beslut (prop.1991/92:100 bil.4, bet.1991/92:UU16, rskr.1991/92:233) skall de bilaterala ansträngningarna koncentreras till länderna i vårt eget närområde medan samarbetet med övriga länder huvudsakligen löper via multilaterala kanaler. En särskilt central roll spelar samarbetet med grannländerna Estland, Lettland och Litauen där Sverige har kommit att inta en ledande internationell roll. Också i framtiden kommer samarbetet med de baltiska staterna att inta en framträdande ställning inom Sveriges samarbetsprogram.

Riksdagen har vidare slagit fast att kunskapsöverföring skall prioriteras som biståndsform i det bilaterala samarbetet. Denna inriktning har bedömts utgöra den mest strategiska insatsen med de resurser som står till förfogande. Avsikten är att länderna skall få hjälp i arbetet med att förnya sina samhällsstrukturer och bygga upp en egen kompetens inom olika områden. Insatser efterfrågas särskilt i fråga om utbildning och rådgivning på ett antal områden som alla har det gemensamt att det understödjer och förstärker reformprocessen.

2.2 Sveriges samarbete med Baltikum på utbildningsområdet

Förutom de kunskapsinsatser som behövs för det pågående reformarbetet är det nödvändigt att initiera och stödja långsiktiga satsningar på utbildningsområdet. Insatser för att förstärka den högre utbildningen är av fundamental betydelse för utveckling av näringslivet i de baltiska staterna. Av dem har särskilt prioriterats utbildning på det ekonomiska området.

För närvarande bedrivs i statlig regi ekonomiutbildning i Lettland vid de ekonomiska fakulteterna vid Lettlands universitet och vid Tekniska högskolan. Utbildningarna har såväl ekonomiska problem som förnyelseproblem. På privat initiativ har startats en avgiftsbelagd 2-årig vidareutbildning, med oviss framtid, vid den Tekniska högskolan. Den vänder sig till redan yrkesverksamma med akademisk utbildning. I Estland och Litauen finns motsvarande utbildningar med liknande problem.

Det nuvarande samarbetet med Baltikum på utbildningsområdet består dels av olika större och mindre enstaka samarbetsprojekt inom olika områden mellan svenska universitet och högskolor och baltiska, dels av projekt finansierade genom Svenska institutet (SI). Nuvarande medel som SI har att fördela, 23 miljoner kronor, har under innevarande år till en del fördelats på samarbetsprojekt på högskoleområdet. Fördel-

ningen har skett utifrån en geografisk prioritering på närområdet dvs. Polen, Baltikum och S:t Petersburg, samt utifrån en ämnesmässig prioritering mot projekt med inriktning på demokratisering, marknadsekonomi och ekologi. Cirka 13 miljoner kronor har gått till projekt, 3 miljoner kronor till stipendier, 4,5 miljoner kronor till expertutbyte samt 2 miljoner kronor till samarbetsprojekt på det icke-akademiska området.

Behovet av kraftfulla och snabba insatser på utbildningsområdet har visat sig vara mycket stort, särskilt sådana som leder till en förstärkning av ländernas ekonomi. Utbildningar anpassade till marknadsekonomi och demokratiskt statsskick har särskild prioritet.

Mot bakgrund av det stora behovet av kvalificerad högskoleutbildning i Balitikum väcktes ett förslag vid Östersjörådets första session i Köpenhamn i mars 1992 att inrätta en Euro-fakultet för juridik, ekonomi och förvaltning i Balikum för studenter från hela regionen. Östersjörådet är ett forum för att främja och fördjupa samarbetet mellan länderna kring Östersjön och består av Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige, Tyskland och EG-kommissionen. Rådet, som leds av deltagarländernas utrikesministrar, tillsatte en arbetsgrupp med uppdrag att följa upp förslaget. EG-kommissionen, som är en av medlemmarna i Östersjörådet, påtog sig ansvaret för att koordinera arbetsgruppens verksamhet.

Östersjörådets arbetsgrupp för Euro-fakulteten tillsatte en kommitté bestående av representanter för alla medlemmar för att undersöka en lämplig lokalisering av Euro-fakulteten. Efter besök vid universiteten i Tartu, Riga och Vilnius i september 1992, rekommenderas enhälligt Riga. Arbetsgruppen tillsatte i december 1992 en projektgrupp bestående av representanter för alla deltagande universitet från medlemsländerna för att utarbeta ett konkret projektförslag. Detta projektförslag godkändes vid Östersjörådets andra session i Helsingfors i mars 1993.

Enligt projektförslaget kommer Euro-fakulteten att finansieras med nationella bidrag från medlemsländerna samt från EG-kommissionen via Tempusprogrammet (Trans-European Mobility Scheme for University Studies). De nationella bidragen administreras av respektive lands deltagande universitet. Aktiviteterna inom ramen för Euro-fakulteten finansieras antingen bilateralt eller multilateralt.

Euro-fakulteten kommer att vara en paraplyorganisation för att koordinera verksamheten inom de olika ämnesområdena, dvs. juridik, ekonomi och förvaltning. Ett tiotal universitet har hittills meddelat intresse av att delta i Euro-fakulteten.

Förslaget om en Euro-fakultet har mottagits med stort intresse från svensk sida och ligger i linje med Handelshögskolans i Stockholm (HHS) förslag om att etablera en svensk handelshögskola i Riga, Lettland.

Då båda projekten väl överensstämde med inriktningen på regeringens program för samarbetet med Central- och Östeuropa fick HHS i uppgift att närmare utreda förutsättningarna för att upprätta en handelshögskola i Riga som ett svenskt bidrag till Euro-fakulteten. För det-

ta ändamål avsattes för budgetåret 1992/93 2 miljoner kronor under anslaget Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa.

HHS har inkommit med ett förslag. Svenska institutet har lämnat synpunkter på detta.

2.3 Inrättande av en handelshögskola i Riga

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas att bidra till upprättandet av en handelshögskola i Riga.

För verksamheten skall särskilda riktlinjer gälla för budgetåren 1993/94 - 1995/96 samt för budgetåren 1996/97 - 2002/03.

Handelshögskolans i Stockholm förslag

Bakgrund

Handelshögskolan i Stockholm (HHS), har inom ramen för de medel som tilldelats SI för samarbetet med Central- och Östeuropa fått regeringens uppdrag att utreda förutsättningarna för att starta ekonomisk utbildning i Baltikum. HHS har föreslagit att en handelshögskola i Riga upprättas och föreslår följande utifrån den förstudie som genomförts.

Verksamhetens syfte och inriktning

För att bygga upp ett fungerande näringsliv, vilket är en förutsättning för landets fortsatta utveckling, är det av största vikt att en högkvalitativ och modern ekonomutbildning på högskolenivå kommer till stånd.

Den av HHS föreslagna utbildningen vänder sig till unga studenter utan tidigare akademisk utbildning. Efter utbildningen skall dessa som nyckelpersoner - i verksamma företag eller vid etablerande av nya företag - kunna hjälpa till att bygga upp näringslivet i de baltiska staterna. Utbildningen skall i inledningsskedet rikta sig till studenter i Lettland, men avsikten är att den på sikt också skall vända sig till studenter i Estland och Litauen.

Målet är att så småningom även utveckla utbildningsprogram med inriktning på företagsekonomi och företagsledning för anställda i företag och förvaltning.

Verksamhetens omfattning och uppläggning

HHS har räknat med ett årligt intag om 100 studenter, det första året 50. Rekryteringen av studenter skall ske genom tester och urvalsintervjuer under medverkan av HHS, handelshögskolan i Riga och svenska företag på platsen.

Utbildningen skall omfatta kurser i bl.a. ekonomi, juridik, administration, statistik och engelska. Utbildningen är tvåårig och antalet studieveckor per år har beräknats till 45. Detta innebär att studieåren blir avsevärt längre än de svenska akademiska läsåren vilket i sin tur innebär hushållning med tid och att välutbildade studenter kan examineras snabbare.

I utbildningen skall för alla studenter ingå studiebesök om cirka 5 veckor i Sverige. Utbildningen skall bedrivas på engelska. För att uppnå en effektiv och ändamålsenlig utbildning kommer innehållet i kurserna, liksom den pedagogiska uppläggningen, att skräddarsys.

Lärarna skall inledningsvis hämtas från Sverige - från HHS och andra svenska universitet och högskolor - men ansvaret för utbildningen skall efter hand övergå till Lettland. I projektet ingår utbildning av lettiska lärare. Som gästlärare räknar HHS också med att man skall kunna engagera företrädare för lettiska, svenska och internationella företag.

Organisation

HHS skall vara värd/huvudman för verksamheten. I princip kommer utbildningen att inledningsvis bedrivas som en del av HHS men under ledning av en egen styrelse, tillsatt av HHS och med en självständig lokal ledningsfunktion. I styrelsen bör finnas företrädare för regeringarna i Sverige och Lettland, HHS och svenska företag i Lettland. Ordförande bör vara rektor för HHS.

Den administrativa personalen skall enligt förslaget hämtas från såväl Lettland som Sverige. Successivt skall personalen bytas ut så att verksamheten vid periodens slut sköts helt lokalt.

Utbildningskostnader

Verksamheten har av HHS kostnadsberäknats till 122 275 000 kronor för perioden 1993/94 - 2002/03. I beräkningarna ingår kostnader för lärare, utveckling av kurser, studenter, antagning, ledning och adminstration, inredning och utrustning samt lokaler.

Verksamhetens genomförande

HHS fortsätter under våren och hösten 1993 utbildningsplanering samt lokalplanering.

Rekryteringen till den första utbildningsomgången skall enligt planerna genomföras under hösten 1993 och den första kursen starta våren 1994.

Svenska institutets yttrande över förslaget

Svenska institutet (SI) har beretts tillfälle att yttra sig över HHS förslag och lämnat bl.a. följande synpunkter.

Den ämnesmässiga inriktningen motsvarar väl direktiven för användningen av medlen för samarbete med Central- och Östeuropa och regeringens mål att medverka till uppbyggnaden av en fungerande marknadsekonomi.

Vad gäller den geografiska inriktningen framhåller SI att valet av Lettland är motiverat av följande skäl. Landet har varit och är ett industriellt och kommersiellt centrum för hela sydöstra Östersjöområdet. Riga har, jämfört med grannländernas universitetsorter, erhållit en mindre andel stöd ur SI:s anslag. Stöd till ett enskilt projekt av den nu aktuella storleksordningen bör dock medföra att andra projekt riktade mot Lettland måste prioriteras lägre för att balansera biståndets geografiska inriktning.

SI understryker att man vid bedömningen av andra högskoleprojekt inom ramen för östmedlen fäster stort avseende vid att existerande högskolor i Öst- och Centraleuropa involveras. SI framhåller - med anledning av att projektet innebär att det från svensk sida är en part som på ett mycket direkt sätt kommer att leda verksamheten - vikten av medverkan av andra svenska universitet och högskolor.

SI framhåller att man för egen del inte kan göra åtaganden av den karaktär och storleksordning det här är fråga om.

Skälen för mitt förslag

Jag anser att HHS bör erhålla stöd för att fortsätta planeringen och starta en handelsutbildning i Lettland. Eftersom HHS är ett enskilt rättssubjekt bör ett civilrättsligt avtal slutas mellan HHS och regeringen om villkoren för statligt stöd för detta projekt.

Jag har erfarit att Lettlands regering välkomnar etableringen av en handelshögskola i Riga och ser utbildningen som ett led i utvecklingen mot marknadsekonomi.

En utbildning av det skisserade slaget skulle utgöra ett utomordentligt värdefullt bidrag till de baltiska staternas utveckling. Endast en kraftfull satsning som denna kan få ett långsiktigt värde såväl för den högre ekonomiska utbildningen i Baltikum som för näringslivets utveckling. Att utbilda på platsen innebär ökad kostnadseffektivitet samt ökar dessutom väsentligen chanserna att de utbildade stannar kvar i sina hemländer vilket är nödvändigt för ländernas framtid.

Verksamheten bör ges den inriktning och ansvarsfördelning som föreslagits av HHS samt kopplas till Östersjörådets Euro-fakultet. Utbildning av lärare är ett väsentligt inslag i verksamheten och en viktig förutsättning för att ansvaret för handelshögskolan skall kunna övergå till värdlandet. Detta gör också att kostnaderna successivt kan sänkas. Effektiviteten i studieplaneringen, t.ex. längre studieår, gör vidare att välutbildade studenter kan examineras snabbare. Jag har erfarit att den lettiska staten kommer att ställa en byggnad till förfogande samt bekosta driften av denna.

HHS har sedan en lång tid tillbaka en allmänt erkänd utbildning på såväl grundutbildnings- som forskarutbildningsnivå. HHS är vidare in-

ternationellt erkänd och har stor erfarenhet av internationellt samarbete. HHS bör därför ges huvudansvaret för den verksamhet jag här föreslår. Jag utgår emellertid från att verksamheten i Riga kommer att bedrivas i samarbete med andra universitet och högskolor i Sverige som har kompetens på särskilda områden. Sålunda har t.ex. Högskolan i Växjö särskild erfarenhet av utbildning för småföretagare. Vidare räknar jag med att HHS som gästlärare engagerar företrädare för företag i de baltiska länderna samt svenska och internationella företag.

Jag har räknat med att projektet skall kunna genomföras till en något lägre kostnad än i det av HHS framlagda förslaget.

Enligt min mening bör projektet bedrivas med en viss flexibilitet i planeringen. Jag räknar med att en första planerings- och utbildningsperiod skall omfatta budgetåren 1993/94 - 1995/96. Jag har räknat med ett bidrag om sammanlagt högst 45 000 000 kronor för denna period, varav högst 15 000 000 kronor avser lokal/hyreskostnader för projektet i dess helhet, dvs. t.o.m. budgetåret 2002/03. Kostnaderna kommer att belasta tredje huvudtiteln, anslaget G 1. Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa.

För budgetåret 1993/94 har jag räknat med högst 10 000 000 kronor av de medel som föreslagits till Svenska institutet under tredje huvudtiteln, anslaget G 1. Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa (prop.1992/93:100 bil.4).

Då medel för programmet för Samarbete med Central- och Östeuropa endast omfattar treårsperioden 1992/93 - 1994/95 och handelshögskoleprojektet enligt HHS' plan sträcker sig fram till och med budgetåret 2002/03 bör medel härför anvisas senare av riksdagen. I samband med budgetarbetet hösten 1995 inför budgetpropositionen 1996/97, efter förebild av den fördjupade anslagsframställningen bör en analys göras som underlag för beslut om förändringar i verksamheten under perioden 1996/97 - 2002/03. Sålunda kan Euro-fakultetsprojektets utveckling, ett svenskt EG-medlemsskap samt möjligheterna att finna alternativa finansieringsmöjligheter påverka regeringens ställningstaganden.

För att stöd skall kunna lämnas till HHS i enlighet med vad jag här beskrivit, behövs ett bemyndigande från riksdagen till regeringen. Om ett sådant bemyndigande lämnas av riksdagen kan regeringen snabbt ge HHS i uppdrag att starta verksamheten. Det statliga stödet bör vara förenat med vissa villkor. I avtalet mellan HHS och regeringen bör regleras bl.a. följande:

- ★ krav på prestationer
- ★ krav på uppföljning och utvärdering
- ★ avgränsning av statens ansvar
- ★ att verksamheten skall bedrivas i samarbete med andra svenska och baltiska universitet och högskolor med relevant kompetens
- ★ att verksamheten skall utgöra Sveriges bidrag till Östersjörådets Euro-fakultet.

För att säkerställa kvaliteten avser jag att tillkalla en referensgrupp med internationell vetenskaplig förankring. Gruppen bör kunna ge väg-

ledning inför regeringens fastställande av de konkreta villkor för den här förordade verksamheten. Gruppen bör också följa igångsättningen av handelshögskolan i Riga.

Enligt Euro-fakultetens övergripande målsättning skall utbildningen vara öppen för studenter från hela regionen. Verksamheten vid handelshögskolan i Riga kan inledningsvis vara inriktad på Lettlands behov men skall senare även vara öppen för studenter från Estland och Litauen. Tidpunkten för detta får avgöras efter vad som är praktiskt möjligt.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

4. bemyndiga regeringen att bidra till upprättandet av en handelshögskola i Riga i enlighet med vad jag förordat,
5. godkänna de riktlinjer för verksamhetens omfattning som jag angett för budgetåren 1993/94 - 1995/96,

F. Studiestöd m.m.

Mitt förslag: För de föreslagna extra platserna inom skolväsendet, folkbildningen och den högre utbildningen anvisas medel för ett utökat studiestöd med totalt 3 239,4 miljoner kronor. Vissa ändringar görs i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

Skälen för mitt förslag: Jag har under anslaget B 9. Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet föreslagit ytterligare resurser för ett tredje gymnasieår för ungdomar som har genomfört en tvåårig gymnasieutbildning. Det innebär en utökning med 29 000 platser utöver de 11 000 platser som redan tidigare föreslagits i prop. 1992/93:194. Utökningen av antalet platser medför även ökade kostnader för studiehjälp. Jag beräknar denna kostnad till 191,4 miljoner kronor.

Under samma anslag föreslog jag en utökning av antalet platser inom den kommunala vuxenutbildningen med 33 000 platser. Vidare föreslog jag under anslaget C 1. Bidrag till folkbildningen en resursförstärkning motsvarande 10 000 nya platser i folkhögskolan. Resurser bör också avsättas som gör det möjligt för huvuddelen av de studerande att erhålla studiestöd i form av särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa). För att nå avsedd effekt med denna tillfälliga åtgärd förordar jag också att vissa ändringar görs i reglerna för stödet.

Enligt nuvarande bestämmelser kan svuxa beviljas tidigast under det kalenderår då den arbetslöse fyller 25 år. Vidare krävs att personen ifråga förvärvsarbetat eller ägnat sig åt motsvarande verksamhet under minst fyra år. Jag anser att åldersgränsen bör sänkas till 21 år och kravet på förvärvsarbete till tre år. Förslaget kräver ändring i 2 a § lagen

(1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Vidare anser jag att det nuvarande kravet på att den arbetslöse skall vara medlem i en arbetslöshetskassa bör tas bort. Någon minskning av bidragets andel för den som inte tillhör en arbetslöshetskassa bör inte heller göras. Mina förslag i den delen kräver en ändring i 2 § samma lag. Det bör i övrigt ankomma på regeringen att besluta om de förordningsändringar som erfordras.

Jag har under littera D. Grundläggande högskoleutbildning m.m. föreslagit att resurser anvisas för ytterligare 3 000 platser inom den högre utbildningen. Det innebär att även kostnaderna för studiemedel ökar. Jag beräknar denna kostnad till 49,5 miljoner kronor.

Totalt beräknar jag kostnaden för studiemedel inkl. räntekostnader för lånedelen i vuxenstudiestödet till 259,1 miljoner kronor och för vuxenstudiestödets bidragsdel till 2 788,9 miljoner kronor.

De utökade resurserna för studiestöd kommer att medföra en betydande ökning av ärendemängden hos Centrala studiestödsnämnden (CSN), i synnerhet när det gäller ärenden om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. CSN bör anvisas ytterligare 11 miljoner kronor för handläggningen av dessa ärenden.

Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag anfört har inom Utbildningsdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 7.1.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

6. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa,

7. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:SfU13, rskr. 1992/93:208) till *Centrala studiestödsnämnden* för budgetåret 1993/94 anvisa ett ramanslag på 170 610 000 kr,

8. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:SfU13, rskr. 1992/93:208) och regeringens förslag i prop. 1992/93:194 till *Studiehjälp m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 2 350 780 000 kr,

9. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:SfU13, rskr. 1992/93:208) till *Studiemedel m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa ett förslagsanslag på 6 389 095 000 kr,

10. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:SfU13, rskr. 1992/93:208) till *Vuxenstudiestöd m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 3 867 535 000 kr.

Förslag till *Underbilaga 7.1*

Lag om ändring i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

Härigenom föreskrivs att 2 och 2 a §§ lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa skall ha följande lydelse.

2 §[1]

Bestämmelserna i 7 kap. 1, 2, 4-5 a, *7-9* och 16-20 §§ *och* 9 kap. 1-3 och 7 §§ studiestödslagen *(1973:349) skall* tillämpas på särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.	*Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa lämnas enligt bestämmelserna i 7 kap. 7 a-7 c §§ studiestödslagen (1973:349) vare sig den studerande är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte. I övrigt skall* bestämmelserna i 7 kap. 1, 2, 4-5 a, *8 b-9* och 16-20 §§ *samt* 9 kap. 1-3 och 7 §§ studiestödslagen tillämpas på särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

2 a §[2]

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa får lämnas tidigast under det kalenderår då den arbetslöse fyller *25* år. Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan *utgå* till en studerande som har förvärvsarbetat under minst *fyra* kalenderår före det kalenderår för vilket vuxenstudiestödet skall *utgå*. Med förvärvsarbete får jämställas vissa andra verksamheter. Närmare bestämmelser om vilken omfattning förvärvsarbetet skall ha haft under ett kalenderår för att få medräknas samt om vilka andra verksamheter som får jämställas med förvärvsarbete, meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.	Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa får lämnas tidigast under det kalenderår då den arbetslöse fyller *21* år. Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan *lämnas* till en studerande som har förvärvsarbetat under minst *tre* kalenderår före det kalenderår för vilket vuxenstudiestödet skall *lämnas*. Med förvärvsarbete får jämställas vissa andra verksamheter. Närmare bestämmelser om vilken omfattning förvärvsarbetet skall ha haft under ett kalenderår för att få medräknas samt om vilka andra verksamheter som får jämställas med förvärvsarbete, meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

[1] Senaste lydelse 1989: 230.
[2] Senaste lydelse 1985: 479.

gotab 43613, Stockholm 1993

Arbetsmarknads-departementet

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: statsrådet Hörnlund

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., såvitt avser Arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde

Tionde huvudtiteln

Inledning

Arbetsmarknaden

Den aktuella utvecklingen

Påfrestningarna på arbetsmarknaden är mycket stora. Efterfrågan på arbetskraft är oförändrat mycket svag inom samtliga sektorer i ekonomin. Varslen om uppsägning och permitteringar tredubblades såväl år 1990 som år 1991 och en ytterligare ökning med 25 % skedde år 1992. Sedan oktober 1990 har totalt 383 000 personer varslats om uppsägning, vilket motsvarar ca 9 % av alla sysselsatta.

Sysselsättningen började minska redan vid årsskiftet 1990/91. Mellan första kvartalen 1990 och 1991 sjönk antalet sysselsatta med 26 000 personer, och mellan fjärde kvartalen 1990 och 1991 uppgick minskningen till 140 000. Sedan årsskiftet 1990/91 har sysselsättningen totalt minskat med ca 400 000 personer, eller med 9 %. Det innebär att antalet sysselsatta är tillbaka på samma nivå som under lågkonjunkturåren 1982 och 1983. Den snabba ökningen av sysselsättningen under 1980-talets senare år har därför på grund av lågkonjunkturen och svåra hemmalagade problem i sin helhet gått förlorad.

Den svaga efterfrågan på arbetskraft har i mycket hög grad drabbat ungdomar. Dessa är ofta nyinträdda på arbetsmarknaden och har kort eller ingen arbetslivserfarenhet. Bland ungdomar i åldern 16 - 24 år har sysselsättningen minskat med knappt 200 000 personer, eller med 30 %. Ungdomarna svarar således för en mycket stor del av nedgången i sysselsättningen.

Trots att betydande insatser i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har satts in under de senaste åren för att bemästra den stigande arbetslösheten har den öppna arbetslösheten nått nivåer som är väsentligt över dem som uppmätts tidigare under efterkrigstiden. I februari i år uppgick arbetslösheten till 315 000 personer, eller 7,3 %. Därtill kommer 210 000 personer i olika konjunkturberoende åtgärder, motsvarande 4,9 % av arbetskraften. Av dessa var ca 120 000 ungdomar i åldern 18 - 24 år, varav 93 000 hade en ungdomspraktikplats. Ungdomsarbetslösheten uppgick samtidigt till drygt 70 000 personer. Det innebär att nära var femte pojke eller flicka i befolkningen i åldern 16 - 24 år var antingen öppet arbetslös eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd i februari.

Arbetslösheten är högre för män än för kvinnor. Det förklaras av att sysselsättningsminskningen främst har ägt rum i sektorer där män dominerar, som industrin och byggsektorn. I februari uppgick arbetslösheten till 8,9 % för män och 5,6 % för kvinnor. Skillnaden är ännu större bland de yngre åldersgrupperna.

Andra grupper som drabbats av det försämrade arbetsmarknadsläget är arbetshandikappade samt invandrare och flyktingar. I februari var 71 000 personer med arbetshandikapp inskrivna vid arbetsförmedlingen. Det är en ökning med 13 000 personer jämfört med ett år tidigare. Arbetslösheten bland personer med utomnordiskt medborgarskap har ökat kraftigt, från 8,5 % år 1991 till nära 18 % år 1992 som årsgenomsnitt. Det skall jämföras med en arbetslöshet för hela befolkningen åren 1991 och 1992 på 2,9 respektive 5,3 %.

I spåren av den utdragna konjunkturnedgången och det svåra arbetsmarknadsläget följer en ökad långtidsarbetslöshet. I februari 1993 var 84 000 personer långtidsarbetslösa (mer än 6 månader) enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Det motsvarar ca 27 % av alla arbetslösa.

Förutsättningarna

Den svenska ekonomin präglas av mycket allvarliga problem. De innebär stora påfrestningar för många enskilda människor och företag samt för hela samhällsekonomin. Vissa problem, t.ex. den internationella konjunkturavmattningen, är av övergående eller cyklisk karaktär. De nog så allvarliga svårigheterna är emellertid inhemska strukturella och har mångårig bakgrund.

Den rådande situationen på arbetsmarknaden är den största prövning som den svenska samhällsekonomin stått inför under decennier. Bortfallet i sysselsättning inom både privat och offentlig sektor och ökningen av arbetslösheten har skett med skrämmande snabbhet och styrka. Välfärden vilade på otrygg grund. Bristerna doldes under inflationens täckmantel och upprepade devalveringar. Dessa brister och sviterna från 1980-talets spekulationsekonomi ställer nu samhälle och invånare inför tunga besparingar som ett led i att skapa underlag för en god framtida utveckling.

Till följd av bl.a. den flytande kronan har industrins internationella konkurrenskraft förbättrats betydligt. Industrin är emellertid för liten för att kunna generera den sysselsättningsexpansion som behövs för att uppnå en radikal sänkning av arbetslösheten. Erfarenheterna visar dessutom att effekterna på arbetsmarknaden av en uppgång i produktionen kommer med tre à fyra kvartals eftersläpning.

Risken för en bestående och hög långtidsarbetslöshet ökar markant om den allmänna arbetslöshetsnivån fortsätter att stiga lika snabbt som under de senaste åren.

De senaste årens höga räntenivå har en depressiv effekt på ekonomin. En bestående sänkning av räntorna kräver bl.a. att de strukturella underskotten angrips och att inflationsförväntningarna motverkas. En väl fungerande lönebildning är en viktig aspekt i det sammanhanget.

Ansvaret för lönebildningen vilar på arbetsmarknadens parter. Det är beklagligt att dessa inte utnyttjade tiden under stabiliseringsavtalen till att finna nya och hållbara former för lönebildningen.

Snabba och ansvarsfulla, långsiktiga avtal är nu avgörande för att åter skapa stabilitet i ekonomin och ge utrymme för räntesänkningar och tillväxt. Det är emellertid också viktigt att det snarast kommer tydliga signaler från parterna om att de är beredda att gemensamt utforma en konstruktiv lönebildningsmodell. Modellen måste baseras på samverkan, samförstånd och samhällsekonomiskt ansvar. Den måste begränsa konfliktrisken och underlätta förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det svenska välståndet bygger på vår förmåga att genom kompetens, initiativkraft och produktivitet hävda oss på världsmarknaden. Arbete är grunden för välfärd och trygghet. Arbetsmarknadspolitiken måste därför, i likhet med andra delar av den ekonomiska politiken, inriktas på att mobilisera resurser och stärka den svenska ekonomins struktur samt att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Därmed ges ökade förutsättningar för uthållig tillväxt inom hela näringslivet och inom både små och stora företag. Därmed underlättas också omvandlingen och effektiviseringen av den offentliga sektorn.

Prognoserna visar att påfrestningarna sannolikt kommer att kulminera under nästa budgetår, även om det efter hand kommer till stånd en vändning i den ekonomiska utvecklingen till följd av industrins ökade konkurrensförmåga. Arbetsmarknadspolitiken måste därför koncentreras på att så långt möjligt hejda en ytterligare skärpning av läget.

Förslagen för att motverka arbetslösheten innebär en satsning och en omfattning långt utöver vad som tidigare ansetts möjligt. Totalt innebär regeringens förslag i år, inkl. förslag i denna proposition, att 438 000 personer i genomsnitt per månad beräknas få en sysselsättning eller utbildning under nästa budgetår. I denna uppgift ingår även de ökade sysselsättningstillfällena som riksdagens beslut om reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsinsatser (ROT) medför.

Underskottet i arbetsmarknadsfonden beräknas nästa budgetår uppgå till ca 60 miljarder kronor om ingenting görs. Genom regeringens satsning på aktiva åtgärder minskar emellertid belastningen på fonden med 4-5 miljarder kronor. Det är också i ljuset av detta kraftiga underskott i

arbetsmarknadsfonden som besparingarna i fråga om arbetslöshetsersättningarna skall ses.

För att inte ställa Arbetsmarknadsverket (AMV) och arbetsförmedlingen inför helt omöjliga uppgifter, när det gäller att hantera de stora flöden som på ett eller annat sätt kommer att beröras av arbetsmarknadspolitiska eller arbetsmarknadspolitiskt motiverade insatser, måste fokuseringen på utbildning och nya administrativt enkla åtgärder bestå.

Utbildning är en god investering. Genom förkovran och kompetens läggs grunden för tillväxt och framåtskridande. För att ge möjlighet till utbildning för så många som möjligt måste kostnadsutvecklingen brytas. Därför föreslås en minskad volym på upphandlad arbetsmarknadsutbildning samtidigt som en kraftig ökning av mindre kostnadskrävande utbildningar inom det reguljära utbildningsväsendet förordas.

En ökning av såväl den allmänna som den yrkesrelaterade kompetensen hos arbetskraften ökar möjligheterna att uppnå stabilt ökade reallöner.

Ungdomspraktik och arbetslivsutveckling är exempel på nya åtgärder som är både friare från byråkratiskt krångel och billigare än de alternativa lösningar som finns eller som föreslagits. Därmed öppnas möjligheter för en större omfattning på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än tidigare.

De regeländringar som gjorts sedan införandet av dessa åtgärder, och de ytterligare förslag som kommer att presenteras, är klara uttryck för att åtgärderna fortlöpande måste anpassas till det ansträngda arbetsmarknadsläget.

Uppslutningen kring de nya åtgärderna från både näringsliv och offentlig sektor, för att ta till vara de möjligheter som ungdomspraktiken och arbetslivsutvecklingen erbjuder, är stark. Det är viktigt att detta engagemang kan bibehållas. Då skapas möjligheter för ytterligare tiotusentals ungdomar och vuxna män och kvinnor att få praktik och att göra meningsfulla insatser ur såväl egen som samhällets synvinkel.

De infrastrukturinvesteringar som regeringen föreslagit vid olika tillfällen under mandatperioden är viktiga framtidsinvesteringar men ger också direkt och indirekt många arbetstillfällen.

En välutvecklad infrastruktur är en förutsättning för näringslivets utveckling. Viljan till nyföretagande och entreprenörskap kan lättare tas till vara. En rik flora av små och medelstora företag över hela landet är den bästa garanten för stabilt framåtskridande. Fler arbetstillfällen förutsätter fler arbetsgivare. Nyföretagandet måste därför underlättas. Starta-eget-bidraget är en del i den strävan. Det är ett exempel på en åtgärd där de sekundära effekterna många gånger kan bli väsentligt större än de primära. Åtgärden skall ges högsta prioritet.

Den uppsättning av åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken och utbildningsområdet, som i dag presenteras, innebär en till omfattning och bredd unik satsning för att direkt angripa problemen på arbetsmarknaden. Den situation som råder, inom ekonomin i sin helhet och på arbetsmarknaden, har emellertid sina rötter långt bakåt i tiden. Den är en följd av att en serie olägenheter och stötestenar under årens lopp inte lösts utan ackumulerats i ett komplicerat nätverk. Det kommer därför

också att ta flera år med fortsatta påfrestningar för enskilda människor, företag och offentliga institutioner innan strukturella knutar och flaskhalsar lösts.

Den massiva insatsen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är en viktig del i regeringens samlade strategi för att långsiktigt stärka den svenska ekonomin och förhindra långtidsarbetslöshet och utslagning av människor, branscher och regioner. Den innebär att arbetsmarknadspolitikens möjligheter utnyttjas till det yttersta. Med de resurser som föreslås kommer långt fler människor än någonsin tidigare att ges hjälp för att komma in på eller stanna kvar på arbetsmarknaden.

Vårt stora beroende av internationell handel och internationaliseringen av produkt- och kapitalmarknaderna gör oss starkt beroende av utvecklingen i andra länder. Detta förhållande innebär både möjligheter och krav. Ur ekonomisk synvinkel är de åtgärder som föreslås i dag motiverade på både lång och kort sikt. Den mänskliga dimensionen, där det gäller att förhindra en segregering av det svenska samhället, gör det ännu viktigare att de genomförs.

Chefen för Finansdepartementet har tidigare i dag redogjort för regeringens bedömningar av den ekonomiska utvecklingen under innevarande och nästa budgetår. Enligt dessa blir den ökade exporten och industriproduktionen inte tillräcklig för att uppnå en vändning på arbetsmarknaden. De djupgående strukturella bristerna i den svenska ekonomin medför därför att påfrestningarna på arbetsmarknaden består även under nästa budgetår.

Syftet med alla de förslag som berör arbetsmarknaden är att rusta de arbetssökande och producenterna av varor och tjänster så att ekonomins växtkraft och flexibilitet, under hård internationell konkurrens, kan återfås. Endast så kan ytterligare arbetslöshet och välfärdsförluster förhindras. Endast så kan fördelarna av industrins förbättrade konkurrenssituation och en internationell konjunkturuppgång tillvaratas. Ett brett ansvarstagande om detta i det svenska samhället, och över de politiska blocken, skulle väsentligt stärka omvärldens tillit till den svenska ekonomin och därmed vidga möjligheterna för den ekonomiska politiken.

Riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken

I min anmälan till 1993 års budgetproposition redogjorde jag för den inriktning som borde gälla för arbetsmarknadspolitiken under nästa budgetår. Mot bakgrund av det försämrade arbetsmarknadsläget anser jag nu att inriktningen av arbetsmarknadspolitiken budgetåret 1993/94 bör utgå från följande.

De resurser som ställs till förfogande av arbetsmarknadspolitiska skäl skall i första hand användas för dem som riskerar permanent utslagning. Dessutom skall möjligheterna till expansion hos de företag som är livskraftiga och förväntar en ökad efterfrågan tillvaratas. Resurserna skall användas så effektivt att så många personer som möjligt får del av resurserna. Det innebär att en avvägning måste ske i varje enskilt fall.

Åtgärderna skall också ge den enskilde bästa möjliga förutsättningar att bidra till en snabb återgång till en ekonomi i balans.

Arbetsmarknadens och den reguljära utbildningens möjligheter måste utnyttjas

I första hand skall den ordinarie marknadens möjligheter utnyttjas. Trots lågkonjunkturen nyanmäldes nästan 300 000 lediga platser år 1992. De lediga platserna som finns på arbetsmarknaden måste tillsättas snabbt. Det innebär således att insatserna för att hålla korta vakanstider skall fortsätta.

Det stora antalet inskrivna vid landets förmedlingar gör det nödvändigt att förnya och effektivisera arbetet för att klara av den höga belastningen. AMV måste intensifiera utvecklingen av de arbetsmetoder och former som ger de bästa resultaten. Jobbsökaraktiviteter har för många visat sig vara ett värdefullt instrument för att utnyttja de lediga platserna och stödja ett aktivt arbetssökande. De som deltar i dessa aktiviteter söker ofta upp lediga platser som annars inte hade kommit till arbetsförmedlingens kännedom. För att kunna ge samtliga arbetssökande service och hålla kontakt med företagen utan att de prioriterade grupperna trängs undan måste det gruppinriktade arbetssättet nyttjas inom hela arbetsförmedlingsorganisationen. Arbetsförmedlingen måste öka sina insatser för att nå företagen och skapa intresse för de arbetskraftsresurser som finns. Det kräver ett målmedvetet och aktivt utåtriktat arbete av förmedlingen.

Arbetsmarknadspolitiken kan inte ensamt klara de påfrestningar som vi nu upplever. Det är därför nödvändigt att utnyttja de möjligheter som finns inom andra politikområden. Åtgärder föreslås därför inom flera områden. Dessa skall så långt möjligt utnyttjas innan arbetsmarknadspolitiska åtgärder övervägs. När det gäller utbildning bör således alltid en ordinarie utbildningsplats prioriteras framför en arbetsmarknadsutbildning eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det är framför allt viktigt att ungdomarna går till det reguljära utbildningsväsendet för att de skall få en stabil och väldokumenterad utbildningsbakgrund.

De utsatta grupperna och långtidsarbetslösa skall prioriteras

Bland de arbetssökande finns grupper som är särskilt utsatta och som löper stor risk att bli långtidsarbetslösa och i förlängningen permanent utslagna. Många ungdomar, flyktingar och invandrare samt arbetshandikappade har en svag förankring på arbetsmarknaden och de är de värst drabbade grupperna under denna lågkonjunktur. Då resurserna är begränsade måste de sökande som har de största behoven prioriteras genom att åtgärderna i första hand används för dessa grupper. De svaga grupperna måste få en betydligt större andel av resurserna än deras andel av arbetslösheten.

Jämställdheten på arbetsmarknaden skall ökas

Arbetsmarknaden är starkt könsuppdelad med traditionella kvinno- och mansyrken. Kvinnor arbetar på en begränsad del av arbetsmarknaden och många sysselsätts inom den offentliga sektorn. Den ekonomiska situationen medger inte en fortsatt expansion av offentlig sysselsättning utan det har på senare tid i stället varit fråga om ett omfattande effektiviseringsarbete. Det innebär att många kvinnor måste bredda sin kompetens och sitt yrkesval. Genom vägledning- och utbildningsinsatser och genom direkt påverkan på arbetsgivarna kan arbetsförmedlingen bidra till en ökad jämställdhet på arbetsmarknaden.

Medelsanvändning måste effektiviseras

Det statsfinansiella läget kräver att AMV noggrant planerar sin verksamhet utifrån de resurser som ställs till verkets förfogande. Användningen av de anslagna medlen måste således präglas av en god resurshushållning. Förutsättningen för en ansvarsfull budgetering är dels en ökad medvetenhet om vad olika åtgärder kostar, dels en förbättrad ekonomisk uppföljning. Den löpande kostnadsredovisningen måste förbättras så att konsekvenser av fattade beslut kan följas. För att få en fullständig uppfattning om resultaten av insatta resurser måste även organisationens effektivitet, utbetalningen av arbetslöshetsersättning följas upp.

Förslag inom andra politikområden

Som jag tidigare har påpekat är de traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte tillfyllest för att klara de påfrestningar som nu drabbar arbetsmarknaden. Regeringen har därför vidtagit en rad åtgärder inom ett brett fält i syfte att minska trycket på arbetsmarknadspolitiken. Av stor betydelse i detta sammanhang är den omfattande satsningen på utbyggnaden av infrastruktur som redovisats i mars 1993.

I propositionen (prop. 1992/93:176) föreslogs att 98 miljarder kronor investeras i vägar och järnvägar under perioden 1993 - 2003. Redan under de tre första åren under tioårsperioden investeras ungefär lika mycket som under hela 1980-talet. Programmet beräknas tillsammans med projekt som finansieras genom avgifter och statsgarantier leda till att sysselsättningen ökar starkt redan under år 1993 för att uppnå en kulmen runt år 1995 då över 50 000 personer beräknas vara direkt eller indirekt sysselsatta genom planerade infrastrukturprojekt.

I samma proposition aviserades också förslag till särskilda insatser och tidigareläggning av investeringar i länstrafikanläggningar under budgetåren 1993/94 och 1994/95. Motivet för dessa satsningar är att snabbt komma i gång med sysselsättningsintensiva projekt i hårt drabbade regioner. Chefen för Kommunikationsdepartementet har tidigare i dag redovisat detta förslag.

Efter en överenskommelse i riksdagen (bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189) har beslut fattats om ett program för att stimulera s.k. ROT-insatser. Ett av inslagen i programmet avser bidrag för reparation och underhåll av vissa kommunala lokaler. Ett anslag under sjunde huvudtiteln omfattande 800 miljoner kronor har med anledning av riksdagens beslut ställts till Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) disposition. Bidrag utgår med 30 % av kostnaden och omfattar reparations- och underhållsarbeten som påbörjas före den 1 juli 1994 och som slutförs senast den 30 juni 1995.

Intresset för bidraget är stort och det kan ifrågasättas om inte åtskilliga projekt skulle kunna komma till stånd även om bidragsdelen är *mindre* än 30 %. Jag föreslår därför att AMV ges möjlighet att i förhandling med intresserade kommuner komma överens om en lägre bidragsdel per objekt. Bidrag bör således utgå med *högst* 30 %.

ROT-programmet omfattar utöver detta stöd till kommunala byggnader en rad andra insatser: RBF-stödet (dvs. räntestödet för reparation av främst allmännyttans hyreshus) förlängs och gäller under åren 1993 och 1994, bidrag utges för ombyggnad av äldrebostäder, viss förlängning av 1992 års regler för räntebidrag för ombyggnad av bostäder, uppräkning av Riksantikvarieämbetets resurser för kulturmiljövård, medel för konstnärlig utsmyckning och möjlighet till skattereduktion för reparationer m.m. för bostadshus.

Handikapputredningen (S 1988:03) har i sitt arbete konstaterat att det finns påtagliga brister vad gäller tillgängligheten för personer med funktionshinder i stora delar av beståndet av offentliga lokaler. Den satsning som nu görs på reparationer, ombyggnad och tillbyggnad ger förutsättningar att åstadkomma en förbättrad tillgänglighet i skolor, daghem, ålderdomshem etc. Enligt min uppfattning bör projekt som leder till ökad tillgänglighet för personer med funktionshinder ges särskild uppmärksamhet vid prövningen av olika projektansökningar.

Tidigare i dag har chefen för Finansdepartementet redovisat förslag till omfattande investeringar i statliga byggnadsprojekt. Dessa investeringar kommer att skapa ytterligare välbehövliga sysselsättningstillfällen i den hårt ansträngda byggbranschen.

Vidare har chefen för Utbildningsdepartementet tidigare i dag redovisat åtgärder som innebär en omfattande satsning på utbildning inom skolväsendet, folkbildningen, universitet och högskolor. Förslagen syftar till att motverka dagens arbetslöshet men skall framför allt på lång sikt bidra till att stärka Sverige som kunskapsnation. De redovisade förslagen innebär att de olika utbildningsformerna totalt kommer att tillföras 89 000 extra utbildningsplatser under nästa budgetår, varav 40 000 i gymnasieskolan, 33 000 i Komvux, 13 000 i folkhögskolan och studieförbunden, samt 3 000 inom universitet och högskolor.

Förslagen på utbildningsområdet innehåller förutom medel till utbildningsplatser också förslag om medel för olika studiestöd där en rejäl förstärkning föreslås av medlen för det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa (Svuxa). Det innebär att den som satsar på att förkovra sig och därmed stärka sin ställning på arbetsmarknaden kan erhålla en studiefinansiering. Förslag till vissa regeljusteringar, för att göra Svuxa

tillgängligt även för yngre studerande och dem som inte är arbetslöshetsförsäkrade, ingår också i den redovisning som lämnades.

Jag övergår nu till att redovisa ett antal förslag till regeländringar m.m. och mina medelsberäkningar.

A. Arbetsmarknadsdepartementet m.m.

A 1. Arbetsmarknadsdepartementet m.m.

För nästa budgetår har riksdagen under detta anslag anvisat 42 524 000 kronor (prop. 1992/93:100 bil. 11, bet. 1992/93:AU8, rskr. 1992/93:204).

Jag kommer senare att redogöra för behov av ett tillskott av medel och tjänster till Arbetsmarknadsverket och arbetsförmedlingen på grund av det rådande arbetsmarknadsläget. Arbetsmarknadsdepartementet kommer att behöva ett begränsat resurstillskott p.g.a. det bekymmersamma arbetsmarknadsläget. Jag föreslår därför att Arbetsmarknadsdepartementet tillfälligt tillförs 820 000 kr motsvarande kostnaden för två tjänster.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under ramanslaget *Arbetsmarknadsdepartementet* för budget året 1993/94 anvisa 820 000 kr utöver vad riksdagen har anvisat med anledning av prop. 1992/93:100 bil. 11.

A 2. Utredningar m.m.

För nästa budgetår har riksdagen under detta anslag anslagit 17 220 000 kr (prop. 1992/93:100 bil. 11, bet. 1992/93:AU8, rskr. 1992/93:204).

Förordnandet för arbetsgruppen för att följa förhandlingarna om nya avtal på arbetsmarknaden har löpt ut den 31 mars 1993. Jag föreslår därför att anslaget minskas med 5 miljoner kronor som motsvarar de medel som beräknats för gruppens arbete för budgetåret 1993/94.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under reservationsanslaget *Utredningar m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa ett belopp som är 5 000 000 kr lägre än vad riksdagen anvisat med anledning av prop. 1992/93:100 bil. 11.

B. Arbetsmarknad m.m.

B 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

I 1993 års budgetproposition (1992/93:100 bil. 11) aviserades att eventuella justeringar under anslaget skulle tas upp mer i detalj i kompletteringspropositionen. Inför de förslag som jag strax kommer att redovisa har jag övervägt både AMS anslagsframställning hösten 1992 och en skrivelse från AMS den 19 februari 1993 inför kompletteringspropositionen. Dessutom har ett flertal skrivelser kommit in från myndigheter, organisationer m.fl. angående arbetsmarknadspolitiska åtgärder i olika delar av landet. De förslag från AMS och andra som jag inte berör i det följande tillstyrks inte.

1 AMS

I AMS skrivelse den 19 februari 1993 redovisas två alternativa nivåer för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. AMS första alternativ innebär endast omdisponeringar mellan de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och ryms inom de ramar som regeringen föreslog för anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i budgetpropositionen. Det andra alternativet innebär att verket tillförs ytterligare 8 432 miljoner kronor utöver vad regeringen har föreslagit i budgetpropositionen, dvs. totalt 36 832 miljoner kronor. Detta skulle medge placering av 320 000 personer i genomsnitt per månad i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

I följande tabell redovisas AMS förslag enligt det andra alternativet till fördelning av kostnader och antalet personer i genomsnitt per månad i de åtgärder som ingår under anslaget samt för arbetslivsutveckling och utbildningsvikariat.

Åtgärd	Kostnad Mkr	Antal personer per månad
Arbetsmarknads- och företagsutbildning	17 518	122 000
Utbildningsvikariat	-	10 000
Ungdomspraktik	5 900	75 000
Beredskapsarbete/ rekryteringsstöd	11 184	61 000
Arbetslivsutveckling	200	20 000
Övrig verksamhet(1)	400	4 000
Tidigareläggning av invest.	1 000	5 000
Platser i reguljära utbildningsväsendet	630	23 000
Summa	36 832	320 000

(1) Avser utredningskostnader, flyttningsbidrag m.m., bidrag till utbildning i företag, utbildningsbidrag vid vidgad arbetsprövning, bidrag till arbetslösa för att starta egen verksamhet samt insatser för flyktingar och invandrare.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Inledning

Under anslaget har jag beräknat kostnaderna för utbudsstimulerande åtgärder till 22 303,6 miljoner kronor. Kostnaderna för de efterfrågepåverkande åtgärderna har beräknats till 6 086,1 miljoner kronor. Av anslagets medel bör regeringen disponera 210 miljoner kronor. Av dessa senare medel bör 250 miljoner kronor användas för särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på utsatta orter m.m. och 10 miljoner kronor för olika utvecklingsprojekt inom arbetsmarknadspolitiken.

I nedanstående tabell redovisas anvisade medel för budgetåret 1992/93 (Bå 92/93) inkl. medel på tilläggsbudget (prop. 1992/93:50 bil. 7, bet. 1992/93:FiU1, yttr. 1992/93:AU2y, rskr. 1992/93:134) och anvisade medel från finansfullmakten samt mina nu beräknade kostnader för budgetåret 1993/94 (Bå 93/94) och beräknat antal personer i genomsnitt per månad fördelat på konjunkturberoende åtgärder.

Åtgärd	Bå 92/93 Kostnad Tkr	Bå 93/94 Kostnad Tkr	Antal personer per månad
Utredningskostnader	9 082	9 445	
Flyttningsbidrag m.m.	200 000	117 516	
Särskilt anordnad arbetsmarknads-utbildning	5 708 175	4 664 869	42 100
" , ut-bildningsbidrag	5 516 102	4 552 742	
Arbetsmarknads-utbildning i det reguljära utbildningsväsendet	1 817 473	1 490 758	16 200
Ungdomspraktik, utbildningsbidrag	5 800 636	7 893 912	100 000
Högskolepraktikanter	-	286 000	3 000
Bidrag till utbildning i företag	612 480	2 649 917	28 000
Elevsocial verksamhet vid arbetsmarknads-utbildning	66 373	60 597	
Bidrag till Komvux(1)	143 000	-	-
Bidrag till gymnasie-utbildning(1)	67 000	-	-
Bidrag till utbildning vid folkhögskolor(1)	106 000	-	-
Vidgad arbetsprövning, utbildningsbidrag	28 481	27 318	300
Jobbsökaraktiviteter, utbildningsbidrag	82 960	100 480	1 400
Utbildningsvikariat(2)	-	-	20 000
Starta-eget-bidrag	114 450	450 000	4 000
Finansfullmakten	2 000 000	-	-
Summa utbuds-stimulerande åtgärder	22 272 212	22 303 554	215 000
Beredskapsarbete, rekryteringsstöd och avtalade in-skolningsplatser	6 193 363	5 363 486	41 900
Bidrag till tidi-			

gareläggningar av affärsverks-investeringar m.m.	1 000 000	200 000	1 000
Bidrag till skogsbilvägar	-	90 000	500
Försöksverksamhet med syselsättningsskapande åtgärder	10 000	10 000	
Insatser för flyktingar och invandrare	147 000	150 615	2 000
Bidrag för kostnader i samband med arbetslivsutveckling(2)	200 000	207 000	50 000
Bidrag till allmänna samlingslokaler m.m.	50 000	65 000	600
Summa efterfrågepåverkande åtgärder	7 600 363	6 086 101	96 000
Totalt	29 872 575 (3)	28 389 655 (4)	311 000
Överfört till Utbildningsdepartementet	-	1 392 060	29 000

(1) Medlen för dessa åtgärder förs under budgetåret 1993/94 upp under Utbildningsdepartementets huvudtitel.
(2) Kostnader för deltagare i utbildningsvikariat och arbetslivsutveckling bekostas inte från anslaget utan från arbetsmarknadsfonden men räknas in i de konjunkturbetonde åtgärderna.
(3) Av medlen har 8 066 miljoner kronor anvisats på tilläggsbudget.
(4) Av de totala medlen får högst 300 miljoner kronor användas för otraditionella insatser.

2.2 *Tillfällig förstärkning av arbetsförmedlingen*

Min bedömning i min anmälan till årets budgetproposition att en förstärkning av arbetsförmedlingens personal är nödvändig kvarstår. Arbetsmarknadsläget innebär en fortsatt hög arbetsbelastning för arbetsförmedlingen. I slutet av januari 1993 fanns 829 000 sökande vid landets förmedlingar. Det motsvarar ca 19 % av arbetskraften. Antalet sökande vid motsvarande tidpunkt år 1990 var 330 000 personer. För att markera att förstärkningen är tillfällig, föreslår jag att högst 350 miljoner kronor av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder får disponeras för personalförstärkning vid arbetsförmedlingen under budgetåret 1993/94.

Jag vill återigen påpeka vikten av att AMS gör en systematisk uppföljning och utvärdering av olika arbetssätt och organisation vid landets

arbetsförmedlingar för att dessa skall kunna fortsätta att ge en god service när de tillfälliga personalförstärkningarna upphör. En mindre del av den här föreslagna tillfälliga förstärkningen bör därför avsättas för utvärdering av arbetsförmedlingsorganisationens och åtgärdernas effektivitet inkl. arbetslöshetsersättningarna.

2.3 Ändrade regler för vissa stödformer

Innan jag går in på mina medelsberäkningar vill jag redovisa ett antal förslag som är ämnade att öka medelseffektiviteten i åtgärderna och skapa utrymme för fler personer i åtgärderna inom givna resurser.

2.3.1 Utbildningsbidrag

Jag kommer i det följande att lämna förslag till ett antal förändringar beträffande utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning m.m. Syftet med förslagen är att dels uppnå en större likhet mellan kursdeltagare med olika former av studiestöd, dels uppnå en ökad rättvisa mellan olika kursdeltagare med utbildningsbidrag och dels åstadkomma vissa besparingar. Genom de lämnade förslagen uppnås också administrativ enkelhet och en effektivare medelsanvändning.

2.3.1.1 Studiefinansiering av utbildning i det reguljära utbildningsväsendet m.m.

Studiefinansieringen för vuxna är ett komplicerat och svåröverskådligt område. Delvis beror det på att den skall täcka in studerande med olika bakgrund och ekonomiska behov på alla nivåer i studiesystemet. Den stora mängden av olika former för studiestöd och de olika regelverken innebär problem. Om man ser till de tre största finansieringsformerna - studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag, som delvis har samma målsättning - så skiljer de sig väsentligt i fråga om materiellt innehåll. Såväl Centrala studiestödsnämnden (CSN) som Finvuxutredningen i sitt betänkande (SOU 1991:65) har var för sig framfört önskemål om en långtgående samordning av de stöd som finns för vuxnas studiefinansiering. De menar bl.a. att det är näst intill omöjligt att informera om vilka villkor som gäller och förklara rättvisan i dessa villkor för de studerande.

De olika stöden skiljer sig från varandra framför allt när det gäller bidragsdelen, dvs. den samhälleliga subventionsgraden. Det skapar rättviseproblem i första hand genom att det inte behöver vara behovet av utbildning och stöd som är avgörande för vilket stöd den enskilde erhåller. Det handlar i stor utsträckning i stället om det sätt på vilket den studerande har sökt sig till utbildningen. Problemet blir särskilt påtagligt när arbetslösa för samma studier beviljas studiestöd med olika bidragsnivåer beroende på om ansökan lämnats in hos arbetsförmedlingen eller CSN. Principen i dessa fall bör vara att studiestöd utgår med samma bidragsnivåer och i huvudsak enligt likartade regler.

Mitt förslag: Utbildningsbidraget för deltagare dels i särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning för den som är under 25 år, dels i arbetsmarknadsutbildning i det reguljära utbildningsväsendet skall i huvudsak motsvara det vuxenstudiebidrag som utges enligt reglerna för det särskilda vuxenstudiestöd som utges till arbetslösa (Svuxa). Den som deltar i arbetsmarknadsutbildning som nu sagts skall också tillhandahållas motsvarande lånemöjligheter som inom Svuxa. Också återbetalningsregler och övriga bestämmelser skall utformas i huvudsaklig överensstämmelse med Svuxa. Förmånerna vid all arbetsmarknadsutbildning för ungdomar under 25 år, dock inte ungdomspraktik, och för övriga deltagare i arbetsmarknadsutbildning i det reguljära utbildningsväsendet kommer därvid att bestå av en bidragsdel och en lånedel. Den lånemöjlighet jag föreslår skall genomföras i form av en lag om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning.

Skälen för mitt förslag: För närvarande finns det två olika studiestöd som direkt riktar sig till arbetslösa som är i behov av att komplettera sin utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Det är dels utbildningsbidrag som utgår när den arbetslöse efter ansökan beviljas utbildningen som arbetsmarknadsutbildning, dels särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (Svuxa) som kan utgå efter ansökan till CSN när den arbetslöse på eget initiativ börjar en utbildning. Därutöver finns särskilt vuxenstudiestöd (Svux) som kan beviljas även den som inte är arbetslös.

Utbildningsbidrag betalas ut med samma belopp som den studerande vid arbetslöshet skulle ha erhållit i ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller med ett lägre belopp om den arbetslöse inte är försäkrad. Svux/Svuxa beräknas efter samma principer som gäller för utbildningsbidrag, men består av ett vuxenstudiebidrag och studielån. Lånedelen utgör skillnaden mellan utbildningsbidraget och vuxenstudiebidraget efter skatt. Vuxenstudiebidraget efter skatt och lånedelen blir tillsammans ett lika stort belopp som utbildningsbidraget efter skatt. Den enskilde kan själv avgöra hur mycket av lånedelen han vill ta ut eller om han enbart vill ha bidragsdelen, vilken för den som är medlem i en arbetslöshetskassa motsvarar 65 % av den ersättning han skulle ha erhållit i arbetslöshetsersättning före skatt.

Enligt nuvarande bestämmelser beviljas Svuxa endast den som är arbetslöshetsförsäkrad. Svux däremot kan även beviljas den som inte försäkrad. För den som har en låg dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller inte är försäkrad gäller, precis som för utbildningsbidraget, en miniminivå för dagpenningen.

Som jag tidigare nämnt kan den enskilde själv avgöra hur stor andel han vill söka, av den totala lånedel han har rätt till, 25, 50 eller 100 %, eller om han enbart vill söka bidragsdelen.

Återbetalningen av lånet börjar tidigast sex månader efter avslutade studier. Lånet återbetalas med ett årsbelopp som är 4 % av den sammanräknade inkomsten. Räntan på lånet löper från utbetalningsdagen och är under 1993 fastställd till 8,7 %.

Det är enligt min uppfattning otillfredsställande att stöd med så olika bidragsnivåer och bestämmelser i övrigt kan utgå för en i princip likvärdig åtgärd. Jag anser att det är skäligt att den enskilde själv betalar en viss del för studier som är att betrakta som en allmän kompetenshöjning. Det får även anses skäligt att ungdomar under 25 år som erbjuds och väljer att delta i särskilt anordnade kurser inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen i likhet med ungdomar som väljer andra studieformer och studievägar får betala en del av studiestödet för sina studier. Det är därför min mening att utbildningsbidraget vid all arbetsmarknadsutbildning för ungdomar under 25 år och för övriga deltagare vid arbetsmarknadsutbildning som den enskilde ansökt om och blivit antagen till i konkurrens med andra i alla väsentliga avseenden bör likställas med Svux/Svuxa. Detta bör gälla såväl studiebidragets storlek som lånemöjligheter och återbetalningsregler samt i övrigt gällande bestämmelser.

De utbildningar jag avser med begreppet reguljära utbildningsväsendet är utbildningar dels på grundskole- och gymnasienivå inom kommunal och statlig vuxenutbildning i gymnasieskola eller på folkhögskola, dels på högskolenivå vid universitet och högskola eller motsvarande eftergymnasial utbildning hos andra utbildningsanordnare. Mina förslag om utbildningsbidrag med lånedel avser endast de i avsnittet nämnda utbildningarna och således inte utbildningsbidrag vid yrkesinriktad rehabilitering vid arbetsmarknadsinstitut.

Förmånerna vid dessa arbetsmarknadsutbildningar som omfattas av mitt förslag kommer därvid att i likhet med Svux/Svuxa bestå av ett bidrag och ett studielån. Detta stöd bör även i fortsättningen och precis som Svux kunna beviljas även den som inte är medlem i arbetslöshetskassa. Till skillnad från vad som för närvarande gäller för Svux anser jag dock att studiebidragsdelen även för den som inte är arbetslöshetsförsäkrad bör vara 65 % av miniminivån för utbildningsbidrag. Mitt förslag till nytt studiefinansieringssystem vid arbetsmarknadsutbildning bör gälla vid utbildningar som beviljas fr.o.m. den 1 juli 1993. De grundläggande bestämmelserna bör regleras i en lag om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning. Den närmare utformningen av reglerna, huvudsakligen i överensstämmelse med reglerna för Svux/Svuxa, bör ankomma på regeringen. Lånedelen bör finansieras med upplåning genom Riksgäldskontorets försorg.

För vissa handikappade ungdomar, som nu får utbildningsbidrag, kan en övergång till delfinansiering av studierna med lån innebära en betydande försämring. Det gäller dem som på grund av sitt handikapp får skolgången fördröjd, exempelvis därför att handikappet hindrar normal studietakt eller därför att studierna avbryts av operationer eller annan medicinsk behandling, habiliterings- eller rehabiliteringsinsatser eller av liknande skäl. Denna grupp ungdomar har tidigare beaktats särskilt vid utformningen av reglerna för ungdomspraktik och dessförinnan särskilda

inskolningsplatser. Det bör ankomma på regeringen att utfärda närmare bestämmelser om återbetalning och i förekommande fall eftergift av återbetalning av lån som beviljats enligt den föreslagna lagen om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning.

Enligt nuvarande bestämmelser för Svuxa kan stödet ges till den som har fyllt 25 år och förvärvsarbetat minst fyra år medan arbetsmarknadsutbildning kan beviljas den som har fyllt 20 år, med vissa undantag. Därtill kommer att Svuxa enligt nuvarande bestämmelser enbart kan beviljas för den som är arbetslöshetsförsäkrad. Svux kan däremot beviljas den som inte är arbetslöshetsförsäkrad, men då med en lägre bidragsdel. För att nå en likhet mellan de olika studiestödens regelsystem även i dessa avseenden måste nuvarande bestämmelser ändras för Svuxa beträffande ålders- och förvärvsarbetskrav samt vilka som kan få tillgång till stödet. Chefen för Utbildningsdepartementet har tidigare i dag redovisat förslag i denna fråga.

2.3.1.2 Ändrade regler för utbildningsbidrag

En arbetsgrupp har under våren 1992 sett över reglerna för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering m.m. i syfte att göra reglerna för bidragen och den samordning som sker med andra förmåner enklare och mer rättvisa. Gruppen har i juni 1992 avgivit betänkandet (Ds 1992:66) Översyn av reglerna för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering m.m.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksrevisionsverket (RRV), Riksförsäkringsverket (RFV), Försäkringskasseförbundet (FKF), AMS, AMU-gruppen, CSN, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsarbetsnämnden (LAN) i Stockholms län, Försäkringsöverdomstolen (FÖD), Kammarrätten i Jönköping, Statens handikappråd (SHR), Örebro kommun, Nämnden för vårdartjänst (NV), Handikappförbundens centralkommitté (HCK), De Handikappades Riksförbund (DHR), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Psykologförbund, Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) samt Statens löne- och pensionsverk (SPV). Remissyttrandena finns tillgängliga i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A92/1524/A).

De socialpolitiska bidragssystemen består av ett stort antal olika förmåner för den enskilde. De många specialinriktade bidragen med skilda regleringar och den uppdelade handläggningen kan emellertid skapa problem. Dessa problem blir särskilt påtagliga i de situationer när rätt till stöd kan föreligga från mer än ett ersättningssystem. Regler som syftar till att lösa konflikten mellan olika regelsystem kan utformas på två olika sätt. Dels kan en författning innehålla bestämmelser om att ersättning utgår under tid då viss annan ersättning utgår, dels kan ersättningarna avräknas mot varandra. Avräkningsreglerna kan sägas inne-

bära att om någon för samma tid är berättigad till flera ersättningar utbetalas maximalt ett belopp som motsvarar den högsta ersättningen.

Huvudprincipen bör vara att endast ett stöd skall kunna betalas ut för en och samma åtgärd. När två olika ersättningar skall samordnas är det emellertid en principiellt viktig fråga på vilken av dem avdrag skall göras. Frågan är delvis av teknisk art och har betydelse för bl.a. vilket anslag på statsbudgeten som skall belastas. Den har också betydelse för redovisningen av hur många som erhåller ersättning och hur mycket som betalas ut i olika ersättningsformer.

Det är också betydelsefullt för överskådligheten i regelsystemen att regleringen görs efter samma princip. En rimlig utgångspunkt bör vara att avdraget görs på dagersättningen, om en dagersättning samordnas med en tillsvidareersättning eller en tidsbegränsad ersättning som avser en längre period.

Utbildningsbidraget vid arbetsmarknadsutbildning består förutom av dagpenning av s.k. särskilt bidrag, som ersättning för kursavgifter, läromedel, resor och traktamente m.m. Jag kommer i det följande att lämna förslag såväl beträffande dagpenningen som det särskilda bidraget. Syftet med mina förslag är att uppnå en ökad administrativ enkelhet och en effektivare medelsanvändning samt lägre kostnader.

Länsarbetsnämnderna har det ekonomiska ansvaret för och beslutar om rätten till utbildningsbidrag, medan försäkringskassan fastställer nivån på utbildningsbidragen, i förekommande fall efter samordning med andra ersättningar, och beräkning av det särskilda bidraget. Försäkringskassan gör även utbetalningen. Jag vill här nämna att jag för närvarande överväger hur och av vem utbildningsbidragen bör administreras i framtiden. En fråga som är aktuell i det sammanhanget är om denna tjänst kan upphandlas av arbetsmarknadsmyndigheterna. Jag återkommer senare till regeringen med mina överväganden.

Samordning med vissa socialförsäkringsförmåner m.m.

Mitt förslag: Utbildningsbidragets dagpenning skall samordnas med vissa andra kontantstöd endast när ersättningarna avser samma inkomstbortfall. Detta skall gälla i fråga om förtidspension och sjukbidrag enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och vissa andra pensionsförmåner som utgår jämte sådan pension, egenlivränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) och motsvarande äldre författningar samt delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring.

I fråga om vissa dagersättningar skall samordning ske endast om förmånerna utges för samma tid. Detta gäller t.ex. rehabiliteringspenning enligt AFL. I samtliga fall skall samordningen ske genom att dagpenningen minskas med den del av den andra förmånen som läggs till grund för samordningen.

Samordning med privat pension begränsas till pensionsförmån som hänför sig till tjänst.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak med arbetsgruppens förslag. *RFV* anser emellertid i motsats till arbetsgruppen att den föreslagna samordningen med livränta och arbetsskadesjukpenning även skall gälla kursdeltagare som inte utfört förvärvsarbete i sådan omfattning att arbetsvillkoret uppfyllts om denne hade varit arbetslöshetsförsäkrad. Därutöver bör inte dagpenning begränsas till samma storlek som arbetslöshetsersättning, i de fall där samordning inte skall ske. Detta för att undvika merarbete och alltför svåra regler, som endast blir tillämpliga i ett fåtal fall. Vidare framhåller RFV och *FKF* att om den enskilde sökt och beviljats rehabiliteringspenning bör detta innebära att utbildningsbidrag inte bör komma i fråga. *AMS* och *TCO* menar att rehabiliteringspenning alltid bör utgå i första hand vid utbildning på grund av sjukdom eller arbetsskada. *NV* menar att arbetsgruppens förslag att den enskilde själv skall kunna välja stödform är orimligt.

Skälen för mitt förslag: En kursdeltagare kan under utbildningstiden vara berättigad till andra kontantstöd som utgår oberoende av utbildningen för att kompensera för ett helt eller partiellt inkomstbortfall. I det senare fallet kan det vara fråga om t.ex. förtidspension och sjukbidrag, delpension eller livränta.

Rehabiliteringsersättning kan utges till försäkrad vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom med minst en fjärdedel, om han eller hon deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. I vissa fall kan den försäkrade vara berättigad till utbildningsbidrag - som samordnas med

rehabiliteringsersättningen enligt AFL - för samma rehabilitering. Motsvarande förhållande gäller vid en arbetsmarknadsutbildning som beviljats på grund av arbetsskada. Den skadade är då under utbildningstiden berättigad till en ersättning - sjukpenning eller livränta - enligt LAF.

Genom de nuvarande samordningsreglerna i förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning (FAMU) kan deltagare i arbetsmarknadsutbildning som uppbär partiell förtidspension/sjukbidrag enligt AFL och vissa andra pensionsförmåner som utgår jämte sådan pension eller livränta enligt LAF och motsvarande ersättning enligt äldre författningar, eller delpension enligt lagen om delpensionsförsäkring bli underkompenserade i vissa situationer. De får med andra ord en lägre ersättning för den del av förvärvshindret som motsvaras av arbetsmarknadsutbildningen än övriga kursdeltagare. Mitt förslag att dessa kontantstöd endast skall samordnas med dagpenningen när ersättningen avser samma inkomstbortfall är ämnat att undanröja denna orättvisa. Ett genomförande av denna princip måste ske med beaktande av de särskilda förhållanden som gäller för varje förmån för sig. Jag avser därför inte att här i detalj presentera hur samordningen bör ske, utan avser att återkomma till regeringen med förslag härom. I likhet med RFV anser jag också att förslaget skall gälla även de deltagare som inte uppfyller arbetsvillkoret enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.

Beträffande föräldrapenningförmånerna gäller för närvarande olika samordningsregler avseende föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Jag finner inga skäl som talar för att denna ordning bör bibehållas. I fråga om sjukpenning enligt AFL eller LAF och motsvarande äldre författningar eller föräldrapenningförmåner och rehabiliteringspenning enligt AFL bör samordning ske om förmånen utges för samma tid som dagpenning utges enligt FAMU. Dagpenning enligt FAMU kan, enligt vad jag har inhämtat, stundom utges för samma åtgärd som den för vilken den arbetslöse uppbär rehabiliteringspenning. Den allvarligaste nackdelen med en sådan ordning är att den ekonomiska redovisningen av ersättningssystemen blir missvisande, vilket i sin tur försvårar uppföljningen av olika åtgärder. Det medför även ett onödigt administrativt merarbete. Enligt min mening är det olyckligt när två ersättningar utges för samma åtgärd. Jag lägger emellertid i denna del inte fram något förslag. Däremot förutsätter jag att länsarbetsnämnden samråder med försäkringskassan innan beslut om arbetsmarknadsutbildningen fattas.

I den mån sjukpenning, föräldrapenningförmåner eller rehabiliteringspenning enligt AFL eller sjukpenning enligt LAF eller motsvarande ersättning enligt äldre författningar utges för samma tid som dagpenning enligt FAMU bör samordning ske.

Enligt min mening bör liksom inom arbetslöshetsförsäkringen endast privata pensioner som hänför sig till tjänst samordnas med utbildningsbidraget. Samordning med olika privata pensionsförsäkringar bör därför inte ske.

I samtliga fall när samordning skall ske, bör samordningen göras genom att dagpenning enligt FAMU minskas med den andra förmånen.

Mitt förslag i denna del förutsätter en ändring i 8 kap. 12 § och 22 kap. 15 § AFL. Genom att 5 kap. 9 § LAF hänvisar till 8 kap. 12 § AFL får en ändring i nämnda lagrum i AFL automatiskt genomslag också i LAF. Bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 1993. I fråga om de förordningsändringar som blir behövliga avser jag att återkomma till regeringen med förslag.

Samordning med sjukpenning

Mitt förslag: Den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som deltagaren har då studierna påbörjas hålls vilande under utbildningstiden. Kursdeltagaren får i stället behålla dagpenningen vid frånvaro på grund av sjukdom. En karensdag införs vid sjukfrånvaro vid varje sjuktillfälle i fråga om dagpenningen. För den inkomst av eget arbete som kursdeltagaren kan ha vid sidan av studierna fastställs en studietids-SGI. Vid sjukfrånvaro utbetalas timberäknad sjukpenning utifrån denna SGI. Den vilande SGI:n skall enligt huvudregeln inte aktiveras under studietiden.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Arbetsgruppen föreslår dock att den vilande SGI:n skall kunna aktiveras under ferieuppehåll. Frågan om karensdag har inte behandlats av arbetsgruppen.

Remissinstanserna: Stöder i huvudsak arbetsgruppens förslag. *RFV* anser emellertid att den vilande sjukpenningen enbart bör aktiveras vid sommaruppehåll i studierna för en kursdeltagare som är arbetslös eller inte kan söka arbete på grund av sjukdom. *AMS* framhåller att länsarbetsnämnderna bör meddelas vid längre sjukfrånvaro (inom 30 dagar) samt vid upprepad korttidsfrånvaro. *TCO* anser att det är principiellt oacceptabelt att löntagare som ofrivilligt blir arbetslösa och har en lön som överstiger 13 800 kronor skall sakna det sjukpenningskydd som de hade före arbetslösheten. Taket inom arbetslöshetsförsäkringen och därmed också utbildningsbidraget bör höjas till samma nivå som inom sjukförsäkringen.

Skälen för mitt förslag: Enligt nu gällande bestämmelser får deltagare i arbetsmarknadsutbildning och inskrivna vid arbetsmarknadsinstitut (Ami) behålla 90 % av dagpenningen vid sjukdom. Dagpenningen minskas med det belopp som kursdeltagaren för samma tid som utbildningsbidrag får i sjukpenning. Den som är inskriven vid Ami eller genomgår arbetsmarknadsutbildning och som har haft SGI vid studiernas början får vid sjukdom en kalenderdagberäknad sjukpenning enligt denna SGI oberoende av om han har något arbete vid sidan av studierna eller inte. Sjukpenningen utgår under sju och dagpenningen under fem av veckans dagar. Bestämmelserna medför att kursdeltagaren kan bli över- respektive underkompenserad, beroende av om han har arbete vid sidan av studierna eller inte. Detta inträffar, t.ex. när någon sjukskriver

sig under tiden lördag - söndag, de dagar under vilka utbildningsbidrag inte betalas ut. Den som skulle ha varit helgledig dessa dagar överkompenseras medan den som skulle ha arbetat blir underkompenserad.

Enligt min mening bör i fråga om beräkning av sjukpenning för dem som är inskrivna vid Ami eller genomgår arbetsmarknadsutbildning samma regler gälla som för studerande som uppbär vanligt studiestöd. Detta innebär att den SGI som kursdeltagaren har innan studierna påbörjas inte får sänkas utan skall hållas vilande under studietiden. Sjukpenningen skall under studietiden inte beräknas på den vilande SGI:n utan på en studietids-SGI, som grundas på de förvärvsinkomster som kursdeltagaren har under studietiden. Timberäknad sjukpenning skall utges under hela sjukdomsfallet. I likhet med RFV anser jag att det nu sagda bör gälla också under ferieuppehåll i studierna. Endast kursdeltagare som avses i 3 kap. 10 c § första stycket 1 eller 2 AFL, dvs. är arbetslösa eller skulle ha uppburit annan socialförsäkringsförmån, bör under sommaruppehåll kunna få aktivera den vilande SGI:n och få en kalenderdagberäknad sjukpenning. Mitt förslag innebär en mera rättvisande kompensation vid frånvaro på grund av sjukdom. Kursdeltagare i arbetsmarknadsutbildning och inskrivna vid Ami skulle därvid få behålla sin dagpenning vid frånvaro på grund av sjukdom. Endast den som har arbete vid sidan av studierna skulle få sjukpenning, grundad på en framräknad studietids-SGI. Därutöver anser jag att karensregler, i likhet med dem som finns i sjukförsäkringssystemet, bör införas i fråga om dagpenningen. Förslaget medför att i huvudsak samma ersättningsprinciper vid sjukdom kommer att gälla för den som deltar i arbetsmarknadsutbildning eller är inskriven vid Ami som för studerande med vanligt studiestöd. Detta underlättar såväl försäkringskassornas information om förmånerna till de försäkrade som förståelsen för reglerna. Enhetliga regler medför också en ökad administrativ enkelhet.

Mitt förslag om vilande SGI och studietids-SGI medför att tillfällig föräldrapenning enligt AFL, smittbärarpenning enligt lagen (1989:225) om ersättning för smittbärare och närståendepenning enligt lagen (1989:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård beräknas på studietids-SGI för den som har arbete vid sidan av studierna. Vid ledighet för vård av eget barn, för vård av närstående och då kursdeltagaren är smittbärare utges dessutom dagpenning.

För den som förutom utbildningsbidraget har rätt till rehabiliteringspenning bör rehabiliteringspenningen - på samma sätt som för den som uppbär studiestöd - beräknas på den vilande SGI:n.

Mitt förslag kommer att innebära ökade kostnader för utbildningsbidragen med 306 miljoner kronor under nästa budgetår. Samtidigt reduceras kostnaden för sjukförsäkringen med motsvarande belopp. Jag har samrått med statsrådet Könberg i denna fråga. Detta innebär att en omfördelning måste ske av medel mellan de olika bidragsformerna. Jag återkommer till denna fråga (avsnitt 2.3.1.5).

Förslaget om beräkning av sjukpenning bör genomföras som en ändring i 3 kap. 5, 10 och 10 c §§ samt 4 kap. 14 a § AFL. Förslaget medför också behov av förordningsändringar. Jag avser i den delen att återkomma till regeringen med förslag. Ett förslag till lag om ändring i

lagen (1962:381) om allmän försäkring har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet.

Jag vill påminna om att förslag rörande 3 kap. 5 och 10 §§ AFL lagts också i propositionen 1992/93:178. I samma proposition föreslås också upphävande av 3 kap. 5 § LAF, som innehåller bestämmelser i bl.a. det avseende jag nu tagit upp.

Samordning med lön

Mitt förslag: Utbildningsbidragets dagpenning skall samordnas med lön från arbetsgivaren, dock inte med kompletteringslön som arbetsgivaren betalar ut med anledning av utbildningen. Denna samordning skall även avse avgångsvederlag.

Samordningen skall göras genom att dagpenning enligt FAMU minskas med lön eller avgångsvederlag som betalas för eller skall beräknas avse den tid under vilken arbetstagaren deltar i arbetsmarknadsutbildning. Härifrån skall dock göras ett undantag. I fråga om förmånsrätt enligt förmånsrättslagen (1970:979) skall samordningen också fortsättningsvis ske genom att utbildningsbidraget - i närmare angiven situation - skall minska förmånsrätten för uppsägningslön.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak med arbetsgruppens förslag, bortsett från vissa tekniska lösningar av problemet. *FKF, Länsstyrelsen i Stockholms län, TCO, SACO* och *SO* har en avvikande mening beträffande samordningen med avgångsvederlag.

Skälen för mitt förslag: I ett ansträngt arbetsmarknadsläge med arbetsbrist i företagen är det inte ovanligt att arbetsgivaren befriar arbetstagaren från arbetsskyldighet under uppsägningstiden. Överenskommelser finns också om att anställningen skall upphöra mot att arbetstagaren får ett engångsbelopp, s.k. avgångsvederlag.

I fråga om rätt till arbetslöshetsersättning och kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) gäller att dessa stöd inte betalas ut då en arbetstagare är berättigad till uppsägningslön. Som jag kommer att redogöra för i det följande föreslås i fråga om dessa stödformer att den tid som ett avgångsvederlag skall beräknas avse skall jämställas med tid under vilken den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Detta medför bl.a. att stöd inte kommer att utges för den sålunda beräknade tiden.

Enligt min mening finns det inte anledning till att utbildningsbidraget skall behandlas principiellt annorlunda när uppsägningslön eller avgångsvederlag utges. Uppsägningslönen skall ge arbetstagaren en ekonomisk trygghet under en omställningsperiod. Det är således en kostnad för företagens avveckling av arbetskraften. Det finns inget skäl att staten skall ta över arbetsgivarnas ansvar för en del av uppsägnings-

lönen av den anledningen att en arbetstagare börjar en arbetsmarknadsutbildning. Regleringen i 13 § LAS om minskning av lön med utbildningsbidrag bör därför upphävas. I stället bör samordningen ske genom att dagpenning enligt FAMU minskas med uppsägningslönen. Motsvarande reglering finns i 12 § förmånsrättslagen. Betalning av en arbetstagares fordran hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs sker dock regelmässigt genom den statliga lönegarantin enligt lönegarantilagen (1992:497). Jag finner därför inte skäl att föreslå någon ändring i fråga om förmånsrättslagen.

Även avgångsvederlag som betalas ut av arbetsgivaren i samband med uppsägningen bör omfattas av motsvarande samordning. I likhet med grunderna för den föreslagna regleringen vad gäller arbetslöshetsersättningen och KAS bör samordning ske under den tid efter anställningens upphörande som avgångsvederlaget skall beräknas avse. Till grund för samordningen med utbildningsbidraget bör läggas ett belopp som per månad motsvarar den lön m.m. som kursdeltagaren fått i genomsnitt per månad i anställningen under de senaste tolv månaderna innan anställningens slut eller, om anställningen varat kortare tid, under den sammanlagda tid som anställningen varat. Däremot bör enligt min mening eventuell löneutfyllnad, s.k. kompletteringslön, som arbetsgivaren betalar utöver dagpenningen inte omfattas av den föreslagna samordningen. Mitt förslag förutsätter en ändring i 13 § LAS. Ändringen bör träda i kraft den 1 juli 1993. I fråga om de förordningsändringar som mitt förslag föranleder avser jag att återkomma till regeringen.

Garantibelopp vid samordning

Mitt förslag: Utbildningsbidragets dagpenning skall kunna reduceras till noll kronor vid samordning med andra förmåner.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Har lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande regler betalas dagpenning alltid ut med lägst 10 kronor, även i fall där samordning med andra förmåner i realiteten helt reducerat utbildningsbidraget. Den nuvarande regleringen innebär emellertid en resurskrävande administration utan att ha någon egentlig ekonomisk betydelse för bidragstagaren. Dessa omständigheter motiverar att bestämmelsen om att dagpenning alltid skall lämnas med minst 10 kronor upphävs.

2.3.1.4 Särskilt bidrag

Läromedel m.m.

Mitt förslag: Självkostnaden vid ersättning för läromedel höjs från i genomsnitt 100 kronor per månad till hälften av kostnaden för studielitteraturen under studietiden. För kostnader som understiger 300 kronor för hela studietiden lämnas ingen ersättning. För handikappade deltagare skall dock merkostnaden för läromedel som har en särskild utformning på grund av handikappets art ersättas, om inte kostnaden helt eller delvis täcks av kursanordnaren eller ansvarig sjukvårdshuvudman. Liksom hittills skall ersättning kunna lämnas även för s.k. tekniska hjälpmedel. I fråga om sådana hjälpmedel skall regler införas om återbetalning m.m. i huvudsaklig överensstämmelse med reglerna enligt förordningen (1991:1046) om ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av bidrag till arbetshjälpmedel.

Arbetsgruppens förslag: Hela kostnaden för läromedel ersätts. I fråga om tekniska hjälpmedel föreslås att det uttryckligen i FAMU bör anges att ersättning utgår. Vidare anser gruppen att dessa hjälpmedel bör ersättas utan några begränsningar av kostnaderna eller någon återbetalningsskyldighet. Hjälpmedlet bör dock återlämnas om det inte längre används för studier eller arbete.

Remissinstanserna: *NV* delar arbetsgruppens uppfattning, men anser samtidigt att hela studiematerialsituationen för funktionshindrade inom eftergymnasial utbildning bör utredas.

Skälen för mitt förslag: Enligt nuvarande reglering lämnas särskilt bidrag bl.a. för skäliga kostnader för läromedel som inte täcks av kursanordnaren i den mån de överstiger i genomsnitt 100 kronor per månad. Till handikappade deltagare lämnas bidrag för merkostnader för läromedel som inte täcks av kursanordnaren eller ansvarig sjukvårdshuvudman. Självkostnaden vid ersättning för läromedel har under en lång följd av år legat på en oförändrad nivå. En höjning av självkostnaden är därför motiverad. Jag tycker till skillnad från arbetsgruppen att det får anses skäligt att även deltagare i arbetsmarknadsutbildning betalar del av sina egna läromedel. Enligt min uppfattning bör deltagare i såväl särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning som arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet själva stå för halva kostnaden för sin studielitteratur. Kostnader för kurslitteratur får inte bakas in i det kurspris som länsarbetsnämnden betalar vid upphandling av utbildning. Det innebär att kostnaden för kurslitteratur vid upphandlade kurser skall särredovisas så att försäkringskassan kan göra avdrag för

deltagarens självkostnad före utbetalningen av det särskilda bidraget för läromedel.

Det bör också i regleringen av ersättning för läromedel klargöras att ersättning även lämnas för studietekniska hjälpmedel. I dessa fall bör i huvudsak samma bestämmelser gälla som för arbetshjälpmedel enligt förordningen (1991:1046) om ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av bidrag till arbetshjälpmedel. I nämnda förordningar finns bestämmelser om maximibelopp, återbetalning m.m.

Kost och logi

Mitt förslag: Kursavgifter vid internatutbildning får inte inkludera kostnader för kost och logi. Dock kan särskilt bidrag lämnas för kursavgift som inkluderar kostnader för logi när det är fråga om särskilt handikappanpassat boende.

Vid korttidskurser skall skäliga, styrkta boendekostnader betalas för högst 30 kalenderdagar om studieorten inte ligger inom rimligt pendlingsavstånd. Detsamma skall gälla när utbildningen tillfälligt är förlagd till annan ort än den ordinarie studieorten för högst 30 kalenderdagar. Till kursdeltagare, som enligt vad som nyss sagts, är berättigade till särskilt bidrag för boendekostnader lämnas inget traktamente.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: *FKF* pekar på svårigheten med att kursanordnaren ofta inte kan precisera hur stor del av kursavgiften som utgör kostnad för logi. *RIO* anser att kostnader för både kost och logi vid folkhögskolornas internatkurser även fortsättningsvis skall täckas genom kursavgift.

Skälen för mitt förslag: Kostnader för kost och logi bör i princip inte betalas genom ersättning för kursavgift. Kursdeltagarna bör själva svara för kost och logikostnader genom dagpenningen och eventuell ersättning för dubbel bosättning. Det föreligger enligt min mening inga skäl för en särskild reglering för elever vid folkhögskolornas internatutbildningar. Såväl deltagare i arbetsmarknadsutbildning, med vissa undantag, som inskrivna vid Ami skall själva svara för kost och liksom andra hyresgäster på bostadsmarknaden betala faktisk hyreskostnad till bostadshållaren.

Det finns emellertid skäl att i vissa fall göra undantag från denna princip. När det gäller kursdeltagare som tillhandahålls särskilt handikappanpassad bostad vid arbetsmarknadsutbildning bör boendekostnaderna ersättas genom särskilt bidrag för kursavgift och betalas direkt till bostadshållaren. I dessa fall bör inget traktamente lämnas till del-

tagarna. Nuvarande ordning som innebär att kursdeltagare som får sin boendekostnad ersatt genom kursavgift eller får sitt boende inom ramen för upphandlingen, betalar en viss del av boendekostnaden genom traktamentet, anser jag vara en onödig administrativ rundgång.

Det handikappanpassade boendet för deltagare inskrivna vid Ami och den särskilda boendeservice som dessa tillhandahålls av Ami berörs inte av detta undantag. Merkostnaderna för handikappanpassningen av dessa bostäder och denna service betalas inte genom särskilt bidrag. För handikappade som får arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet innan de fyllt 18 år bör det särskilda bidraget även fortsättningsvis kunna innehålla kostnader för kost och logi. I dessa fall görs avdrag eller reglering av kostnader för kost och logi enligt avgift som meddelas genom föreskrifter som utfärdas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Det finns även skäl för en särreglering vad gäller boendekostnader vid korta vistelser på annan ort. I dessa fall kan det vara både svårt och kostnadskrävande att hyra en bostad på kort tid. Mot denna bakgrund föreslår jag att nuvarande regler om ersättning för logikostnader vid korttidskurser utvidgas från att omfatta kurser om högst 15 kursdagar till att omfatta kurser om högst 30 kalenderdagar. Traktamente skall inte heller i dessa fall lämnas till kursdeltagare. Då förläggningen på annan ort är kortvarig anser jag inte att det är motiverat med ersättning för resa till hemorten under kurstiden i dessa fall. Bestämmelserna om korttidskurser och tillfällig förläggning av utbildning på annan ort än ordinarie studieort, som finns i RFV:s föreskrifter, bör tas in i FAMU.

Resor

Mitt förslag: Självkostnaden för dagliga resor höjs från 100 kr. till 300 kr. per månad. Alla resor med bil ersätts med 90 öre per kilometer. Resa med allmänna kommunikationsmedel ersätts med skälig kostnad.

Rätten till särskilt bidrag för resor mellan utbildningsorten och hemorten vid dubbel bosättning inskränks från två resor till en resa per kalendermånad. Dock kan särskilt bidrag lämnas för kostnader för två hemresor per kalendermånad när det är fråga om vissa unga handikappade.

Arbetsgruppens förslag: Nuvarande traktamente och ersättning för månadsresor bör ersättas av en schablonersättning för merkostnader med 160 kr per dag för kursdeltagare som bor utom rimligt pendlingsavstånd, även om denne väljer att pendla. Ersättning för dagliga resor med bil föreslås betalas med 120 öre per kilometer, dock högst med belopp som motsvarar ersättningen för merkostnader per dag. Schablonersättningen föreslås ersätta både eventuella boendekostnader och de

s.k. månadsresorna. Om särskilda skäl föreligger skall tilläggsbelopp kunna utbetalas för månadsresor.

Remissinstanserna: *NV* anser att särskild reseersättning bör ges då funktionshindrade tvingas resa till och från skolan på grund av bristande anpassning av internatmiljön. NV delar i huvudsak arbetsgruppens förslag beträffande schablonersättning för dagliga resor samt dubbelbosättning och månadsresor.

Skälen för mitt förslag: Självkostnaden för dagliga resor har varit oförändrad under en lång följd av år. Jag anser det skäligt mot denna bakgrund att höja självkostnaden för det dagliga resandet till 300 kronor per månad.

Ersättning för resa med egen bil till och från utbildningen betalas med lägst 80 öre och högst 120 öre per kilometer. Bestämmelser i RFV:s föreskrifter redogör för under vilka förhållanden de olika ersättningarna kan betalas ut. Möjligheten till differentierad kilometerersättning vid resa med egen bil medför ett stort administrativt merarbete, då det kan vara svårt att avgöra vilken ersättning som skall utgå i olika fall. De flesta resor betalas också med den högre ersättningen, vilket innebär att den dagliga bilersättningen överstiger traktamente som lämnas vid dubbel bosättning redan vid ett dagligt pendlande på sammanlagt 9 mil. Det medför att kostnaderna för dagliga resor utgör en väsenlig del av den totala kostnaden för det särskilda bidraget. Enligt min uppfattning bör ersättning vid resa med egen bil endast utges med ett och samma belopp. Detta belopp bör vara 90 öre per kilometer. För den som förvärvsarbetar är avdraget vid beskattningen högre men nettokostnaden blir i stort sett densamma eller lägre beroende på skattesats. Det bör ankomma på regeringen att framöver bestämma detta ersättningsbelopp.

Om det med hänsyn till tidsvinsten eller av andra särskilda skäl är motiverat får flygresa företas. Enligt nuvarande bestämmelser ersätts denna resa med den faktiska kostnaden, medan resa med tåg och fartyg ersätts med kostnaden för plats i 2 klass. Med hänsyn till att nuvarande bestämmelse angående ersättningen för dessa resor kan ha en kostnadsdrivande effekt anser jag att ersättningen bör begränsas till skälig kostnad för alla resor med allmänna kommunikationsmedel. Därmed bör avses det billigaste till buds stående alternativet för den aktuella sträckan den ifrågavarande resdagen. Flygresor bör även i fortsättningen få företas om det är motiverat med hänsyn till tidsvinst eller andra särskilda skäl. Skälig kostnad bör då ses i relation till de alternativ som står till buds inom flygtrafiken för den aktuella sträckan.

För den som har särskilda skäl att bo tillfälligt på utbildningsorten under utbildningstiden lämnas, enligt nuvarande regler, särskilt bidrag för kostnaderna för två resor i månaden. Denna möjlighet kan nyttjas av bidragstagaren, familjemedlem till denne eller av annan närstående för resor upp till ett belopp som svarar mot kostnaden för resa tur och retur mellan utbildningsorten och ordinarie bostad.

Kostnaden för hemresor utgör merparten av kostnaderna för det särskilda bidraget. Resor i samband med utbildningen har blivit allt för kostnadskrävande. En fri hemresa i månaden bör gälla med tanke på att de flesta utbildningar är kortvariga. Handikappade som får utbildnings-

bidrag innan de fyllt 18 år bör även fortsättningsvis under utbildningstiden kunna beviljas två fria hemresor per kalendermånad. Deltagare i arbetsmarknadsutbildning blir härigenom även mer jämställda med de studerande som själva betalar sina resor, men genom CSN-kort får dem till rabatterade priser.

Förskott och lån

Mitt förslag: Möjligheten till förskott på utbildningsbidraget samt lån efter avslutad utbildning tas bort.

Arbetsgruppens förslag: Behandlar enbart frågan om möjligheten till lån efter genomförd utbildning. Förslaget överensstämmer till denna del med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att det borde finnas undantag från denna regel, medan *Länsarbetsnämnden i Stockholms län* i sin underremiss till Länsstyrelsen anser att rätten till både förskott och lån bör tas bort.

Skälen för mitt förslag: Under vissa förutsättningar kan kursdeltagare beviljas förskott på utbildningsbidraget. Utestående förskott på dagpenningen får inte överstiga ett belopp som motsvarar dagpenning för fyra kalenderveckor. När arbetsmarknadsutbildningen genomförts får kursdeltagaren beviljas lån med ett belopp som motsvarar högst 70 % av dagpenningen för en månad. Lånet skall betalas tillbaka senast inom ett år efter utbildningen. Om det finns särskilda skäl, får lånets löptid förlängas eller skulden helt eller delvis efterges.

När det gäller förskott på utbildningsbidraget anser jag i likhet med Länsarbetsnämnden i Stockholms län att det innebär att problemen skjuts på framtiden. Förskott ger upphov till behov av lån i slutet av utbildningen och återbetalningssvårigheter. Lånemöjligheten kan inte lösa de ekonomiska problem som kan uppstå för de kursdeltagare som inte kan börja förvärvsarbete direkt efter utbildningen.

2.3.1.5 Kostnadsberäkningar

Mitt förslag om att i huvudsak jämförbara regler skall gälla mellan utbildningsbidrag och Svux/Svuxa för ungdomar under 25 år vid särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning och för alla deltagare i arbetsmarknadsutbildning i det reguljära utbildningsväsendet medför att fler kan få utbildningsbidrag för tillgängliga medel. De medel som annars skulle ha gått ut i form av utbildningsbidrag föreslår jag skall omfördelas till andra former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dock skall räntekostnader för lånedelen i utbildningsbidraget samt administrativa kostnader för det nya bidragssystemet först betalas av dessa medel.

Även mina förslag i övrigt avseende förändringar av reglerna för utbildningsbidrag kommer att betyda en effektivisering och minskade

kostnader för utbildningsbidragen. Vissa enskilda förslag, som förslagen om ändrade samordningsregler för vissa pensioner och livräntor samt ändrade regler vid korttidsutbildning, medför marginella kostnadsökningar. De föreslagna samordningsreglerna i fråga om lön och avgångsvederlag samt slopandet av ersättning för kost och logi vid internatboende och möjligheten till förskott och lån på dagpenningen medför minskade kostnader. Förslaget om vilande SGI och studietids-SGI vid arbetsmarknadsutbildning innebär ökade kostnader för utbildningsbidragen med 306 miljoner kronor och samtidigt en motsvarande minskning av kostnaderna för sjukförsäkringen.

Förslagen i denna del beräknas innebära minskade kostnader för utbildningsbidragen med ca 271 miljoner kronor. Det är främst genom förslag till ändrade regler beträffande ersättningarna för kurslitteratur och resor som dessa besparingar uppstår. Den ökade självkostnaden vid särskilt bidrag till läromedel och dagliga resor medför en beräknad kostnadsminskning med 180 miljoner kronor, varav självkostnaden vid resor utgör 140 miljoner kronor. Därutöver minskar kostnaderna för dagliga resor med 39 miljoner kronor och kostnaderna för hemresor med 42 miljoner kronor genom förslagen till sänkt kilometerersättning och slopandet av en fri hemresa per månad.

2.3.1.6 Upprättade lagförslag

I enighet med vad jag nu anfört har inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
2. lag om ändring i lagen (1980:80) om anställningsskydd,
3. lag om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning.

I fråga om lagförslagen 1 och 3 har jag samrått med statsråden Könberg och Ask. Lagförslaget 2 avser ett ämne som faller inom Lagrådets granskningsområde. Det får dock sägas vara av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 8.1.*

2.3.2 Ändrade regler för beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser

I anslagsframställningen för budgetåret 1993/94 och i en skrivelse den 19 februari 1993 har AMS hemställt att ett nytt samordnat arbetsgivarbidrag, benämnt anställningsstöd, införs senast fr.o.m. budgetåret 1993/94. Förslaget innebär att åtgärder som bl.a. beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser, som innebär lönesubventioner till arbetsgivare, slås samman och ges en enhetlig utformning. Enligt AMS medför förslaget en väsentligt enklare ärendehantering och en rationellare bidragsadministration.

I min anmälan till budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 anförde jag att RRV fått i uppdrag att se över de åtgärder som innebär statsbidrag till arbetsgivare. I uppdraget ingick också att analysera AMS förslag om ett samordnat arbetsgivarbidrag. RRV har till regeringen i två rapporter, den 15 mars (F 1992:10) och den 7 oktober 1992 (F 1992:30), redovisat sina överväganden.

I 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 bil. I:8) angavs att regeringen skulle återkomma till riksdagen i fråga om utformningen av ett nytt åtgärdssystem.

Jag är för närvarande inte beredd att tillstyrka AMS förslag om att införa ett samordnat arbetsgivarstöd. Analysen av AMS förslag och RRV:s redovisningar visar emellertid att nuvarande konstruktion av statsbidragen för beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser försvårar kostnadsuppföljningen av åtgärderna och medför en omfattande bidragsadministration för AMV.

Vidare anförde jag i min anmälan till årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 11) att jag till kompletteringspropositionen skulle föreslå förändringar i fråga om beredskapsarbeten, som jämfört med dagens regler skall innebära en kostnadsminskning med 600 miljoner kronor utan att volymen påverkas. I den följande redogörelsen för regelförändringar kommer förslag, vad gäller statliga beredskapsarbeten och beredskapsarbeten som innebär investeringar, att presenteras som uppfyller detta besparingsmål.

För närvarande gäller följande statsbidragsnivåer för de tre åtgärderna. Till statliga beredskapsarbeten får bidrag lämnas med ett belopp som högst svarar mot hela kostnaden för arbetet. Till kommunala beredskapsarbeten inom stödområdena får bidrag lämnas med högst 70 % av lönekostnaderna. Bidraget till lönekostnaderna är högst 60 % för kommunala beredskapsarbeten i övriga delar av landet, för rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser. Till beredskapsarbeten hos enskilda arbetsgivare får bidrag lämnas med högst 50 %.

Följande övriga bidrag bör nämnas. Tilläggsbidrag om högst 10 % får lämnas till beredskapsarbeten som medför investeringar. Till ett kommunalt beredskapsarbete som varvas med utbildning får bidrag lämnas med högst 75 %. Vid anställning av en flykting eller invandrare som behöver svenskundervisning får rekryteringsstöd lämnas med antingen högst 85 % av lönekostnaden under sex månader eller högst 50 % under tolv månader.

Mitt förslag: Statsbidrag till beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser skall, på samma sätt som för närvarande, bestämmas som en viss procent av lönekostnaden. Bidrag skall dock endast lämnas för kontant bruttolön inkl. sjuklön och semesterersättning samt för lagstadgade sociala avgifter. Endast sådana lönekostnader som hänför sig till normal veckoarbetstid skall vara bidragsgrundande.

För alla beredskapsarbeten lämnas statsbidrag endast för arbetstid som är fyra timmar lägre än normal veckoarbetstid.

Bidragets storlek i kronor skall fastställas redan vid beslutstillfället och skall gälla hela bidragsperioden. Bidraget skall reduceras vid frånvaro. Bidragets storlek skall begränsas genom att ett bidragstak införs.

Regeländringarna skall på försök prövas under budgetåren 1993/94 och 1994/95. AMS skall regelbundet redovisa effekterna av och erfarenheterna från försöksverksamheten.

Skälen för mitt förslag: Enligt nuvarande bidragsregler för de arbetsmarknadspolitiska lönesubventionerna utbetalas statsbidraget till arbetsgivare genom att en högstbestämd procentsats multipliceras med den totala lönekostnaden. I AMS föreskrifter sägs att bidragsgrundande lönekostnader utgörs av kontant utbetalad bruttolön inkl. sjuklön och semesterlön samt lönebikostnader. Lönebikostnaderna schablonberäknas och avser att täcka lagstadgade sociala avgifter och avtalsreglerade försäkringsavgifter. I bidragsrekvisitionen från arbetsgivarna kan även andra kostnader ingå t.ex. ackordsöverskott, retroaktiv lön, vinstdelning, lunchsubventioner, pensionsförsäkringar samt skyddskläder och annan personlig utrustning. Det är ofta svårt för länsarbetsnämnden att avgöra för vilka kostnader det skall utgå bidrag till arbetsgivaren och länsarbetsnämnden lägger ner ett omfattande arbete för att fastställa statsbidraget. Effekten av den nu gällande bidragskonstruktionen blir att arbetsförmedlingen inte vet vilka lönekostnader arbetsgivaren faktiskt har förrän arbetsgivaren lämnar en rekvisition. Först därefter kan länsarbetsnämnden fastställa det slutliga statsbidraget. En rekvisition skall enligt gällande regler lämnas av arbetsgivaren inom sex månader efter den period som stödet avser.

Med syfte att underlätta kostnadsuppföljningen och bidragsadministrationen samt för att förbättra kostnadseffektiviteten inom AMV föreslår jag med utgångspunkt i vad jag nu har anfört följande ändringar av bidragskonstruktionen vad avser beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser. Statsbidraget till åtgärderna bör, på samma sätt som för närvarande, utgå som en viss procent av lönekostnaden. De bidragsgrundande lönekostnaderna bör dock avgränsas till att endast avse kontant bruttolön inkl. sjuklön och semesterersättning samt avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter. Förslaget innebär att andra kostnader som arbetsgivaren kan ha som för t.ex. administration,

lunchsubventioner, skyddskläder m.m. inte skall vara bidragsgrundande. När bidraget beräknas, skall oavsett arbetsgivarkategori, för lagstadgade sociala avgifter de procentsatser gälla som anges i lagen (1981:691) om socialavgifter. Vid beslut om bidrag skall hänsyn tas till om arbetsgivaren helt eller delvis har beviljats nedsättning av sociala avgifter enligt lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter.

Ett avgränsat bidragsunderlag får dock inte negativt påverka arbetsgivarens vilja att anställa arbetslösa. Bidragsprocenten bör, efter en viss justering för icke lönekostnader, därför sättas på en sådan nivå att det genomsnittliga utbetalade statsbidraget mätt i kronor blir i princip oförändrat. Med utgångspunkt i förslaget om att avgränsa bidragsunderlagets omfattning bör statsbidraget för samtliga beredskapsarbeten av tjänstekaraktär, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser utgå med högst 65 % av kontant bruttolön inkl. sjuklön och semesterersättning samt lagstadgade sociala avgifter. I detta sammanhang bör nämnas att vid mina medelsberäkningar under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder har jag tagit hänsyn till sänkningen, fr.o.m. den 1 januari 1993, av de lagstadgade sociala avgifterna med 4,3 procentenheter.

Denna bidragskonstruktion innebär att för beredskapsarbeten som inrättas inom den statliga sektorn kommer samma bidrag att utgå som för åtgärder inom andra samhällssektorer. Förslaget om sänkta statsbidrag inom den statliga sektorn innebär en kostnadsminskning om ca 280 miljoner kronor.

I de förordningar som berörs av förslaget bör även, vilket redan är fallet för lönebidrag enligt förordningen (1991:333) om anställning med lönebidrag, anges att som bidragsgrundande lönekostnader endast får räknas lönekostnader som hänför sig till normal veckoarbetstid. Statsbidrag till alla beredskapsarbeten skall utgå för den arbetstid som kvarstår efter det att fyra timmar har avräknats från arbetets normala veckoarbetstid. Den tid som på detta sätt frigörs bör personen i beredskapsarbetet aktivt utnyttja för att söka ordinarie arbete.

För skogliga beredskapsarbeten samt beredskapsarbeten inom natur-, miljö- och fornvård bör dock bidrag lämnas med ett belopp som högst svarar mot hela kostnaden för arbetet. Beloppen bör helst vara kända i förväg genom anbudsförfaranden. För beredskapsarbeten som medför investeringar bör konstruktionen med grund- och tilläggsbidrag slopas och ersättas av bidrag uttryckta som högstbestämda krontalsbelopp. Inom stödområdena bör bidragsbeloppet vara högst 2 500 kronor per dag och i övriga landet högst 1 500 kronor per dag. Den genomsnittliga dagsverkskostnaden för beredskapsarbeten som medför investeringar uppgick under budgetåret 1991/92 till ca 3 000 kronor. Genom att införa högstbestämda krontalsbelopp uppstår en kostnadsminskning om ca 370 miljoner kronor.

Till ett kommunalt beredskapsarbete som varvas med utbildning bör bidrag få lämnas med högst 80 %. Vid anställning med rekryteringsstöd av en flykting eller invandrare som behöver svenskundervisning bör bidrag lämnas med högst 75 % av kontant bruttolön inkl. sjuklön och semesterersättning samt lagstadgade sociala avgifter under högst tolv månader.

Vidare bör bidragets storlek i kronor fastställas redan vid beslutstillfället och bör gälla hela bidragsperioden. Tidpunkten när den faktiska kostnaden kan bedömas flyttas därmed bakåt i tiden från utbetalningstill beslutstillfället. Det faktum att bidragsbeloppet är konstant under hela bidragsperioden medför, förutom en förbättrad kostnadsredovisning, att arbetsgivaren får stå för de löneökningar som sker under bidragsperioden.

Den enda faktorn som under bidragsperioden, efter införande av dessa regler, kan medföra skillnader mellan den preliminära och faktiska bidragskostnaden är frånvaro. Bidraget i de aktuella förordningarna bör minskas proportionellt med de lönereduktioner som sker till följd av oavlönad frånvaro.

För att ytterligare förstärka åtgärdernas kostnadseffektivitet och deras inriktning mot prioriterade grupper bör slutligen ett statsbidragstak angivet i kronor införas. Statsbidragstaket bör fastställas till 14 300 kr per månad, vilket motsvarar en månadslön, när statsbidragsnivån uppgår till maximala 65 %, om ca 15 000 kr per månad. Vid beslut om bidrag som ligger över statsbidragstaket sker en avtrappning av bidragsprocenten som står i direkt proportion till den aktuella lönenivån.

Jag kommer senare (avsnitt C. Arbetslivsfrågor, 2.1) att föreslå i huvudsak motsvarande förändringar för statsbidragen till anställning med lönebidrag och skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare.

Den förändrade utformningen av de aktuella åtgärderna bör tillämpas på bidragsbeslut som fattas fr.o.m. den 1 juli 1993.

2.4 Utredningskostnader

Medelsbehovet för utredningskostnader har jag efter pris-och löneuppräkning beräknat till 9,4 miljoner kronor.

2.5 Flyttningsbidrag m.m.

I nuvarande arbetsmarknadsläge är den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden låg. Regeringens ambition är dessutom att i landets alla delar skapa förutsättningar så att varaktiga arbeten kan komma till stånd på hemorten. Efter noggrant övervägande föreslås därför att försöksverksamheterna med flyttningsbidrag i form av merkostnadsbidrag, fria hemresor för byggnads- och kulturarbetare slopas fr.o.m. den 1 juli 1993. Detta innebär en kostnadsminskning med 85 miljoner kronor.

Med detta förslag kommer flyttningsbidrag som ersätter faktiska kostnader i form av bohagstransport, sökande- och tillträdesresor och återflyttningskostnader samt traktamente att finnas kvar. Det gäller även försöksverksamheterna med starthjälp för nyckelpersoner och medflyttandebidrag. Mot bakgrund av det ringa utnyttjandet anser jag emellertid att de återstående bidragsformerna bör ses över. Översynsarbetet bör inledas snarast med representanter från Arbetsmarknadsdepartementet och AMS. Regeringen bör inhämta riksdagens bemyndigande att

genomföra de förändringar i bidragen som översynen föranleder. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

När det gäller försöksverksamheten med bidrag till sökanderesor från Finland har Finland bedrivit motsvarande verksamhet i fråga om personer som vistas i Sverige och söker arbete i Finland. Då Finland har meddelat att landet inte längre tillämpar denna verksamhet bör försöksverksamheten med sökanderesor från Finland upphöra fr.o.m. den 1 juli 1993. Detta innebär en ytterligare kostnadsminskning på 1 miljon kronor.

Mot bakgrund av vad jag nu har föreslagit beräknar jag medelsbehovet för flyttningsbidrag under budgetåret 1993/94 till 117,5 miljoner kronor (-82,5 miljoner kronor) efter pris- och löneuppräkning. I beloppet ingår även 1 miljon kronor för inlösen av fastigheter och bostadsrätter av arbetsmarknadsskäl.

2.6 *Arbetsmarknadsutbildning*

Av AMS årsberättelse över arbetsmarknadsutbildningen för budgetåret 1991/92 framgår att 190 000 personer deltog i arbetsmarknadsutbildning varav ca 164 000 i den särskilt anordnade utbildningen och 26 000 i utbildningar i det reguljära utbildningsväsendet. Det innebär en ökning med 48 000 deltagare jämfört med budgetåret innan. I genomsnitt omfattade arbetsmarknadsutbildningen, exkl. utbildning i företag, 68 175 deltagare varje månad under budgetåret.

Arbetsmarknadsutbildningen nådde under budgetåret den volym som beräknades vid medelstilldelningen till AMS. Yrkesutbildningarnas andel av arbetsmarknadsutbildningen, exkl. utbildning i företag, var ca 70 % vilket innebär en minskning med fem procentenheter jämfört med föregående budgetår. Andelen direkt yrkesförberedande kurser har minskat sin andel av de teoretiska utbildningarna vilka fått ett ökande inslag av orienterande och allmänt aktiverande kurser. Som en förklaring till det senare framhålls att den stora volymökningen inte har kunnat mötas med egna vägledningsresurser. Arbetsförmedlingen har därför upphandlat denna kompetens i form av arbetsmarknadsutbildning.

Den genomsnittliga faktiska utbildningstiden har förkortats ytterligare under budgetåret. Det har sin förklaring delvis i den nämnda upphandlingen av yrkesvägledande korta kurser, men också i ett förändrat innehåll i de upphandlade yrkeskurserna och en stor andel unga kursdeltagare med relativt god utbildningbakgrund.

Andelen deltagare som fullföljer de yrkesinriktade utbildningarna ligger kvar på en oförändrat hög nivå. Däremot har den andel av dessa som fått arbete inom sex månader efter fullföljd utbildning minskat kraftigt som en följd av det försämrade arbetsmarknadsläget. För närvarande uppgår denna andel till 28 %. Kostnaderna per person som fått arbete efter yrkesinriktad utbildning har också ökat bl.a. som en följd av det nyss nämnda.

Yrkesutbildningen och de direkt förberedande utbildningarna för denna skall enligt min uppfattning utgöra merparten av arbetsmarknads-

utbildningen. En prioritering av dessa utbildningar måste därför göras av länsarbetsnämnderna. Den omfattande utbildningsvolymen får heller inte medföra att utbildningarnas innehåll och kvalitet åsidosätts eller att prövningen av vilka personer som beviljas utbildning försämras.

Arbetsmarknadsutbildning genom bidrag till utbildning i företag ökade kraftigt under budgetåret 1991/92. Antalet personer som någon gång under året deltog i denna utbildning uppgick till 85 000. Varsel om permittering eller uppsägning var den främsta anledningen till att bidrag beviljades. Andelen utbildning av detta skäl utgjorde 72 % medan resterande del utgjordes av s.k. flaskhalsutbildning. Tillverkningsindustrin, inom vilken bidrag även kan beviljas för lönekostnader för den som utbildas, ökade sin andel av utbildningen i företag till 72 %. Enligt AMS årsberättelse över arbetsmarknadsutbildningen kan det senare också vara förklaringen till att den genomsnittliga kostnaden per utbildad ökade från 7 000 kr till 11 500 kr.

Beträffande utbildningsvikariaten kan nämnas att 80 % av vikarierna har haft sin anställning hos offentliga arbetsgivare. De som fick vikariat var främst unga kvinnor som tjänstgjorde inom barnomsorgen, kök och lokalvård eller som vårdbiträden. Den genomsnittliga vikariatstiden var 99 dagar. I övrigt kan nämnas att de som utbildades hade en lägre formell utbildning än vikarierna, medan det omvända förhållandet gällde beträffande arbetslivserfarenhet. Detta medförde att det ofta bildades långa vikariatskedjor där arbetskamrater till dem som utbildades tog över de mer kvalificerade sysslorna medan vikarierna fick mindre kvalificerade uppgifter.

Vissa regeljusteringar behöver enligt min mening göras beträffande möjligheten till arbetsmarknadsutbildning för bl.a. korttidsutbildade, icke arbetslösa. Denna möjlighet bör utsträckas till att generellt gälla hela arbetsmarknaden. Den begränsning som infördes under högkonjunkturen för att stimulera valet av utbildningar till yrken inom tillverkningsindustrin samt vård- och omsorgssektorerna bör därför tas bort. Samtidigt bör dock möjligheten att använda platser i den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen för icke arbetslösa inskränkas från nuvarande 20 till 2 % av de tillgängliga platserna.

Därutöver anser jag att en förändring bör göras beträffande tillträdet till arbetsmarknadsutbildning. Enligt nuvarande grundvillkor skall man ha fyllt 20 år för att kunna beviljas arbetsmarknadsutbildning. Vissa ungdomar som har fyllt 18 år kan emellertid beviljas upphandlad arbetsmarknadsutbildning. Åldersgränsen för att beviljas arbetsmarknadsutbildning bör generellt vara 20 år. Dock skall ungdomar med registrerat handikapp som inte har fyllt 20 år även i fortsättningen kunna beviljas arbetsmarknadsutbildning.

2.6.1 Särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning

AMS har inför kompletteringspropositionen begärt att få 3 332 miljoner kronor, utöver de beräkningar som gjordes i budgetpropositionen, för särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning, dvs. totalt 9 040 miljoner

kronor exkl. utbildningsbidrag. Enligt AMS bedömning motsvarar det ytterligare 19 000 personer och totalt 100 000 personer i genomsnitt per månad under budgetåret 1993/94 i denna form av arbetsmarknadsutbildning.

En del av resurserna för arbetsmarknadsutbildning bör enligt min mening, av flera skäl, i stället användas till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta dels för att komma fler arbetslösa till godo, dels för att utbildningen inte leder till arbete i den utsträckning som är önskvärd. För att tillgodose behovet av särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning bör medel under nästa budgetår beräknas för 42 100 deltagare i genomsnitt per månad, vilket är i genomsnitt 8 000 deltagare mindre än vad som beräknats för innevarande budgetår.

Jag har vid mina medelsberäkningar utgått från en genomsnittlig utbildningstid på 17 veckor. Totalt kommer ca 129 000 personer att kunna delta i särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning under nästa budgetår.

Med en mindre utbildningsvolym ökar kraven på att den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen har en klar yrkesinriktning. Utbildningen skall vara anpassad till både den aktuella och den väntade efterfrågan på kompetens samt till behoven av yrkesutbildning hos de arbetssökande. Allmänteoretisk eller orienterande utbildning kan utgöra arbetsmarknadsutbildning när den är en nödvändig förberedelse för eller utgör en del i yrkesutbildning som t.ex. yrkesinriktad svenskundervisning för invandrare. Som villkor för att bevilja arbetsmarknadsutbildning skall en bedömning alltjämt göras om huruvida utbildningen kan leda till stadigvarande arbete eller inte. Rena vägledande uppgifter som normalt skall skötas av förmedlingen får inte upphandlas som arbetsmarknadsutbildning.

Utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet för vilken särskilt statsbidrag lämnas får inte heller upphandlas som arbetsmarknadsutbildning.

Den *elevsociala verksamheten* inom arbetsmarknadsutbildningen består fr.o.m. budgetåret 1993/94 enbart av hälsovårdande och kurativ verksamhet som upphandlas tillsammans med utbildningen.

Det uppdrag som AMS fick i april 1989 av den dåvarande regeringen, att avveckla den boendeservice som bedrivs i samband med arbetsmarknadsutbildningen skall vara slutfört vid utgången av innevarande budgetår. Avvecklingen av boendeservicen innebär bl.a. att tidigare hyressubventioner har slopats. Jag föreslår en höjning av traktamentsbeloppet från 103 till 109 kronor under nästa budgetår. Kostnaden härför beräknar jag till 7,6 miljoner kronor. Denna höjning har jag inkluderat i min beräkning av kostnaderna för utbildningsbidrag vid särskilt anordnad utbildning och utbildning i det reguljära utbildningsväsendet.

Jag räknar med att den slutliga avvecklingen av boendeservicen fr.o.m. budgetåret 1993/94 kommer att medföra minskade kostnader som täcker traktamentshöjningen. Vid mina beräkningar har jag därför räknat av 7,6 miljoner kronor under detta anslag, som skulle ha utgjort medel för AMS boendeservice. I 1993 års budgetproposition har jag räknat av 3,6 miljoner kronor under anslaget Arbetsmarknadsverkets

förvaltningskostnader för dessa minskade kostnader. Det totala medelsbehovet för elevsocial verksamhet under nästa budgetår har jag beräknat till 60,6 miljoner kronor.

Vid mina medelsberäkningar har jag förutsatt att AMS fortsätter det arbete som inletts under innevarande budgetår i syfte att minska kostnaderna för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen.

Medelsbehovet för särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning under budgetåret 1993/94 beräknar jag till 4 664,9 miljoner kronor för upphandling av kurser och 4 552,7 miljoner kronor för utbildningsbidrag till deltagarna. Jag återkommer strax till frågan om utbildningsbidragen (avsnitt 2.7).

2.6.2 Arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet

Enligt min bedömning bör medel för utbildningsbidrag med lånedel för utbildning i det reguljära utbildningsväsendet eller hos vissa andra utbildningsanordnare beräknas för ca 840 000 utbildningsveckor, vilket motsvarar ca 16 200 deltagare i genomsnitt per månad.

Jag har vid min medelsberäkning utgått från att den genomsnittliga utbildningstiden inte skall överstiga 29 veckor. Ca 29 000 personer kan därmed få tillgång till denna utbildningsmöjlighet under budgetåret.

Möjligheten att bevilja utbildningsbidrag för utbildning i det reguljära utbildningsväsendet gör att arbetsförmedlingen kan tillgodose mer speciella utbildningsbehov för i första hand arbetshandikappade, flyktingar och invandrare samt lokalt bunden arbetskraft.

AMS har föreslagit att utbildningsbidrag skall kunna beviljas för praktik under sex månader i samband med kompletterande utbildning och s.k. tillvaratagandeprojekt för invandrare med yrkesutbildning på högskolenivå. Jag delar AMS uppfattning att dessa högutbildade invandrare i vissa fall kan behöva en praktikperiod direkt efter utbildningen för att få en möjlighet till förankring på den svenska arbetsmarknaden. Jag tillstyrker därför förslaget med det förbehållet att möjligheten till denna praktik bör begränsas till att omfatta de invandrare som inte tidigare prövats på svensk arbetsmarknad i sina utbildningsyrken.

Medelsbehovet för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet under budgetåret 1993/94 har jag beräknat till 1 490,8 miljoner kronor exkl. lånedelen.

2.6.3 Bidrag till utbildning i företag

Jag delar AMS uppfattning att situationen på arbetsmarknaden är sådan att det finns starka arbetsmarknadspolitiska skäl att förstärka satsningen på utbildning i företag. Det finns tecken som tyder på en vändning i konjunkturen, främst för exportföretagen. Det är därför angeläget att företagen nu utnyttjar det utrymme som uppstått genom ett minskat kapacitetsutnyttjande till att utveckla de anställdas kompetens. På så sätt står såväl företagen som de enskilda bättre rustade inför en konjunktur-

uppgång. Utbildning av anställda bör vara ett alternativ till att lagda varsel om permitteringar eller uppsägningar verkställs. Utbildning och kompetensutveckling är av central betydelse i en nödvändig förnyelse av näringslivet. Arbetskraftens utbildning och kompetens kommer under 1990-talet att vara av största vikt för företagens möjligheter att hävda sig i en hårdnande internationell konkurrens.

Jag bedömer mot denna bakgrund ett behov av utbildning i företag som motsvarar i genomsnitt 28 000 personer per månad.

Bidrag till utbildning i företag lämnas för närvarande med 40 kr per utbildningstimme. För att öka den arbetsmarknadspolitiska effekten av bidraget föreslår jag att detta höjs till högst 60 kr per timme.

Som en försöksverksamhet under innevarande budgetår får bidrag lämnas till arbetsgivare inom tillverkningsindustrin med högst 50 kr per timme för lönekostnader vid utbildning av anställda. Mot bakgrund av mitt förslag till höjning av bidraget till utbildning finner jag inte skäl att föreslå någon förlängning av denna försöksverksamhet.

Bidrag till utbildning i företag bör lämnas för högst 920 timmar per person. Möjligheten till bidrag för ett högre antal timmar per person, högst 1 840 timmar, vid vidareutbildning av tekniker bör tas bort.

Den totala kostnaden för bidrag till utbildning i företag beräknar jag till 2 650 miljoner kronor.

2.6.4 Försöksverksamhet med särskilda insatser i samband med otraditionell utbildning

Försöksverksamheten med särskilt stöd i samband med otraditionell arbetsmarknadsutbildning infördes budgetåret 1987/88 (prop. 1987/88:105). Syftet med verksamheten är att erbjuda stöd och underlätta för deltagare i för sitt kön otraditionell arbetsmarknadsutbildning som skall leda till en mindre könsuppdelad arbetsmarknad. Av medlen beräknade för arbetsmarknadsutbildning, får AMS använda 30 miljoner kronor endast för detta ändamål. Försöksverksamheten avslutas i och med innevarande budgetårs utgång. AMS har på uppdrag av regeringen redovisat effekterna av åtgärden. Av AMS rapport framgår att medlen använts i ringa utsträckning, men att de genomförda projekten varit framgångsrika.

Problemet med en könsuppdelad arbetsmarknad är dock på intet sätt löst. Parterna på arbetsmarknaden har givetvis stort ansvar i frågan, men även AMS uppgifter och rådgivning är mycket betydelsefulla för utvecklingen av kvinnors och mäns yrkesval. Arbetsförmedlingens personal skall i samarbete med den arbetssökande komma fram till en lämplig väg att lösa arbetslöshetssituationen.

Jag föreslår därför att medlen för försöksverksamheten kvarstår och att de även fortsättningsvis används för åtgärder för att stimulera ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. Medlen bör även få användas för projektverksamhet vars syfte skall vara att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden samt för utbildningsinsatser för den egna personalen i samband med projekten. AMS bör redovisa sin strategi för jämställd-

hetsarbetet de närmaste tre åren, senast den 1 oktober 1993. I verksamheten bör invandrade kvinnors situation uppmärksammas särskilt. Jag beräknar 30 miljoner kronor för dessa insatser. Medlen skall liksom tidigare rymmas inom de medel som beräknats för arbetsmarknadsutbildning.

2.6.5 Övrig utbildning

I årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 11) har regeringen beräknat medel för 23 000 platser, inkl. studiestöd inom gymnasieskolan, komvux och folkhögskolan under anslag på Arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Under nästa budgetår bör denna typ av utbildning inte finansieras från anslaget för Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kraftiga förstärkningar i fråga om dessa utbildningar som jag nyss har nämnt, har tidigare i dag föreslagits under anslag på Utbildningsdepartementets huvudtitel.

Det innebär att jag inte har beräknat medel för dessa utbildningsinsatser inom det reguljära utbildningsväsendet under förevarande anslag.

2.7 Utbildningsbidrag

2.7.1 Arbetsmarknadsutbildning

Innan jag går in på mina beräkningar av medelsbehovet för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning under nästa budgetår vill jag erinra om att jag i överensstämmelse med riksdagens beslut (bet. 1992/93:AU19, rskr. 1992/93:258) i fråga om arbetslöshetsersättningarna senare kommer att föreslå regeringen att utbildningsbidraget vid arbetsmarknadsutbildning m.m. fr.o.m. den 5 juli 1993 bör vara högst 564 kr och lägst 338 kr för den som är berättigad till ersättning från arbetslöshetskassa. För den som är lägst 20 år eller har vårdnaden om eller fullgör underhållsskyldighet mot eget barn och inte har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa bör bidraget vara 338 kr. I övriga fall bör det vara 239 kr.

Jag beräknar den totala kostnaden för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning, inkl. den av mig nyss föreslagna traktamentshöjningen till 6 043,5 miljoner kronor under nästa budgetår. Härav avser 4 552,7 miljoner kronor utbildningsbidrag vid särskilt anordnad utbildning och 1 490,8 miljoner kronor utbildningsbidrag vid utbildning i det reguljära utbildningsväsendet. Jag har då beräknat det totala antalet deltagare till 129 000 i särskilt anordnad utbildning med en genomsnittlig utbildningstid på 17 veckor och 29 000 i utbildning i det reguljära utbildningsväsendet med en genomsnittlig utbildningstid på 29 veckor.

De medel, 5 000 miljoner kronor, som jag har beräknat för utbildningsbidrag till personer som uppfyller medlems- och arbetsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringslagen bör liksom tidigare överföras från influtna

arbetsmarknadsavgifter, eller den s.k. arbetsmarknadsfonden, till inkomsttitel 1251.

2.7.2 Vidgad arbetsprövning

Min bedömning är att utbildningsbidrag vid vidgad arbetsprövning (VAP) bör beräknas för 4 000 deltagare under nästa budgetår. VAP skall i första hand användas för sökande med arbetshandikapp. Beslut om VAP tas direkt av arbetsförmedlingen och får omfatta högst fyra veckor. Kostnaderna för dessa utbildningsbidrag har jag beräknat till 27,3 miljoner kronor.

2.7.3 Jobbsökaraktiviteter

Jag bedömer att utbildningsbidrag för jobbsökaraktiviteter för ungdomar under 25 år, under nästa budgetår, bör beräknas för 17 000 deltagare. Jobbsökaraktiviter är en aktiv förmedlingsåtgärd som skall användas som ett första instrument för att slussa ut ungdomarna på arbetsmarknaden. Jag beräknar kostnaderna för dessa utbildningsbidrag till 100,5 miljoner kronor. Jag återkommer strax (avsnitt 2.9) till beräknade medel för utbildningsbidrag vid ungdomspraktik.

2.8 Utbildningsvikariat

Utbildningsvikariat innebär att arbetsgivare får göra avdrag på arbetsgivaravgifterna, om de efter anvisning av arbetsförmedlingen anställer en ersättare för den som utbildas. Avdraget uppgår under innevarande budgetår till 475 kr per dag. För av länsarbetsnämnden godkänd utbildning får avdrag dessutom göras med högst 75 kr per utbildningstimme, dock högst med 30 000 kr per arbetstagare som utbildas.

Möjligheten till avdrag vid utbildningsvikariat bör finnas även under budgetåret 1993/94. Även om åtgärden ännu inte nått upp till den beräknade volymen utgör den ett viktigt komplement till övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dels för att den möjliggör vikariatsanställningar för arbetslösa, dels för att den stimulerar utbildning av anställda. Åtgärden utgör ett bra instrument för att höja kompetensen hos arbetskraften, särskilt vad avser kvinnor inom offentlig sektor. Jag förväntar mig därför att AMS genom ökade informationsinsatser och ett i övrigt offensivt arbetssätt bättre än för närvarande kan nå ut med detta erbjudande till arbetsgivarna.

Det avdrag som arbetsgivarna får göra för lönekostnader för vikarien bör även under nästa budgetår uppgå till 475 kr per arbetsdag. I fråga om avdrag för utbildningskostnader bör likaså nuvarande regler gälla.

Systemet med avdrag är konstruerat så att den enskilde abetsgivaren gör avdragen från de samlade arbetsgivaravgifterna. Därefter skall RFV

göra dessa avdrag från arbetsmarknadsavgiften. Mitt förslag till utbildningsvikariat och RFV:s rätt att göra avdrag från arbetsmarknadsavgifterna föranleder en lag om ändring i lagen (1993:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter (jfr. prop. 1992/93:100 bil. 11, bet. 1992/93:AU19, rskr. 1992/93:258). Lagen bör gälla under budgetåret 1993/94. Ett förslag till lag har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 8.2*. Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Könberg. Lagförslaget faller under Lagrådets granskningsområde. Förslaget är emellertid av sådan beskaffenhet att jag anser att Lagrådets hörande inte erfordras.

2.9 Ungdomspraktik

Det är särskilt ungdomar som drabbats hårt av den fallande efterfrågan på arbetskraft. Ungdomsarbetslösheten har ökat dramatiskt under den nuvarande lågkonjunkturen. Behovet av åtgärder riktade särskilt till ungdomar har därmed ökat kraftigt.

Bland ungdomar i åldern 16 - 24 år var arbetslösheten i slutet av februari i år 13,6 % av arbetskraften och ytterligare 23 % befann sig i någon konjunkturberoende arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Sammantaget var alltså nästan fyra av tio ungdomar i arbetskraften utan en reguljär anställning. I februari var drygt 93 000 ungdomar anvisade ungdomspraktik.

Framför allt har arbetslösheten stigit kraftigt för unga män i denna åldersgrupp och då främst bland 20 - 24-åringar. Bland invandrarungdomar är andelen ännu större. De snabba strukturella förändringarna inom industrin med syfte att öka produktiviteten är i kombination med lågkonjunkturen en stor orsak till den höga arbetslösheten bland unga män. Vidare är regeln sist in först ut något som också ofta drabbar just ungdomarna.

Oberoende av konjunkturläge kommer den offentliga sektorn att genomgå strukturella förändringar under åren 1993 och 1994. De unga kvinnorna, vars arbetsmarknad till stor del återfinns inom denna sektor, riskerar därmed en tilltagande arbetslöshet.

Vid införandet den 1 juli 1992 av försöksverksamheten med ungdomspraktik framhöll såväl regeringen som riksdagen vikten av att noga följa och utvärdera den nya åtgärden. Detta har skett genom två upphandlade intervjuundersökningar, två av AMS utförda enkätundersökningar samt en AMS-rapport. Utöver detta gör AMS månatliga ekonomiska uppföljningar av samtliga åtgärder riktade till ungdomsgrupperna.

IMU-Testologen har i september 1992 på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet genomfört en kartläggning av "Arbetsgivarnas kunskaper om och inställning till ungdomspraktik". Undersökningsresultatet visade bl.a. att tillgången till praktikplatser var så stor att den gav arbetsförmedlingen möjlighet att välja platser. Resultatet visade vidare att ca 40 % av de arbetsgivare som var intresserade av en praktikant ansåg att möjligheterna var mycket eller ganska goda att praktiken

kunde leda till en anställning på samma arbetsplats. Arbetsgivarna trodde att åtgärden skulle komma att underlätta framtida rekrytering och fungera som en form av provanställning.

Vidare uppdrog Arbetsmarknadsdepartementet till TEMO att under februari 1993 genomföra intervjuundersökningen "Ungdomspraktikanternas syn på ungdomspraktikplatserna". Undersökningsresultaten visade att systemet med praktikplatser i hög grad uppskattades av ungdomarna. De har fått praktikplats som ligger i linje med framtidsmål, de blir väl omhändertagna, är nöjda med arbetet och trivs på sina arbetsplatser. De ansåg också att praktikplatserna ökar deras möjligheter att få arbete i framtiden.

Undersökningen visar vidare att ungdomar med enbart grundskola (9 % av urvalsgruppen) är mer missnöjda, skeptiska och inaktiva när det gäller att söka arbete än övriga. De har dessutom oftare en besvärlig ekonomisk situation. Närmare två av tio har socialbidrag. De får också i mindre utsträckning än övriga ekonomiskt stöd från familjen.

Med tanke på dessa ungdomars framtida situation på arbetsmarknaden anser jag att det är mycket viktigt att ungdomar med enbart grundskola genomför sina gymnasieskolestudier så att de får en yrkeskompetens som gör dem konkurrenskraftiga på den reguljära arbetsmarknaden.

I regeringens uppdrag till AMS att följa upp ungdomspraktiken ingår bl.a. att studera vilka grupper av arbetsgivare som har tagit emot ungdomarna och inom vilka yrken ungdomarna fullgör praktiken. AMS har genomfört två enkätundersökningar, en i början av november förra året och en i januari i år. Av den senare framgår att av det totala antalet ungdomar i ungdomspraktik återfanns 58 % vid enskilda företag medan 35 % fanns inom den offentliga sektorn och 6,5 % hos ideella organisationer.

Den enskilda sektorns dominans har därmed ökat sedan november och till skillnad från i november 1992 fanns i januari i år även en majoritet av de unga kvinnorna inom den enskilda sektorn. Av ungdomar som anvisats ungdomspraktik i enskilda företag fanns 40 % i företag med färre än nio anställda. De vanligaste yrkesområdena var försäljare inom detaljhandel, barnskötare, kontorist, arbete i skola/förskola och restaurang/kök. Jag anser att målsättningen att ungdomspraktiken skall förläggas till hela arbetsmarknaden därmed har uppfyllts.

Av AMS rapport den 1 mars 1993 "Ungdomsarbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar" framgår både goda och mindre goda effekter av ungdomspraktiken. Detta är emellertid något som gällt även tidigare åtgärder med stor omfattning som beredskapsarbete, ungdomslag och särskilda inskolningsplatser vilka syftat till att i svåra arbetsmarknadslägen skapa sysselsättning och därmed motverka långtidsarbetslöshet bland ungdomarna.

Ambitionen, att ungdomspraktik skall vara en sista åtgärd efter prövning av alla andra alternativ, har inte kunnat fullföljas fullt ut. Förutsättningen att ungdomarna själva aktivt skall finna en plats inom åtgärden - men framför allt den dåliga arbetsmarknaden tillsammans med det stora trycket på arbetsförmedlingen från mängden arbetslösa ung-

domar - har begränsat möjligheterna att pröva andra alternativ före anvisningen till ungdomspraktik.

Intresset från arbetsgivarnas sida att ta emot ungdomspraktikanter har varit stort och frågan om undanträngningseffekter har därmed uppstått. Antalet personer i ungdomspraktik har under hösten ökat från drygt 35 000 i slutet av september 1992 till knappt 93 000 i slutet av februari 1993. Enligt AMS visar beräkningar att antalet nyanmälda platser under denna period minskat med 12 000 i förhållande till den förväntade utvecklingen.

Antalet arbetslösa ungdomar var i februari 1993 ca 75 000. Om ungdomspraktiken saknats och antalet ungdomar i andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder legat på samma nivå som i dag skulle antalet arbetslösa ungdomar uppgått till minst 150 000.

Jag är övertygad om att ingen annan åtgärd skulle ha kunnat uppnå denna mycket stora omfattning. Införandet av ungdomspraktiken har därmed i stället för sysslolöshet parad med kontantbidrag gett ungdomarna möjlighet att praktisera i arbetslivet.

AMS har beräknat att ungdomspraktiken är mellan 20 och 25 % billigare för staten än vad som gällde de särskilda inskolningsplatserna. Jag vill här särskilt framhålla att detta är en förutsättning som gör det ekonomiskt möjligt att hålla denna stora omfattning på åtgärden.

Vidare visar AMS rapport att mindre än hälften av dem som börjat i ungdomspraktik (92 000) under perioden september 1992 - januari 1993 har varit långtidsarbetslösa omedelbart före. Ungdomspraktikanterna har således inte främst hämtats från gruppen långtidsarbetslösa, dvs. arbetslösa i mer än 2 respektive 4 månader. AMS måste arbeta kraftfullt för att långtidsarbetslöshet inte skall uppstå hos gruppen ungdomar.

Bland 20-24-åringarna är männen starkt underrepresenterade i ungdomspraktik i förhållande till sin andel av de arbetslösa. Vidare är ungdomar med gymnasiekompetens kraftigt överrepresenterade i förhållande till sin andel av de arbetslösa och av arbetskraften, medan ungdomar - även 20-24-åringar - med högst grundskolekompetens är underrepresentarade. Ungdomspraktiken har kommit de mer välutbildade till del. Också ungdomar med arbetshandikapp och ungdomar med utländskt medborgarskap är underrepresenterade i förhållande till sin andel av de arbetslösa.

AMS rapport och enkätundersökningar visar att min intention att ungdomspraktiken i första hand skall inriktas mot näringslivet har uppfyllts. Genom att tyngdpunkten ligger på näringslivet får ungdomarna i ungdomspraktik möjlighet att erhålla viktiga kunskaper om arbetslivet som senare kommer att underlätta deras inträde på den reguljära arbetsmarknaden. Denna min uppfattning bekräftas av ungdomarna själva enligt TEMO:s intervjuundersökning.

Ungdomarnas situation på arbetsmarknaden har inte och kommer sannolikt inte att förbättras inom den närmaste tiden. Behovet av en kostnadseffektiv åtgärd som också kan motsvara kravet på en stor omfattning kvarstår därmed. Jag föreslår mot denna bakgrund att åtgärden fortsätter även under nästa budgetår.

Vid införandet av det nya åtgärdssystemet med ungdomspraktik beslöts att anvisning till praktikplats under perioden den 1 juni - den 31 augusti normalt inte bör ske. Skälet var att inte riskera att störa den reguljära arbetsmarknaden med semestervikariat under sommarmånaderna.

Då nu det temporära systemet med ungdomspraktik föreslås fortsätta under nästa budgetår har jag ansett det särskilt viktigt att den ordinarie sommararbetsmarknaden för ungdomar inte ersätts med ungdomspraktik. Jag vill därför nämna att jag inom kort kommer att föreslå regeringen följande ändringar i förordningen (1992:330) om ungdomspraktikanter.

Anvisning till ungdomspraktik som löper över sommaren skall normalt undvikas. Ungdomar som påbörjar en praktikplats under våren som sträcker sig över sommaren skall avbryta praktiktiden i två månader under perioden juni - augusti. Ungdomar med registrerat handikapp samt de ungdomar som annars skulle utförsäkras från A-kassa eller KAS bör emellertid undantas från denna regel.

Vidare får ungdomar under denna period inte anvisas någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd än rekryteringsstöd vid en tillsvidareanställning samt starta-eget-bidrag. Undantag från denna regel får även göras för de ungdomar som påbörjar terminsbunden arbetsmarknadsutbildning i augusti.

Enligt förordningen (1992:330) om ungdomspraktikanter får den som inte har fullföjt en minst tvåårig gymnasieutbildning anvisas en praktikplats endast om det föreligger synnerliga skäl. I sådana fall skall länsarbetsnämnden samråda med den unges hemortskommun.
Samma restriktion bör också gälla om den unge har fullgjort en tvåårig gymnasieutbildning men har erbjudits ett tredje gymnasieår.

Anvisningstiden till ungdomspraktik är enligt huvudregeln sex månader. Denna tid kan förlängas med ytterligare sex månader efter en lämplighetsprövning av arbetsförmedlingen. Jag anser att ungdomar under 20 år som genomfört ungdomspraktik i maximala tolv månader inte bör få del av ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder innan de fullföljt en treårig gymnasieutbildning, om inte synnerliga skäl talar för annat.

Jag anser det viktigt att de ungdomar under 20 år som inte har en treårig gymnasieutbildning skaffar sig den utökade kompetens som det innebär att fortsätta gymnasiestudierna ytterligare ett år. Ungdomar na bör inte lockas att välja ungdomspraktik av ekonomiska skäl. Inom bara ett par år skall dessa ungdomar konkurrera på den reguljära arbetsmarknaden med sina något yngre kamrater som genomfört sina studier i den nya treåriga gymnasieskolan.

Det är också mot bakgrund av den av mig tidigare redovisade kraftiga utökningen av det reguljära utbildningsväsendet och då särskilt de 40 000 gymnasieskoleplatserna, det tredje gymnasieåret, som jag lägger detta förslag.

En grupp arbetssökande vars arbetsmarknadssituation försvårats kraftigt under den senaste tiden är de nyexaminerade högskoleutbildade som fyllt 25 år. De är ofta liksom sina något yngre kamrater nytillträdande

på arbetsmarknaden. De kan i dag inte anvisas ungdompraktik som skulle ge dem den yrkes- och arbetslivserfarenhet som de behöver för att komma in på den reguljära arbetsmarknaden. Risk finns, om tiden mellan avslutad utbildning och arbete inom utbildningsområdet blir alltför lång, att de nyexaminerade förlorar värdefull kompetens. Detta är ett problem såväl för den enskilde individen som för samhället. Vi behöver våra välutbildade ungdomar för att utveckla vårt näringsliv och samhälle.

Mer än hälften av de högutbildade i åldersgruppen 25 - 30 år står utanför arbetslöshetskassan och en stor del av dem som är medlemmar har inte hunnit kvalificera sig för ersättning. Det innebär att ett mycket stort antal arbetssökande högutbildade i denna åldersgrupp även har ekonomiska bekymmer.

Mot denna bakgrund föreslår jag att 25 - 29-åriga nyexaminerade ungdomar med högskoleutbildning om minst 120 poäng skall kunna anvisas ungdomspraktik i högst tre månader. Innan en anvisning till ungdomspraktik sker skall den arbetssökande ha varit anmäld på arbetsförmedlingen i minst tre månader och aktivt ha sökt arbete. Vidare anser jag att praktiken bör vara förlagd inom det verksamhetsområde till vilket utbildningen syftar och på s.k. akademikernivå. Praktiken bör efter tre månader övergå till arbete med rekryteringsstöd. Samma ekonomiska villkor skall gälla som för övriga ungdomspraktikanter. Omfattningen bör begränsas till högst 3 000 årsplatser till en kostnad av 286 miljoner kronor.

För sökande som avslutat sin utbildning under våren gäller särskilda regler i fråga om tidpunkten för en anvisning. En ungdomspraktikplats får anvisas tidigast den 1 september. För arbete på avtalade inskolningsplatser och med rekryteringsstöd gäller i stället den 1 oktober. Samma tidpunkt bör enligt min mening gälla för alla de tre åtgärderna. Jag föreslår därför i fråga om avtalade inskolningsplatser och platser med rekryteringsstöd att tidpunkten för den dag som anvisning tidigast kan ske tidigareläggs från den 1 oktober till den 1 september, om den arbetssökande har slutat skolan eller någon annan längre utbildning under våren.

AMS har i skrivelse den 14 september 1992 hemställt om ändring av 2 § förordningen (1992:330) om ungdomspraktikanter som innebär att en anvisning till ungdomspraktik skall kunna avse verksamhet på deltid även för vissa andra ungdomar än ungdomar med handikapp. Jag vill här erinra om att bl.a. följande ändringar gjorts fr.o.m. den 1 januari 1993 i reglerna som gör det möjligt att i vissa fall anvisa ungdomspraktik på deltid. Det gäller om den unge

- har ett reguljärt deltidsarbete men hos arbetsförmedlingen söker ett heltidsarbete,

- är invandrare och genomgår grundutbildning för vuxna eller svenskundervisning för invandrare (sfi),

- uppfyller villkoren i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. i frågan om rätten till förkortning av arbetstid.

Eftersom det kan finnas andra skäl till ungdomspraktik på deltid, bör AMS enligt min mening även i andra undantagsfall kunna bevilja ungdomspraktik på deltid.

Ungdomspraktiken skall vara en tillfällig åtgärd för ungdomar i rådande svåra arbetsmarknadsläge. I 1993 års budgetproposition gjorde jag bedömningen att behovet av ungdomspraktikplatser för budgetåret 1993/94 motsvarade antalet platser för innevarande budgetår, dvs. 75 000 platser till en kostnad av 5,9 miljarder kronor.

Mot bakgrund av det försämrade läget på arbetsmarknaden bedömer jag ett ökat behov av åtgärder för ungdomar. Behovet av ytterligare ungdomspraktikplatser kan dock begränsas genom den tidigare redovisade kraftiga utökningen av utbildningplatser inom det reguljära utbildningsväsendet, bl.a. det tredje gymnasieåret. Antalet praktikplatser under nästa budgetår bör dock ökas till 100 000 i genomsnitt per månad. Kostnaden för dessa 100 000 platser beräknar jag till 7,9 miljarder kronor. Härtill kommer kostnaderna, 286 miljoner kronor, för 3 000 praktikplatser för vissa nyexaminerade ungdomar.

Av beräknade medel för ungdomspraktik bör högst 30 miljoner kronor i undantagsfall få användas för resebidrag till ungdomar som har onormalt höga resekostnader. Det gäller främst ungdomar i glesbygd som inte kan få praktik på hemorten eller inom pendlingsavstånd.

2.10 Bidrag till arbetslösa m.fl. för att starta egen näringsverksamhet

Småföretagen är mycket betydelsefulla för ekonomins utveckling och för sysselsättningen. Inte minst när konjunkturläget är svagt, är det viktigt att stimulera till att nya företag kan startas och utvecklas, när bärkraftiga idéer finns. Det är väsentligt att även företag som startas i branscher som traditionellt drivits i offentlig regi, kan erbjudas stöd och hjälp med korrekta verksamhetsbedömningar och annat professionellt stöd.

Erfarenheterna från den arbetsmarknadspolitiska åtgärd som ger arbetslösa m.fl. möjlighet att starta egen näringsverksamhet, det s.k. starta-eget-bidraget, är goda. Detta framgår bl.a. av den undersökning som gjorts i fyra län på uppdrag av Arbetsmarknads- och Näringsdepartementen, av revisionsbolaget Öhrlings Reveko. Rapporten visar att företag som startades år 1988 med hjälp av bidraget uppvisade lika stor överlevnadsgrad och omsättning efter tre år, som andra företag som startades år 1988.

För att göra åtgärden så tillgänglig och lättarbetad som möjligt, förenklades reglerna fr.o.m. den 1 juli 1992 (prop. 1991/92:150 bil. I:8). Jag vill dessutom erinra om att regeringen nyligen beslutat om ytterligare en ändring. Den innebär att starta-eget-bidraget även kan beviljas den som vill bedriva verksamhet på deltid.

Starta-eget-bidraget passar mycket väl in bland regeringens insatser för att främja företagande, och har visat sig vara en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Av de personer som fick starta-eget-bidrag i januari 1993, var ca en fjärdedel kvinnor. Det bör vara en målsättning att andelen kvinnor bland företagarna ökar. Sökande ur de prioriterade grupperna, t.ex. flyktingar och invandrare, måste naturligtvis också få en så god företagsstart som möjligt. För många blivande företagare är en period av olika typer av förberedelser före inregistrering av firman nödvändig. Jag vill peka på möjligheten att låta bidragsperioden föregås av t.ex. arbetsmarknadsutbildning och arbetslivsutveckling (ALU). Många av de personer som önskar starta eget företag behöver bättre grundläggande kunskaper i juridik och ekonomi, t.ex. arbets- och skatterätt, bokföring, marknadsföring och prissättning. AMS bör tillse att sådan praktiskt inriktad utbildning kan erbjudas i hela landet.

Den som önskar starta-eget-bidrag måste utveckla en affärsidé och konkretisera den i en affärsplan med bl.a. marknadsanalys och finansieringsplan. Möjligheten att tillgodose detta inom ramen för ALU-verksamhet bör prövas av AMS, liksom lämpliga former för verksamheten och nätverk bestående av personer som lokalt har relevanta kunskaper och erfarenheter. En sådan kombination av åtgärder har visat sig framgångsrik i flera län. För att få fram så goda affärsidéer och entreprenörer som möjligt, och för att utnyttja de möjligheter som starta-eget-bidraget och andra åtgärder erbjuder, bör AMS redovisa dels vidtagna och planerade åtgärder, dels en strategi för sitt arbete med sökande som vill starta egna företag till den 1 oktober 1993. I den bör en plan för utbildning, prövning av affärsidé osv. ingå, liksom lämpligt samarbete med olika lokala organisationer. Syftet med en sådan strategi skall vara att ge den nyblivne företagaren så goda förutsättningar för entreprenörskapet som möjligt.

Medel har under senare år beräknats för ca 1 000 årsbidrag till en kostnad runt ca 100 miljoner kronor per budgetår. Under budgetåret 1991/92 beviljades ca 2 500 årsbidrag för drygt 272 miljoner kronor. Under innevarande budgetårs första åtta månader, har redan 327 miljoner kronor utbetalats. Efterfrågan på bidraget överstiger således kraftigt de beräknade medlen. En anpassning av medelsberäkningen till den faktiska förbrukningen bör nu ske. Jag beräknar nu kostnaderna för starta-eget-bidraget under budgetåret 1993/94 till 450 miljoner kronor. Detta räcker till ca 4 000 årsbidrag.

Jag vill här också erinra om vad jag tidigare nämnt, nämligen att starta-eget-bidraget måste prioriteras mycket högt bland de olika åtgärderna. Bidraget är en åtgärd som skapar ny och varaktig sysselsättning. Med hänsyn till detta och det faktum att kostnaden motsvaras av minskad belastning i arbetsmarknadsfonden, bör AMS så långt möjligt vid sin medelsdisposition tillse att erforderliga resurser finns för alla lämpliga sökande med hållbara idéer. Det är viktigt att AMS vid sin bedöming inte ger bidrag som snedvrider konkurrensen. Jag avser att senare föreslå en ny uppföljning och utvärdering av bidraget till den 1 december 1993.

Under budgetåret 1991/92 uppgick antalet personer i beredskapsarbete till i genomsnitt 13 900 per månad. Detta var en ökning jämfört med budgetåret 1990/91 med ca 5 200 personer. Antalet personer i arbete med rekryteringsstöd fyrdubblades under budgetåret 1991/92 och uppgick i genomsnitt till 10 200 personer per månad. De avtalade inskolningsplatserna ökade från 2 200 i genomsnitt, budgetåret 1990/91, till 4 300 per månad budgetåret 1991/92.

Kvinnornas andel av samtliga i beredskapsarbeten uppgick budgetåret 1991/92 till 37 %, vilket var en minskning med fyra procentenheter jämfört med budgetåret 1990/91. Vad gäller rekryteringsstödet och avtalade inskolningsplatser uppgick kvinnornas andel till 35 % resp. 44 %. För rekryteringsstöd innebär utfallet att kvinnornas andel, jämfört med budgetåret 1990/91, ökade med fyra procentenheter medan deras andel av de avtalade inskolningsplatserna minskade med sex procentenheter. Kvinnornas andel av den totala arbetslösheten minskade, under samma tidsperiod, från 45 % till 40 %.

Kostnaden för statsbidrag till beredskapsarbeten har under perioden 1987/88 - 1991/92 minskat från 793 kr till 738 kr i fasta priser. Kostnadsminskningen kan i första hand förklaras av den kraftiga sänkningen av dagsverkskostnaden för investeringsarbeten som under perioden minskade från 4 009 kr till 3 032 kr, eller med ca 24 %. Investeringsarbetenas andel av det totala antalet sysselsättningsdagar i beredskapsarbete ökade från 3,7 % budgetåret 1990/91 till 6,4 % budgetåret 1991/92. Andelen beredskapsarbeten inom skogs-, natur- och fornminnesvård minskade från 16,3 % till 11,9 %.

Andelen av de personer som erhöll arbete eller arbetsmarknadsutbildning efter att lämnat ett beredskapsarbete uppgick under budgetåret 1991/92 till drygt 23 %. Detta innebär att denna andel har minskat med tio procentenheter jämfört med budgetåret 1990/91. Hela nedgången förklaras av att andelen som erhållit ett arbete har minskat med elva procentenheter på grund av den minskade efterfrågan på arbetskraft. Däremot har andelen som erhållit en arbetsmarknadsutbildning ökat med en procentenhet. Andelen personer som varit i beredskapsarbete längre än sex månader var lägre än under budgetåret 1990/91. Den lägre andelen med långa tider i beredskapsarbete tyder på att omsättningen i åtgärden har ökat, vilket medför att fler arbetslösa har kommit i åtnjutande av ett beredskapsarbete.

Rekryteringsstöd är en åtgärd som skall prioriteras. Rekryteringsstödet är genom sin utformning och inriktning mot näringslivet ett användbart verktyg för arbetsförmedlingen att tidigarelägga anställningar inom denna sektor. Samtidigt kan arbetsförmedlingen med hjälp av denna åtgärd påverka arbetsgivarnas val av arbetssökande. Beredskapsarbeten i sin tur skall främst förbehållas utförsäkrade.

För nästa budgetår har jag beräknat kostnaderna för beredskapsarbete, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser till 5 363 miljoner

kronor. Vid beräkningarna har jag tagit hänsyn till de av mig tidigare i dag föreslagna regelförändringar och besparingar (avsnitt 2.3.2). Medlen beräknas motsvara en volym om i genomsnitt 42 500 personer i dessa åtgärder per månad. Av medlen bör regeringen disponera 250 miljoner kronor för särskilda insatser på utsatta orter m.m. Vidare bör 20 miljoner kronor av medlen användas för införandet av byggnadsidentiteter i Lantmäteriverkets fastighetsdatasystem. Förslaget att komplettera fastighetsdatasystemet med byggnadsidentiteter presenterades i årets budgetproposition. Riksdagen har nyligen godkänt förslaget (bet. 1992/93:BoU 14, rskr. 1992/93:217). Ett snabbt genomförande är angeläget bl.a. för att möjliggöra ett utnyttjande i den allmänna fastighetstaxeringen av småhus. Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Thurdin.

Den nuvarande ytterst allvarliga situationen på arbetsmarknaden innebär att det finns ett stort behov av att skapa sysselsättningstillfällen, inte minst i landets glesbygder. Vissa av de arbetsuppgifter som rör insatser på naturvårdens område utgör projekt som lämpar sig väl inom ramen för beredskapsinsatser och för den nya arbetsmarknadspolitiska åtgärden arbetslivsutveckling (ALU). Även vad gäller ungdomspraktik och invandrarverksamhet finns positiva erfarenheter. Jag har i regeringens proposition om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin (prop. 1992/93:50) bl.a. anfört att det inom Miljö- och naturresursdepartementets område har redovisats en inventering av lämpliga beredskapsarbeten. Jag förutsätter att Naturvårdsverket och Arbetsmarknadsverket överlägger om möjligheterna att utföra sådana arbeten. Jag har i denna fråga samrått med chefen för Miljö- och naturresursdepartementet.

2.12 Insatser för flyktingar och invandrare

AMS har i skrivelse den 30 september 1992 redovisat effekterna av de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna för flyktingar och invandrare. Medlen har använts till verksamhet vars syfte varit att underlätta inträdet för invandrare och flyktingar på arbetsmarknaden. Trots att det svaga konjunkturläget försvårat arbetsmarknadssituationen betydligt för flyktingar och invandrare, har många lyckosamma projekt kunnat genomföras.

Arbetsmarknadssituationen för invandrare och flyktingar är mycket allvarlig. Arbetslösheten för totalbefolkningen uppgick till i genomsnitt 5,3 % år 1992 enligt AKU. Motsvarande siffra för utomnordiska medborgare låg på närmare 18 %. Oroande är även att utländska medborgare är långtidsarbetslösa i större utsträckning än övriga.

Arbetskraftsdeltagandet för utländska medborgare har sjunkit betydligt under 1980- och 1990-talen. För utomnordiska medborgare var det genomsnittliga arbetskraftstalet år 1992 endast 60 %, medan motsvarande siffra för totalbefolkningen var 81 % enligt AKU. Särskilt kvinnor i vissa utomnordiska grupper uppvisar låga arbetskraftstal.

AMS påpekar i sin skrivelse att invandringen till Sverige under budgetåret 1991/92 var den största hittills. AMS skriver vidare att andelen lågutbildade bland de utomnordiska arbetssökande har ökat, vilket ställer höga krav på förmedlingsarbetet.

Av AMS kvartalsrapport 1992:4 framgår att flyktingars och invandrares andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna endast marginellt överstiger deras andel av de arbetssökande. Med tanke på den mycket svåra situationen för arbetssökande med utländsk bakgrund, är det angeläget att arbetet med att stärka invandrares och flyktingars ställning på arbetsmarknaden inte försvagas. Det är väsentligt att behoven för både kvinnor och män i olika åldrar beaktas. Det är naturligtvis av stor vikt i sammanhanget att svenskundervisning och grundläggande vuxenutbildning fungerar väl i kommunerna.

Ett stort antal invandare har av olika skäl även efter ett antal år i Sverige bristfälliga kunskaper och färdigheter i det svenska språket. Detta gör givetvis dessa personer mindre attraktiva på arbetsmarknaden. När det tidgare rådde brist på arbetskraft fanns det dock i många fall arbete även för personer med dåliga kunskaper i svenska. I dagens arbetsmarknadsläge är det givetvis särskilt svårt för dessa personer att finna anställning.

Det finns redan i dag möjligheter för indvandrare med bristfälliga kunskaper i svenska att förbättra sina kunskaper främst inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen, men även i form av särskild undervisning om en person får delta i upphandlad arbetsmarknadsutbildning.

Likväl är det uppenbart att detta är ett allvarligt problem. Det är otillfredsställande och oroande att så många har bristfälliga kunskaper i det svenska språket. Dessa riskerar att stängas ute från arbetsmarknaden. Jag avser därför att senare i samråd med chefen för Kulturdepartementet återkomma till regeringen i frågan. Det är viktigt att formerna och ansvaret för svenskundervisning för arbetslösa invandrare ses över och klarläggas. Detta kommer att göras skyndsamt.

Även om inträdet på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund i huvudsak skall lösas inom ramen för de ordinarie åtgärderna, har jag tidigare föreslagit (avsnitt 2.6.2) att invandrare med yrkesutbildning på högskolenivå, skall ges möjlighet att erhålla utbildningsbidrag i sex månader under en praktikperiod i samband med kompletterande arbetsmarknadsutbildning. Detta skall gälla för invandrare som inte tidigare prövats i sitt utbildningsyrke på svensk arbetsmarknad.

Jag vill i sammanhanget peka på vikten av att de särskilda möjligheter för invandrare och flyktingar som redan finns bl.a. inom arbetsmarknadsutbildningen, tas till vara.

Jag föreslår vidare att försöksverksamheten med de särskilda arbetsmarknadsinsatserna för flyktingar och invandrare skall fortsätta även under budgetåret 1993/94. Jag beräknar 151 miljoner kronor för insatserna.

Den nya åtgärden arbetslivsutveckling (ALU) har fått en god start. Intresset för åtgärden har visat sig vara stort. I början av april 1993 uppgick antalet deltagare i olika ALU-projekt till mer än 20 000 personer. Antalet har ökat vecka för vecka.

Hittills har verksamheten med ALU visat sig vara inriktad mot ett brett spektrum av områden. Åtgärden används bl.a. för projekt med inriktning mot kompetensutveckling och utbildning, teknikutveckling, frisk-och hälsovård, socialt arbete, ideellt arbete i föreningslivet, internationellt hjälparbete, kulturminnesvård, näringslivsutveckling och starta-eget-verksamhet samt natur- och miljövård. Detta är enbart ett urval av alla de projekt som hittills startat och det finns ytterligare områden inom vilka åtgärden används och kan användas. Jag vill också peka på att länsarbetsnämnderna bör undersöka möjligheterna att använda sig av de resurser i form av lokaler och utbildningsutrustning som AMU-gruppen förfogar över.

Som jag redovisat har antalet deltagare i åtgärden hittills stigit snabbt. Jag gör därför den bedömningen att antalet personer som anvisas åtgärden kommer att uppgå till minst 50 000 personer per månad under budgetåret 1993/94, vilket överstiger det antal som jag redovisade i min anmälan till 1993 års budgetpropostion (prop. 1992/93:100 bil. 11 s. 56-57). Enligt mitt förmenande har åtgärden redan nu fått en inriktning och omfattning som gör att den bidrar till att på ett positivt sätt bryta passivitet och skapa meningsfull sysselsättning för arbetslösa.

Även under nästa budgetår bör medel beräknas för att täcka vissa kostnader i samband med ALU. För nästa budgetår beräknar jag denna kostnad till 207 miljoner kronor. Dessa medel skall användas på samma sätt som angivits i regeringens proposition om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin (prop. 1992/93:50).

Jag går nu över till att behandla en annan fråga som sammanhänger med ALU. Enligt nuvarande regler kan den som avböjer att delta i ALU inte avstängas från arbetslöshetsersättning.

Enligt 31 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och 28 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd kan den som avböjer ett erbjudande om arbetsmarknadsutbildning avstängas från ersättning om det är skäligt. Sett ur den enskildes perspektiv är skillnaden mellan en arbetsmarknadsutbildning och en verksamhet med ALU inte sådan att det finns skäl till särregler när det gäller avstängning. Genom att erbjuda en arbetslös en arbetsmarknadsutbildning ges denne möjlighet att skaffa sig kompetens och kunskaper som ökar möjligheterna att åter få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. På motsvarande sätt förhåller det sig med ALU. Genom denna åtgärd bereds den arbetslöse möjlighet att bryta passivitet och social isolering samtidigt som han eller hon fortfarande bibehåller en kontakt med arbetslivet. I likhet med en arbetsmarknadsutbildning är dessutom deltagande i ALU likställt med förvärvsarbete, vilket gör att ALU är återkvalificerande för nya ersättningsperioder. Mot denna bakgrund anser jag att ALU aktivt skall bidra till att motverka långtidsarbetslöshet och utförsäkring. Den som avvisar

ett erbjudande om ALU bör således kunna avstängas från aretslöshetsersättning på samma sätt som vid avvisande av arbetsmarknadsutbildning.

Mitt förslag bör genomföras genom införande av en ändring i lagen (1992:1331) om arbetslivsutveckling. Ett förslag till lag har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 8.3*.

2.14 Otraditionella insatser

I skrivelse den 15 december 1992 har AMS redovisat de otraditionella insatserna och dessas effekter under budgetåret 1991/92. AMS disponerade under budgetåret 100 miljoner kronor samt en ingående reservation på 227 miljoner kronor. Centralt har AMS fattat beslut om 4 miljoner kronor och fördelat resten till länsarbetsnämnderna för egna beslut.

Utifrån insatsernas art har följande fördelning gjorts av de regionalt och lokalt beslutade medlen.

	Tkr	%
Jobbsökaraktiviteter	10 105	8
Rehabiliteringsinsatser	10 455	9
Ungdomsprojekt	5 659	5
Insatser för kvinnor	3 440	3
Flykting- och invandrarprojekt	10 119	8
Projekt för deltidsarbetslösa	2 359	2
Företags- och näringslivsinriktade åtgärder	31 355	26
Övriga projekt	47 689	39
Summa	121 181	100

I huvudsak har de otraditionella insatserna inriktats mot företag och näringsliv. De projekt som i redovisningen tas upp som exempel under övriga projekt har främst arbetslösa tjänstemän och akademiker som målgrupp. Andra exempel är projekt som syftar till att höja kompetensen, stimulera företagsidéer och utveckla landsbygden. AMV:s bidrag till projekten avser oftast en delfinansiering. Totalkostnaden för de olika projekten har uppgått till 271 miljoner kronor, dvs. AMV:s bidrag har utgjort 45 % av de totala kostnaderna.

Redovisningen visar att insatserna leder till att personer i hög utsträckning får arbete, påbörjar en utbildning eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Andra projekt har syftat till att söka upp lediga platser vilket har lett till att antalet sådana platser och åtgärdsplatser har ökat. Även andra effekter som är svåra att mäta nämns såsom t.ex. kompe-

tensutveckling, indirekta sysselsättningseffekter och effektivare medelsanvändning.

AMV disponerar under innevarande budgetår 450 miljoner kronor för otraditionella insatser. I en ändring av regleringsbrevet för budgetåret 1992/93 den 17 december 1992 ändrades inriktningen något för dessa insatser. I första hand skall insatserna liksom tidigare syfta till förnyelse av arbetsmetoderna inom arbetsförmedlingsorganisationen och av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna men de otraditionella medlen får även bekosta insatser som motiveras av arbetsmarknadsskäl. Medlen får inte användas till andra administrativa kostnader inom AMV än projektledning. Insatserna får emellertid inte rymmas inom ordinarie regelverk och får inte berättiga till andra statliga stöd. Vid användningen skall vidare speciellt kvinnors och ungdomars behov uppmärksammas.

Det förväntade svåra arbetsmarknadsläget under nästa budgetår medför att behovet av otraditionella insatser fortfarande är stort. Jag föreslår att 300 miljoner kronor av medlen under förevarande anslag bör få användas för otraditionella insatser.

2.15 Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder

Regeringen disponerade 10 miljoner kronor under budgetåret 1991/92 för försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder. Försöksverksamheten har bedrivits inom ett flertal områden. En fördelning av medlen visar att medlen till största del har använts till glesbygdsinsatser, projekt för kvinnor och samverkansprojekt. Därutöver har ca 5 miljoner kronor av reserverade medel avsatts till utvecklingsinsater av arbetsmarknadspolitiken i Öst- och Centraleuropa.

Regeringen disponerar samma belopp under innevarande budgetår för detta ändamål. Jag föreslår att 10 miljoner kronor bör anvisas även nästa budgetår för denna försöksverksamhet.

2.16 Bidrag till tidigareläggning av investeringar m.m.

I december 1992 (prop. 1992/93:50, bet. 1992/93:FiU1, rksr. 1992/93:134) beslutade riksdagen bl.a. att 1 000 miljoner kronor skulle anvisas under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att skapa möjligheter att tidigarelägga vissa sysselsättningsintensiva investeringar. Åtgärden var riktad till de affärsverk som finansierar sina investeringar utanför statsbudgeten samt till Byggnadsstyrelsen. I mars 1993 (bet. 1992/93:AU15, rskr. 1992/93:188) beslutade riksdagen vidare att utvidga användningsområdet till att omfatta även Banverkets och Vägverkets investeringar.

AMS föreslår att ytterligare en miljard kronor avsätts för samma ändamål under budgetåret 1993/94.

Jag delar AMS uppfattning att ytterligare medel bör anvisas för att stimulera tidigareläggning av statliga investeringar. För detta ändamål föreslår jag att 200 miljoner kronor anvisas under anslaget Arbetsmark-

nadspolitiska åtgärder. Liksom tidigare bör de affärsverk som finansierar investeringar utanför statsbudgeten komma i fråga för bidrag samt Vägverket och Banverket. Ombildningen av Byggnadsstyrelsen innebär emellertid att tidigareläggningsstöd inte längre bör komma i fråga.

Skogsbilvägarna utgör en viktig del av landets infrastruktur Skogsbilvägarna har primärt betydelse för skogsnäringen men är också av vikt för elkrafts- och teleföretagens möjligheter att utföra utbyggnad, service och underhåll på sina anläggningar.

Ett statligt bidrag till skogsbilvägar skapar sysselsättning till en förhållandevis låg kostnad i gles- och skogsbygder. Jag föreslår därför att 90 miljoner kronor ställs till AMS förfogande för bidrag om högst 50 % till arbeten med skogsbilvägar som avslutas senast den 31 december 1994. AMS skall samråda med Skogsstyrelsen och så långt möjligt utnyttja det planeringsunderlag och den administrativa erfarenhet, vad gäller stöd till skogsbilvägar, som skogsvårdsmyndigheten besitter. Arbetskraften skall anvisas eller godkännas av arbetsförmedlingen.

2.17 Bidrag till samlingslokaler m.m.

Boverket har kartlagt effekterna av det statliga stödet till allmänna samlingslokaler. Denna kartläggning visar att de allmänna samlingslokalerna har central betydelse för livskvalitet och kultur- och nöjesliv, särskilt på landsbygden och på mindre orter. Lokalerna är av särskild vikt för det lokala föreningslivet.

Under innevarande budgetår disponerar Boverket under förevarande anslag 50 miljoner kronor för bidrag till om-, till- och nybyggnad av samlingslokaler.

För nästa budgetår föreslår jag att anslaget tillförs 50 miljoner kronor för bidrag till allmänna samlingslokaler och 15 miljoner kronor för lokalbidrag till trossamfund. Vad gäller samlingslokaler bör högsta tillåtna kostnad få vara 6 miljoner kronor per projekt. Bidrag bör få utgå med högst 65 % av arbetskraftskostnaden. I stödområdena bör dock bidraget vara högst 70 %. Medlen bör disponeras av Boverket resp. Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund. Objekt och tidpunkt för arbetenas igångsättning bör beslutas efter samråd med AMS. Vid val av objekt skall, för såväl samlingslokaler som för lokaler för trossamfund, projekt i sysselsättningssvaga områden prioriteras. Arbetena bör bedrivas med arbetskraft som anvisats eller godkänts av arbetsförmedlingen.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
dels att anta förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring (avnitt 2.3.1.3),

2. lag om ändring i lagen (1980:80) om anställningsskydd (avsnitt 2.3.1.3),
3. lag om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning (avsnitt 2.3.1.1),
4. lag om ändring i lagen (1993:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter (avsnitt 2.8),
5. lag om ändring i lagen (1992:1331) om arbetslivsutveckling (avsnitt 2.13),

dels att

6. godkänna vad jag har föreslagit i fråga om statsbidrag för ROT-insatser,
7. godkänna att högst 350 miljoner kronor av anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder får användas till förstärkning av arbetsförmedlingen (avsnitt 2.2),
8. godkänna vad jag har anfört om utbildningsbidrag med en lånedel vid viss arbetsmarknadsutbildning (avsnitt 2.3.1.1),
9. godkänna vad jag har föreslagit i fråga om upplåningen av medel för att finansiera utbildningsbidragets lånedel vid viss arbetsmarknadsutbildning (avsnitt 2.3.1.1),
10. godkänna vad jag har anfört om samordning av utbildningsbidrag med vissa socialförsäkringsförmåner och med lön (avsnitt 2.3.1.3),
11. godkänna vad jag har anfört om garantibelopp vid samordning av utbildningsbidrag med andra förmåner (avsnitt 2.3.1.3),
12. godkänna vad jag har anfört om det särskilda bidraget vid arbetsmarknadsutbildning m.m. (avsnitt 2.3.1.4),
13. godkänna den försöksverksamhet med statsbidrag till beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och avtalade inskolningsplatser som jag har föreslagit (avsnitt 2.3.2),
14. bemyndiga regeringen att vidta de ändringar av flyttningsbidragen som kan komma att erfordras (avsnitt 2.5),
15. godkänna vad jag har förordat i fråga om praktik för invandrare med yrkesutbildning på högskolenivå (avsnitt 2.6.2),
16. godkänna vad jag har föreslagit i fråga om bidrag till utbildning i företag (avsnitt 2.6.3),
17. godkänna förslaget till fortsatt försöksverksamhet för att stimulera till jämställdhet på arbetsmarknaden (avsnitt 2.6.4),
18. godkänna förslaget om en förlängning under tiden den 1 juli 1993 - den 30 juni 1994 av försöksverksamheten med arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning för ungdomar (ungdomspraktik) (avsnitt 2.9),
19. godkänna förslagen om ändrade villkor för anvisning till ungdomspraktik (avsnitt 2.9),
20. godkänna förslaget i fråga om rätt till ungdomspraktik för den som tackat nej till ett tredje gymnasieår (avsnitt 2.9),
21. godkänna förslaget om att 25 - 29-åriga nyexaminerade ungdomar med högskoleutbildning om 120 poäng eller längre skall kunna anvisas ungdomspraktik i högst tre månader (avsnitt 2.9),

22. godkänna förslaget om ändring av tidpunkten för anvisning till avtalad inskolningsplats och plats med rekryteringsstöd (avsnitt 2.9).

Vidare hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

23. att, med ändring av dels riksdagens beslut (bet. 1992/93:AU19, rskr. 1992/93:258), dels regeringens förslag i prop. 1992/93:194, under tionde huvudtitelns reservationsanslag *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 28 389 655 000 kr.

Arbetslöshetsersättningar

I budgetpropostionen för budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:100 bil 11) redovisade regeringen förslag till åtgärder som måste vidtas för att nedbringa de snabbt stigande kostnaderna för arbetslöshetsersättningarna. Med anledning härav redovisades för riksdagen att regeringen skulle återkomma med erforderliga lagförslag i kompletteringspropositionen för budgetåret 1993/94. Riksdagen har beslutat att besparingarna skall genomföras enligt de av regeringen redovisade riktlinjerna (prop. 1992/93:100 bil 11, bet. 1992/93:AU19, rskr. 1992/93:258).

Med anledning av riksdagens beslut redovisar jag nu de lagändringar som detta beslut medför. Därutöver kommer jag att redovisa två andra förslag som berör företagares rätt till ersättning och ersättningsrätten i samband med avgångsvederlag.

Jag vill även i detta sammanhang nämna att den särskilde utredare som fått i uppdrag att utreda en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (dir. 1992:24 och dir. 1993:5) skall lämna sitt betänkande under våren 1993.

Mitt förslag: En karenstid om fem dagar förs in i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

Dagpenning skall inte lämnas förrän den arbetslöse har varit arbetslös fem dagar under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor (karensvillkor).

I karenstiden skall räknas in endast dag, för vilken ersättning skulle ha lämnats, om bestämmelserna om karens inte hade tillämpats (karensdag).

Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden gått till ända, skall den arbetslöse ha rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han eller hon då inte uppfyller arbets- och karensvillkoret.

Har ersättningsperioden gått till ända men har den arbetslöse under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret, lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Därvid skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas.

Regeringen skall bemyndigas att meddela föreskrifter med ytterligare bestämmelser om karenstid för arbetslösa som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då de i övrigt är arbetslösa.

Bestämmelserna om karenstid skall inte gälla för den som är anvisad verksamhet för arbetslivsutveckling.

Bestämmelserna om karenstid skall träda i kraft den 5 juli 1993.

Skälen för mitt förslag: Före den 1 januari 1989 fanns i såväl arbetslöshetsförsäkringen som KAS ett karensdagssystem. Detta tidigare regelsystem innebar att ersättning inte fick utgå till den arbetslöse förrän han eller hon varit arbetslös under fem dagar under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor. Efter det att karensvillkoret fullgjorts utgick ersättning under hela den föreskrivna ersättningsperioden utan någon ytterligare karens. Från vad nu sagts gjordes dock ett undantag. Hade en sammanhängande tid av tolv månader förflutit - i vilken inte inräknades s.k. överhoppningsbar tid - sedan den arbetslöse senast uppbar ersättning skulle denne på nytt uppfylla karensvillkoret och arbetsvillkoret. Reglerna om karensdagar togs bort år 1989, bl.a. med hänvisning till att det inte fanns några karensdagar i sjukförsäkringen.

Den 1 april 1993 infördes bl.a. i sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring ett system med en karensdag i varje sjukperiod, dock högst tio dagar under en tolvmånadersperiod.

Införandet av karensdagar för arbetslöshetsförsäkringen och KAS motiveras i hög utsträckning av det ekonomiska läget i arbetsmarknadsfonden och av det svåra statsfinansiella läget. Utöver detta skäl är det

rimligt att en självrisk införs även för KAS och arbetslöshetsförsäkringen när en sådan införts i övriga dominerande socialförsäkringar med dag eller timberäknade förmåner.

Enligt mitt förmenande bör ett nytt karensdagssystem så nära som möjligt ansluta till det system som gällde fram till år 1989. Ersättning bör således lämnas först sedan den arbetslöse anmält sig som arbetssökande vid en offentlig arbetsförmedling och därefter varit arbetslös sammanlagt fem dagar, anmälningsdagen inräknad. Dessa dagar behöver inte ligga i en följd men skall rymmas inom en sammanhängande tid av högst fem kalenderveckor. En arbetslös bör enligt huvudregeln inte behöva genomgå karens mer än en gång varje ersättningsperiod. Karensvillkoret bör dock uppfyllas på nytt, om en sammanhängande tid av tolv kalendermånader, vari inte inräknas s.k. överhoppningsbar tid, har förflutit sedan den arbetslöse senast uppbar ersättning.

En arbetslös som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han eller hon i övrigt är arbetslös kan emellertid komma att uppbära ersättning under en tidsperiod som är längre än ca 14 månader. I förhållande till andra grupper av arbetslösa ter det sig inte rättvist om ersättning i vissa fall skall kunna lämnas under så långa tidsperioder utan att karensvillkoret på nytt uppfylls.

Den som är helt arbetslös eller den som utför deltidsarbete som inte är regelbundet utförsäkras efter ca 14 kalendermånader. Därefter måste han eller hon genom arbete eller någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd kvalificera sig för en ny ersättningsperiod. Innan denne arbetslöse på nytt kan få ersättning måste han eller hon dessutom fullgöra en ny karenstid.

För att så långt möjligt likställa arbetslösa som regelbundet utför deltidsarbete med övriga arbetslösa bör det enligt min mening införas en särreglering. En sådan reglering bör ske i form av föreskrifter som regeringen meddelar.

Ersättningsperiodernas längd bör vara oförändrade, dvs. 300 eller 450 dagar i fråga om arbetslöshetsförsäkringen och 150, 300 eller 450 dagar beträffande KAS.

Den nya arbetsmarknadpolitiska åtgärden arbetslivsutveckling (ALU) bedrivs som en försöksverksamhet till utgången av år 1994 och gäller från den 1 januari 1993 inom arbetslöshetsförsäkringen och från den 1 april samma år också inom KAS. Åtgärden syftar till att ta till vara de arbetslösas vilja till aktivitet och utveckling för att bryta sin arbetslöshet. Åtgärden är angelägen. Enligt min bedömning skulle de arbetslösas vilja att delta i denna åtgärd minska, om de omfattades av reglerna om karenstid. Bestämmelserna bör därför inte gälla under den tid då den arbetslöse deltar i en ALU-åtgärd.

Av administrativa skäl bör ett karensdagssystem, liksom de förändringar av ersättningsbeloppen som jag strax återkommer till, träda i kraft en måndag. Tidpunkten för ikraftträdande bör därför bestämmas till den 5 juli 1993.

De nya reglerna om karens bör tillämpas i fråga om rätt till ersättning som avser tid efter ikraftträdandet. Reglerna bör tillämpas också i fråga om en ersättningsperiod som har börjat före ikraftträdandet. Karens-

reglerna skall i det fallet gälla när den arbetslöse blir arbetslös första gången efter ikraftträdandet.

Mitt förslag bör genomföras genom införande av en ny paragraf, 13 §, i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Vidare bör följdändringar göras i 11, 15, 16 och 30 §§ i förstnämnda lag och 11, 15, 16, 27 §§ i sistnämnda lag.

Dagersättning och kompensationsnivå

Mitt förslag och min bedömning: Beräkningssystemet för fastställande av det högsta dagpenningbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen och för fastställande av stödbeloppet för KAS slopas. Regeringen skall bemyndigas att fastställa dessa belopp. Förändring av de nämnda ersättningsbeloppen grundas på en bedömning av pris- och löneutvecklingen samt det statsfinansiella läget.

Dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen bör i enlighet med riksdagens beslut sänkas från 90 % till 80 % av den försäkrades tidigare dagsförtjänst inom ramen för den gällande högsta och lägsta dagpenningen.

Det högsta dagpenningbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen bör vara 564 kr fr.o.m. den 5 juli 1993. Från samma tidpunkt bör stödbeloppet för KAS vara 198 kr. Som lägsta dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen bör gälla stödbeloppet för KAS.

De i förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning (FAMU) och i förordningen (1992:330) om ungdomspraktikanter fastställda krontalsbeloppen, 358 kr och 253 kr, bör fr.o.m. den 5 juli sänkas till 338 kr respektive till 239 kr. Det i 18 § p. 3 i sistnämnda förordning fastställda krontalsbeloppet 504 kr som utgår till vissa handikappade vid ungdomspraktik bör fr.o.m. den 5 juli 1993 sänkas till 475 kr.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: Kostnaderna för de kontanta understöden och utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning m.m. har under det senaste året stigit kraftigt och täcks för närvarande i stor utsträckning genom upplåning. Som jag framhöll i min anmälan till årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 11 s. 29-30) är det mot bakgrund av det snabbt växande underskottet i arbetsmarknadsfonden samt det besvärliga statsfinansiella läget nödvändigt att vidta åtgärder för att komma till rätta med kostnadsutvecklingen för dessa bidragsformer. Bl.a. av denna anledning har riksdagen beslutat att kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen skall sänkas från 90 % till 80 % av den tidigare inkomsten samtidigt som den högsta dagpenningnivån sänks från 598 kr per dag till 564 kr per dag. Även stödbeloppet för KAS skall enligt riksdagens beslut sänkas från 210 kr till 198 kr per dag.

Jag vill också framhålla att de av riksdagen beslutade sänkningarna skall ses mot bakgrund av att det inte nu varit möjligt att höja finansieringsavgifterna, i vardagligt tal de s.k. egenavgifterna, eftersom regeringen kommit överens med Socialdemokratiska arbetarepartiet i den s.k. krisöverenskommelsen från hösten 1992, om att inte höja dessa avgifter.

Nivån på utbildningsbidragen regleras förordningsvis. Dessa bidrag är emellertid kopplade till ersättningnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. Utbildningsbidragen skall förändras i motsvarande mån som den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Med hänsyn till att denna koppling finns bör utbildningsbidraget för arbetslöshetsförsäkrade sänkas så att det motsvarar en kompensationsnivå på 80 % av den tidigare inkomsten och det högsta utbildningsbidraget sänkas från 598 kr till 564 kr per dag. Utbildningsbidrag till arbetslösa som inte är A-kasseberättigade bör sänkas från 358 kr till 338 kr per dag samt från 253 kr till 239 kr per dag.

Bidraget enligt förordningen (1984:523) om bidrag till arbetslösa med flera som startar egen näringsverksamhet är kopplat till FAMU. Förändringar av ersättningsbeloppen i FAMU får därför automatiskt genomslag också på starta-eget-bidraget.

Enligt nuvarande regler skall den högsta dagpenningen i arbetlöshetsförsäkringen och stödbeloppet för KAS varje år justeras i motsvarande utsträckning som lönerna ändras för vuxna industriarbetare inom egentlig industri. Denna förändring skall ske med automatik. Inom arbetsmarknadsutbildningen utges utbildningsbidrag till kassamedlemmar med samma belopp som de skulle ha varit berättigade att få i form av arbetslöshetsersättning.

Enligt mitt förmenande bör reglerna för hur dessa höjningar skall ske förändras på ett sådant sätt att större hänsyn kan tas till bl.a. det statsfinansiella läget. Den ekonomiska situationen är för närvarande allvarlig och det är i ett sådant läge särskilt viktigt att varje kostnadsökning noggrant prövas för sig. Mot denna bakgrund bör det inte finnas någon indexering eller någon annan grund som med mer eller mindre automatik höjer ersättningsnivåerna.

Mina förslag föranleder förändringar i 17 och 20 §§ lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och i 18 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Därutöver föranleder förslagen förordningsändringar. I fråga om dessa avser jag att återkomma till regeringen.

Avgångsvederlag

Mitt förslag: Den tid då den arbetslöse från en arbetsgivare får annan ersättning än pension på grund av anställningens upphörande (avgångsvederlag) skall jämställas med den tid under vilken en arbetslös utfört förvärvsarbete i fråga om tillgodoräkningsbar tid för uppfyllande av arbetsvillkoret. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om beräkning av denna tid.

Skälen för mitt förslag: Det är inte ovanligt på arbetsmarknaden att avgångsvederlag utgår i samband med att en anställning upphör. De överenskommelser om avgångsvederlag som ingås innebär ofta att den försäkrade erhåller ett avgångsvederlag som vida överstiger det antal månadslöner som den anställde är berättigad till på grund av reglerna om uppsägningstid enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Från skattesynpunkt likställs fr.o.m. år 1991 avgångsvederlaget med lön. Detta beskattas sålunda fullt ut som intäkt av tjänst och arbetsgivaren har att betala sociala avgifter på hela avgångsvederlaget. Den förut anställde får vidare tillgodoräkna sig hela beloppet som förmånsgrundande enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och anslutande förmånssystem.

Försäkringsöverdomstolen (FÖD) har i ett avgörande från år 1992 (2009/91:4), alltså efter det att den ovan redovisade förändringen av skattelagstiftningen trätt i kraft, prövat hur frågan om avgångsvederlag skall påverka rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Enligt detta avgörande, som replierade på tidigare avgöranden, skall avgångsvederlag jämställas med lön för uppsägningstid till den del vederlaget motsvarar den uppsägningslön som den försäkrade är berättigad till enligt 11 § LAS. När denna uppsägningstid löpt ut skall den försäkrade enligt domstolen betraktas som arbetslös på sätt som anges i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. Domstolen uttalade vidare att det i ärendet inte fanns skäl att göra en annan bedömning än i tidigare avgöranden i frågan, när det inte klart framgick vad avgångsvederlaget avsåg eller hur det hade beräknats.

AMS har i skrivelse den 26 januari 1993 överlämnat till regeringen att bedöma om ekonomisk ersättning från arbetsgivare i större utsträckning än nu bör påverka arbetslöshetsersättningen. I skrivelsen framhåller styrelsen bl.a. att det som följd av den djupa lågkonjunkturen och omfattande strukturella förändringar på arbetsmarknaden har blivit allt vanligare att försäkrade som slutit avtal med sin arbetsgivare om ett ekonomiskt vederlag för att sluta sin anställning också ansöker om arbetslöshetsersättning. Enligt AMS är praxis inom arbetslöshetsförsäkringen att den tid under vilken den arbetslöse inte kan få ersättning på grund av att han eller hon fått ekonomisk ersättning från arbetsgiva-

ren, räknas som arbetad tid vid en senare prövning av arbetsvillkoret. AMS framhåller även att Försäkringsöverdomstolens avgörande beträffande avgångsvederlagen innebär att personer som träffat avtal om avgångsvederlag, i två fall motsvarande 32 månadslöner, är berättigade till arbetslöshetsersättning efter utgången av den lagstadgade uppsägningstiden som gäller i varje enskilt fall. AMS anser att de förändringar som gjorts i socialförsäkrings- och skattelagstiftningen borde få motsvarande genomslag också inom arbetslöshetsförsäkringen. För detta talar enligt AMS också att det torde uppfattas som stötande att personer som fått stora belopp i avgångsvederlag också kompenseras av samhällsmedel för en inkomstförlust. Enligt AMS talar för en ändring också följderna, i fråga om arbetsvillkorets uppfyllande, för de försäkrade som sett det som självklart och riktigt att inte begära arbetslöshetsersättning därför att de erhållit ersättning från arbetsgivaren.

Jag vill för min del instämma i vad AMS anfört om behovet av en bättre samordning mellan avgångsvederlagen och arbetslöshetsersättningarna. Det förhållande att ett avgångsvederlag utöver kompensation för mistad lön även ofta innefattar ersättning av ideell natur utgör enligt mitt förmenande inte något skäl mot en samordning.

Samordningen bör ske genom att avgångsvederlaget skall jämställas med förvärvsarbete i fråga om tillgodoräkningsbar tid för uppfyllandet av arbetsvillkoret. Detta bör åstadkommas genom att avgångsvederlaget beräknas avse en viss tid. Utgångspunkten för beräkningen bör vara avgångsvederlagets storlek i förhållande till storleken av den försäkrades genomsnittliga månadsinkomst i anställningen under en viss period. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om den närmare beräkningen av denna tid. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör därför bemyndigas att meddela sådana föreskrifter.

En konsekvens av att avgångsvederlaget omräknas till viss tid som skall jämställas med förvärvsarbete i fråga om tillgodoräkningsbar tid för uppfyllande av arbetsvillkoret, är att den försäkrade för samma tid inte är att anse som arbetslös i försäkringens mening och följaktligen inte heller berättigad till arbetslöshetsersättning. Den tid som avgångsvederlaget skall beräknas avse, skall i detta hänseende alltså behandlas på samma sätt som övriga i 7 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring angivna situationer, t.ex. tid då den försäkrade har semester.

Enligt min åsikt bör den föreslagna samordningen gälla även i fråga om KAS.

Mitt förslag förutsätter ändring i 7 § i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och i 6 § i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

Som jag tidigare har nämnt utreder för närvarande en särskild utredare utformningen av en framtida arbetslöshetsförsäkring. Jag har erfarit att utredaren även i sitt arbete överväger hur samordningen mellan arbetslöshetsersättning och avgångsvederlag skall ske. Med anledning härav vill jag framhålla att det kan finnas anledning för mig att återkomma till regeringen med ytterligare förslag i denna fråga.

Mitt förslag: För att anses som företagare enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring eller lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd skall den arbetslöse äga del i näringsverksamhet som han eller hon aktivt deltar i och som han eller hon dessutom har ett väsentligt inflytande över.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från regeln om att ersättning endast kan lämnas till företagare när verksamheten upphört annat än tillfälligt.

Skälen för mitt förslag: En fråga av grundläggande betydelse när rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS prövas, är om den arbetslöse i dessa lagars bemärkelse är att anse som anställd eller företagare. För den som är att betrakta som företagare gäller att ersättning utges endast om den personliga verksamheten i rörelsen upphört annat än tillfälligt. I förarbetena till införandet av de nämnda lagarna anförde föredragande departementschef (prop. 1973:56 s. 185 ff) i fråga om företagarbegreppet bl.a. att den som arbetar åt sin make eller annan familjemedlem inte på grund av detta förhållande skall kunna vägras inträde i arbetslöshetskassa. Förutsättning för rätt till medlemskap är emellertid att det klart framgår att ett anställningsförhållande föreligger. Det är enligt propositionen även av vikt att det klarläggs att den försäkrade tidigare verkligen haft inkomst av anställningen som tyder på att ett ordinärt anställningsförhållande förelegat. En omständighet att beakta i sammanhanget kan vara att arbetsgivaren betalat avgifter till sjukförsäkringen, ATP m.m., sägs det i propositionen.

I propositionen togs en fråga upp särskilt. Departementschefen anförde följande: "Jag vill i detta sammanhang även beröra det problem som de allt vanligare förekommande s.k. enmansbolagen kan medföra. Jag syftar då på sådana bolag där den anställde eller hans familj äger huvudparten av aktierna. I praktiken är en sådan anställd oftast att jämställa med en egen företagare fastän han formellt står i ett arbetstagarförhållande gentemot bolaget. De regler som jag förordar skall gälla i fråga om företagare bör därför normalt tillämpas även när det gäller innehavare av enmansbolag. Dessutom bör arbetslöshetskassa för arbetstagare kunna vägra sådan anställd medlemskap i kassan."

Kritik har framförts mot att det utvecklats en restriktiv praxis för anställda anhöriga i familjeföretag. Det har sagts mig att anhöriga till företagare, om de som anställda aktivt deltagit i rörelsen, har kommit att jämställas med företagare även om de inte ägt någon andel i företaget. En sådan praxis kan självfallet få som yttersta konsekvens att den som arbetat åt t.ex. sin make eller annan familjemedlem redan på grund av släktskapsförhållandet diskvalificeras från arbetslöshetsersättning.

Enligt riksdagen har företagarbegreppet inom arbetslöshetsförsäk-

ringen och KAS givits en alltför vidsträckt tolkning och med anledning härav har riksdagen hemställt (bet. 1992/93:AU17, rskr. 1992/93:202) om ett klarläggande genom lag angående vem som är att betrakta som företagare.

Jag instämmer i riksdagens bedömning. Jag föreslår att det i arbetslöshetsförsäkringslagen och lagen om KAS slås fast att endast den som äger någon del av en näringsverksamhet som han eller hon aktivt deltar i *och* som han eller hon dessutom har ett väsentligt inflytande över bör betraktas som företagare. Härigenom anser jag också att frågan om huruvida närstående till företagare skall jämställas med företagare fått sin lösning. Anställda närstående skall vid arbetslöshet behandlas på samma sätt som andra anställda. Skulle det uppstå tveksamheter om att det föreligger en verklig arbetslöshetssituation bör arbetslöshetskassan eller länsarbetsnämnden kunna begära intyg om detta av t.ex. auktoriserad revisor i företaget eller annan betrodd person.

Som framgår av förslaget måste vid en bedömning huruvida den arbetslöse är att anse som företagare hänsyn tas till ett flertal aspekter. Om den arbetslöse är delägare i näringsverksamheten och samtidigt aktivt deltar i denna bedömer jag som mindre problematiskt att klarlägga. Det är förmodligen mer komplicerat att avgöra om den arbetslöse dessutom har ett väsentligt inflytande över näringsverksamheten. Enligt min åsikt bör med väsentligt inflytande menas att den arbetslöse har haft ett inflytande på verksamheten totalt som har varit så starkt att det ekonomiska utfallet till stor del berott på dennes kompetens samt de åtgärder och ställningstaganden som han eller hon gjort i verksamheten. För att avgöra om så varit fallet måste självfallet i varje enskilt ersättningsärende en sammanvägning göras av samtliga relevanta omständigheter.

Som jag redogjort för är en företagare inte att betrakta som arbetslös förrän hans eller hennes personliga verksamhet i rörelsen upphört annat än tillfälligt. Denna regel innebär i princip att företagaren definitivt skall ha upphört med sin rörelse för att betraktas som arbetslös.

Det är en från regeringens sida prioriterad uppgift att skapa förhållanden som ger nya företag och tillväxt i små- och medelstora företag. Dessutom är det av stor betydelse att kunna ge rimliga förhållandena för dem som vill starta ett eget företag. En viktigt förutsättning för att kunna lösa den nuvarande arbetslöshetskrisen är just att företagandet ökar. Därför framstår det som orimligt att ersättningssystemet tvingar många arbetslösa att göra sig av med företaget, som ofta är deras möjlighet att åter få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden. Detta står inte i överensstämmelse med arbetsmarknadspolitikens målsättningar. Det finns således starka skäl att förändra de nuvarande reglerna som stadgar att företagaren måste ha definitivt upphört med sin rörelse för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning.

En möjlighet som jag anser bör övervägas är att arbetslöshetsersättning skall kunna utgå i samband med tillfälliga uppehåll. Vid ett sådant uppehåll skulle det kunna uppställas ett krav på att företagaren skall genomgå en viss karenstid innan ersättning kan utgå. Vid behov bör, för att kunna bedöma om det föreligger arbetsbrist som motiverar ett

uppehåll, tillämpande instanser kunna kräva intyg om detta från auktoriserad revisor i företaget eller annan betrodd person. Jag är emellertid nu inte beredd att i detalj redogöra för hur denna reglering skall utformas. Bl.a. vill jag invänta den utredning om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som inom kort kommer att redovisa sina överväganden vad gäller företagarproblematiken. Jag vill därför föreslå att regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om undantag.

Mina förslag bör genomföras som en ändring i 4 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och i 4 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
2. lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

Lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 8.4.*

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att anta lagförslagen.

Finansieringen av arbetslöshetsersättningen

Kostnaderna för statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen bestäms huvudsakligen av nivån på arbetslösheten bland arbetslöshetskassornas medlemmar och storleken på den genomsnittligt utbetalade dagpenningen. Med utgångspunkt från den bedömning som nu föreligger angående arbetslöshetens utveckling och med hänsyn till de olika förslag som läggs fram i denna proposition bedömer jag att arbetslösheten bland medlemmarna kommer att motsvara 19 dagar per medlem under nästa budgetåret. Med denna arbetslöshet och en genomsnittligt utbetalad dagpenning om 464 kr samt ca 3,6 miljoner medlemmar beräknar jag kostnaderna för statsbidragen under budgetåret 1993/94 till 30,6 miljarder kronor efter avdrag för finansieringsavgifter.

Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen finansieras inte med anslagsmedel, utan med dels en socialavgift, benämnd arbetsmarknadsavgift, dels en avgift från arbetslöshetskassorna, benämnd finansieringsavgift. Dessa avgifter samlas på ett konto hos Riksgäldskontoret, vanligtvis kallat arbetsmarknadsfonden, varifrån utbetalningarna av stats-

bidrag görs. Som jag nyss nämnt beräknar jag kostnaderna för statsbidrag till försäkringen till 30,6 miljarder kronor. Härtill kommer kostnaderna för kontant arbetsmarknadsstöd, vissa utbildningsbidrag och permitteringslöneersättning, sammanlagt 12,9 miljarder kronor.

Jag beräknar antalet stöddagar med KAS under budgetåret 1993/94 till 11,7 miljoner dagar. Vidare beräknar jag att det genomsnittligt utbetalade stödbeloppet kommer att uppgå till 184 kr. Den totala kostnaden för KAS blir härigenom ca 2,2 miljarder kronor.

Kostnaden för statsbidragen till permitteringslöneersättning beräknar jag till 300 miljoner kronor. Jag har härvid räknat med oförändrat statsbidrag, dvs. 375 kr per dag i normalfallet och 290 kr per dag vid väderpermittering.

Mot de sammanlagda utgifterna på 43,5 miljarder kronor skall ställas de beräknade inkomsterna under nästa budgetår på ca 9,5 miljarder kronor. Kostnaderna kommer således enligt min bedömning att överstiga intäkterna med ca 34 miljarder kronor under budgetåret 1993/94. Till detta belopp skall även läggas ett redan befintligt underskott i arbetsmarknadsfonden som kommer att uppgå till ca 16,2 miljarder kronor vid ingången av budgetåret 1993/94. Med denna beräkning kommer arbetsmarknadsfonden att uppvisa ett underskott på ca 50,2 miljarder kronor vid utgången av budgetåret 1993/94. Härtill kommer räntekostnader på ca 2,5 miljarder kronor.

Vid den nu av mig redovisade beräkningen har jag även tagit hänsyn till att karensdagar införs och att ersättningsnivåerna sänks på sätt som jag tidigare har redovisat. Dessa besparingsförslag minskar statens kostnader för arbetslöshetsförsäkringen och KAS med ca 5 miljarder kronor. Som framgår av min redovisning kommer intäkterna inte att räcka till för att täcka statens kostnader för de kontanta understöden, permitteringslöneersättningen och vissa utbildningsbidrag under nästa budgetår. Jag vill i detta sammanhang framhålla att de av riksdagen fattade besluten i fråga om att slopa den s.k. 150-dagarsregeln och ändra regler vad gäller anhörig till företagare kommer att öka utgifterna i arbetsmarknadsfonden. Det är för närvarande svårt att med säkerhet beräkna hur stor kostnadsökningen blir. Jag kommer därför att noggrant följa upp effekterna av dessa beslut.

Arbetsmarknadsfonden måste således tillföras ytterligare medel. Riksförsäkringsverket disponerar för närvarande en rörlig kredit i Riksgäldskontoret om högst 20 miljarder kronor för de ändamål som skall finansieras ur arbetsmarknadsfonden. Denna rörliga kredit bör utökas till högst 55 miljarder kronor för nästa budgetår.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att medge att en rörlig kredit får disponeras i Riksgäldskontoret om högst 55 000 000 000 kr under budgetåret 1993/94 för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen samt för kontant arbetsmarknadsstöd och vissa utbildningsbidrag.

Finansieringen av den statliga lönegarantin

Den arbetstagare som blir utan lön på grund av att arbetsgivaren har försatts i konkurs kan i vissa fall få ersättning från lönegarantifonden enligt lönegarantilagen.

På grund av det stora antalet konkurser under de gångna åren har utbetalningarna från lönegarantifonden ökat kraftigt. Med hänsyn till det nuvarande konjunkturläget bedömer jag att antalet konkurser kommer att ligga kvar på en hög nivå under nästa budgetår. Jag beräknar därför att kostnaderna för den statliga lönegarantin kommer att uppgå till ca 4 700 miljoner kronor under budgetåret 1993/94. Mot detta skall ställas de beräknade inkomsterna på ca 1 200 miljoner kronor. Kostnaderna kommer således att överstiga intäkterna med ca 3 500 miljoner kronor. Till detta belopp på ca 3 500 miljoner kronor skall läggas ett underskott i fonden som kommer att uppgå till ca 3 000 miljoner kronor vid ingången av budgetåret 1993/94.

Det är således nödvändigt att för budgetåret 1993/94 förstärka lönegarantifonden. Kammarkollegiet disponerar för närvarande en rörlig kredit i Riksgäldskontoret om högst 4 000 miljoner kronor för lönegarantikostnader. Förstärkningen av lönegarantifonden bör ske genom att denna rörliga kredit höjs från högst 4 000 miljoner kronor till högst 7 000 miljoner kronor under nästa budgetår.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att medge att en rörlig kredit får disponeras i Riksgäldskontoret om högst 7 000 000 000 kr under budgetåret 1993/94 för utbetalningar enligt lönegarantilagen.

C. Arbetslivsfrågor

C 4. Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag

1 AMS

I skrivelse den 17 mars 1993 har AMS hemställt om regeringens medgivande att överskrida förslagsanslaget Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag med 304 miljoner kronor budgetåret 1992/93. Vidare har styrelsen begärt att ytterligare 230 miljoner kronor skall anvisas för ändamålet budgetåret 1993/94. AMS hänvisar bl.a. till att arbetsmarknadsinstituten (Ami) har kapacitet att ta emot fler sökande i yrkesinriktad rehabilitering än vad som motsvarar de 300 000 deltagarveckor, som anslaget har beräknats för.

Mitt förslag: Riksdagens beslut (bet. 1992/93:AU12, rskr. 1992/93:203) om medel till Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag för budgetåret 1993/94 upphävs.

Skälen för mitt förslag: För budgetåret 1993/94 har riksdagen anvisat 570 017 000 kr till Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag (prop. 1992/93:100, bil. 11, bet. 1992/93:AU12, rskr. 1992/93: 203). Jag kommer i det följande att föreslå att medel till utbildningsbidrag till inskrivna sökande vid Ami anvisas i en särskild anslagspost under anslaget C 6. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade. Dessa medel skulle då ingå i ett väsentligt mycket större anslag, vilket skulle göra Ami-verksamheten mindre känslig för kostnads- och volymförändringar.

Mot denna bakgrund bör det av riksdagen fattade beslutet om medel till förslagsanslaget C 4. Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag för budgetåret 1993/94 upphävas.

Budgetåret 1992/93 har enligt AMS kostnaderna för utbildningsbidrag till inskrivna sökande vid Ami blivit högre än beräknat, vilket skulle kunna bero på att numera en större andel av de inskrivna är berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa än tidigare och därmed till ett högre utbildningsbidrag. Dessutom har fler sökande skrivits in än beräknat.

I likhet med AMS anser jag att Ami:s kapacitet bör utnyttjats fullt ut och komma så många sökande till del som möjligt. Brist på medel till utbildningsbidrag bör inte hindra ett effektivt kapacitetsutnyttjande. I dagens läge med en svag arbetskraftsefterfrågan kan en inskrivning vid Ami med bl.a. praktisk arbetsprövning och träning på arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden väsentligt öka möjligheterna för bl.a. arbetshandikappade sökande att finna och få ett lämpligt arbete.

Jag avser att senare denna dag föreslå regeringen att medge att AMS får överskrida under förslagsanslaget C 4. Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag för budgetåret 1992/93 anvisade medel med högst 268 miljoner kronor. Vidare avser jag föreslå att medgivandet förknippas med ett krav på att Ami skall ta emot fler sökande eller minst motsvarande 370 000 deltagarveckor under budgetåret 1992/93.

Med hänsyn till det statsfinansiella läget bör dock den del av utgiftsökningen som hänför sig till volymökningen finansieras. Jag avser därför att senare föreslå regeringen att 158 miljoner kronor av under anslaget C 6. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade för budgetåret 1992/93 anvisade medel inte får disponeras av AMS. I sammanhanget kan noteras att knappt hälften av det sistnämnda anslaget hade förbrukats vid utgången av februari månad 1993, då fyra månader återstod av budgetåret.

1 AMS

1.1 De handikappades arbetsmarknadssituation

I framställningen den 19 februari 1993 inför kompletteringspropositionen framhåller AMS de ökande svårigheterna för arbetshandikappade sökande till följd av den rådande extremt låga efterfrågan på arbetskraft. Arbetslösheten för icke arbetshandikappade ökade mer under år 1991 och större delen av år 1992, men sedan september 1992 är ökningstakten i arbetslösheten större för gruppen arbetshandikappade jämfört med samtliga arbetslösa. Vid slutet av december var drygt 80 % fler arbetshandikappade arbetslösa än ett år tidigare, vilket kan jämföras med en ökning med 70 % för samtliga arbetslösa. Vid slutet av december 1992 var 12 000 arbetshandikappade arbetslösa och antalet kan väntas öka det kommande budgetåret. AMS påpekar också att många arbetshandikappade utan arbete inte kan ta arbete omedelbart. Den gruppen uppgick vid slutet av december till 27 000 personer.

1.2 Anställning med lönebidrag m.m.

Antalet arbetshandikappade med lönebidrag och anställda i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) har successivt minskat från 50 500 år 1991 till 47 000 personer under år 1992. Det har, enligt AMS, följaktligen inte varit möjligt att uppfylla kravet i regleringsbrevet för budgetåret 1992/93 på att minst 51 000 personer sysselsätts för anvisade medel. AMS upprepar förslaget att lönebidrag skall kunna lämnas för en anställd som på grund av handikapp inte kan behålla anställningen men som kan få andra arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare.

Vidare föreslår AMS att högst 1 % av anslaget skall få användas för att stödja otraditionella insatser i syfte att främja arbetshandikappades rätt till arbete. Avsikten är bl.a. att finna former för att stödja arbetshandikappade att själva eller tillsamans med andra intressenter skapa verksamhetsområden och nya företag - t.ex. bolag, stiftelser, kooperativ - där avancerad datorbaserad teknologi kan användas för att få till stånd varaktig sysselsättning.

2.1 *Anställning med lönebidrag m.m.*

Mitt förslag: Statsbidrag till anställning med lönebidrag och skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare skall endast lämnas för bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön eller semesterersättning, lagstadgade sociala avgifter och premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Bidragen skall reduceras för oavlönad frånvaro. Bidragens storlek skall fastställas i kronor vid beslutstillfället att gälla för den beslutade bidragsperioden. Regeländringarna skall på försök prövas under budgetåren 1993/94 - 1994/95.

Skälen för mitt förslag: Jag har i det föregående (avsnitt B. Arbetsmarknad m.m., 2.3.2) lagt fram förslag om en försöksverksamhet som bl.a. innebär att vissa lönerelaterade bidrag till arbetsgivare skall bestämmas som fasta krontalsbelopp.

Den föreslagna principen bör även gälla för lönebidrag till arbetsgivare för arbetshandikappade anställda samt bidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA). Som jag har anfört bör därmed kostnadsuppföljningen och bidragsadministrationen kunna underlättas. Förändringen innebär bl.a. att arbetsförmedlingen redan vid beslutstillfället känner till vilken högsta kostnad ett beslut medför och inte som nu först när arbetsgivaren rekvirerar bidraget. Det blir därigenom tydligare vilket utrymme som finns för nya bidragsbeslut. Mitt förslag om vilka kostnader som skall ligga till grund för bidrag innebär tydligare och mer enhetliga regler för beräkningen av bidragen.

Bidragsnivån skall, på samma sätt som för närvarande, bestämmas med viss procent av lönekostnaden och med hänsyn tagen till den arbetshandikappades arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning. Det krontalsbelopp som man därvid erhåller skall utgöra det högsta bidrag, som kan utbetalas under den tidsperiod som bidragsbeslutet avser. Bidraget skall minskas proportionellt med de lönereduktioner, som sker till följd av oavlönad frånvaro eller av andra skäl, t.ex. minskad kompensationsnivå under en sjuklöneperiod. I de fall det finns anledning förvänta sig att en anställds arbetsförmåga förbättras - vilket bör föranleda en minskning av bidragsnivån - bör bidragsperiodens längd anpassas så att nivån kan omprövas vid lämplig tidpunkt.

De lönekostnader som kan ligga till grund för bidrag bör vara bruttolön, semesterlön eller semesterersättning och sociala avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter. Till de bidragsgrundande kostnaderna för bidragen bör även få räknas kostnader för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar, som utgör villkor för bidraget. För att underlätta beräkningen av bidrag bör AMS kunna beräkna dessa lönebikostnader schablonmässigt på samma sätt som sker

i dag. Vid beslut om bidrag skall hänsyn tas till om arbetsgivaren helt eller delvis har beviljats nedsättning av sociala avgifter enligt lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter.

Mitt förslag innebär att andra kostnader som arbetsgivare kan ha exempelvis för lunchsubventioner, arbetskläder, administration m.m. inte skall ligga till grund för bidrag. Inte heller löneökningar, som inträffar under den beslutade bidragsperioden, skall ligga till grund för bidrag. De får bedömas vid de omprövningar av bidragen, som skall ske regelbundet. Enligt förordningen (1991:333) om anställning med lönebidrag är endast lönekostnader som hänför sig till normal veckoarbetstid bidragsgrundande. Samma princip bör gälla för OSA. Det innebär att lönekostnader för obekväm arbetstid endast ersätts om arbetet normalt är organiserat i skift, med förskjuten arbetstid eller liknande. I övrigt är inte övertidsersättningar eller lönetillägg för arbete på s.k. obekväm arbetstid bidragsgrundande. Den här föreslagna modellen för arbetsgivarstöd med ett fast krontalsbelopp bör prövas som en försöksverksamhet under budgetåren 1993/94 - 1994/95.

Den ändrade utformningen av de här nämnda stöden bör tillämpas på nya bidragsbeslut som fattas fr.o.m. den 1 juli 1993. I fråga om äldre beslut bör de nya bestämmelserna gälla senast fr.o.m. den 1 januari 1994. Det innebär att de nya reglerna successivt blir gällande för äldre beslut vartefter de omprövas under tidsperioden den 1 juli - 31 december 1993 och senast fr.o.m. den 1 januari 1994.

2.2 Otraditionella insatser

Mitt förslag: Medelsramen för s.k. otraditionella insatser höjs till 30 miljoner kronor budgetåret 1993/94.

Skälen för mitt förslag: AMS begäran om att högst 1 % av anslaget skall få användas till s.k. otraditionella insatser innebär en ökning av medlen till sådana insatser från för närvarande 5 miljoner kronor till 64 miljoner kronor. Förbrukningen av medel till sådana insatser har hittills under budgetåret 1992/93 varit mycket blygsam. Jag förordar mot denna bakgrund att högst 30 miljoner kronor får användas för otraditionella insatser. Jag förutsätter då att medlen används till åtgärder som ligger klart utanför det befintliga regelsystemet och således inte för att vidga målgrupper, höja beloppsgränser eller på annat sätt ändra villkoren i de befintliga stödsystemen. Medlen bör användas så att de ger minst samma sysselsättningseffekt som motsvarande användning till lönebidrag skulle ha gett. AMS bör särskilt redovisa hur medel för s.k. otraditionella insatser har använts och vilka sysselsättningseffekter som uppnåtts.

Mitt förslag: Medel till utbildningsbidrag vid yrkesinriktad rehabilitering anvisas under anslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade. Detta anslag tillförs det av riksdagen för utbildningsbidrag anvisade beloppet, dvs. 570 017 000 kr, utöver vad som har anvisats efter förslag i 1993 års budgetproposition.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har, som jag redan berört, anvisat 570 017 000 kr till utbildningsbidrag till inskrivna sökande som får del av arbetsmarknadsinstitutens tjänster (prop. 1992/93:100 bil. 11, bet. 1992/93:AU12, rskr. 1992/93:203). Jag har nyss förordat att riksdagen upphäver sitt beslut om medel på förslagsanslaget C 4. Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag. I stället skall det belopp, som riksdagen har anvisat för det nämnda ändamålet, tillföras anslaget C 6. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade, som därigenom skulle uppgå till 6 956 220 000 kr budgetåret 1993/94.

Med den föreslagna omfördelningen mellan de nämnda anslagen skulle medlen till utbildningsbidrag till inskrivna sökande vid Ami bli mindre känsliga för kostnads- och volymförändringar. Risken för att sådana förändringar skall ge oönskade effekter på Ami:s verksamhet och kapacitetsutnyttjande skulle minska väsentligt. Ami:s planeringsförutsättningarna förbättras. Arbetsmarknadsmyndigheterna skulle få möjlighet att avväga fördelningen av medel till olika åtgärder. Exempelvis kan ökade insatser av Ami påverka kostnaderna för lönebidrag genom mer träffsäkra arbetsplaceringar och därmed mindre bidragsbehov. Med den svaga arbetskraftsefterfrågan som råder för närvarande är dessutom praktik och arbetsträning genom Ami ofta ett alternativ till anställning med lönebidrag eller en förutsättning för att en anställning skall komma till stånd. Mitt förslag innebär vidare att den ram på högst 300 000 deltagarveckor i yrkesinriktad rehabilitering, som i 1993 års budgetproposition föreslogs gälla för förslagsanslaget C 4. Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag, inte gäller för det här behandlade reservationsanslaget. Det får ankomma på arbetsmarknadsmyndigheterna att inom ramen för tillgängliga medel och andra resurser bedöma vilken volym som är lämplig.

2.4 Övriga frågor

Riksdagen har vid flera tillfällen uppmärksammat (bet. 1991/92:AU12, rskr. 1991/92:251, bet. 1992/93:AU12, rskr. 1992/93:203) problem som kan uppstå i vissa fall vid omprövning enligt de regler som gäller för s.k. flexibelt lönebidrag av bidrag som beslutats enligt äldre bestämmelser. Främst myndigheter och allmännyttiga organisationer som fått hela eller nästan hela lönekostnaden täckt av bidraget har i vissa fall

haft svårt att svara för en så stor del av lönekostnaden, som i det enskilda fallet kan följa av reglerna för flexibelt bidrag. Arbetsmarknadsutskottet (1992/93:AU12) har uttalat att arbetsförmedlingarna i denna situation inte skall agera på ett sådant sätt att enskilda människor råkar illa ut. Detta är den handlingslinje som skall gälla vid arbetsmarknadsmyndigheternas bedömning av den fortsatta bidragsgivningen för de personer som hade en anställning vid övergången till det nya bidragssystemet, dvs. till systemet med flexibla bidrag.

Denna princip har inte klart kommit till uttryck i reglerna för anställning med lönebidrag. Förordningen (1991:333) om anställning med lönebidrag bör därför tillföras en bestämmelse om att risken för att den berörde anställde blir arbetslös vid en nedtrappning av bidraget bör kunna beaktas vid omprövning av beslut om lönebidrag, som fattats före den 1 juli 1991. Risken för arbetslöshet bör dock i dessa fall vara påtaglig och ha kommit till uttryck exempelvis genom varsel eller uppsägning.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna den försöksverksamhet med ändrade regler för statsbidrag vid anställning med lönebidrag och skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare som jag har förordat (avsnitt 2.1),
2. godkänna vad jag har anfört om medel till s.k. otraditionella insatser för arbetshandikappade (avsnitt 2.2),
3. upphäva det tidigare under riksmötet (bet. 1992/93:AU12, rskr.1992/93:203) fattade beslutet om anslag till *Yrkesinriktad rehabilitering: Utbildningsbidrag* för budgetåret 1993/94.
4. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:AU12, rskr. 1992/93:203) till *Särskilda åtgärder för arbetshandikappade* för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 6 956 220 000 kr (avsnitt 2.3).

D. Regional utveckling

D 11. Lokaliseringslån

1991/92	Utgift	94 807 715	Reservation	323 315 404
1992/93	Anslag	-		
1993/94	Förslag	1 000		

I årets budgetproposition har jag närmare redogjort för utfallet av det regionalpolitiska företagsstödet under de senaste budgetåren (prop. 1992/93:100 bil. 11, s.33-37).

Riksdagen beslutade våren 1992 att lokaliseringslån i särskilda fall åter skall kunna lämnas för finansiering av projekt inom ramen för det regionalpolitiska företagsstödet (prop. 1991/92:100 bil. 11, bet. 1992/93:AU 13, rskr. 175).

Medel för verksamheten tas enligt nämnda beslut dels från kvarstående reservationer på två äldre anslag för lokaliseringslån, dels från inflytande räntor och avbetalningar på utelöpande lokaliseringslån. Över statsbudgeten har medel anvisats senast för budgetåret 1989/90 under reservationsanslaget på tionde huvudtiteln D3. Lokaliseringslån.

Enligt gällande regler för disposition av anslag förfogar inte regeringen över behållningen på nämnda anslag längre än till utgången av innevarande budgetår. Även förfogandet över inflytande räntor och avbetalningar kan anses knutet till den tid anslaget disponeras.

Eftersom det finns ett fortsatt behov av att kunna lämna lokaliseringslån enligt de riktlinjer som beslutades vid förra riksmötet, bör rätten att förfoga över nämnda medel förlängas genom att ett reservationsanslag för lokaliseringslån åter förs upp på statsbudgeten. Några ytterligare medel behöver inte anvisas för nästa budgetår utan anslaget bör föras upp med endast ett formellt belopp, 1 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

till *Lokaliseringslån* för budgetåret 1993/94 anvisa ett reservationsanslag på 1 000 kr.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5, 10 och 10 c §§, 4 kap. 14 a §, 8 kap. 12 § samt 22 kap. 15 § lagen (1962:381) om allmän försäkring[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 kap.

5 §[2]

Den allmänna försäkringskassan skall i samband med inskrivning av en försäkrad besluta om den försäkrades tillhörighet till sjukpenningförsäkringen. I fråga om en försäkrad som avses i 1 § första stycket skall kassan samtidigt fastställa den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst och, om inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, dennes årsarbetstid. Sådan fastställelse skall också ske för försäkrad som avses i 1 § andra stycket så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos kassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

a) när kassan fått kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek,

b) när förtidspension eller särskild efterlevandepension enligt denna lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden, samt

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade.

Ändring som avses i första stycket a) skall ske från och med den dag då försäkringskassan fått kännedom om de ändrade omständigheterna. Ändring skall i fall som avses i 1 § fjärde stycket och 12 a § gälla från

[1] Lagen omtryckt 1982:120.

[2] Lydelse enligt prop. 1992/93:178.

och med den första dagen med sjukpenning. Ändring skall i annat fall än som avses i första stycket a) ske så snart anledning till ändringen uppkommit.

Den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten får ej i annat fall än som avses i första stycket b), c) eller d) sänkas under tid då den försäkrade

1. bedriver studier, för vilka han uppbär studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349), studiestöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa eller bidrag enligt förordningen (1976:536) om utbildningsbidrag för doktorander,

2. genomgår kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux) eller svenskundervisning för invandrare (sfi) och uppbär timersättning för studierna,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller *efter förmedling av* en arbetsmarknadsmyndighet genomgår *yrkesutbildning*,	3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår *arbetsmarknadsutbildning som beslutats av* en arbetsmarknadsmyndighet,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 skall försäkringskassan, vid sjukdom under utbildningstiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart	För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 *eller 3* skall försäkringskassan, vid sjukdom under utbildningstiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart

det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under utbildningstiden.	det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under utbildningstiden.

För en försäkrad som får sådan behandling eller rehabilitering som avses i 7 b § eller 22 kap. 7 § och som under denna tid får livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt en annan författning skall försäkringskassan, vid sjukdom under den tid då livränta betalas ut, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån som anges i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första - tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning.

10 §[3]

För de första 14 dagarna i sjukperioden utges sjukpenning som svarar mot sjukpenninggrundande inkomst av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han inte hade varit sjuk. För en försäkrad som avses i 5 § tredje stycket 1, femte eller sjunde stycket skall vad som har sagts nu gälla även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden. För sjukpenningen skall 10 a och 10 b §§ tillämpas.	För de första 14 dagarna i sjukperioden utges sjukpenning som svarar mot sjukpenninggrundande inkomst av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han inte hade varit sjuk. För en försäkrad som avses i 5 § tredje stycket 1 *eller 3*, femte eller sjunde stycket skall vad som har sagts nu gälla även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden. För sjukpenningen skall 10 a och 10 b §§ tillämpas.

[3] Lydelse enligt prop. 1992/93:178.

Med tid för förvärvsarbete enligt första stycket jämställs

1. ledighet för semester, dock inte om den försäkrade uppbär semesterlön enligt semesterlagen (1977:480) och, enligt 15 § samma lag, kan begära att dag då han är oförmögen till arbete på grund av sjukdom inte räknas som semesterdag,

2. ledighet under studietid för vilken oavkortade löneförmåner utges,

3. ledighet under tid då den försäkrade genomgår sådan utbildning eller undervisning som anges i 5 § tredje stycket 2 eller uppbär kortidsstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349), och

4. ledighet för ferier eller för motsvarande uppehåll för lärare som är anställda inom utbildningsväsendet.

10 c §[4]

Utan hinder av föreskrifterna i 10 - 10 b §§ beräknas sjukpenning enligt 4 § första stycket när den försäkrade

1. är helt eller delvis arbetslös och anmäld som arbetssökande på arbetsförmedling samt är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten,	1. är helt eller delvis arbetslös och anmäld som arbetssökande på arbetsförmedling samt är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, *eller*
2. skall uppbära sjukpenning för tid då annars havandeskapspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha uppburits, *eller*	2. skall uppbära sjukpenning för tid då annars havandeskapspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha uppburits.
3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller efter förmedling av en arbetsmarknadsmyndighet genomgår yrkesutbildning.	

Vid beräkning av sjukpenning på en sjukpenninggrundande inkomst som omfattar ersättning för sådan vård som avses i 12 § skall sjukpenning som svarar mot denna ersättning beräknas enligt 4 § första stycket.

[4] Senaste lydelse 1992:1702.

4 kap.
14 a §[5]

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt 14 § tredje stycket

1. när den försäkrade skall uppbära tillfällig föräldrapenning för tid då annars havandeskapspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha uppburits, eller

2. i fall som avses i 3 kap. 10 c § första stycket 1 *och 3* samt andra stycket.	2. i fall som avses i 3 kap. 10 c § första stycket 1 samt andra stycket.

8 kap.
12 §[6]

Om någon för samma tid och för samma nedsättning av förvärvsmöjligheten har rätt till såväl särskild efterlevandepension som någon av nedan uppräknade förmåner, minskas den särskilda efterlevandepensionen med den andra förmånens belopp. Minskning skall göras med

a) förtidspension enligt denna lag,

b) delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,

c) dagpenning från arbetslöshetskassa,

d) kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,

e) utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning,	
f) vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, samt	*e)* vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, samt
g) timersättning vid kommunal vuxenutbildning (komvux), vid vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi).	*f)* timersättning vid kommunal vuxenutbildning (komvux), vid vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi).

[5] Senaste lydelse 1991:1974.

[6] Senaste lydelse 1992:1277.

Om särskild efterlevandepension till följd av bestämmelserna i 5 kap. utges med viss andel av oavkortad sådan pension, skall minskning enligt första stycket göras endast med hänsyn till motsvarande andel av förmån som där avses.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även i fråga om motsvarande förmåner som utges till den efterlevande på grundval av utländsk lagstiftning.

22 kap.
15 §[7]

Rehabiliteringspenningen skall minskas med det belopp den försäkrade för samma tid får som

1. sjukpenning eller föräldrapenningförmån enligt denna lag,
2. sjukpenning eller livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt någon annan författning, dock inte livränta till efterlevande samt i övrigt endast till den del ersättningen avser samma inkomstbortfall som rehabiliteringspenningen är avsedd att täcka,

3. studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiestöd, särskilt vuxenstudiestöd eller utbildningsarvode enligt studiestödslagen (1973:349), dock inte till den del ersättningen är återbetalningspliktig,	3. studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiestöd, särskilt vuxenstudiestöd eller utbildningsarvode enligt studiestödslagen (1973:349), dock inte till den del ersättningen är återbetalningspliktig.
4. dagpenning enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning.	

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.
2. Äldre bestämmelser i 3 kap. 5, 10 och 10 c §§ skall fortfarande gälla i fråga om sjukpenning som avser tid före ikraftträdandet.
3. Äldre bestämmelser i 4 kap. 14 a § skall fortfarande gälla i fråga om tillfällig föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet.
4. Äldre bestämmelser i 8 kap. 12 § och 22 kap. 15 § skall fortfarande gälla i fråga om dagpenning som avser tid före ikraftträdandet.

[7] Senaste lydelse 1991:1040.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1982:80) om anställningsskydd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 §	
Om arbetsgivaren har förklarat att arbetstagaren inte behöver stå till förfogande under uppsägningstiden eller en del därav, får arbetsgivaren från förmåner enligt 12 § första stycket avräkna inkomster som arbetstagaren under samma tid har förvärvat i annan anställning. Arbetsgivaren har också rätt att avräkna inkomster som arbetstagaren under denna tid uppenbarligen kunde ha förvärvat i annan godtagbar anställning. *Utbildningsbidrag som utgår efter beslut av arbetsmarknadsmyndighet får avräknas i den mån bidraget avser samma tid som anställningsförmånerna och har beviljats arbetstagaren efter uppsägningen.*	Om arbetsgivaren har förklarat att arbetstagaren inte behöver stå till förfogande under uppsägningstiden eller en del därav, får arbetsgivaren från förmåner enligt 12 § första stycket avräkna inkomster som arbetstagaren under samma tid har förvärvat i annan anställning. Arbetsgivaren har också rätt att avräkna inkomster som arbetstagaren under denna tid uppenbarligen kunde ha förvärvat i annan godtagbar anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande om uppsägningstiden har börjat löpa före ikraftträdandet.

3 Förslag till

Lag om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Särskilt studielån får enligt denna lag den som beviljats rätt till arbetsmarknadsutbildning för vilken statligt utbildningsbidrag lämnas, och som

1. inte har fyllt 25 år, eller
2. har fyllt 25 år, om arbetsmarknadsutbildningen avser utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen i första stycket 2.

2 § Studielån ges med belopp som regeringen bestämmer.

3 § Följande bestämmelser om studielån i studiestödslagen (1973:349) skall tillämpas på särskilt studielån:

- 7 kap. 1 § första och andra styckena samt tredje stycket, i fråga om utbildningsbidrag för doktorander,
- 7 kap. 5-5 a, 17, 18 och 20 §§,
- 8 kap., och
- 9 kap. 1-3, 5 och 7 §§.

4 § Särskilt studielån enligt denna lag beviljas efter ansökan. Ansökan ges in inom den tid och i den ordning som bestäms av regeringen eller den myndighet regeringen utser.

Särskilt studielån får beviljas för högst två kalenderhalvår i sänder.

5 § Ett beslut att avslå en ansökan om särskilt studielån får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993 och tillämpas när arbetsmarknadsutbildning beviljas efter ikraftträdandet.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1993:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter

dels att nuvarande bestämmelse skall betecknas 1 §,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 2-5 §§, av följande lydelse.

2 §

En arbetsgivare som låter en anställd delta i utbildning på arbetstid med bibehållna anställningsförmåner och som efter anvisning av länsarbetsnämnden anställer en ersättare för den som deltar i utbildningen, får göra avdrag enligt bestämmelserna i 3 och 4 §§ från de arbetsgivaravgifter som han enligt 2 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall betala.

3 §

För en ersättare som avses i 2 § får arbetsgivaren göra avdrag med 475 kronor per arbetsdag som ersättaren har varit anställd.

4 §

Arbetsgivaren får göra avdrag med högst 75 kronor per utbildningstimme, dock sammanlagt högst 30 000 kronor, för varje arbetstagare som deltar i av länsarbetsnämnden godkänd yrkesinriktad utbildning eller utbildning som ökar arbetstagarens förutsättningar att tillgodogöra sig ny

teknik eller utföra nya arbetsuppgifter.

5 §

Vid fördelningen av influtna arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 6 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall de avdrag som görs enligt 3 och 4 §§ minska det belopp som förs till staten enligt 4 kap. 7 § nämnda lag.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:1331) om arbetslivsutveckling

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1992:1331) om arbetslivsutveckling skall införas en ny paragraf, 3 §, av följande lydelse.

3 §

Vad som föreskrivs om arbetsmarknadsutbildning i 31 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och i 28 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd skall gälla också i fråga om verksamhet som avses i 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993 och tillämpas på beslut om avstängning som grundar sig på händelser som inträffar efter ikraftträdandet.

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring[1]

dels att 4, 7, 11, 15-17, 20, 24 och 30 §§ samt rubriken närmast efter 12 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 13 §, av följande lydelse.

4 §

Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som

1. är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete,
2. är beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han icke anmält hinder som kan godtagas av arbetslöshetskassan,
3. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver,
4. icke kan erhålla lämpligt arbete.

Ersättning enligt denna lag lämnas inte till den som deltar i utbildning om det inte finns särskilda skäl. Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

	Som företagare enligt denna lag anses den som äger eller är delägare i näringsverksamhet som han är personligt verksam i och som han har ett väsentligt inflytande över. Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i *näringsverksamheten* har upphört annat än tillfälligt, om *inte regeringen* föreskriver annat.
Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i *rörelsen* har upphört annat än tillfälligt, om *icke arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl* föreskriver annat.	

[1] Lagen omtryckt 1991:1334.

7 §

Med tid under vilken en försäkrad enligt 6 § skall ha utfört förvärvsarbete jämställs tid då den försäkrade

1. deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag *utgått*,

1. deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag *lämnats*,

2. fullgjort värnplikt eller åtnjutit föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i båda fallen dock tillsammans högst två månader,

3. haft semester, *eller*

4. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.

3. haft semester,

4. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön, *eller*

5. från en arbetsgivare får annan ersättning än pension på grund av anställningens upphörande (avgångsvederlag).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om beräkning av tid som avses i första stycket 5.

11 §

Ersättning *utgår* i form av ett *för* dag beräknat belopp (dagpenning).

Under en kalendervecka får summan av antalet ersatta och arbetade dagar samt avstängningsdagar uppgå till högst fem.

Ersättning *lämnas* i form av ett *per* dag beräknat belopp (dagpenning).

Under en kalendervecka får summan av antalet ersatta och arbetade dagar samt *karens- och* avstängningsdagar uppgå till högst fem.

Ersättningstidens längd

Karenstid och ersättningstidens längd

13 §

Dagpenning får inte lämnas förrän den försäkrade under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor varit arbetslös fem dagar

(karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats, om karenstiden gått till ända.

Bestämmelserna om karenstid i denna paragraf skall inte tillämpas på den som är anvisad verksamhet för arbetslivsutveckling i enlighet med föreskrifter som har meddelats av regeringen.

15 §

Om arbetslöshet upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har den försäkrade, om annat inte följer av 16 §, rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då inte uppfyller *arbetsvillkoret*.

Har ersättningsperioden gått till ända men har den försäkrade under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret, *utgår* ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Den nya perioden räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret.

Om arbetslöshet upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har den försäkrade, om annat inte följer av 16 §, rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då inte uppfyller *arbets- och karensvillkoren*.

Har ersättningsperioden gått till ända men har den försäkrade under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret, *lämnas* ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. *Därvid skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas.* Den nya perioden räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret.

16 §

Har en sammanhängande tid av tolv månader, i vilken inte inräknas tid som avses i 8 §, förflutit från det den försäkrade senast uppbar ersättning, föreligger rätt till ersättning endast om

Har en sammanhängande tid av tolv månader, i vilken inte inräknas tid som avses i 8 §, förflutit från det den försäkrade senast uppbar ersättning, föreligger rätt till ersättning endast om

den försäkrade på nytt uppfyller *arbetsvillkoret*.	den försäkrade på nytt uppfyller *arbets- och karensvillkoren*.
17 §	
Dagpenning lämnas högst med det belopp som regeringen *för varje år* fastställer. *Beloppet utgör 450 kronor multiplicerat med det tal (jämförelsetal) som anger förhållandet mellan den genomsnittliga tidlönen jämte ackordstillägg för vuxna industriarbetare avseende andra kvartalet året före det som beloppet avser och motsvarande lön andra kvartalet år 1988.*	Dagpenning lämnas högst med det belopp som regeringen fastställer.
Dagpenning lämnas lägst med det belopp som bestäms enligt *reglerna i* 18 § *första stycket* lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Detta gäller dock inte vid nedsättning av dagpenning enligt bestämmelserna i 21 § förevarande lag. *Dagpenning avrundas till närmaste hela krontal.*	Dagpenning lämnas lägst med det belopp som bestäms enligt 18 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Detta gäller dock inte vid nedsättning av dagpenning enligt bestämmelserna i 21 § förevarande lag.
20 §	
Dagpenning lämnas med *90* procent av den försäkrades dagsförtjänst, om inte annat följer av 17 § första stycket och andra stycket första meningen. Dagpenning till en försäkrad som har tillerkänts ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension eller annan pension som *utgår* på grund av förvärvsarbete, lämnas med 65 procent av den försäkrades dagsförtjänst, med den begränsning som följer av 17 § första stycket.	Dagpenning lämnas med *80* procent av den försäkrades dagsförtjänst, om inte annat följer av 17 § första stycket och andra stycket första meningen. Dagpenning till en försäkrad som har tillerkänts ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension eller annan pension som *lämnas* på grund av förvärvsarbete, lämnas med 65 procent av den försäkrades dagsförtjänst, med den begränsning som följer av 17 § första stycket.

Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om försäkrad med månadslön, en tjugotvåendel av den månadsinkomst, som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för den försäkrade. Föreligger särskilda omständigheter, får Arbetsmarknadsstyrelsen medge att större andel av medlems inkomst än som nu sagts skall utgöra medlemmens dagsförtjänst.

Saknas underlag för beräkning av dagsförtjänsten enligt andra stycket, skall som medlemmens dagsförtjänst räknas den i orten vanliga arbetsförtjänsten per arbetsdag för arbetstagare inom samma yrke och med samma arbetsförmåga som medlemmen.

Utan hinder av bestämmelerna i första - tredje styckena får dagpenning till försäkrad som uppfyllt arbetsvillkoret huvudsakligen genom arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag har utgått bestämmas till belopp som motsvarar utbildningsbidraget.

Åtjnuter medlem med anledning av arbetslöshet fortlöpande ersättning från annan än arbetslöshetskassa, får dagpenning utges högst med belopp som motsvarar skillnaden mellan det högsta belopp som får *utgå* enligt första - fjärde styckena och ersättningen.	Åtjnuter medlem med anledning av arbetslöshet fortlöpande ersättning från annan än arbetslöshetskassa, får dagpenning utges högst med belopp som motsvarar skillnaden mellan det högsta belopp som får *lämnas* enligt första - fjärde styckena och ersättningen.

24 §

För en försäkrad som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han i övrigt är arbetslös får, om det finns särskilda skäl, regeringen eller, *efter regeringens bestämmande, arbetsmarknadsstyrelsen* föreskriva begränsningar i ersättningsrätten.	För en försäkrad som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han i övrigt är arbetslös får, om det finns särskilda skäl, regeringen eller *den myndighet regeringen bestämmer* föreskriva *om* begränsningar i ersättningsrätten *och om karenstid utöver vad som följer av denna lag*.

30 §

Är det sannolikt att arbete som avses i 29 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio respektive 20 ersättningsdagar. *I fall som avses i 29 § 1-2 utgör dock avstängningstiden tio,*	Är det sannolikt att arbete som avses i 29 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio respektive 20 ersättningsdagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka

15 respektive 25 ersättningsdagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka dagpenning skulle ha *utgått*, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får inte överstiga 14, 28 respektive 56 kalenderdagar. *I fall som avses i 29 § 1-2 gäller i stället att denna tid inte får överstiga 28, 42 respektive 70 kalenderdagar.*

karenstid skulle ha tillgodoräknats eller dagpenning skulle ha *lämnats*, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får *dock* inte överstiga 14, 28 respektive 56 kalenderdagar.

Inträffar under avstängningstiden förhållande som avses i 29 §, beräknas ny avstängningstid i enlighet med bestämmelserna i första stycket, om inte den nya avstängningstiden ryms inom den löpande avstängningstiden.

Är det uppenbart att en försäkrad ej vill antaga lämpligt arbete, såsom då den försäkrade vid upprepade tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall den försäkrade vara avstängd till dess han eller hon utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Avstängningstiden räknas från den dag då det förhållande som anges i 29 § inträffat.

---

1. Denna lag träder i kraft den 5 juli 1993.
2. Äldre bestämmelser i 4 § tillämpas fortfarande i fråga om ersättning som avser tiden före ikraftträdandet.
3. Bestämmelsen i 7 § tillämpas om anställningen har upphört efter ikraftträdandet.
4. Bestämmelserna i 11, 13, 15-17, 20, 24 och 30 §§ skall tillämpas i fråga om ersättning som avser tid efter ikraftträdandet. Vid tillämpning av 13 § första stycket skall därvid, om ersättningsperioden har börjat före den 5 juli 1993, karensvillkoret uppfyllas när den försäkrade blir arbetslös första gången efter ikraftträdandet.

2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd[1]

dels att i 1 § orden "erkänd arbetslöshetskassa" skall bytas ut mot "en arbetslöshetskassa",

dels att 4, 7, 11, 15, 16, 18 och 27 §§ samt rubriken närmast efter 12 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 13 §, av följande lydelse.

4 §[2]

Kontant arbetsmarknadsstöd vid arbetslöshet tillkommer den som

1. har fyllt 20 år,
2. är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för arbetsgivarens räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
3. är beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han icke anmält hinder som kan godtagas,
4. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver,
5. icke kan erhålla lämpligt arbete.

Ersättning enligt denna lag lämnas inte till den som deltar i utbildning om det inte finns särskilda skäl. Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

	Som företagare enligt denna lag anses den som äger eller är delägare i näringsverksamhet som han är personligt verksam i och som han har ett väsentligt inflytande över.
Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i *rörelsen* har upphört annat än tillfälligt, om *icke arbetsmark-*	Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i *näringsverksamheten*, har upphört annat än till-

[1] Lagen omtryckt 1982:433.
Senaste lydelse av 1 § 1984:514.

[2] Senaste lydelse 1988:646.

nadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat.	fälligt, om *inte regeringen* föreskriver annat.

7 §[3]

Med tid under vilken sökanden enligt 6 § skall ha utfört förvärvsarbete jämställs tid då sökanden

1. i enskilt hem vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att sökanden varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande,

2. deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag *utgått*,	2. deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag *lämnats*,

3. fullgjort värnplikt eller åtnjutit föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i båda fallen dock tillsammans högst två månader,

4. haft semester, *eller*	4. haft semester,
5. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.	5. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön, *eller*
	6. från en arbetsgivare får annan ersättning än pension på grund av anställningens upphörande (avgångsvederlag).
	Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om beräkning av tid som avses i första stycket 6.

11 §[4]

Kontant arbetsmarknadsstöd *utgår* i form av ett *för* dag beräknat belopp. Under en kalendervecka får summan av antalet ersatta och arbetade dagar samt	Kontant arbetsmarknadsstöd *lämnas* i form av ett *per* dag beräknat belopp. Under en kalendervecka får summan av antalet ersatta och arbetade dagar samt

[3] Senaste lydelse 1989:332.

[4] Senaste lydelse 1988:646.

avstängningsdagar uppgå till högst fem.	*karens- och* avstängningsdagar uppgå till högst fem.
Ersättningstidens längd[5]	*Karenstid och ersättningstidens* längd
	13 §
	Dagpenning får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor varit arbetslös fem dagar (karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka stöd skulle ha lämnats, om karenstiden gått till ända.
	Sökande som avses i 1 § 3 behöver inte uppfylla karensvillkoret. Detsamma gäller dem som är ersättningsberättigade enligt 9 § eller är anvisade verksamhet för arbetslivsutveckling i enlighet med föreskrifter som har meddelats av regeringen.
	15 §[6]
Om arbetslöshet upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har stödtagaren, om inte annat följer av 16 §, rätt till kontant arbetsmarknadsstöd under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då inte uppfyller *arbetsvillkoret*.	Om arbetslöshet upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har stödtagaren, om inte annat följer av 16 §, rätt till kontant arbetsmarknadsstöd under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då inte uppfyller *arbets- och karensvillkoren*.
Har ersättningsperioden gått till ända men har stödtagaren inom en tid av tolv månader dessförinnan uppfyllt arbetsvillkoret, *utgår*	Har ersättningsperioden gått till ända men har stödtagaren inom en tid av tolv månader dessförinnan uppfyllt arbetsvillkoret, *lämnas*

[5] Senaste lydelse 1988:646.

[6] Senaste lydelse 1988:646.

kontant arbetsmarknadsstöd under ytterligare en ersättningsperiod. Den nya ersättningsperioden räknas från inträdet av den arbetslöshet, då stödtagaren senast uppfyllde arbetsvillkoret.

För den som regelbundet utför deltidsarbete under tid då han i övrigt är arbetslös får, om det finns särskilda skäl, regeringen eller, *efter regeringens bestämmande, arbetsmarknadsstyrelsen* föreskriva begränsningar i ersättningsrätten.

kontant arbetsmarknadsstöd under ytterligare en ersättningsperiod. *Därvid skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas.* Den nya ersättningsperioden räknas från inträdet av den arbetslöshet, då stödtagaren senast uppfyllde arbetsvillkoret.

För den som regelbundet utför deltidsarbete under tid då han i övrigt är arbetslös får, om det finns särskilda skäl, regeringen eller *den myndighet regeringen bestämmer* föreskriva *om* begränsningar i ersättningsrätten *och om karenstid utöver vad som följer av denna lag.*

16 §[7]

Har en sammanhängande tid av tolv månader, i vilken inte inräknas tid som avses i 8 §, förflutit från det stödtagaren senast uppbar kontant arbetsmarknadsstöd, föreligger rätt till sådant stöd vid därefter inträffad arbetslöshet endast om stödtagaren då uppfyller *arbetsvillkoret.*

Har en sammanhängande tid av tolv månader, i vilken inte inräknas tid som avses i 8 §, förflutit från det stödtagaren senast uppbar kontant arbetsmarknadsstöd, föreligger rätt till sådant stöd vid därefter inträffad arbetslöshet endast om stödtagaren då uppfyller *arbets- och karensvillkoren.*

18 §[8]

Kontant arbetsmarknadsstöd lämnas med det belopp som regeringen *för varje år* fastställer om inte annat följer av denna lag. *Beloppet utgör 158 kronor multiplicerat med det jämförelsetal som fastställs enligt 17 § första stycket lagen (1973:370) om arbetslös-*

Kontant arbetsmarknadsstöd lämnas med det belopp som regeringen fastställer om inte annat följer av denna lag.

[7] Senaste lydelse 1988:646.

[8] Senaste lydelse 1989:427.

hetsförsäkring. Beloppet avrundas till närmaste hela krontal.

Till den som söker deltidsarbete eller i annat fall är arbetslös under del av vecka utgår arbetsmarknadsstöd med det antal ersättningsdagar per vecka som följer av en av regeringen fastställd omräkningstabell.

27 §[9]

Är det sannolikt att arbete som avses i 26 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio respektive 20 ersättningsdagar. *I fall som avses i 26 § 1--2 utgör dock avstängningstiden tio, 15 respektive 25 ersättningsdagar.* I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka kontant arbetsmarknadsstöd skulle ha *utgått*, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får inte överstiga 14, 28 respektive 56 kalenderdagar. *I fall som avses i 26 § 1--2 gäller i stället att denna tid inte får överstiga 28, 42 respektive 70 kalenderdagar.*

Är det sannolikt att arbete som avses i 26 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio respektive 20 ersättningsdagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka *karenstid skulle ha tillgodoräknats eller* kontant arbetsmarknadsstöd skulle ha *lämnats*, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får *dock* inte överstiga 14, 28 respektive 56 kalenderdagar.

Inträffar under avstängningstiden förhållande som avses i 26 §, beräknas ny avstängningstid i enlighet med bestämmelserna i första stycket, om inte den nya avstängningstiden ryms inom den löpande avstängningstiden.

Är det uppenbart att en försäkrad ej vill antaga lämpligt arbete, såsom då den försäkrade vid upprepade tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall den försäkrade vara avstängd till dess han eller hon utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

[9] Senaste lydelse 1988:646.

Avstängningstiden räknas från den dag då det förhållande som anges i 26 § inträffat.

---

1. Denna lag träder i kraft den 5 juli 1993.
2. Äldre bestämmelser i 4 § tillämpas fortfarande i fråga om ersättning som avser tiden före ikraftträdandet.
3. Bestämmelsen i 7 § tillämpas om anställningen har upphört efter ikraftträdandet.
4. Bestämmelserna i 11, 13, 15, 16, 18, 20 och 27 §§ skall tillämpas i fråga om ersättning som avser tid efter ikraftträdandet. Vid tillämpning av 13 § första stycket skall därvid, om ersättningsperioden har börjat före den 5 juli 1993, karensvillkoret uppfyllas när stödtagaren blir arbetslös första gången efter ikraftträdandet.

gotab 43614. Stockholm 1993

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: statsrådet Friggebo

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., såvitt avser Kulturdepartementets verksamhetsområde

Elfte huvudtiteln

B. Kulturverksamhet m.m.

[1] Ny organisation för Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt arkiv

Som redovisades i årets budgetproposition (bil. 12 s. 117) har en särskild utredare haft i uppdrag att lägga fram förslag om den framtida verksamheten och organisationen vid Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv (DOVA). I avvaktan på beredningen av utredarens förslag föreslog regeringen att anslaget till DOVA skulle beräknas till ett i förhållande till innevarande budgetår oförändrat belopp.

DOVA har under de senaste åren utretts i flera omgångar. Förslag om DOVA:s organisation har nu lagts fram. Jag anser att det är synnerligen angeläget att ställning tas till en förstärkt ledningsfunktion och övriga förändringar som behöver vidtas, så att förnyelsearbetet vid myndigheten kan inledas. Jag anhåller därför om att nu få ta upp dessa frågor. I detta sammanhang behandlar jag också DOVA:s fördjupade anslagsframställning.

Utredningen om Dialekt- och ortnamnsarkivens samt svenskt visarkivs organisation och verksamhet

Genom beslut den 19 december 1991 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag om den framtida verksamheten och organisationen vid Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv.

Utredaren avlämnade i januari 1993 betänkandet Det dolda kulturarvet (SOU 1992:142). En sammanfattning av ärendet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 9.1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga* 9.2.

Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv

I myndigheten Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv (DOVA) ingår Dialekt- och folkminnesarkivet i Uppsala, Ortnamnsarkivet i Uppsala, Dialekt- och ortnamnsarkivet i Lund, Dialekt-, ortnamns- och folkminnesarkivet i Göteborg, Dialekt-, ortnamns- och folkminnesarkivet i Umeå, Svenskt visarkiv, Arkivet för ordbok över Sveriges medeltida personnamn samt Arkivet för ordbok över Sveriges dialekter. Myndigheten har till uppgift att samla in, bevara, bearbeta och ge ut material om svenska, samiska och finska dialekter, personnamn, ortnamn, visor, folkmusik, folkminnen och den svenska jazzens historia samt att avge yttranden i ärenden om fastställande av ortnamn och granska förslag till namn på allmänna kartor.

För myndigheten gäller förordningen (1988:969) med instruktion för Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv.

Dialekt- och ortnsamnsarkiven samt svenskt visarkiv

DOVA har lämnat in en fördjupad anslagsframställning för budgetåren 1993/94–1995/96.

Resultatanalys

För femårsperioden 1986/87–1990/91 beskrivs *dialekt-, ortnamns- och folkminnesverksamheten* enligt följande.

Enligt DOVA har insamlingsarbetet under senare år gått ner något. Detta beror bl.a. på att resurserna inte längre räckt till för den relativt kostsamma insats som det innebär att sända ut arkivpersonal på insamlingsresor.

Tillhandahållandet har ökat, om än relativt blygsamt.

Utgivningen, som är relativt omfattande, har varit relativt stor på dialektområden medan den varit lägre på ortnamnsområdet.

Försäljningen av dialektvolymerna har sålts mest, beroende på en aktiv information om dessa skrifter vid konferenser, utställningar, i radioprogram, på släktforskarstämmor o.d.

Verksamheten vid *Svenskt visarkiv* visar att arkivet i växande utsträckning fyller ett väl dokumenterat behov hos både forskare från olika discipliner och den intresserade allmänheten. Utgivningen är betydande och håller en erkänt hög nivå.

Vid projektet *Ordbok över Sveriges dialekter* (OSD) får excerperingsarbetet nu i huvudsak anses vara avslutat. Arbetet kommer i fortsättningen att koncentreras på redigering och utgivning. Denna förändrade inriktning får betydelse för arbetets planering och krav på medarbetarnas kompetens.

Även projektet *Sveriges medeltida personnamn*, som ligger närmare sitt slutförande än OSD, arbetar nu huvudsakligen med redigering och utgivning.

Framtidsanalys

DOVA gör bedömningen att DOVA-arkivens material kan förväntas bli efterfrågat i något ökad omfattning inom den framtid som kan överblickas. Intresset för regional och nationell särart torde kräva en fortsatt analys av det folkliga, immateriella kulturarv som DOVA-arkiven handhar. Avvägningen blir att inom givna resursramar balansera nytillkommande behov – inte minst utökat internationellt kulturutbyte – mot pågående arbetskrävande åtaganden som till stora delar är av långsiktig natur.

Resursanalys

DOVA har för närvarande 86 tjänster fördelade på 92 personer varav 16 personer, dvs. 17,2 % är anställda med lönebidrag från Arbetsmarknadsverket. Ortnamnen förbrukar 41 % av resurserna, dialekterna 34 % och folkminnen 25 %.

Resursplaneringen, som utgår från ett modifierat besparingsuttag och att inga nya medel tillförs myndigheten innebär att DOVA måste avstå från att genomföra större utvecklingsprojekt som t.ex. gemensam databas för register och samlingar eller att starta nya kostnadskrävande forskningsprojekt. I stället måste ansträngningarna inriktas på internt utvecklings- och utredningsarbete för att öka kapacitet och spara pengar som kan genomföras till låg kostnad. Dit hör bl.a. att se över formerna för arbetet med bl.a. ortnamnsserierna, att se över formerna för framställning och upphandling av publikationer, att fortsätta vardagsrationaliseringen vid de olika arkiven inom ramen för befintlig datautrustning, att försöka öka intäkterna genom ökad avgiftsfinansiering och förbättrad marknadsföring, att höja kompetensnivån genom aktiv kompetensutveckling och att minska lokalkostnaderna genom en mera rationell lokalanvändning, varvid även flyttning till nya lokaler kan övervägas.

Budgetförslag

1. I första hand begär DOVA att, med hänsyn till arkivens ställning som forsknings- och kulturinstitutioner, DOVA undantas från besparingskrav. Om detta inte bifalls, begärs en minskning med ett s.k. modifierat huvudförslag.

2. För förstärkning av ledningsfunktionen begärs 100 000 kr och för personalutveckling 100 000 kr.

3. Sedan fastighetsbeteckningsreformen genomförts behövs arbetskraft för namngranskning och namnvård. DOVA begär 275 000 kr för inrättande av en tjänst som arkivarie för ändamålet.

4. För ortnamnsuppteckningar begärs arvodesmedel med 500 000 kr.

5. För ökade lokalhyror begärs 1 789 000 kr.

6. Då fastighetsbeteckningsreformen är på väg in i sitt slutskede föreslår DOVA att medlen minskas med 500 000 kr vardera budgetåren 1993/94 och 1994/95 och resterande 320 000 kr budgetåret 1995/96.

7. För skyddskopiering begärs en engångsanvisning på 90 000 kr.

8. För höjning av produktiviteten inom myndigheten begärs 200 000 kr för tekniska hjälpmedel m.m.

9. För ökad publicering begärs 500 000 kr.

10. För anskaffande av en klimatanläggning till arkivet i Umeå begärs en engångsanvisning på 160 000 kr.

Föredragandens överväganden

Bakgrund

Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv (DOVA) har sedan år 1989 varit föremål för två utredningar. Den första utredningen tillkom som en följd av regeringens uppdrag år 1987 till Statskontoret att göra en översyn av samtliga statliga myndigheter med färre än 100 anställda. Statskontoret föreslog därvid att det borde utredas om DOVA-arkiven organisatoriskt kunde knytas till universiteten på de orter, till vilka de är förlagda. Mot denna bakgrund fick Statskontoret i uppdrag att i samråd med Universitets- och högskoleämbetet utreda detta förslag. I sin rapport (1990:10) konstaterade Statskontoret att DOVA har merparten av sina funktionella kontakter med institutioner för forskning och forskarutbildning inom universiteten eller med amatörinriktad hembygdsforskning samt att DOVA i sin egenskap av myndighet har en alltför vagt utformad ledningsfunktion. Statskontoret föreslog att DOVA administrativt skulle knytas till universitetet i Uppsala. Vid remissbehandlingen framkom synpunkter som gjorde att föredragande departementschefen i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 10 s. 286) inte fann det helt tillfredsställande att ta fasta enbart på de administrativa frågorna i myndighetens verksamhet utan att ytterligare överväganden behövde göras om den framtida organisationen av den verksamhet som DOVA bedriver.

Med anledning härav har under år 1992 en särskild utredare haft i uppdrag att utarbeta förslag om DOVA:s framtida organisation och verksamhet.

Verksamhetens inriktning

De arkiv och långsiktiga forskningsprojekt som ingår i myndigheten har enligt min mening viktiga uppgifter att fylla när det gäller att ta vara på de delar av vårt kulturarv som gäller ortnamn, dialekter, folkminnen och visor. Bland annat med ledning av utredningens analys vill jag ge min syn på myndighetens uppgifter under fem punkter.

Det ankommer på myndigheten att *samla in och dokumentera* det språkliga talade kulturarvet. Dokumentationsansvaret är generellt, utan på förhand givna begränsningar i tid och rum. Det ingår i myndighetens kulturpolitiska och vetenskapliga ansvar att bedöma hur insamlingsarbetet skall inriktas.

Genom insamlingsarbetet bygger myndigheten upp arkiv och beläggssamlingar. Dessa behöver ges sedvanlig *arkivvård,* inkluderat att de ordnas och förtecknas.

Kännedomen om arkivens innehåll sprids genom att innehållet på olika sätt *systematiseras, bearbetas och publiceras.*

Myndigheten är generellt sett inriktad på *forskning.* All insamling, bearbetning och publicering är sålunda ett led i en systematisk och långsiktig kunskapsuppbyggnad om det immateriella kulturarvet. Därutöver har myndigheten också en mer specifik forskningsfunktion i och med att arkivens samlingar och baspublikationer ligger till grund för avhandlingar och uppsatser om språk och folkminnen. Sådan forskning kan utföras av arkivens egna tjänstemän men likaväl av andra forskare, t.ex. vid universiteten.

Myndigheten bör vara en *aktivt kulturvårdande institution.* Det innebär att verksamheten bl.a. bör syfta till att i ett brett perspektiv sprida och hålla det språkliga kulturarvet levande. Detta sker när myndigheten aktivt vänder sig mot en intresserad allmänhet, när den i populär form sprider kunskap om folkminnen eller när den verkar för att landets ortnamnstraditioner förs vidare i officiellt namnbruk.

Yttre ram för verksamheten

Formen för att organisera de olika arkiv som hittills ingått i DOVA bör enligt min mening avgöras utifrån önskemålet att samtliga fem nu angivna aspekter på språk- och folkminnesarbetet skall ges goda förutsättningar att fungera och utvecklas. De huvudsakliga alternativ som finns att välja mellan är därvid att bibehålla arkiven i en särskild myndighet eller att anknyta dem till en eller flera institutioner som har uppgifter som ligger nära DOVA-arkivens. Utredaren har sålunda belyst bl.a. behovet av samordning och samband mellan DOVA-arkiven och universiteten, Nordiska museet, kulturmiljövården och Riksantikvarieämbetet samt med arkivväsendet.

I likhet med utredaren och en bred majoritet av remissinstanserna gör jag bedömningen att den särskilda myndigheten bör bibehållas. Den organisationsformen innebär att de olika arkiven som har närbesläktade uppgifter hålls samman och kan befrukta varandra inbördes. Myndigheten blir tillräckligt stor för att bilda underlag för en aktiv och slagkraftig verksamhet inom sitt ansvarsområde.

Myndigheten bör, i enlighet med utredarens förslag, ges det nya namnet Språk- och folkminnesinstitutet.

Jag avvisar förslag som förts fram av bl.a. Universitetet i Uppsala om att DOVA bör integreras i universitetsorganisationen. Det förslaget utgår från att DOVA-arkiven i främsta rummet är forskningsinstitutioner med en verksamhet som för sin kvalitet är beroende av en universitetsanknytning. Även institutionerna vid universiteten skulle därigenom berikas. Dessa vinster kan emellertid uppnås även om DOVA behålls som en egen myndighet. Det finns också en risk för att ett inordnande i universiteten kanske skulle gå ut över det bredare verksamhetsperspektiv som jag beskrivit. Som framhålls av Institu-

tionen för nordiska språk vid Universitetet i Stockholm överensstämmer inte arkivvårdande uppgifter med universitetstraditionens inriktning. Det verksamhetsavsnitt som jag har kallat aktiv kulturarvsvård motsvaras i högre grad av den verksamhet som bedrivs inom museiväsendet och kulturmiljövården.

Det kan emellertid finnas skäl att överväga om samtliga hittillsvarande DOVA-enheter bör inordnas i den nya myndigheten. Utredaren har för sin del anfört att verksamheten vid Svenskt visarkiv skiljer sig från de övriga arkivens på ett sådant sätt att den inte på något självklart sätt hör hemma i organisationen. I sina remissyttranden anger både Svenskt visarkiv och Statens musiksamlingar att ett samgående institutionerna emellan kan te sig naturligt. Utredaren har å andra sidan föreslagit att Folklivsarkivet i Lund (LUF), nu inordnat i Universitetet i Lund, med fördel kunde överflyttas till myndigheten. Slutligen har Riksantikvarieämbetet anslutit sig till Universitetet i Uppsala vad gäller överföringen av projektet Sveriges medeltida personnamn (SMP) till universitetet.

I vart fall beträffande Svenskt visarkiv anser jag dock att mycket talar för en ändrad organisationstillhörighet. Förslagen om ändrad organisationstillhörighet för Svenskt visarkiv och SMP behöver dock beredas ytterligare innan ett slutligt förslag kan presenteras. Jag räknar med att återkomma till regeringen i det ärendet i samband med budgetpropositionen 1994. Flera remissinstanser anför erinringar mot förslaget att överföra LUF till DOVA. Enligt Universitetet i Lund fungerar LUF väl inom universitetets ram. Jag delar mot den bakgrunden uppfattningen att någon överflyttning av LUF ej bör ske.

Myndighetens inre organisation

Utredaren har sammanfattat sin analys av DOVA med att det råder vissa obalanser inom myndigheten. Folkminnesarbetet framstår som underdimensionerat i jämförelse med arbetet med namn och dialekter. Gränserna mellan arkivens insamlingsområden, särskilt i södra och västra Sverige, är inte funktionella.

De olika arkivens insamlingsarbete har startat med olika utgångspunkter och vid olika tidpunkter. 1920-talets betoning på vikten av att dokumentera arvet från det då försvinnande bondesamhället präglar fortfarande verksamheten i hög grad. Arkiven har däremot i mycket liten utsträckning ägnat sig åt utvecklingen av språk- och folkminnen i 1900-talets samhälle. Arkivens utgivning av materialpublikationer är uppbunden i tiotalet långsiktiga projekt, varav flera saknar realistisk planering. Den forskning som bedrivs vid arkiven visar brister i fråga om teoretisk och metodisk kontakt med forskningen inom resp. discipliner.

Även om utredningen sålunda delvis är kritisk mot DOVA-arkivens verksamhet såsom den nu bedrivs, är det sammanfattande omdömet att myndigheten sammantaget förfogar över en stor utvecklingspotential som borde kunna utvecklas väl inom en moderniserad verksamhetsidé, genom styrning av en sammanhållande verksledning och genom en modifierad organisation. Utre-

daren betonar också att viktiga steg mot en inre reformering av verksamheten redan har tagits, bl.a. inom ramen för DOVA:s arbete med den fördjupade anslagsframställningen.

Jag delar utredarens syn på att det finns goda förutsättningar att utveckla verksamheten inom myndigheten. Det är viktigt att understryka att de ingående arkivens regionala förankring är en viktig resurs och förutsättning för arbetet. Dialekter, ortnamn och folkminnen är i grunden uttryck för regional identitet. I samverkan med de andra institutioner som är verksamma inom området skall myndigheten verka för att hela landets kulturarv i fråga om ortnamn, dialekter och folkminnen dokumenteras, vårdas, görs tillgängligt för forskning samt forskas om. Myndighetens övergripande målsättning bör vara att verka för att kunskaperna om detta kulturarv hålls levande och sprids i samhället. Det skall ha ett helhetsperspektiv som inte innebär någon avgränsning i tid eller rum.

Utredarens förslag i fråga om hur verksamheten skall organiseras innebär vissa förändringar av nuvarande organisation.

För egen del anser jag att myndigheten bör ledas av en verkschef som vid sin sida har en styrelse. Under verkschefen bör de olika arkiven fungera som regionala enheter. Det bör vara en uppgift för regeringen att bestämma om detta. Jag räknar med att föreslå regeringen att utse en styrelse som består av företrädare för de samhällsområden som står myndigheten nära. Den bör inkludera företrädare för de delar av forskarsamhället som verkar inom myndighetens område. Eftersom myndighetens verksamhet bygger på en vetenskaplig grund är den vetenskapliga anknytningen viktig. Något instruktionsbundet krav på att det vid de enskilda arkivenheterna skall finnas rådgivande nämnder bör i fortsättningen inte finnas. Behovet av sådana rådgivande organ bör avgöras av myndighetens ledning.

En heltidstjänst som verkschef bör inrättas vid myndigheten. Verkschefen bör ha allmän vetenskaplig kompetens samt ha erfarenhet av och intresse för administrativa frågor.

Utredaren har lämnat en rad förslag till hur verksamheten vid myndigheten bör utvecklas. Förslagen har huvudsakligen tillstyrkts av remissinstanserna. Det bör ankomma på myndighetens ledning att utveckla verksamheten med stöd av detta underlag.

Jag vill särskilt understryka vikten av att myndigheten utvecklar sitt samspel med universiteten. Med beaktande av den nödvändiga långsiktigheten måste prioriteringar, vetenskaplig relevans och inriktningen i övrigt för de publikationer som myndigheten ger ut löpande prövas. Forskning som drivs vid myndigheten måste ha hög standard och utvärderas med jämna mellanrum.

Myndigheten bör utforma sin verksamhet så att den både möter och främjar det intresse som finns för ortnamn, dialekter och folkminnen hos allmänheten. Det är en ansvarsuppgift för myndigheten att verka för att medvetenheten om detta kulturarv förstärks i vårt samhälle.

Utredaren har pekat på behovet av att gränserna för arkivens geografiska insamlingsområden bör ändras. Det bör ankomma på myndigheten att överväga möjligheterna att åstadkomma en mer ändamålsenlig indelning.

Jag övergår nu till att redovisa anslagsberäkningar m.m. för myndigheten.

B 25. Språk- och folkminnesinstitutet

1993/94 Nytt anslag (förslag) 26 452 000

Medel till Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv anvisas för närvarande under två anslag, nämligen dels förslagsanslaget Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv, dels reservationsanslaget Statliga arkiv: Vissa kostnader för samlingar och materiel m.m., anslagsposten 2. Dessa medel bör nu föras samman till ett gemensamt ramanslag, benämnt Språk- och folkminnesinstitutet.

För arbetet med fastighetsdatareformen disponerar myndigheten en årlig resurs, som har karaktär av återkommande engångsanvisning. För budgetåret 1992/93 uppgår den till 1 320 000 kr. Då reformen nu går in i sitt slutskede skall en successiv avveckling ske under budgetåren 1993/94–1995/96. Myndigheten har föreslagit att anslaget minskas med 500 000 kr för vardera budgetåren 1993/94 och 1994/95 och med resterande 320 000 kr budgetåret 1995/96. Jag föreslår att det utrymme som skapas genom minskade insatser för fastighetsdatareformen, dvs. 500 000 kr, skall utnyttjas för att förstärka ledningsfunktionen m.m. Minskningen för de följande budgetåren bör ske i enlighet med myndighetens förslag.

Myndighetens anslag för nästa budgetår uppgår till 29 621 000 kr. Av tekniska skäl kan emellertid nu endast oförändrat anslag med 26 452 000 kr anvisas. Mellanskillnaden, som innefattar pris- och löneomräkning samt kostnader för verksamhetsanknutna ombyggnadsåtgärder, uppgår till 3 169 000 kr. Jag avser att så snart som möjligt återkomma till regeringen med förslag på tilläggsbudget om den pris- och löneomräkning m.m. som myndigheten får disponera för nästa budgetår.

Chefen för Finansdepartementet redovisade i sin anmälan till budgetpropositionen ett förslag om generell räntebeläggning av statliga medelsflöden samt presenterade den modell som bör tillämpas. Myndigheten kommer fr.o.m. budgetåret 1993/94 att tillämpa denna modell och kommer därför att tilldelas ett räntekonto med kredit i Riksgäldskontoret och medlen under anslaget B 25. Språk- och folkminnesinstitutet förs till detta konto.

De statliga myndigheterna övergår senast den 1 juli 1993 till de redovisningskrav enligt bokföringsförordningen (1991:1026) som utgör en förutsättning för lån i Riksgäldskontoret för finansiering av investeringar i anläggningstillgångar. Myndighetens behov av låneram under budgetåret 1993/94 uppgår till 900 000 kr för investeringar i ADB.

Anslaget har beräknats utan hänsyn till de riktlinjer som chefen för Finansdepartementet redovisat i sin anmälan till budgetpropositionen när det

gäller förändringar av lönekostnadspålägg, finansieringsform för Statshälsan, övergång till lån i Riksgäldskontoret samt nya principer för budgetering av anslaget (jfr bil. 1 avsnittet Styrning av statsförvaltningen och de finansiella förutsättningarna för myndigheterna). Medelsförbrukningen kommer att fastställas slutligt enligt dessa riktlinjer, och kan därför komma att avvika från det här föreslagna beloppet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna att den övergripande målsättningen för verksamheten inom Språk- och folkminnesinstitutets ansvarsområde skall vara i enlighet med vad jag har förordat,

2. till *Språk- och folkminnesinstitutet* för budgetåret 1993/94 anvisa ett ramanslag på 26 452 000 kr.

C. Massmedier m.m.

[2] C 21. Styrelsen för lokalradiotillstånd

1992/93	Anslag	1 000 000
1993/94	Förslag	2 100 000

Vid sin behandling av regeringens proposition 1992/93:70 Privat lokalradio beslutade riksdagen (bet. 1992/93:KU15, rskr. 1992/93:168) att en ny myndighet, kallad Styrelsen för lokalradiotillstånd skulle inrättas. Vidare anvisade riksdagen 1 000 000 kr på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1992/93 till ett nytt förslagsanslag Styrelsen för lokalradiotillstånd under elfte huvudtiteln.

Regeringen har den 25 februari 1993 beslutat en förordning (1993:127) med instruktion för Styrelsen för lokalradiotillstånd, vilken trädde i kraft den 15 mars 1993. Regeringen har vidare den 11 mars 1993 förordnat ledamöter i styrelsen.

Jag beräknar medelsbehovet för budgetåret 1993/94 till 2 100 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Styrelsen för lokalradiotillstånd* för budgetåret 1993/94 anvisa ett ramanslag på 2 100 000 kr.

[3] D 9. Utlänningsnämnden

I min anmälan till budgetpropositionen redovisade jag beräkningar för det anslag – 70 680 000 kr – Utlänningsnämnden behöver disponera under budgetåret 1993/94 om nämnden skall kunna bibehålla nuvarande ärendekapacitet under hela nästa budgetår. Jag föreslog emellertid att nämnden tills vidare borde anvisas anslag på en lägre nivå – 51 550 000 kr – för det fall nämnden skulle ha att besluta i färre antal ärenden och därmed kunna avveckla extrapersonal redan under hösten 1993.

Mot bakgrund av hittillsvarande asyltillströmning från f.d. Jugoslavien och de nu liggande ärendebalanserna hos Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden talar allt för att Utlänningsnämnden behöver vidmakthålla nuvarande kapacitet under hela budgetåret 1993/94. Jag föreslår därför att anslag anvisas med ytterligare 19 130 000 kr så att nämnden kan disponera totalt 70 680 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under elfte huvudtitelns ramanslag *Utlänningsnämnden* för budgetåret 1993/94 anvisa 19 130 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1992/93:100 bil. 12.

Sammanfattning av betänkandet Det dolda kulturarvet (SOU 1992:142)

Utredaren har sammanfattat betänkandet på följande sätt.

Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv har enligt sin förordning till uppgift att samla in, bevara, bearbeta och ge ut material om dialekter, personnamn, ortnamn, visor, folkmusik, folkminnen och den svenska jazzens historia samt avge yttranden i ärenden om fastställande av ortnamn och granska förslag till namn på allmänna kartor. Myndigheten består för närvarande av åtta arkivenheter, förkortade ULMA, OAU, SMP och OSD i Uppsala, SVA i Stockholm, DAUM i Umeå, DAG i Göteborg och DAL i Lund. Ledningen utgöres av en styrelse med en ordförande och företrädare för närmast berörda universitetsämnen och hembygdsrörelsen. Till myndigheten finns knutet ett mindre sekretariat och en EA/PA-enhet.

Myndighetens verksamhet upptas till större delen av omfattande och i flertalet fall mycket långsiktiga publiceringsprojekt avseende ortnamn, personnamn, dialekter och medeltida ballader. Publiceringsverksamheten i övrigt i skilda skriftserier, monografier etc. är betydande. Utgångsmaterial är det insamlade materialet som arkiverats i de skilda enheterna. Insamlandet av nytt material pågår kontinuerligt.

Folkminnesverksamhet finns framför allt i ULMA men även i DAG och DAUM. SVA:s verksamhet omfattar till mycket stor del musikaliska folkminnen, till vilka även jazzen kan räknas. Insamlandet av folkminnen i övrigt är en ringa del i den totala verksamheten, särskilt vid jämförelse med den språkliga delen.

Utredaren kan konstatera att en stor del av verksamheten i DOVA utgår från olika beslut som fattats för länge sedan. Den har kommit att avlägsna sig från viss universitetsforskning, särskilt den moderna etnologin. I viss mån gäller detta även språkforskningen, i mindre grad namnforskningen. Vad gäller ortnamn har myndigheten ett särskilt vårdansvar vilket utövas i samarbete med Lantmäteriverket och Riksantikvarieämbetet.

Utredaren finner vissa obalanser i verksamheterna mellan publiceringsverksamhet, forskning, insamlande och regional fördelning. Delar av de resurskrävande publiceringsprojekten, särskilt ortnamnsserierna, bör omprövas beträffande ambitionsnivåer. Insamlandet av folkminnen och dialektmaterial bör göras mera nutidsinriktat. De kombinerade kvalitativa och kvantitativa metoder som används kan med fördel prövas för insamlande av material som kan ligga till grund för en analys av dagens kulturella mönster och därmed bli av stor betydelse för samhället. För att förstärka folkminnesdelen tillika den regionala verksamheten föreslår utredaren att Folklivsarkivet i Lund, LUF, tillföres DOVA den 1 juli 1994. I regionalt avseende föreslår utredaren vidare ett tydligare ansvarstagande för södra och västra Sverige såtillvida att för dialekter och folkminnen klargöres två större områden för arkivavdelningarna i Lund (DAL+LUF) och Göteborg (DAG).

Verksamheten inom Svenskt visarkiv har här ej närmare analyserats. Särskilda behov av detta synes ej föreligga och verksamheten skiljer sig något från den inom det övriga DOVA. Utredaren kan konstatera att SVA ej har påfallande samhörighet med DOVA:s övriga delar. SVA skulle kunna avskiljas från myndigheten, men något konkret förslag till annat huvudmannaskap framlägges ej.

Vad gäller intern organisation föreslår utredaren en förstärkt ledningsfunktion med verkschef och samhällsinriktad styrelse och viss ökning av kanslifunktionerna. Placeringen föreslås till Stockholm med Uppsala som andra alternativ. Den nuvarande styrelsen föreslås bli omvandlad till en vetenskaplig nämnd och de till varje arkiv knutna rådgivande nämnderna föreslås bestå.

Vidare föreslås att de båda långsiktiga forsknings- och publiceringsföretagen OSD och SMP placeras direkt under verksledningen för att snabbare utgivning skall möjliggöras. Utgivandet av ortnamnsserierna bör organiseras fastare inom OAU. Personnamnsforskningen, även avseende nyare tid, föreslås bli koncentrerad till Uppsala.

Utredaren föreslår vidare en genomgripande datorisering av det insamlade materialet, vad gäller ortnamnen i nära samarbete med Lantmäteriverket och Centralnämnden för fastighetsdata.

DOVA:s ställning i de vetenskapliga nätverken bör förstärkas genom projekt. Rollen som förvaltare av den ickemateriella delen av kulturarvet måste förtydligas i relation till universiteten, kulturmiljövården, Nordiska museet och andra samt vara baserad på en nutidsorienterad verksamhetsidé.

Förteckning över remissinstanser och sammanställning av remissyttranden över betänkandet Det dolda kulturarvet (SOU 1992:142)

Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över utredningen avgetts av Statskontoret, Riksrevisionsverket (RRV), Riksarkivet (RA), Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Statens musiksamlingar (SMS), Statens lantmäteriverk (LMV), Universiteten i Stockholm, Uppsala, Lund, Göteborg och Umeå, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR), Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv (DOVA), Stiftelsen Nordiska museet, Kungl. Vitterhetsakademien, Sveriges Hembygdsförbund, TCO, SACO, Upplandsmuseet, Kulturhistoriska museet i Lund, Göteborgs museer och Västerbottens museum.

Remissyttrandena

Allmänt

Flertalet remissinstanser ansluter sig i huvudsak till utredarens huvudförslag att DOVA skall bestå som självständig myndighet, men att verksamheten inom DOVA bör omprövas och förnyas. Detta kräver en förändrad styrelsekonstruktion och förstärkt ledning.

DOVA som självständig myndighet

Förslaget tillstyrks av de flesta remissinstanserna. *Uppsala universitet* däremot förordar att DOVA-arkiven (med undantag av Svenskt visarkiv) knyts till universiteten i resp. Uppsala, Lund, Göteborg och Umeå. Detta skulle enligt universitetets bedömning kraftigt befrämja verksamheten vid arkiven och dessutom få positiva återverkningar på forskningen vid berörda institutioner, särskilt vid lärosäten där det vetenskapliga studiet av dialekter och namn för närvarande röner ett förhållandevis svagt intresse. *Kungl. Vitterhetsakademiens* slutsats är att DOVA-arkiven har mer att ge i samverkan med näraliggande universitetsinstitutioner än med en central lednings- och samordningsorganisation. *Nordiska museets* uppfattning är att betydande rationaliseringsvinster kan göras om Nordiska museet anförtroddes ledningsansvaret för DOVA. Museet framhåller att dess breda erfarenhet av insamlings- och dokumentationsverksamhet, såväl som arkivhantering och forskning är en garanti för en framgångsrik verksamhet.

Ledningsorganisation

Utredaren föreslår att ledningen för DOVA skall bestå av

– *styrelse* med företrädare för statsmakterna, arkivväsendet, kulturmiljövården (centralt och regionalt), Nordiska museet, universiteten, Statens Lantmäteriverk och hembygdsrörelsen,
– en *vetenskaplig nämnd* med företrädare för berörda universitetsämnen,
– de nuvarande *rådgivande nämnderna*,
– en *verkschef och kanslichef (50 %)*.

Enligt utredaren bör kansliet i första hand *placeras i Stockholm, i andra hand i Uppsala.*

Utredarens förslag till *styrelse* tillstyrks i stort av bl.a. *RAÄ, LMV, Stockholms universitet, DOVA, TCO* och *SACO*. Enligt *LMV* är det viktigt att styrelsen tydliggör och genomför verksamhetsidén och att den *vetenskapliga nämnden* får en stark roll. *Nordiska museet* anser att en vetenskaplig nämnd bör vara rådgivande i verksamheten. *DOVA, RAÄ* och *RA* däremot avstyrker förslaget om en vetenskaplig nämnd. RAÄ finner det mest praktiskt att de vetenskapliga intressena beaktas genom representation i styrelsen. *DOVA* tillstyrker att de *rådgivande nämnderna* kvarstår. Enligt *RA:s* bedömning torde det inte finnas skäl att ha såväl en central vetenskaplig nämnd som rådgivande nämnder för de olika arkiven. *Uppsala universitet* ifrågasätter starkt om den föreslagna dimensioneringen av ledningen över huvud taget har rimliga proportioner.

I fråga om utredarens förslag om att inrätta *två halvtidstjänster för en verkschef och en kanslichef* redovisar remissinstanserna skilda synpunkter. *TCO* och *SACO* föreslår att tjänsterna skall upprätthållas av en person på heltid, eftersom rekryteringsmöjligheterna då skulle förbättras och engagemanget i verksamheten fördjupas. TCO och SACO föreslår också att verkschefen skall ha allmän vetenskaplig kompetens men med intresse för och erfarenhet av administrativa frågor. *RAÄ* förutsätter att verkschefen skall ha hög vetenskaplig kompetens. *DOVA* tillstyrker förslaget om att inrätta en tjänst som kanslichef men med heltidstjänstgöring. Enligt DOVA bör styrelsens ordförande kunna fungera som verkschef med 20 % tjänstgöringsskyldighet. En ledamot har reserverat sig mot DOVA:s förlag och föreslår att myndigheten leds av en heltidsanställd verkschef med vetenskaplig kompetens inom något av DOVA:s forskningsområden. *Umeå universitet* ifrågasätter om det inte kan räcka med en samhällsinriktad styrelse och en arbetande styrelseordförande på halvtid.

Stockholms universitet och *Nordiska museet* tillstyrker en placering av verksledningen i Stockholm. *RRV, LMV, TCO* och *SACO* förordar en placering i Uppsala. *DOVA:s* slutliga ställningstagande till placeringen av kansliet görs när den framtida organisationen är klar.

Ändring av namn

Utredaren föreslå att myndigheten bör byta namn till Språk- och folkminnesinstitutet. *TCO* understryker att myndighetens namn bör bytas ut, eftersom det är långt och krångligt och ofta leder till missförstånd. *RA* anser att ett namnbyte bör övervägas inte minst för att minska riskerna för ihopblandning

med de statliga arkivmyndigheterna. *DOVA* anser att ett namnbyte behövs, då det nuvarande namnet är långt och ger en otydlig profil. Förväxlingar och missförstånd förekommer. DOVA föreslår namnet Kulturminnesarkiven.

Svenskt visarkiv

Utredaren anser att huvudmannaskapet för Svenskt visarkiv kan övervägas och ser ett samgående med SMS som ett möjligt alternativ. *Universitetet i Göteborg* anser att ett överförande till SMS bör övervägas. *SMS* anser att SMS skulle vara ett naturligt hemvist för Visarkivet vid en omorganisation och är självt odelat positiv till en sådan lösning. SMS anser att en förutsättning för ett genomförande bör vara att det inom Visarkivet finns en någorlunda samstämmig uppfattning om att en sådan lösning är acceptabel. *Svenskt visarkiv* anser att arkivet i första hand bör ges en fristående ställning med egen styrelse, i andra hand ges en kraftigt markerad ställning inom en större myndighet (DOVA, eventuellt SMS). *RRV* föreslår i syfte att renodla DOVA:s verksamhet, inriktning och ansvarsområden att Svenskt visarkiv görs till egen myndighet. *TCO* anser att Visarkivets ställning som självständig myndighet eller huvudmannaskap i annan form bör utredas. *HSFR* och *DOVA* förordar att nuvarande ordning inte ändras.

Folklivsarkivet i Lund

I avsikt att förstärka folkminnesdelen och insamlandet föreslår utredaren att Folklivsarkivet i Lund tillförs DOVA. *RRV, DOVA* och *Göteborgs museer* tillstyrker förslaget. *TCO* och *SACO* anser att frågan inte bör aktualiseras förrän den utredning som pågår vid Lunds universitet om dess museer och samlingar genomförts. *Universiteten i Stockholm, Lund och Umeå* avvisar förslaget. *HSFR* anser att man bör iaktta stor försiktighet innan man bryter upp det nära sambandet mellan Folklivsarkivet och institutionen för etnologi i Lund.

Regionala ansvarsområden

Utredaren föreslår en justering av arkivens regionala ansvarsområden för folkminnen och dialekter. Förslaget tillstyrks av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. Därvid föreslås att indelningen också skall gälla för ortnamnen. Bland andra *RAÄ* och *DOVA* framhåller att en sådan förändring kräver ytterligare resurser. *SACO* framhåller att ytterligare utredning av praktiska och ekonomiska möjligheter att genomföra regionala omorganisationer är nödvändig. Det måste rimligen bli en fråga för den nya verksledningen att pröva, så snart de ekonomiska förutsättningarna för förnyelse och förändringar är klarlagda anser SACO.

gotab 43609, Stockholm 1993

Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993

Föredragande: statsrådet Björck

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., såvitt avser Civildepartementets verksamhetsområde

Inledning

Som chefen för Arbetsmarknadsdepartementet har anfört tidigare denna dag är läget på arbetsmarknaden mycket ansträngt. Det råder enighet om att arbetslösheten måste bekämpas till det yttersta. Regeringen är beredd att utnyttja alla sina möjligheter för att skapa arbetstillfällen och sysselsättning.

Den djupa lågkonjunktur vi befinner oss i kommer att leda till att antalet arbetslösa fortsätter att vara högt. Det är angeläget att alla goda krafter samlas för att mildra arbetslöshetens konsekvenser.

På det arbetsmarknadspolitiska området behövs det fortsatt särskilda åtgärder för att stimulera sysselsättningen. Det gäller även inom byggnadssektorn. Chefen för Arbetsmarknadsdepartementet har tidigare denna dag föreslagit att Arbetsmarknadsstyrelsen tillförs 50 miljoner kronor för allmänna samlingslokaler och 15 miljoner kronor för lokalbidrag till trossamfund. Medlen skall fördelas i samråd med Boverket respektive Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund. Vid val av objekt skall, för såväl allmänna samlingslokaler som för lokaler för trossamfund, mindre projekt i sysselsättningssvaga områden prioriteras.

Vidare bör särskilda initiativ tas för att mobilisera det ideella föreningslivet till ökade insatser för att motverka ungdomsarbetslösheten.

En viss utökning sker fr.o.m. den 1 januari 1994 av länsstyrelsernas uppgifter, bl.a. tillsynsverksamhet kring stöd och service till vissa funktionshindrade. Det gäller också övertagandet av länsbostadsnämndernas uppgifter. De nya uppgifterna medför att anslaget till länsstyrelserna räknas upp genom att medel omdisponeras från andra departement.

Trettonde huvudtiteln

B. Länsstyrelserna m.m.

B 1. Länsstyrelserna m.m.

I budgetpropositionen (prop. 1992/93:100 bil. 14 s. 32-78) har föreslagits att till Länsstyrelserna m.m. för budgetåret 1993/94 skall anvisas ett ramanslag på 1 693 900 000 kronor.

Regeringen har i prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade föreslagit en ny rättighetslag för personer med svåra funktionshinder. Enligt lagförslaget skall länsstyrelsen inom länet ha tillsyn över verksamhet enligt den nya lagen. Därutöver skall länsstyrelsen informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör verksamheten, biträda kommunerna med råd samt främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsorgan. Av den nämnda propositionen (s. 105-107) framgår, att länsstyrelserna för att kunna bedriva en aktiv tillsynsverksamhet behöver tillföras vissa utökade personella resurser. Efter samråd med chefen för Socialdepartementet beräknas anslaget till länsstyrelserna behöva räknas upp med 10 miljoner kronor på helårsbasis för ändamålet. Eftersom den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1994 bör anslaget för budgetåret 1993/94 räknas upp med hälften av detta belopp, dvs. med 5 miljoner kronor.

Regeringen har vidare i prop. 1992/93:172 om anslag till Boverket och den regionala administrationen av statens stöd för bostadsfinansiering m.m. föreslagit att länsbostadsnämnderna läggs ned vid utgången av år 1993 och att uppgiften att sköta den regionala administrationen av statens stöd för bostadsfinansiering i stället läggs på länsstyrelserna. Av den nämnda propositionen (s. 16) framgår att länsstyrelserna bör tillföras utökade resurser för att kunna sköta denna uppgift. Det totala medelsbehovet för den verksamhet som länsstyrelserna tar över beräknas till 86 miljoner kronor på helårsbasis. Detta innebär att anslaget för budgetåret 1993/94 bör räknas upp med hälften av detta belopp, dvs. med 43 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis beräknar jag alltså att anslaget för 1993/94 bör föras upp med 48 miljoner kronor utöver vad som har föreslagits i 1993 års budgetproposition.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under trettonde huvudtitelns ramanslag *Länsstyrelserna m.m.* för budgetåret 1993/94 anvisa 48 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1992/93:100 bil. 14.

gotab 43611, Stockholm 1993