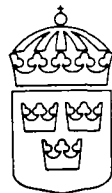


Regeringens proposition 1991/92:38



Inriktningen av den ekonomiska politiken

Prop.
1991/92:38

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit chefen för finansdepartementet; vidare cheferna för social-, utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen samt statsrådet Könberg.

Stockholm den 31 oktober 1991

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Anne Wibble

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas inriktningen av den ekonomiska politiken.

Regeringens syn på det ekonomiska läget redovisas. Mot denna bakgrund presenteras regeringens strategi för att bryta den ekonomiska stagnationen samt för att åter skapa tillväxt och balans i ekonomin.

I propositionen aviseras ett antal kommande propositioner, utredningar etc. inom det ekonomiska-politiska området. Vidare läggs lagförslag rörande bl.a. kommunernas ekonomi och socialförsäkringssystemen.

1 Sammanfattning och slutsatser

1.1 Läget i den svenska ekonomin

Allvarlig kris

Svensk ekonomi befinner sig i allvarlig kris. Utvecklingskraften har successivt försvagats och resultatet är nu total stagnation. Den mest tydliga effekten är den drastiskt ökande arbetslösheten.

Huvudproblemet är de strukturella brister som har blivit allt tydligare och vars effekter på ekonomins funktionssätt blivit alltmer negativa. Den s.k. tredje vägens politik, som huvudsakligen bestod av en stor devalvering 1982, ledde inte till nödvändiga strukturförändringar därför att den ekonomiska politiken inte lades om. Konkurrenskraften återställdes temporärt, men utvecklingskraften tilläts fortsätta att försvagas. Den djupa svacka svensk ekonomi nu befinner sig i är en följd bl.a. av dessa brister. Att fallet blivit så snabbt och kraftigt är emellertid också en följd av en tilltagande kostnadskris och av en försvagad internationell konjunktur.

Krisen i den svenska ekonomin är i hög grad självförvållad. Medan den totala tillväxten i OECD-området bedöms öka med ca 3 1/2 % under perioden 1990-1992 faller den i Sverige med inemot 1 %. Än tydligare framgår Sveriges problem när industriproduktionen jämförs. Den väntas under samma period öka med 3 1/4 % i OECD och med 2 1/2 % i OECD-Europa medan den i Sverige beräknas falla med 4 %.

Frågan om när en vändpunkt kommer i den svenska ekonomin har fått en alltför stor vikt i samhällsdebatten. Ett normalt konjunkturförlopp innebär att en uppgång kommer två-tre år efter det att nedgången inletts. Från ekonomisk-politisk synpunkt är det betydligt viktigare att fråga sig om ekonomin har tillräcklig utvecklingskraft för långsiktigt hållbar tillväxt i takt med omvärlden. Så är inte fallet idag.

Alla bedömningar av utsikterna för den svenska ekonomin under 1991-1992 visar på en mycket svag utveckling. Problemen manifesteras inom alla delar av svensk ekonomi. Sysselsättningen minskar och arbetslösheten ökar. Antalet varsel ökar. Antalet konkurser ökar. Investeringarna rasar, särskilt inom industrin och byggnadsverksamheten. Lönsamheten i industrin sjunker. Bruttonationalprodukten beräknas i år minska med 1 % eller mer. Även nästa år bedöms ekonomin utvecklas svagt. Gemensamt för alla prognoser är en total stagnation för perioden 1991-1992. Alla bedömningar tyder också på att läget för den svenska ekonomin har försämrats sedan i våras.

Den öppna *arbetslösheten* har på ett år fördubblats och väntas mot slutet av detta år bli drygt 3 %. Under 1992 och 1993 fortsätter den öppna arbetslösheten att stiga. En nivå i närheten av 4 % under 1993 framstår idag som trolig, men det går inte att utesluta att arbetslösheten blir ännu högre.

Antalet sysselsatta inom industrin har minskat med ca 100 000 sedan slutet av 1989. Inte heller i detta avseende är botten nådd. *Investeringarna* faller snabbt i det privata näringslivet. Därmed äventyras den framtida

Försvagade finanser

I år sker en mycket snabb försvagning av de *offentliga finanserna*. Den beror dels på den fallande aktiviteten i ekonomin, dels på löne- och prisnedväxlingen.

Bakom de försämrade offentliga finanserna finns också långsiktiga och strukturella problem. Under en följd av år har transfereringarna till hushållen vuxit snabbare än andra offentliga utgifter. Dagens regelsystem ger upphov både till direkt stigande utgifter och till indirekta negativa effekter genom att de bidrar till den låga tillväxten.

Det är de statliga finanserna som försämras. Statens finansiella sparande beräknas för helåret 1991 visa ett underskott på ca 33 miljarder kr. Underskottet i statens finansiella sparande ökar till ca 55 miljarder kr. 1992 och än mer för budgetåret 1992/93.

En förbättring i statens finanser är i första hand beroende av att vi på nytt får ekonomisk tillväxt i Sverige. Det räcker emellertid inte med detta. Förändringar av strukturell karaktär i de olika utgiftssystemen är också nödvändiga.

Läget på den svenska *kreditmarknaden* har under senare tid varit oroligt. Många kreditinstitut har ådragit sig betydande kreditförluster och har skärpt sin utlåningspolitik. De nuvarande problemen på kreditmarknaden beror i hög grad på två delvis samverkande faktorer, den ekonomiska stagnationen och en betydande nedgång i priserna på marknaden för kommersiella fastigheter.

På en avreglerad marknad med fri konkurrens måste aktörerna själva ta ansvar för sitt agerande. Staten har tvingats ingripa i två fall under det senaste året. I fallet Nordbanken var staten ägare och hade i denna egenskap ett särskilt ansvar. I det andra fallet rörande Första Sparbanken fanns det en allvarlig risk för att stabiliteten på de finansiella marknaderna skulle kunna hotas.

Europaintegrationen och Sverige

I december 1990 uttalade riksdagen att ett EG-medlemskap låg i Sveriges nationella intresse. En formell ansökan om medlemskap lämnades in i juli 1991. En stor del av det *ekonomiska innehållet* i ett EG-medlemskap omfattas redan av det heltäckande EES-avtal som blev klart i oktober 1991. Som part i detta avtal kan Sverige delta fullt ut i den inre marknaden. EES-avtalet är därför ett viktigt steg på vägen mot svenskt medlemskap i EG.

Ett fullvärdigt svenskt deltagande i det europeiska ekonomisk-politiska samarbetet förutsätter vidare att vi varaktigt lyckas bringa ner inflations-takten. I diskussionen inom EG om en europeisk ekonomisk och monetär union används nivån på den långa räntan som en indikator på detta. Den fortfarande förhållandevis höga räntan är ett tecken på att Sverige ännu inte helt förmått bryta inflationsförväntningarna. Det är därför nödvändigt att i den ekonomiska politiken prioritera inflationsbekämpningen.

Krav på skattepolitiken

För att fullt ut kunna delta i det ekonomiska och monetära samarbete som nu växer fram krävs att de offentliga finanserna är i balans. Medlemskap innebär dessutom att Sverige inte kan ha ett skattetryck som avviker avsevärt från omvärldens. En anpassning nedåt av ett antal olika skattesatser är angelägen av dessa skäl men också därför att Sveriges höga skattetryck bidragit till att försvaga den svenska ekonomins växtkraft.

För det första finns *formellt bindande krav* på förändringar. Ett exempel på detta är ett slopande av kilometerskatten. För det andra kommer det att krävas anpassningar som inte följer av formella krav men där det i stället är en samhällsekonomisk nödvändighet att anpassningen sker; *ekonomiskt tvingande anpassningskrav*. Det är t.ex. inte möjligt att bibehålla kapitalbeskattningen på nuvarande nivå, eftersom det skulle leda till kapitalflykt. Inte heller ett generellt mervärdeskatteuttag på nuvarande nivå kan behållas utan att omfattande gränshandel uppkommer. Härtill kommer ytterligare krav på anpassningar där det i dagsläget är mera oklart om dessa bör karaktäriseras som bindande.

Flera av skattesänkningarna är dock av den art att anpassningen kan genomföras gradvis och att de inte behöver vara fullt genomförda ens till mitten av 1990-talet.

De mest akuta anpassningskraven avser kapitalbeskattningen, där regeringen avser att föreslå skattesänkningar redan för 1991 och 1992. Regeringen avser återkomma med en mer utförlig redovisning under 1992.

1.2 Fyra huvuduppgifter

Regeringsarbetet kommer under mandatperioden att domineras av fyra stora uppgifter som alla hänger samman med den ekonomiska politiken och arbetet med att ge Sverige en ny start.

Den första uppgiften är att föra *Sverige in i det europeiska samarbetet* genom förhandlingarna om medlemskap i den Europeiska Gemenskapen. Det nyligen färdigförhandlade EES-avtalet är ett betydelsefullt steg på vägen mot EG-medlemskap.

Den andra stora uppgiften för den nya regeringen är att *bryta den ekonomiska stagnationen och att lägga grunden för en ny period av tillväxt, företagande och utveckling i hela Sverige*. Bara en ekonomisk politik som inriktas på tillväxt kan skapa full sysselsättning, stabila priser och sunda statsfinanser. Bara en sådan politik kan leda till ökat välstånd och ökad rättvisa.

Den tredje stora uppgiften är att genomföra en *valfrihetsrevolution inom välfärdspolitiken*, liksom andra förbättringar inom välfärd och social omsorg. Välfärdspolitiken skall ges en ny inriktning där köerna kortas, servicen förbättras och valfriheten för den enskilde sätts i första rummet. Välfärdspolitiken gynnar alla, men den betyder allra mest för för de ensamma, fattiga och sjuka och för alla dem som inte själva kan skapa

en rimlig standard och som inte har någon som bryr sig om dem eller tar ansvar för dem. En effektivare produktion av offentliga tjänster är därutöver nödvändig för att rätta till de strukturella obalanserna i ekonomin.

Den fjärde stora uppgiften för den nya regeringen är *miljöpolitiken*. Att skydda och förbättra miljön är en framtidsutmaning i allas intresse. Miljöpolitiken bör i första hand inriktas mot att förebygga miljökador. Ett viktigt krav på den ekonomiska politiken är att den tillväxt som uppnås skall vara långsiktigt hållbar.

1.3 Den ekonomisk-politiska strategin

Regeringens ekonomiska politik är en samlad strategi. Var för sig kan inte de åtgärder som föreslås lösa problemen men sammantaget lägger de en grund för en återhämtning i ekonomin och framtida stabil tillväxt. Den väg regeringen anvisar är den enda som kan återupprätta Sverige som industrination och komma till rätta med såväl de samhällsekonomiska som de statsfinansiella obalanserna. Detta är en förutsättning för att bevara och utveckla välfärden.

Avgörande är att den ekonomiska politiken ges en långsiktig inriktning i syfte att förbättra utvecklingskraften. De åtgärder som sätts in mot kortsiktiga stabiliseringsproblem måste stå i samklang med vad som är långsiktigt nödvändigt. Detta innebär att regeringen avvisar åtgärder som skulle medföra en generell efterfrågeökning. En sådan skulle skapa större underskott i såväl bytesbalans som statsbudget och skulle leda till högre inflation och högre ränta. Detta skulle i sin tur försämra ekonomins långsiktiga utvecklingskraft.

En internationell konjunkturuppgång ger Sverige viss draghjälp men är inte lösningen på Sveriges ekonomiska problem. Den politik som här beskrivs är nödvändig oavsett när den internationella konjunkturen vänder.

Ägandespridning och enskilt sparande

En marknadsekonomi bygger på privat företagsamhet. Privat ägande och därmed privat sparande är omistliga förutsättningar för ett fritt näringsliv och därmed för framgångsrika företag. Därför måste den ekonomiska politiken inriktas på att göra enskilt ägande och sparande lönsamt och attraktivt. Regeringen avser att *stärka det enskilda ägandet* bl.a. genom att föreslå förbättrat skydd i grundlagen.

Under november månad avser regeringen att förelägga riksdagen en proposition rörande principer för *privatisering av statligt ägda företag*.

Privata sparmedel och det enskilda ägandets ställning har inte respekterats till fullo. Regeringen har dragit tillbaka propositionen om AP-fonderna och lagt fram *förslag om avveckling av löntagarfonderna* (prop 1991/92:36).

Hushållens sparande måste uppmuntras med generella ekonomiska medel. Det måste löna sig för den enskilde att göra det som är bra för hela samhället. Därför skall de skatter som belastar sparande sänkas.

Regeringen har redan förelagt riksdagen förslag om att *omsättningsskatten på aktier tas bort*. I en separat skattepolitisk proposition (prop. 1991/92:60) lägger regeringen inom kort fram förslag om bl.a. *sänkt kapitalbeskattning*.

Ett viktigt mål för sparandepolitiken är att hushållen skall kunna ha ett sparkapital motsvarande den genomsnittliga årslönen för en industriarbetare. Detta skulle skapa ökat oberoende för enskilda individer gentemot myndigheter och arbetsgivare, och inför oväntade ekonomiska förändringar. De främsta sparmålen är den egna bostaden och pensionen. Bostadsfinansieringssystem och pensionssystem måste därför utformas så att sparandet uppmuntras. Regeringen avser inom kort att tillkalla en särskild utredare för att närmare undersöka olika metoder för att stimulera sparandet.

Bättre villkor för småföretag

För att marknadsekonomin skall fungera krävs livskraftiga små och medelstora företag. Utvecklingskraften och mångfalden hos småföretag är oerhört viktig för svensk ekonomi och för en sund konkurrens. Det är i de mindre företagen som en stor del av det nytänkande sker som leder till utveckling av produkter, produktionsprocesser och tjänster, vilket i sin tur är en förutsättning för hela näringslivets framgång. De mindre företagen är en bra miljö för nya idéer.

I praktiken råder idag stora svårigheter att starta privata företag inom de verksamheter där den offentliga sektorn producerar tjänster. Oftast gäller det kvinnodominerade yrken inom vård och omsorg. Det är viktigt att släppa fram småföretagen också här. Det är av betydelse för alla människors valfrihet, inte bara för dem som då får chansen att starta eget, utan också för alla konsumenter och offentliganställda, som får chansen att välja alternativ till den offentliga sektorns tjänster och alternativ till dagens offentliga arbetsgivare. En sådan förändring leder också till förbättrad produktivitet i tjänstesektorn.

Regeringen lägger i en separat proposition inom kort fram en rad förslag som tillsammans innebär en kraftfull *omläggning av näringspolitiken* till gagn för ny- och småföretagandet. Förslagen innebär både *sänkta skatter, t.ex. slopad förmögenhetsskatt på arbetande kapital*, och *avregleringar* för de mindre företagen. Samtidigt föreslås i det följande att vissa *företags- och branschstöd avvecklas*.

Regeringen skall i vår också återkomma till riksdagen med konkreta förslag till *förbättrad riskkapitalförsörjning* för de mindre och nystartade företagen.

Skärpt konkurrens och avreglering

Marknadsekonomi förutsätter förutom enskilt företagande också en effektiv och fungerande konkurrens.

Inom viktiga delar av den svenska ekonomin är konkurrensen otillräcklig och en serie av åtgärder krävs för att förbättra den. *Europa-*

integrationen kommer att öka konkurrensen för många företag och branscher i Sverige. Redan EES-avtalets ikraftträdande 1993 innebär stora förändringar för branscher som vant sig vid att på sin hemmamarknad agera i skydd av nationella regleringar. Medlemskap i EG förstärker denna utveckling.

Regeringen avser att under våren 1992 lägga fram förslag om *skärpt konkurrenslagstiftning*, som avses träda i kraft den 1 juli 1992 samt förslag om avregleringar av branscher som idag är så hårt styrda att konkurrensen i praktiken inte fungerar. Plan- och bygglagen föreslås ändras fr.o.m den 1 februari 1992 så att näringsfrihet och effektiv konkurrens främjas i kommunal planering.

Den *offentliga sektorn* skall reformeras och dess tjänsteproduktion utsätts för konkurrens. Ytterligare förslag till lagändringar som undanröjer hinder för konkurrens i den offentliga sektorn kommer att läggas fram under 1992. Lagregler som ökar konkurrensen i offentlig upphandling kommer också att läggas fram inom kort.

Avskaffande av hinder för *utländska investeringar* i företag och fast egendom leder till ökad konkurrens. Regeringen har den 24 oktober beslutat att till lagrådets granskning överlämna förslag till upphävande av regler om utländska företagsförvärv. En proposition planeras att föreläggas riksdagen senare under hösten.

Skattepolitik för tillväxt

Skattepolitiken skall inriktas på en *successiv sänkning* av det totala skattetrycket. Sänkningarna skall ske på ett sådant sätt att ekonomins utvecklings- och konkurrenskraft stärks. De mest skadliga skatterna sänks först. Dit hör som redan nämnts de skatter som hämmar sparande och företagande.

Förutom den internationella integrationen i allmänhet ställer också det framtida EG-medlemskapet krav på den svenska skattepolitiken. Regeringen kommer våren 1992 att redovisa en samlad uppfattning om vilka krav som ställs på den svenska skattepolitiken för att Sverige skall kunna bli medlem av EG.

Inflationsbekämpning och åtgärder mot arbetslösheten

En *stram finanspolitik* är nödvändig för att säkra en varaktigt låg inflation. Därför måste skattesänkningarna finansieras.

Underskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel är inte acceptabla. Detta bör vara en norm i den ekonomiska politiken. Under de närmaste åren måste försvagningen av de offentliga finanserna motverkas med all kraft med hänsyn till i första hand inflationsbekämpningen. På sikt kan situationen förhålla sig något annorlunda. När hushållen har byggt upp ett eget stabilt sparande är stora finansiella överskott i den offentliga sektorn vare sig önskvärda eller nödvändiga.

Nära förknippad med inflationsbekämpningen är frågan om hur lönebildningen fungerar. Under hela 1980-talet har arbetsmarknadens parter slutit avtal som inte haft täckning i produktivitetsutvecklingen och

därför tenderat att skapa svåra kostnadsproblem och konkurrensnackdelar för svenska produkter på de internationella marknaderna.

Regeringen avvisar statlig inkomstpolitik. Statsmakternas uppgift är att skapa sådana villkor att parterna kan sluta samhällsekonomiskt motiverade avtal, inte att lägga sig i själva förhandlingarna. Arbetsmarknadens parter måste själva bära ansvaret för utfallet av löneförhandlingarna.

Arbetslöshet får aldrig bli ett medel i den ekonomiska politiken. Regeringen har för avsikt att utnyttja varje effektiv och ändamålsenlig del i den samlade arbetsmarknadspolitiska arsenalen. bl.a. som ett stöd för den anpassning som svensk ekonomi nu måste genomgå.

Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken, vars syfte är att åstadkomma en effektiv arbetsmarknad och skapa förutsättningar för tillväxt och full sysselsättning. Arbetsmarknadspolitiken skall också hjälpa människor att klara omställningar och perioder av arbetslöshet. Regeringen kommer inte att genomföra några industripolitiska räddningsaktioner för att hålla liv i företag som inte klarar marknadens krav.

Förbättrad infrastruktur och utbildning

Infrastrukturen och utbildningssystemet har under en följd av år blivit eftersatta. Försummelser på infrastrukturens område hämmar tillväxtmöjligheterna i den svenska ekonomin. Regeringen avser därför att öka medelstillförseln till *investeringar* i bland annat *järnvägar och vägar*.

Regeringen avser att återkomma med förslag om infrastrukturen. Investeringar i infrastruktur som ger hög avkastning kan finansieras via inkomster från försäljningen av statliga företag. Därvid måste också de reala effekterna på samhällsekonomin beaktas.

Hög standard och kvalitet inom *utbildning* på alla nivåer och *forskning* utgör grundläggande förutsättningar för ekonomisk tillväxt. En tillväxtfrämjande ekonomisk politik kräver därför offensiva satsningar för att utveckla utbildningssystemet. Regeringen har för avsikt att föra en sådan utbildningspolitik att Sverige vid decenniets slut intar en tätposition i Europa.

För att skapa en dynamisk utveckling i utbildning och forskning ges universiteten en i förhållande till statsmakterna mer fristående ställning. Regeringen avser föreslå att en del av avkastningen på det kapital som finns hos löntagarfonderna används för långsiktiga satsningar inom forskningen.

Fördelningspolitik och regional balans

Regeringen lägger stor vikt vid en rättvis fördelning. Alla måste garanteras en grundtrygghet. Därför är en beslutsam kamp mot inflation och arbetslöshet viktig. Även i svåra tider måste utsatta och glömda grupper värnas.

Fördelningspolitiken måste bygga på en analys av både kortsiktiga och långsiktiga effekter. Sänkta kapitalskatter och minskade bidrag till hushållen kan i ett statiskt perspektiv framstå som fördelningspolitiskt

orättvisa. Men om perspektivet vidgas till att inkludera även dynamiska effekter på sysselsättningen blir resultatet det omvända - det skulle vara fördelningspolitiskt fel att inte vidta åtgärderna.

En rättvis fördelning måste bygga på en framgångsrik ekonomisk politik, som skapar förutsättningar för företagande och därmed sysselsättning i hela Sverige. Tillväxt, strukturomvandling och rörlighet tillhör de faktorer som är mest avgörande för en positiv utveckling av fördelning av ekonomiska resurser.

Den ekonomiska tillväxten skall komma alla delar av vårt land till godo. Utbyggd infrastruktur och modern kommunikationsteknik minskar betydelsen av geografiska avstånd. Den produktionsförmåga som finns i alla delar av landet måste tillvaratas och ges förutsättningar att utvecklas. Här spelar inte minst de små företagen en central roll. Bättre regional balans minskar risken för överhettningssituationer i tider av högkonjunktur och kan därvid också bidra till att hålla nere inflationen.

1.4 Åtgärder rörande de offentliga utgifterna

De offentliga utgifterna uppgår till nästan 63% av den samlade produktionen i Sverige. Ungefär 1/3 av alla förvärvsarbetande är sysselsatta i offentlig verksamhet. De offentliga åtagandena är således av stor betydelse i den svenska ekonomin.

En konsekvens av de omfattande offentliga åtagandena är att skatetrycket, mätt t.ex. som skatters och avgifters andel av BNP, är högre i Sverige än i något annat OECD-land. Detta skadar ekonomins utvecklingskraft.

Det är mot denna bakgrund - och de ökade krav att begränsa de offentliga utgifterna som följer med internationaliseringen och närmandet till EG - som man skall se de förslag till åtgärder som regeringen nu lägger fram. Förslagen utgör ett första steg i en politik för att återställa balansen i den svenska ekonomin och bidra till ekonomins framtida växtkraft. Ytterligare förslag med denna inriktning kommer att presenteras i budgetpropositionen i januari.

Långsiktig utgiftsstrategi

Regeringen anser att en *långsiktig strategi för de offentliga utgifternas utveckling bör läggas fast*. Förslaget om en utgiftsstrategi bygger på övertygelsen att det behövs en systematisk och långsiktig plan för att minska de offentliga utgifterna som andel av BNP.

Målen för utgiftsstrategin skall vara *långsiktiga*. Den strategi som föreslås bör avse resten av 1990-talet. Utgiftsutrymmen och besparingskrav bör läggas fast för en treårsperiod i taget. Det är viktigt att poängtera att det bör vara en rullande process med årliga avstämningar. Stabiliseringspolitiska överväganden bör inte beaktas när målet fastställs, eftersom långsiktigheten då skulle gå förlorad. Regeringen har för avsikt att varje år för riksdagen redovisa effekterna av utgiftsstrategin och de korrigeringar som årligen bör göras.

Under den närmaste treårsperioden bör politiken rörande de offentliga utgifterna ta sin utgångspunkt i de krav på anpassningar av skattesystemet som följer av den internationella integrationen. Av vad som tidigare sagts framgår att stora skattesänkningar kommer att bli nödvändiga under de närmaste åren. Detta innebär inte att utgiftsminskningar skulle vara motiverade uteslutande av detta skäl. De behövs också för att gradvis förbättra ekonomins funktionssätt och återskapa dess växtkraft.

Minskningen av statens utgifter för budgetåret 1992/93 skall uppgå till mellan 10 och 15 miljarder kr. på helår räknat. Utgiftsminskningarna för följande år bör vara av samma storleksordning.

Kommunerna

Kommuner och landsting har i dag ett långtgående ansvar för att människornas behov av barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, äldreomsorg m.m. tillfredsställs på ett bra och effektivt sätt.

Den kommunala verksamheten har under 1980-talet expanderat snabbare än vad det samhällsekonomiska utrymmet har medgett.

Kommuner och landsting måste bidra till att lägga grunden för en ny period av tillväxt, företagande och utveckling i Sverige. För att balans i ekonomin skall kunna skapas parallellt med tillväxt måste de reala resurserna i första hand tillföras den konkurrensutsatta sektorn. Regeringens bedömning är därför att den kommunala sektorn inte kan tillåtas expandera under 1992 och 1993.

Välfärdspolitikens nya inriktning kommer i hög grad att påverka den kommunala sektorn. Det gäller t.ex. valfriheten inom barnomsorgen, äldreomsorgen och skolan. Åtskillnaden mellan offentlig kontroll och finansiering å den ena sidan och en fri produktion med enskilda, kooperativa och offentliga producenter å den andra kommer att vara en grundläggande princip för förnyelse av de olika välfärdssystem som framförallt kommuner och landsting svarar för.

Den kommunalekonomiska kommittén (Fi 1990:04) kommer att presentera sitt betänkande i början av december. På grundval av kommitténs betänkande kommer regeringen att föreslå att ett mer generellt statsbidragssystem införs fr.o.m. 1993.

Ytterligare åtgärder som begränsar den kommunala sektorns inkomster kommer att vidtas. Det genomsnittliga kommunalskatteuttaget kommer inte att tillåtas öka. Regeringen kommer vid ett senare tillfälle att föreslå att kommunernas inkomster år 1993 minskas, i förhållande till det utfall nu gällande regler skulle ge. Minskningen bör vara betydande. Enligt de bedömningar som gjordes i årets långtidsbudget och som görs i de kalkyler som är bilagda denna proposition kommer den kommunala sektorn att redovisa ett stort finansiellt sparande åren 1992 och 1993. Regeringen bedömer att indragningen bör uppgå till 5-10 miljarder kr. år 1993.

Omfattande förändringar skall under de närmaste åren genomföras i de regelsystem som styr den kommunala verksamheten. Därmed skapas möjligheter för kommunerna att aktivt rationalisera och effektivisera sin verksamhet.

Det statsfinansiella läget har försämrats snabbt. Regeringen har nyligen föreslagit betydande ökningar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i syfte att lindra effekterna av den snabbt stigande arbetslösheten. Det är därför nödvändigt att i största möjliga utsträckning undvika andra ökningar av statens utgifter. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den tidigare av riksdagen beslutade barnbidragshöjningen, liksom den därmed sammanhängande studiebidragshöjningen flyttas fram till den 1 januari 1993. Detta innebär att statsbudgeten 1991/92 och 1992/93 engångsvis förstärks med totalt 2,2 miljarder kr.

Regeringen avser också att återkomma till riksdagen med förslag om ersättning till ensamstående föräldrar med barn för den avskaffade skattereduktionen på 1 800 kr.

Pensionssystemen

Regeringen angav i regeringsförklaringen sin avsikt att på grundval av remissvaren på pensionsberedningens betänkande tillsätta en parlamentarisk arbetsgrupp för att behandla ATP-systemet och frågor i anslutning till detta. Arbetet bör vara inriktat på att stärka pensionssystemet.

Den förra regeringen redovisade följande utgångspunkter för en reformering av pensionssystemet bl.a. i 1991 års finansplaner:

- En första utgångspunkt är att beslut rörande pensionssystemet måste vara *långsiktiga och präglas av stabilitet*.
- En andra utgångspunkt för reformarbetet på pensionsområdet är *behovet av ett högre långsiktigt sparande*.
- En tredje utgångspunkt för förändringar i pensionssystemet är att det skall *stimulera till ökat arbete* och därmed till den ekonomiska tillväxt som är nödvändig bl.a. för att finansiera pensionerna.

Regeringen instämmer i dessa utgångspunkter.

Det finns starka skäl att överväga en *successiv återgång till den tidigare pensionsåldern om 67 år*. En sådan reform skulle på sikt öka sparandet i ekonomin. Samtidigt skulle arbetskraftsutbud och tillväxt stimuleras. Dessutom minskar problemen med att finansiera pensionerna. En förändring av detta slag bör genomföras etappvis.

Vad som här anförts bör vara utgångspunkten för det arbete med att reformera pensionssystemet som inleds inom kort. Regeringen eftersträvar bred politisk förankring i arbetet med att reformera pensionssystemet.

Sjukförsäkringen

Utgifterna i sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna har ökat i takt med löne- och inflationsutvecklingen och som en följd av sjukfrånvaron och vad gäller arbetsskadeförsäkringen en mer generös praxis. Vissa åtgärder för att dämpa utgiftsexpansionen har vidtagits såsom sänkta ersättningsnivåer i sjukförsäkringen och en aktiv rehabilitering. Problem som finns i form av långa sjukskrivningar, ett kraftigt ökat antal förtidspensioneringar och utslagning på arbetsmarknaden är dock långtifrån lösta.

För att komma till rätta med problemen och samtidigt begränsa den offentliga utgiftstillväxten krävs förändringar bl.a. i sjukförsäkringen. Inriktningen bör vara att skapa ett system som är rättvist. Samtidigt skall systemet, i enlighet med de principer som tidigare lagts fast, innehålla en självrisk för både arbetsgivare och arbetstagare. Därmed uppmuntras åtgärder som leder till minskad frånvaro och sjukdom.

Regeringen avser att låta utreda *införande av karensdagar eller andra åtgärder* för att åstadkomma en bättre fungerande sjukförsäkring och *minskade utgifter på omkring 5 miljarder kr.* och en bättre fungerande sjukförsäkring. Utredaren skall ha slutfört sitt uppdrag så att förändringarna kan genomföras senast den 1 januari 1993.

De förslag som läggs skall gälla alla lika och förenas med ett "högstkostnadsskydd" för personer med särskilda hälsoproblem. I utredningsuppgiften skall vidare ingå att stämma av förslag om karensdagar med de åtaganden Sverige har enligt internationella konventioner.

Arbetskadeförsäkringen

Kostnaderna för arbetskadeförsäkringen har ökat kraftigt under det senaste årtiondet. Det är främst två faktorer som bidragit till detta. Antalet ärenden för prövning har ökat snabbt. Vidare har arbetskadebegreppet fått en alltför vid tolkning genom en generös rättspraxis.

Regeringen avser att skyndsamt ge direktiv för en genomgripande *översyn av hela arbetskadeförsäkringen*. Härvid skall bl.a. prövas möjligheten att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring för arbetskadeför arbetstagna. Ett sådant system skulle kunna bidra till att stimulera företagen att förbättra sina arbetsmiljöer och på så vis förebygga arbetskadeför arbetstagna. I samband härmed kommer även förutsättningarna för ett avgiftsuttag som differentieras med hänsyn till arbetskadeför arbetstagna att prövas. Arbetskadeför arbetstagna skall också ses över och stramas upp. Kommittén skall ha slutfört sitt uppdrag så att de nya bestämmelserna kan träda i kraft den 1 januari 1993.

Regeringen avser vidare att som ett första steg föreslå en *förlängning av den tid under vilken samma ersättning utgår*, oberoende av om frånvaron är en följd av arbetskada eller sjukdom, från *90 till 180 dagar* fr.o.m. 1 januari 1992. Därmed minskar utgifterna för staten med 140 milj.kr. på helår.

Lönebildningen och arbetslöshetsförsäkringen

Lönebildningen bör ske i fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Det innebär att arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar för samhällsekonomin. Statsmakterna skall inrikta sig på att skapa goda förutsättningar för en löneutveckling som är förenlig med ekonomisk tillväxt och samhällsekonomisk balans. Arbetsmarknadens parter bör i större utsträckning själva få bära ansvaret för alltför stora löneökningar. Staten bör emellertid indirekt underlätta avtalsförhandlingarna t ex genom att ändra arbetslöshetsförsäkringen så att parterna får ekonomiska incitament att motverka för höga avtal som urholkar konkurrenskraften.

Regeringen föreslår att *finansieringsavgiften i arbetslöshetsförsäkringen*

skall vara ett belopp som motsvarar 70 % av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalda dagpenningen i arbetslöshetskassan. Den föreslagna fördubblingen av egenavgiften är ett första steg mot en större reformering av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att lägga förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utredningen skall vidare föreslå hur de försäkrade själva skall kunna stå för en större andel av finansieringen. Utredningen för arbeta skyndsamt. En förändring av nuvarande principer för arbetslöshetsförsäkringen bör genomföras snarast. Då kan ytterligare höjningar av egenavgifterna från den 1 januari 1993 undvikas.

Förändringar i bostadspolitiken

Regeringen har lagt förslag om att slopa ett antal kostnadshöjande bestämmelser för bostadsbyggandet. För att underlätta byggandet avvecklas markvillkoret, den kommunala bostadsanvisningsrätten, produktionskostnadsprövningen och konkurrensvillkoret. Kommunernas inflytande över bostadsbyggandet kan fortsättningsvis utövas på ett tillfredsställande sätt genom gällande planlagstiftning. Regeringens avsikt är vidare att skyndsamt se över och kraftigt förenkla bestämmelserna om nybyggnad. Sammantaget bör dessa åtgärder kunna leda till betydande kostnadssänkningar för bostadsbyggandet.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de betydande behov av utgiftsneddragningar som föreligger föreslår regeringen att *procentsatsen för investeringsbidraget sänks från 9,3 % till 3,1 %*, vilket beräknas motsvara minskade utgifter i statsbudgeten på ca 3 miljarder kr. På sikt bör investeringsbidragen helt avvecklas. Denna fråga bör dock behandlas tillsammans med utformningen av ett nytt förslag till en långsiktig lösning av bostadsstödet. *En proposition om bostadsstödet skall läggas fram under 1992* med sikte på att förändringarna skall träda i kraft under 1993.

En ny näringspolitik

En rad förändringar kommer att ge näringspolitiken ett nytt innehåll. Generella insatser för näringslivsklimatet, fasta spelregler, fungerande marknader, avreglering och konkurrens blir viktiga delar i en ny näringspolitik.

Skattelättnader som påverkar företagande och ägande föreslås i en proposition om skattepolitik för tillväxt (prop. 1991/92:60). Förändringarna av skatterna görs enligt förslagen på ett sådant sätt att de ger bättre arbetsbetingelser särskilt för de mindre företagen. Förutom skattelättnader kommer även förenklingar av regelverket för de mindre företagen att föreslås (prop. 1991/92:51). Regeringen kommer också att föreslå att företagets tillgång till riskvilligt kapital förbättras genom att skattebelastningen minskar och vinstmöjligheterna på satsat kapital ökar.

Risken för snedvridning av konkurrensen på grund av av olika former av stöd och selektiv beskattning är stor. Företagsstöd till vissa branscher konserverar befintliga strukturer och minskar dynamiken i näringslivet.

Därför föreslås ett antal besparingar i existerande företags- och branschstöd:

- Inom *utrikesdepartementets* område omprövas statens stöd till *Sveriges Exportråd*. Det statliga stödet reduceras redan budgetåret 1992/93.

- Inom *kommunikationsdepartementets* område avvecklas sjöfartsstödet och ersätts med ett internationellt register. Vidare föreslås att konsoliderings- och utvecklingsstödet till *svenska rederier* avvecklas redan innevarande budgetår.

- Inom *jordbruksdepartementets* område kommer bl.a. bidraget till jordbrukets rationalisering att trappas ned redan under innevarande budgetår. Bidragen till *fiskarorganisationerna* och bidragen till *fiskevård* halveras budgetåret 1992/93 och fr.o.m. budgetåret 1993/94 avvecklas bidragen till fiskarorganisationerna. *Skogsvårdsavgiften* halveras den 1 januari 1992 och avvecklas helt den 1 juli 1992. Åtgärder som finansieras med skogsvårdsavgiften avvecklas.

- Inom *näringsdepartementets* område avvecklas bl.a. statens prospekteringsverksamhet samt engagemang i nämnden för *statens gruvegendomar*. Även statens engagemang i *Sveriges turistråd* avvecklas budgetåret 1992/93. För budgetåret 1992/93 anvisas enbart 50 milj.kr. engångsvis, förutsatt att näringen bidrar med samma belopp samt står för framtida kostnader.

1.5 Effekter på de offentliga finanserna

De förslag till reformer och förändringar i de offentliga systemen som aviserats kommer, när de har genomförts fullt ut, att få mycket omfattande effekter på såväl samhällsekonomin som helhet som de offentliga finanserna. Särskilt gäller detta de förändringar som måste ske i kommunernas arbetssätt och i pensionssystemet.

Även om syftet med de reformer som genomförs är betydligt vidare och mer långsiktigt än att åstadkomma besparingar i de offentliga budgetarna finns det anledning att belysa åtgärdernas effekter på den offentliga sektorns finanser. Detta framstår som särskilt angeläget mot bakgrund av att det under de närmaste åren kommer att genomföras betydande sänkningar av olika skatter och att det är regeringens avsikt att fullt ut finansiera de skattesänkningar som genomförs.

Den offentliga sektorns *inkomster* påverkas av de olika förslag till förändringar i skattesystemet som regeringen den närmaste tiden avser att presentera (prop. 1991/92:60). Sammantaget beräknas dessa förslag innebära att inkomsterna under budgetåren 1991/92 och 1992/93 kommer att minska med ca 3 resp. 7 miljarder kr. Den varaktiga effekten uppgår till ca 7 miljarder kr. per år sedan hänsyn tagits bl.a. till slopad skattereduktion för fackföreningsavgifter och motsvarande avdragsbe-gränsning för arbetsgivarna.

Samtidigt innebär de förslag som nu läggs fram *besparingar* i statens budget vilka på sikt beräknas uppgå till ca 9 miljarder kr. Till detta kommer förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som förstärker de offentliga finanserna med 0,58 miljarder kr.

Förutom de beräknade inkomst- och utgiftsminskningar som ovan angetts förstärks budgeten tillfälligt. Statsbudgeten förstärks med 2 miljarder kr. till följd av att höjningar av barnbidrag skjuts upp. Mellan 5-10 miljarder kr. bedöms också komma att tillföras statskassan 1993 genom den indragning av medel från kommunerna som aviseras. Därutöver kommer 0,8 miljarder kr. att inlevereras från fonder inom det näringspolitiska området.

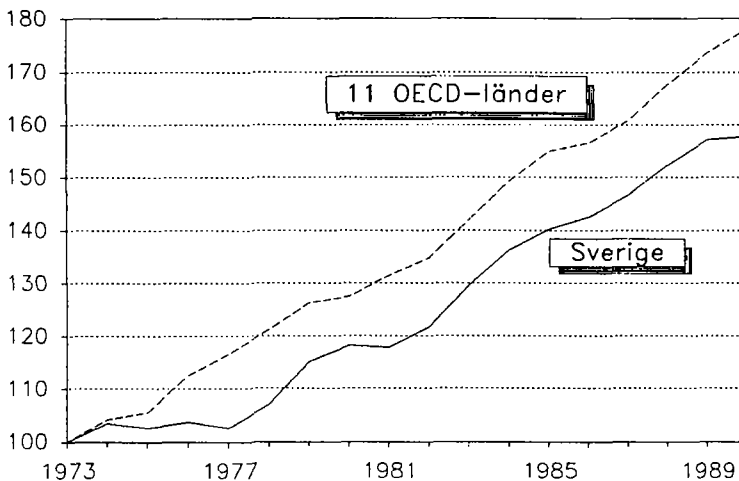
De förslag till utgiftsnedskärningar som nu aviseras skall ses som ett *första steg* i regeringens besparingsarbete. Regeringen avser att i budgetpropositionen redovisa ytterligare förslag till utgiftsminskningar. Avsikten är att förstärka statens finanser samtidigt som utgifts- och skattetrycket minskar.

2.1 Bakgrunden

Svensk ekonomi befinner sig i allvarlig kris. Utvecklingskraften har successivt försvagats och resultatet är nu total stagnation. Den mest tydliga effekten är den drastiskt ökande arbetslösheten.

Huvudproblemet är de strukturella brister som har blivit allt tydligare och vars effekter på ekonomins funktionssätt blivit alltmer negativa. Den djupa svacka svensk ekonomi nu befinner sig i är en följd bl.a. av dessa brister. Att fallet blivit så snabbt och kraftigt är emellertid också en följd av en tilltagande kostnadskris och av en försvagad internationell konjunktur.

Diagram 1 Produktiviteten inom industrin 1973-1990 i Sverige och 11 OECD-länder



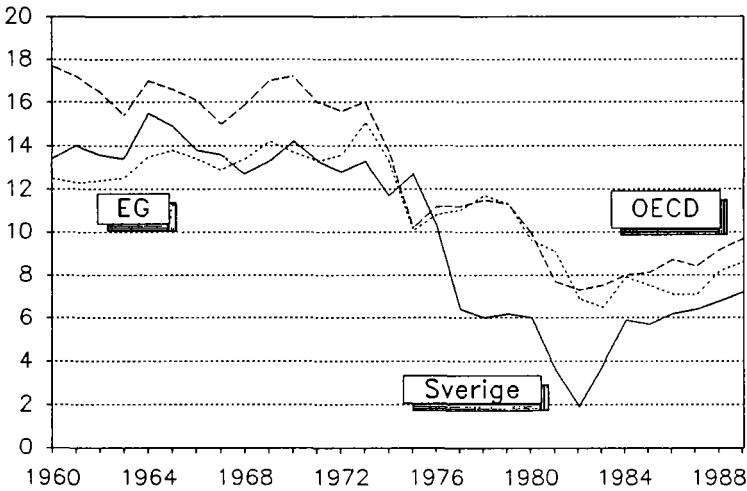
Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

De strukturella problemen har sin grund i många års försummelse inom den ekonomiska politiken. Den s.k. tredje vägens politik, som huvudsakligen bestod av en stor devalvering 1982, ledde inte till nödvändiga strukturförändringar därför att den ekonomiska politiken inte lades om. Det utrymme som skapades för en industriell expansion minskade successivt, eftersom riksdag och regering inte lyckades kontrollera utgiftsutvecklingen, vilket i sin tur ledde till ett stigande skattetryck och en överhettad arbetsmarknad. Konkurrenskraften återställdes temporärt, men utvecklingskraften tilläts fortsätta att försvagas. Den konkurrensutsatta sektorn minskade under senare delen av 1980-talet. Industrins andel av den totala bruttonationalprodukten är nu för första gången under detta sekel mindre än 20 %.

Ett grundläggande problem är det låga totala *sparandet* och dess fördelning. 1980-talet har kännetecknats av alltför lågt totalt sparande,

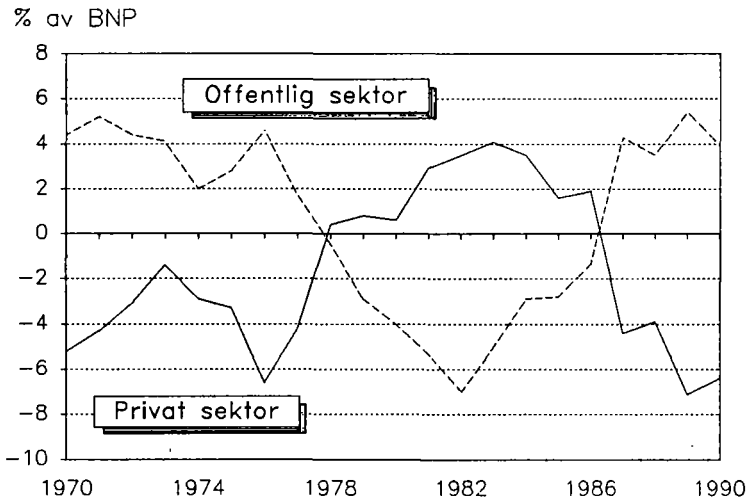
vilket visat sig i ständiga underskott i betalningarna gentemot utlandet. Sverige har lånat sig fram. Lika allvarligt på sikt är fördelningen av det finansiella sparandet. Den förda ekonomiska politiken ledde till att den privata sektorns sparande minskade och sparandet flyttades till den offentliga sektorn. Om en sådan utveckling tillåts fortsätta undermineras på sikt det privata ägandet och därmed en avgörande förutsättning för privat företagsamhet.

Diagram 2 Sparkvoten i Sverige, EG och OECD-området 1960-1990



Källa: OECD

Diagram 3 Det finansiella sparandets fördelning på sektorer 1970-1990



Källa: Statistiska centralbyrån

Den ekonomiska politiken har samtidigt försummat utvecklingsmöjligheterna hos de *mindre och medelstora företagen*. Därigenom har tillväxtkraften försvagats och möjligheterna att öka sysselsättningen inom den privata sektorn successivt blivit allt sämre.

Det är i de små och medelstora företagen som en stor del av det nytänkande sker som leder till nya produkter, tjänster och produktionsprocesser. Inte minst skulle små och medelstora företag kunna spela en väsentlig roll i produktionen av en del av de tjänster som nu produceras i offentlig sektor.

Ekonomins funktionssätt är starkt beroende av förekomsten av *konkurrens* mellan olika producenter. Väsentliga delar av den svenska ekonomin har tillåtits leva med skyddande regleringar. Detta gäller delar av det privata näringslivet men i än högre grad den offentliga sektorn. I alltför stor utsträckning har politiken gått ut på att slå vakt om de offentliga monopolerna. Det finns många tecken på att detta har lett till en svag produktivitet utveckling i den offentliga sektorn.

Socialförsäkringssystemen har i ökad utsträckning kommit att dominera de offentliga utgifterna. Det har blivit alltmer uppenbart att reglerna inom en del av dessa system inte är utformade på ett ändamålsenligt sätt. I vissa avseenden har de kommit att motverka arbetskraftsutbud och sparande och leder därmed till både stigande offentliga utgifter och låg ekonomisk tillväxt. Eftersom utgifterna inom transfereringssystemen har stigit så snabbt har nödvändiga insatser inom *offentlig konsumtion och investeringar* trängts ut. Statens insatser för en väl fungerande infrastruktur och för forskning och högre utbildning har eftersatts. Därigenom har förutsättningarna för näringslivets utveckling gradvis försämrats.

Skattepolitiken var under många år rent destruktiv. Höga marginalsatser och bristande symmetri inom kapitalbeskattningen motverkade arbete och sparande. Ständiga skattehöjningar skapade betydande negativa effekter på ekonomins utvecklingskraft. Skattereformen medförde väsentliga förbättringar men ett centralt problem kvarstår, nämligen att Sverige alltjämt har världens högsta skattetryck.

Ytterligare en orsak till de långsiktiga problemen var den osäkerhet som länge rådde om *energipolitiken* och Sveriges relationer till den *Europeiska Gemenskapen*. Denna osäkerhet skapade en negativ förväntningsbild för lönsam produktion i Sverige och medverkade till att företagets investeringar i allt högre grad kom att förläggas till utlandet. Detta påverkar nu negativt sysselsättningen i svensk ekonomi.

Till detta kommer ett *stabiliseringspolitiskt misslyckande*. Det tog sig uttryck i en överhettning i den svenska ekonomin i slutet av 1980-talet och under 1990. Finanspolitikens inriktning var inte tillräckligt stram. Inflationen steg till följd av detta till tvåsiffriga tal. Därmed adderades till de långsiktiga problemen också mer akuta stabiliseringspolitiska svårigheter.

I några avseenden skedde i slutet av den förra regeringsperioden förbättringar. Skattereformen, ansökan om medlemskap i EG, energiupp-görelsen, regelförändringen inom sjukförsäkringssystemet samt prioriteringen av inflationsbekämpningen undanröjde några viktiga brister.

Fortfarande kvarstår emellertid merparten av de strukturella problemen.

Sammanfattningsvis står det klart att den svenska ekonomin kännetecknas av allvarliga produktivhetsproblem. Dessa hotar den ekonomiska tillväxten och välfärden. Under de närmaste åren drabbas Sverige också av mycket stora sysselsättningsproblem. Resultatet av många års misslyckanden inom den ekonomiska politiken är allvarliga statsfinansiella och samhällsekonomiska obalanser.

2.2 De senaste åren och utsikterna inför 1992

Den ekonomiska bilden har under de senaste åren kännetecknats av en ovanligt snabb och kraftig nedgång i aktivitetsnivån. Den internationella konjunkturförsvagningen har bidragit till nedgången. Dessutom har flera för Sverige viktiga länder fått vidkännas en särskilt stark nedgång, nämligen USA, Storbritannien och inte minst Finland. Därtill kommer att efterfrågefallet inledningsvis var särskilt kraftigt i flera av de för svensk ekonomi viktigaste sektorerna.

Som framgått av det föregående räcker det dock inte med yttre faktorer för att förklara krisen i den svenska ekonomin. Den är i hög grad självförvållad. Medan den ekonomiska tillväxten i OECD-området som helhet bedöms öka med ca 3 1/2 % 1990-1992 faller den i Sverige med inemot 1 %. Än tydligare framgår Sveriges problem när industriproduktionen jämförs. Den väntas under samma period öka med 3 1/4 % i OECD och med 2 1/2 % i OECD-Europa medan den i Sverige beräknas falla med 4 %.

Tabell 1 Förändringar av BNP och industriproduktion samt nivå för arbetslöshet i Sverige, OECD-Europa och OECD totalt 1990 - 1992. Procent.

	Sverige	OECD-Europa	OECD
BNP	-0,7	3,5	3,5
Industriproduktion	-4,0	2,6	3,3
Arbetslöshet	3,2	9,0	7,2

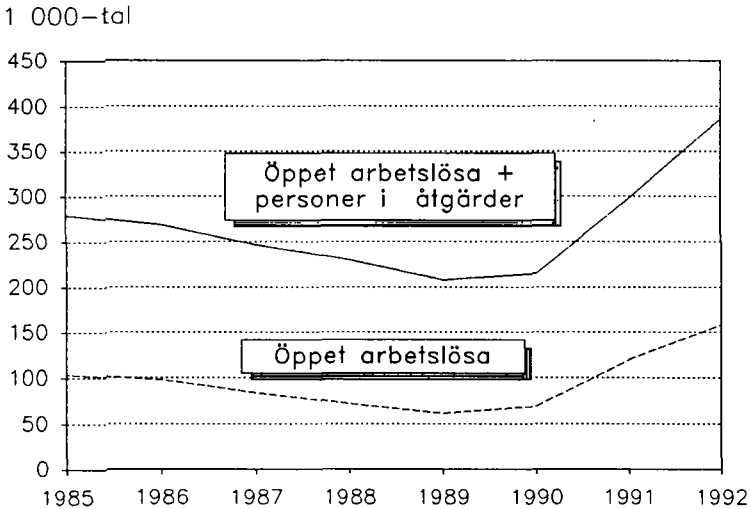
Källor: OECD och Finansdepartementet

Problemen manifesteras inom alla delar av svensk ekonomi. Sysselsättningen minskar och arbetslösheten ökar. Antalet varsel ökar. Antalet konkurser ökar. Investeringarna rasar, särskilt inom industrin och byggnadsverksamheten. Lönsamheten i industrin sjunker.

Den öppna arbetslösheten har på ett år fördubblats och väntas mot slutet av detta år bli drygt 3 %. Under 1992 och 1993 fortsätter den öppna arbetslösheten att stiga. En nivå i närheten av 4 % under 1993 framstår idag som trolig, men det kan inte utslutas att arbetslösheten blir ännu högre. Om man räknar in även antalet personer som sysselsätts genom konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppgår antalet arbetssökande till ca 7 % av arbetskraften. Därutöver beräknas ca 85 000 personer vara sysselsatta genom de speciella insatserna för arbetshandikappade.

Antalet sysselsatta inom industrin har minskat med mer än 100 000 sedan slutet av 1989 och utslagningen av arbetstillfällen i industrin fortsätter. Samtidigt faller investeringarna snabbt i det privata näringslivet. Därmed äventyras den framtida standardutvecklingen och välfärden. I denna situation drabbas utsatta grupper, arbetslösa och hushåll med låga inkomster och små marginaler hårdast.

Diagram 4 Arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1985-1992



Källor: Statistiska Centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen och Finansdepartementet (prognos 1991 och 1992)

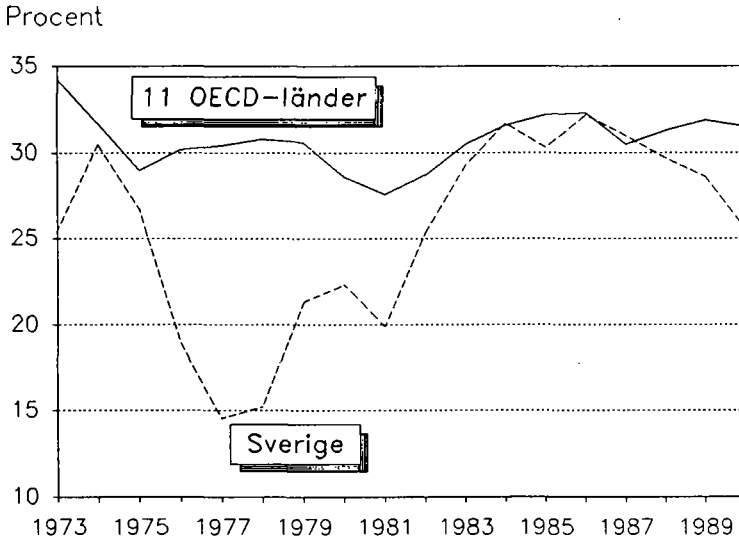
Under 1980-talet har pris- och löneökningstakten i Sverige genomgående varit högre än i konkurrentländerna. Samtidigt har produktivitetstillväxten varit lägre. Den förbättring i konkurrenskraften som devalveringarna i början av 1980-talet skapade har försvunnit. Lönsamheten i industrin försvagas nu snabbt, se diagram 5.

Orsaker till den höga inflationen finns att söka såväl i strukturella brister och snedvridningar som i efterfrågeläget i den svenska ekonomin. Den försummade utbudspolitiken har skapat successivt växande strukturella problem. Därtill kom att den ekonomiska politiken medförde att efterfrågan fr.o.m. 1984 försköts från export mot konsumtion. Kraven på finanspolitiken accentuerades genom den avreglering på kreditmarknaden som genomfördes i mitten av 1980-talet. Finanspolitiken var inte tillräckligt stram för att motverka en överhettning och hade dessutom en felaktig inriktning på höjning av skatter i stället för minskning av utgifter. Särskilt den del av de offentliga utgifterna som går till transferringar till hushållen tilläts växa alltför snabbt.

Under de senaste månaderna har en snabb nedgång i inflationen skett till följd av främst det försvagade efterfrågeläget i ekonomin. Den ekonomiska stagnationen och den snabbt stigande arbetslösheten har

förändrat förutsättningarna för pris- och lönebildningen. Närmandet till EG och den svenska kronans anknypning till ecun har också bidragit till att minska inflationsförväntningarna.

Diagram 5 Industrins vinstmarginal i Sverige och i 11 OECD-länder 1973-1990¹⁾



¹⁾ Jämförelser av vinstmarginaler mellan länder måste av statistiska skäl göras med stor försiktighet.

Källor: OECD och Konjunkturinstitutet

Frågan om när en vändpunkt kommer i den svenska ekonomin har fått en alltför stor vikt i samhällsdebatten. Ett normalt konjunkturförlopp innebär att en uppgång kommer två-tre år efter det att nedgången inletts. Det finns nu ingen anledning att förvänta sig något annat denna gång heller.

Från ekonomisk-politisk synpunkt är det betydligt viktigare att fråga sig om ekonomin är tillräckligt flexibel och anpassningsbar. Annars finns en betydande risk för att en kommande uppgång bromsas, att produktionstillväxten blir svag och att kostnadstrycket åter ökar. Uppmärksamheten i politiken bör därför förflyttas från frågan om vändpunktens förläggning i tiden till ekonomins förmåga att utnyttja en positiv utveckling i omvärlden. Det är därför viktigt att bryta den nuvarande utvecklingen med omfattande utslagning av industriell kapacitet och bristande framtidstro.

Regeringen avser därför lägga om den ekonomiska politiken så att utvecklingskraften i näringslivet stärks och förutsättningar skapas för en stabil och högre tillväxt. Den nuvarande utvecklingen mot ökad arbetslöshet måste brytas. En varaktigt låg inflation är nödvändig för att den svenska ekonomin skall kunna återhämta sig. Det kommer att ta tid innan effekterna av en ny politik syns. Det närmaste året kommer därför att präglas av sviterna av tidigare misslyckanden.

I bilaga 1 redovisas en bedömning av den ekonomiska utvecklingen 1991-1993. I den har ingen hänsyn tagits till de förändringar i den ekonomiska politiken som regeringen nu aviserar. I denna mening ger den alltså en bild av vad den förra regeringens ekonomiska politik bedöms leda till.

Alla bedömningar av utsikterna för den svenska ekonomin under 1991-1992 visar på en mycket svag utveckling. Bruttonationalprodukten beräknas i år minska med 1 % eller mer. Även för nästa år är bedömningarna att ekonomin utvecklas svagt. Gemensamt för alla prognoser är en total stagnation under perioden 1991-1992. Alla bedömningar tyder också på att läget för den svenska ekonomin har försämrats sedan i våras.

En gradvis återhämtning i den svenska ekonomin framstår som trolig i takt med att den internationella konjunkturen förstärks. Både styrka och uthållighet i en kommande konjunkturuppgång är dock osäkra. Som särskilt svårbedömda framstår för närvarande de amerikanska konjunkturutsikterna.

De stora skillnader som finns i bedömningarna för Sverige för 1992 hänger delvis samman med den förskjutning av tyngdpunkten mot utlandet som skett inom svensk industri under 1980-talet. Därigenom ökar osäkerheten i fråga om vilka produktionsanläggningar - svenska eller utländska - som först drar nytta av en kommande efterfrågeuppgång.

Tabell 2 Försörjningsbalans 1990 - 1992

	Procentuell volymförändring		
	1990	1991	1992
BNP	0,3	-1,0	0,3
Import	0,5	-4,6	1,8
Tillgång	0,3	-2,0	0,7
Privat konsumtion	-0,3	0,0	0,8
Offentlig konsumtion	1,8	1,0	0,5
Stat	3,0	0,5	-0,5
Kommuner	1,4	1,2	0,9
Bruttoinvesteringar	-1,8	-7,0	-4,0
Lagerinvesteringar ¹	0,1	-1,0	0,5
Export	1,2	-1,4	2,3
Användning	0,3	-2,0	0,7

¹ Förändring i procent av föregående års BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Som framgår av tabell 2 utvecklas den svenska exporten för närvarande svagt. Detta sammanhänger med både dålig konkurrenskraft och svag marknadstillväxt. Med en bättre internationell konjunktur framöver finns förutsättningar för en bättre exportutveckling. Marknadsandelarna för svensk export väntas dock fortsätta att minska, om än i avtagande takt.

Den privata konsumtionen stagnerar i år, men väntas både i år och nästa år utvecklas starkare än den totala produktionen. Hushållens

köpkraft ökar markant nästa år, men på grund av skattereformen och den osäkerhet som följer av den snabbt stigande arbetslösheten och oron på de finansiella marknaderna väntas det privata sparandet stiga. Det förblir emellertid väsentligt lägre än i jämförbara länder.

Den statliga konsumtionen utvecklas svagt. Kommunernas ekonomi bedöms tillfälligt bli bättre under 1992 och 1993, men detta väntas bl.a. till följd av de åtgärder som vidtas inte medföra någon stark konsumtionsökning.

Investeringarna faller mycket kraftigt i år. Det gäller särskilt industrin och det övriga privata näringslivet. Även nästa år väntas en betydande minskning av bruttoinvesteringarna, särskilt inom byggnadsverksamheten.

Lagerneddragningarna ger i år ett kraftigt negativt bidrag till bruttonationalprodukten. Neddragningen av lagren blir mindre nästa år, vilket ger ett positivt bidrag till BNP.

Handelsbalansen förbättras därför att nedgången i investeringarna och den allt lägre aktiviteten i ekonomin medför en kraftig minskning i importen.

Tabell 3 Nyckeltal 1990 - 1992
Årlig procentuell förändring (om ej annat anges)

	1990	1991	1992
Timlön, kostnad	10,1	5,5	5,0
KPI, genomsnitt	10,4	9,4	3,0
Disponibel inkomst	4,2	2,9	1,7
Sparkvot (nivå, %)	0,0	2,8	3,7
Arbetslöshet (nivå, %)	1,5	2,6	3,5
Bytesbalans (% av BNP)	-2,6	-1,8	-1,3

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den markanta nedgången i ekonomin, den låga vinstnivån och de mycket måttliga prisstegringarna medför att löneökningstakten bedöms bli långsam. Ökningen av konsumentprisindex dämpas nästa år av att effekterna av skattereformen försvinner liksom av den partiella sänkningen av mervärdesskatten. Även den underliggande inflationstakten avtar successivt.

Arbetslösheten bedöms stiga. Den produktionsökning som är att vänta är för liten för att medföra ökad sysselsättning.

Sammantaget är den bild som framkommer av den svenska ekonomin dystert, även om en gradvis återhämtning är möjlig när tillväxten i omvärlden ökar. Också efter återhämtningen förefaller dock tillväxten i Sverige komma att bli lägre än i omvärlden. Stagnationen är i hög grad en följd av den förra regeringens ekonomiska politik. Behovet av en omläggning av politiken framträder tydligt.

Orsaker till de försvagade offentliga finanserna

I år sker en mycket snabb försvagning av de offentliga finanserna. Den beror dels på den fallande aktiviteten i ekonomin, dels på nedväxlingen av löne- och prisstegringstakten.

När tillväxten uteblir eller till och med blir negativ urholkas många skattebaser, varvid inkomsterna viker. Vinsterna faller, sysselsättningen minskar, lönerna pressas tillbaka och konsumtionen försvagas. Detta leder till att intäkterna från företagets skatter, från inkomstskatterna och från mervärdesskatten minskar. Samtidigt ökar utgifterna för bl.a. många av transfereringssystemen med automatik. Också ränteutgifterna ökar när statskulden växer. Till detta kommer större utgifter för bl.a. arbetsmarknadspolitiska insatser.

Indexeringen av många utgifter innebär att de ökar med föregående års inflation genom uppjusterade basbelopp, medan skatteintäkterna från arbetsinkomster ökar med innevarande års löneökningstakt. En nödvändig nedväxling i pris- och löneökningstakten förstärker därmed temporärt de statsfinansiella problemen.

Det nya skattesystemet påverkar också statens finanser. Den automatiska justeringen av gränsen för statlig inkomstskatt innebär att inflation och reallöneökningar inte längre leder till att fler inkomsttagare automatiskt får högre marginalsatt. Men därigenom uteblir också en under tidigare år automatisk ökning av skatteintäkterna till staten.

Bakom de försämrade offentliga finanserna finns också långsiktiga och strukturella problem. Under en följd av år har transfereringarna till hushållen vuxit snabbare än andra offentliga utgifter. Detta hänger samman både med snabbt ökande pensionsutbetalningar när ATP ger alltfler pensionärer allt högre pension och med nya och mer generösa åtaganden. Dagens regelsystem ger därmed upphov dels till direkt stigande utgifter, dels till indirekta negativa effekter genom att de bidrar till den låga tillväxten.

Utvecklingen i den offentliga sektorn

Beräkningarna i bilaga 1 visar att det finansiella sparandet i den *offentliga sektorn* som helhet i år uppgår till ca 12 miljarder kr. Det innebär en försvagning, jämfört med 1990, med ca 40 miljarder kr. För 1992 bedöms det totala finansiella sparandet försämrats ytterligare om inga åtgärder vidtas.

Det är de *statliga* finanserna som försämrats. Det preliminära utfallet av statsbudgetens saldo för budgetåret 1990/91 visar ett underskott på 34 miljarder kr. Detta är en kraftig försämring från budgetåret 1989/90 då ett överskott på drygt 3 miljarder kr. redovisades. Statens finansiella sparande beräknas för kalenderåret 1991 visa ett underskott på ca 33 miljarder kr. Underskottet i statens finansiella sparande ökar till ca 55 miljarder kr. 1992.

Tabell 4 Den offentliga sektorns finanser. 1990 - 1992. Miljarder kr.

Prop. 1991/92:38

	1990	1991	1992
Finansiellt sparande	51,7	4,8	-2,0
Därav: stat	13,8	-39,8	-58,9
socialförsäkring	46,2	42,2	40,4
kommun	-8,3	2,3	16,5
<i>Procent av BNP</i>			
Skatter och avgifter	56,5	54,8	54,1
Utgifter	61,7	63,5	63,8
Finansiellt sparande	3,9	0,3	-0,1

Källa: Finansdepartementet

Kommunernas finansiella sparande blir i år positivt efter flera år av underskott. Under 1992 och 1993 förstärks kommunernas finanser. Detta beror på den tvååriga eftersläpningen och avräkningsförfarandet vid utbetalningen av kommunalskattemedel. Kommunernas skatteinkomster ökar därigenom mer än utgifterna när inflationen går ned.

Utvecklingen inom *socialförsäkringssektorn* präglas av att AP-fondens sparande går ned 1991 och 1992. Avgiftsinkomsterna stiger långsamt till följd av lönesummans (avgiftsunderlaget) svaga utveckling samtidigt som utbetalningarna av ATP i stort sett styrs av de föregående årens inflation.

En förbättring i statens finanser är i första hand beroende av att den ekonomiska stagnationen bryts. Det räcker emellertid inte med detta. Förändringar av strukturell karaktär i de olika utgiftssystemen är också nödvändiga.

2.4 Kreditmarknaden

Avreglering, överhettning och kreditexpansion

Läget på den svenska kreditmarknaden har under senare tid varit oroligt. Många kreditinstitut har fått vidkännas betydande kreditförluster och har skärpt sin utlåningspolitik. De nuvarande problemen på kreditmarknaden beror i hög grad på två delvis samverkande faktorer, den ekonomiska stagnationen och en betydande nedgång i priserna på marknaden för kommersiella fastigheter.

Devalveringen 1982, i kombination med en allmän internationell högkonjunktur, inledde en långvarig högkonjunktur i den svenska ekonomin. Hyror, fastighetsvärden och aktiekurser steg kraftigt. Uppgången i fastighetspriserna understöddes av avregleringen av kreditmarknaden, särskilt som den genomfördes flera år före skattereformen och avvecklingen av valutaregleringen.

I mitten på 1980-talet avreglerades kreditmarknaden. Under perioden därefter, fram t.o.m. 1989, ökade kreditinstitutens utlåning snabbt. Högkonjunktoren och den snabba inflationen skapade förväntningar om fortsatt stigande priser och värden på tillgångar. Det dåvarande skattesystemet, med höga skattesatser och gynnsamma avdragsmöjligheter samt kreditinstitutens villighet att belåna fastigheter mycket högt stimulerade samtidigt till lånebaserade investeringar i fastigheter. Detta bidrog till överhettningen på fastighetsmarknaden.

Parallellt med avregleringen på kreditmarknaden upphörde försäkringsbolagens placeringsplikt, varvid möjligheterna att placera i aktier och fastigheter ökade. Samtidigt kvarstod alltså valutaregleringen, vilket medförde att försäkringsbolagen var hänvisade till köp på den svenska marknaden.

Finanspolitiken var i denna situation inte tillräckligt stram för att dämpa överhettningen. Mellan 1986 och 1989 steg konsumentpriserna med drygt 17 % medan priserna på t.ex. bostäder och fastigheter ökade med omkring 50 resp. 80 %.

Prisfall och kreditförluster

Under 1990 och 1991 har situationen på fastighetsmarknaden förändrats dramatiskt. Priserna på kommersiella fastigheter har fallit kraftigt, enligt vissa bedömare med 20-50 %. Avvecklingen av större delar av valutaregleringen i juli 1989 medförde att en stor andel av nyinvesteringarna i fastigheter därefter förlades i utlandet. Skattereformen medförde att låntagande fördröades genom lägre avdragsvärde för ränteutgifter, varför intresset för lånebaserade placeringar avtog. Fastighetsägande blev därigenom relativt sett dyrare. Vidare har den nuvarande ekonomiska stagnationen förvärrat anpassningsprocessen på fastighetsmarknaden genom att efterfrågan på lokaler har minskat med hyressänkningar och fler lediga lokaler som följd. En annan viktig aspekt är att prioriteringen av inflationsbekämpningen medför att förväntningarna om stigande priser och värden har dämpats. Därmed kräver numera fastighetsinvesteringarna en avsevärt högre direktavkastning än tidigare.

Prisfallen på fastigheter har lett till betydande kreditförluster. Samtidigt medför den djupa lågkonjunkturen att kreditförlusterna på utlåning till näringslivet stiger. Företagens vinster faller för närvarande kraftigt vilket försvagar deras finansiella ställning. Antalet företagskonkurser har ökat starkt de senaste åren. Från 1988 till 1990 steg antalet konkurser med knappt 80 % till ca 10 000 årligen. Den dramatiska utvecklingen fortsätter också 1991 då företagskonkurserna ökat med 87 % de första nio månaderna, jämfört med samma period 1990. Vid en långvarig lågkonjunktur med stigande arbetslöshet riskerar även kreditförlusterna på hushållsutlåningen att öka.

Prisfall på fastighetsmarknaden och stora kreditförluster är inte unikt för Sverige. Inte minst i våra nordiska grannländer, i Japan och i de anglosachsiska länderna har en snabb prisuppgång, orsakad av bl.a. högkonjunktur och avregleringar, följts av kraftiga prisfall. I t.ex. Storbritannien och Finland föll fastighetspriserna (nominellt) med ca 20 % från sin högsta nivå t.o.m. det första kvartalet 1991.

Kreditförlusterna för bankerna ökade kraftigt under 1990, till 10,9 miljarder kr., jämfört med 2,8 miljarder kr. år 1989. Bankernas samlade resultat kunde dock upprätthållas till följd av bl.a. vidgade räntemarginaler. Under innevarande år förväntas kreditförlusterna stiga ytterligare. Preliminära rapporter från bankerna tyder på att de samlade reserveringarna för kreditförluster kan komma att uppgå till ca 25 miljarder kr. Det

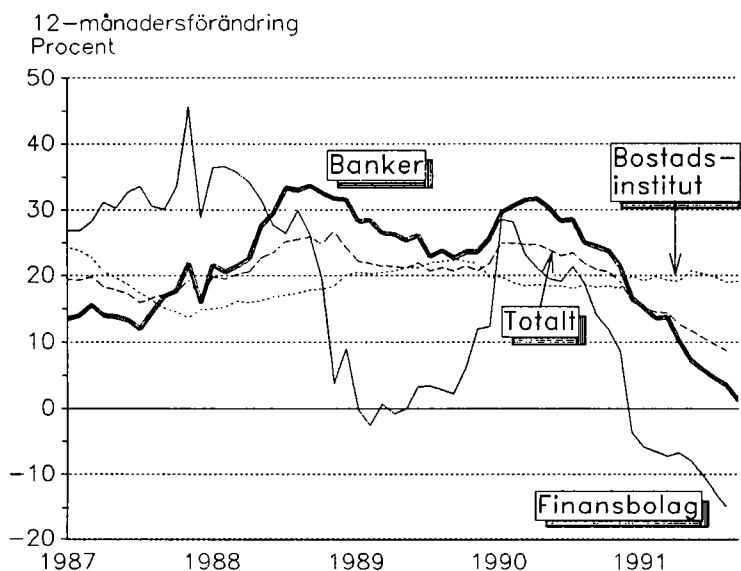
bör dock poängteras att utvecklingen avseende kreditförluster och vinster skiljer sig åt mellan olika banker.

I denna situation kommer också bostadsinstitutens kreditförluster att öka. Institutens möjligheter att öka sin utlåning avtar därmed samtidigt som kredit efterfrågan minskar.

Restriktiv långivning

De stora kreditförlusterna har medfört att kreditgivningen blivit betydligt försiktigare. I vissa kreditinstitut begränsas utlåningen av stigande kreditförluster i kombination med de kapitaltäckningskrav på 8 %, som enligt internationella överenskommelser måste vara uppfyllda vid utgången av år 1992.

Diagram 6 Utlåningen till allmänheten



Källa: Riksbanken

Vissa banker kan nu tvingas välja mellan att öka sitt riskkapital eller att ytterligare strama åt sin utlåning. I rådande marknadssituation är det svårt att öka det egna kapitalet. Att reducera balansomslutningen genom utförsäljning av kreditstockar är i praktiken omöjligt, eftersom alla kreditinstitut intar en försiktig hållning. För vissa låntagare, t.ex. nyetablerade företag med svagt utvecklade bankkontakter innebär detta i praktiken mycket stora svårigheter.

På en avreglerad marknad med fri konkurrens måste aktörerna själva ta ansvar för sitt agerande. Staten har tvingats ingripa i två fall under det senaste året. I fallet Nordbanken var staten ägare och hade i denna egenskap ett särskilt ansvar. I det andra fallet rörande Första Sparbanken, fanns det en allvarlig risk för att stabiliteten på de finansiella marknaderna skulle kunna hotas.

Sveriges framgångsrika ekonomiska utveckling under efterkrigstiden har i hög grad präglats av den internationella ekonomiska integrationen. Genom fri handel med industrivaror och omfattande investeringar över gränserna har Sverige kunnat dra nytta av den internationella arbetsfördelningen. Ytterligare steg i denna process har under 1980-talet varit avregleringen av de finansiella marknaderna och avskaffandet av valutaregleringen. Denna utveckling har gradvis förändrat förutsättningarna för den ekonomiska politiken.

Sverige och den europeiska integrationen

Genomgripande förändringar sker nu i Europa. I de central- och östeuropeiska staterna har en process inletts som skall omforma de kollapsade planekonomierna till marknadsekonomier. En integration med Västeuropa är i sikte. Inom EG har integrationen fördjupats under 1980-talet. Gemenskapen står nu inför förverkligandet av den inre marknaden. Samtidigt pågår intensiva diskussioner om en breddning och fördjupning av det politiska och ekonomisk-politiska samarbetet inom EG.

Sverige medverkar aktivt i den västeuropeiska integrationsprocessen. Tillsammans med övriga EFTA-länder har Sverige framgångsrikt deltagit i förhandlingar med EG om att skapa ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES. Avtalet - som blev klart i oktober 1991 - skall efter ratificering av samtliga medlemsländer träda i kraft den 1 januari 1993. EFTA-länderna blir därmed delaktiga i EGs inre marknad. EES kommer att omfatta 19 länder med omkring 370 miljoner invånare. Sveriges handel med EES-området utgör idag cirka 3/4 av vår totala utrikeshandel.

I december 1990 uttalade riksdagen att ett EG-medlemskap låg i Sveriges nationella intresse. En formell ansökan om medlemskap lämnades in i juli 1991. En stor del av det *ekonomiska* innehållet i ett EG-medlemskap omfattas redan av ett heltäckande EES-avtal. Sverige kan med ett EES-avtal delta fullt ut i den inre marknaden. EES-avtalet är därför ett viktigt steg på vägen mot svenskt medlemskap i EG.

Först som medlem kan Sverige få inflytande och del av alla de fördelar som integrationen skapar. Särskilt viktigt från tillväxtskympunkt är effekterna på investeringsverksamheten i Sverige. Sedan EES-avtalet slutits finns det visserligen få formella skäl för att en investerare skulle föredra EG-området framför Sverige. I praktiken talar dock mycket för att medlemskap kommer att underlätta framförallt möjligheten att locka hit utländska investerare och utländskt kunnande.

Medlemskap i EG innebär att politiken inom ett antal områden samordnas. De viktigaste av dessa områden är handelspolitik, jordbrukspolitik, indirekta skatter samt ekonomiskt och monetärt samarbete. Den ekonomiska utvecklingen i Sverige kommer under alla omständigheter även fortsättningsvis att påverkas starkt av de beslut som fattas inom EG. Bara som medlem i EG har vi en möjlighet att framgent påverka innehållet i EG-samarbetet på alla områden i önskvärd riktning.

Sammantaget är det från både demokratiska och ekonomiska synpunkter angeläget att med all kraft eftersträva fullt medlemskap i EG.

Prop. 1991/92:38

Utvecklingen inom EG

Under 1980-talet har flera initiativ tagits för att ge den ekonomiska integrationen inom EG förnyad kraft. År 1986 beslöts att till den 1 januari 1993 förverkliga en enhetlig inre marknad - med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Två år senare initierades en fördjupning av det ekonomisk-politiska samarbetet. Riktlinjerna drogs upp för en ekonomisk och monetär union (EMU) under 1990-talet.

Enligt de riktlinjer, som nu diskuteras inom EG, skall EMU införas i tre steg. I den första fasen, som inleddes 1990, stärks den ekonomisk-politiska samordningen inom ramen för existerande institutioner. I fas två, som inleds 1994, inrättas en gemensam monetär institution. Denna får dock till en början endast begränsade befogenheter. Inom tre år därefter skall förutsättningarna för att gå vidare till den tredje fasen utvärderas. Den tredje och sista fasen skulle innebära att växelkurserna mellan de deltagande ländernas valutor oåterkalleligen låses och att en europeisk centralbank får ansvar för den gemensamma penningpolitiken.

EG-länderna är överens om vissa grundläggande principer för EMU. Detta gäller bl.a. att prisstabilitet skall vara ett övergripande mål för den gemensamma penningpolitiken. Man vill också förhindra mycket stora budgetunderskott och eliminera möjligheten att finansiera budgetunderskotten genom monetär expansion.

Under ministerrådets (ECO/FIN) överinseende sker en gemensam övervakning av den ekonomiska politiken och utvecklingen, varvid ländernas ekonomier granskas och rekommendationer utfärdas. I syfte att säkerställa en så gynnsam och ensartad ekonomisk utveckling som möjligt bland medlemsländerna inför EMU förstärks denna övervakning. Inför EMUs andra fas är det troligt att de enskilda länderna åläggs att utforma fleråriga åtgärdsprogram för att komma till rätta med obalanser i ekonomierna.

Objektiva kriterier för denna s.k. konvergens kommer att utarbetas för bl.a. inflationstakt, räntenivåer, budgetunderskott samt statsskuld. Kriteriernas specifika utformning kvarstår att bestämma i den pågående regeringskonferensen om EMU. Det förefaller för närvarande troligt att en snäv gräns sätts för hur mycket inflationstakt och räntenivå i ett land får avvika från bäst presterande land. Vidare kommer sannolikt specifika gränser att sättas även för budgetunderskott och statsskuld.

Förutsättningarna för svensk ekonomisk politik

Den europeiska integrationen kommer genom EES-avtalet att leda till att Sverige redan 1993 står inför en inre marknad med betydande öppenhet och rörlighet. Konkurrensen skärps och utökas till nya områden. Sveriges ambition är att bli medlem i EG 1995. Vid denna tidpunkt kan EMU-processen antas befinna sig i sin andra fas. För Sverige skulle detta innebära förpliktande ekonomiskt-politiskt samarbete, bl.a. inom ramen

för det europeiska monetära samarbetet, EMS, och den framväxande ekonomiska och monetära unionen. Som medlemsland kommer Sverige då att få sin ekonomi granskad utifrån bl.a. de kriterier som nu håller på att läggas fast i EMU-samarbetet. En viktig utgångspunkt för den ekonomisk politiken är att göra det möjligt för Sverige att inträda i EG-samarbetet utifrån en så stark position som möjligt, och att vara rustat för att fullt ut delta i EMU.

En anpassning till omvärldens inflation och kostnadsökningstakt är nödvändig alldeles oavsett Sveriges anknytning till EG. Anpassningen underlättas emellertid av en närmare koppling till EG. Trovärdigheten i inflationsbekämpningen har stärkts när Sverige närmat sig EG. Både knytningen av svenska kronan till ecun och ansökan om medlemskap har medverkat till detta.

En valutaunion av det slag som nu är på väg att genomföras inom EG kan få långsiktiga, positiva effekter på resursanvändningen. Osäkerheten i ekonomiska beslut rörande handel och annat utbyte minskar när det bara finns en valuta inom EG-området. De resurser som åtgår för att hantera flera valutor i hushållen, hos företagen etc. kan också användas på ett mer produktivt sätt.

En fast växelkurs innebär hårda krav såväl på finanspolitiken som på en smidig pris- och löneanpassning. Penningpolitiken måste nämligen helt inriktas på att upprätthålla växelkursen och kan därför inte utnyttjas för att påverka den inhemska efterfrågan. I en framtida monetär union är penningpolitikens främsta uppgift att värna prisstabiliteten i unionen. På nationell nivå förlorar penningpolitiken sin nuvarande betydelse.

Finanspolitikens grundläggande uppgift blir att i ett medelfristigt perspektiv skapa förutsättningar för en pris- och lönebildning som är förenlig med full sysselsättning och låg arbetslöshet. Detta innebär inte att Sverige måste anpassa sig till samma arbetslöshet som genomsnittet i EG. Den svenska arbetsmarknaden förefaller fungera väl i ett europeiskt perspektiv. Till detta bidrar arbetsmarknadspolitikerna. Den är i hög grad än EG-ländernas inriktad på att upprätthålla arbetslinjen. Detta är en politik regeringen kommer att fullfölja med kraft.

Ett fullvärdigt EG-medlemskap kräver att de offentliga finanserna utvecklas väl. Trots den pågående försvagningen är de i ett europeiskt perspektiv fortfarande goda. Statsskulden är förhållandevis låg. Sparandet i den privata sektorn är dock betydligt lägre än vad som är normalt i EG. Därmed är också det totala sparandet lågt. Mot denna bakgrund är det väsentligt både att sunda statsfinanser etableras och konsolideras i Sverige under perioden fram till ett medlemskap och att ett stabilt hushållssparande byggs upp.

Uppgiften att konsolidera de offentliga finanserna accentueras av den ökande internationaliseringen. Det blir allt svårare för Sverige att ha ett skattetryck som avviker avsevärt från omvärldens. En anpassning nedåt av ett antal olika skattesatser är både angelägen och ofrånkomlig.

Ett fullvärdigt svenskt deltagande i det europeiska ekonomisk-politiska samarbetet förutsätter att vi varaktigt lyckas bringa ner inflationstakten. I EMU-diskussionen används nivån på den långa räntan som en indikator

på detta. Den fortfarande förhållandevis höga räntan är ett tecken på att Sverige ännu inte helt förmått bryta inflationsförväntningarna. Det är därför nödvändigt att i den ekonomiska politiken kraftfullt prioritera inflationsbekämpningen.

2.6 Skatterna

Negativa effekter på ekonomin

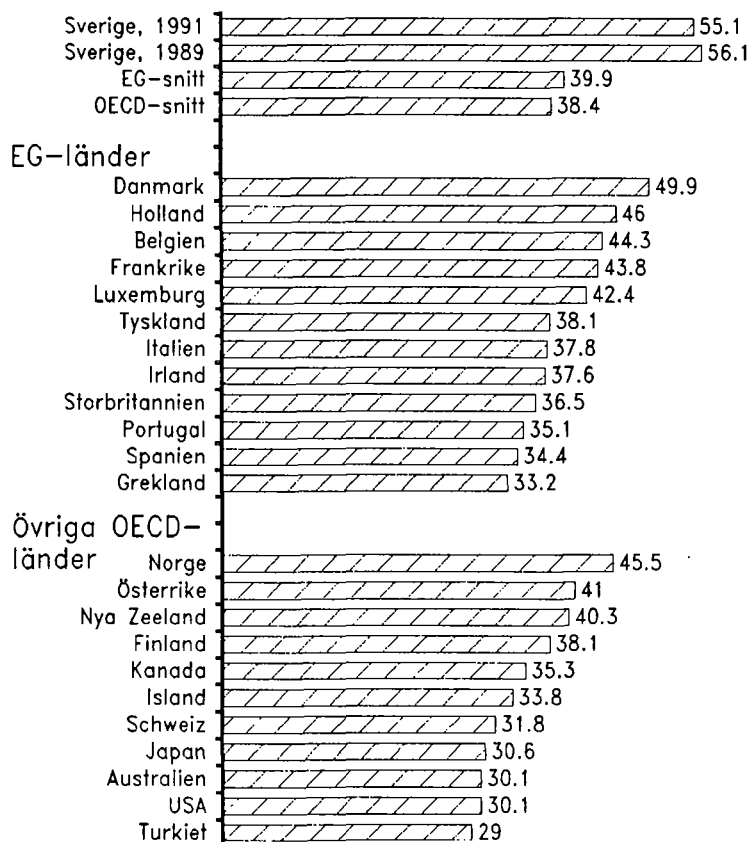
Nivån på det samlade skatteuttaget och skattesystemets utformning påverkar i hög grad företagens och hushållens beteende. Skatter medför snedvridningar i ekonomin och försämrar förutsättningarna för en hög och varaktig tillväxt. Det höga skattetrycket med åtföljande skatteklivar har bidragit till att försvaga den svenska ekonomins växtkraft. Problemen har accentuerats av att Sverige är ett litet land med fri handel och hög grad av kapital- och arbetskraftsrörlighet.

Det svenska skattesystemet bidrog tidigare starkt till att försvaga motiven för arbete och sparande. Höga marginalsatser på arbetsinkomster drev fram krav på arbetstidsförkortningar, minskade motiven för övertidsarbete och bidrog till ökat skattefusk. De förmånliga avdragsreglerna i kombination med höga skattesatser i kapitalinkomstbeskattningen diskriminerade sparande och bidrog till att hushållssparandet var lågt.

Skattereformen innebar en nödvändig och väsentlig sänkning av marginalsatserna samt en övergång till en mera likformig beskattning. Därmed förbättrades de ekonomiska förutsättningarna för arbete, sparande och produktion.

Den sammanlagda beskattningen av extra arbetsinsats - när alla skatter och inkomstberoende bidrag och avgifter beaktas - har sänkts från i genomsnitt cirka 72 % till cirka 63 %. Detta är dock fortfarande högt i ett internationellt perspektiv och främst en följd av det allmänt höga skatteuttaget.

Diagram 7 Total skatt som andel av BNP 1989



Källa: OECD.

Kraven på anpassning

Den sammantagna svenska *kapitalbeskattningen* i form av inkomstskatt samt förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt är hög i ett internationellt perspektiv. Detta motverkar hushållssparande, gör Sverige mindre lockande för personer med kapital och entreprenöranda samt bidrar till skattefusk bl.a. i form av oredovisade tillgångar i utlandet.

Kapitalinkomster beskattas i Sverige med 30 %, vilket är högt i ett internationellt perspektiv med hänsyn till att beskattningen avser hela den nominella kapitalavkastningen. Även vid låg inflation medför detta ett högt reallt skatteuttag. Ändå resulterar den personliga kapitalinkomstbeskattningen sammantaget i mycket begränsade intäkter för statskassan, 3 miljarder kr./år. Det hänger samman med att det finns en motsvarande avdragsrätt för skuldräntor. Från sparandesynpunkt är en sänkning av skattesatsen angelägen.

Bolagsbeskattningen är förmånlig i ett internationellt perspektiv, bl.a.

genom den låga skattesatsen på 30 %. Detta kan förväntas bidra till att investeringar lokaliseras till Sverige. För att sådana investeringar skall få någon omfattning krävs dock att andra hinder för utländskt företagande och ägande i Sverige elimineras. Dels måste konkurrenshämmande regleringar slopas, som t.ex. förbud mot utländskt ägande, dels måste kostnadsläget förbättras genom höjd produktivitet och sänkta skatter. För att bidra till en hög och varaktig tillväxt är det angeläget att enskild näringsverksamhet får samma möjlighet som aktiebolag att expandera med enbart 30-procentigt beskattade vinstmedel samt att förutsättningarna mera allmänt görs mera lika för olika typer av och organisationsformer för näringsverksamhet.

De lagstadgade sociala avgifterna är förhållandevis höga i Sverige och utgör en väsentlig del av den sammanlagda beskattningen av en extra arbetsinsats. Detta hänger samman med att sambandet mellan avgifter och förmåner ofta är svagt. Vissa avgifter, som t.ex. den allmänna löneavgiften och folkpensionsavgiften, utgör i ekonomisk mening t.o.m. rena skatter, eftersom ökade avgifter inte medför några förmåner. En allmän sänkning av socialavgifterna är önskvärd för att reducera kostnaderna för svenska företag samt för att minska den sammanlagda beskattningen av extra arbetsinkomster i riktning mot en internationellt mera normal nivå.

Det beloppsmässigt mest betydelsefulla anpassningsbehovet gäller *mervärdeskatten och övriga indirekta skatter*. När Sverige blir medlem i EG kommer det med största sannolikhet inte att finnas gränskontroller inom EG för skatteändamål. Den svenska mervärdeskatten samt en lång rad indirekta skatter kan då inte avvika alltför mycket från nivåerna i andra EG-länder. I så fall skulle i Sverige högt beskattade varor i ökad utsträckning inköpas i andra länder och Sverige skulle då förlora såväl skatteintäkter som inkomster från försäljningen. En sänkning av de indirekta skatterna är angelägen även med hänsyn till att den sammanlagda beskattningen av en extra arbetsinsats bör reduceras.

Anpassningskraven är av skilda slag. För det första finns *formellt bindande krav* på förändringar. Ett exempel på detta är ett slopande av kilometerskatten. För det andra kommer det att krävas anpassningar som inte följer av formella krav men där det istället är en samhällsekonomisk nödvändighet att anpassningen sker; *ekonomiskt tvingande anpassningskrav*. Det är t.ex. inte möjligt att bibehålla ett generellt mervärdeskatteuttag på nuvarande nivå utan att besvärande gränshandel uppkommer.

De sammanlagda krav på skattesänkningar som idag kan bedömas bli nödvändiga till följd av den internationella integrationen och EG är betydande. De indirekta skatterna spelar störst roll från statsfinansiell synpunkt. Även kapitalbeskattningen måste dock göras mer konkurrenskraftig och anpassad till internationella förhållanden genom att förmögenhetsskatten på några års sikt slopas samt genom att arvs- och kapitalinkomstbeskattningen sänks.

Det förtjänar att understrykas att flera av skattesänkningarna är av den art att anpassningen kan genomföras gradvis. Bedömningar av anpassningskraven ger vid handen att dessa är omfattande, men de kan i

nuvarande läge bara vara preliminära. Det beror på att det ännu är oklart vilka krav EG kommer att ställa t.ex. när det gäller mervärdesskatt, energiskatt och andra indirekta skatter. Det är också osäkert vilka skattenivåer Sveriges grannländer kommer att tillämpa. Särskilt när det gäller de indirekta skatterna kan detta vara väl så viktigt som de bindande kraven. De mest akuta anpassningskraven avser kapitalbeskattningen, där regeringen avser att föreslå skattesänkningar redan för 1991 och 1992.

Regeringen avser återkomma med en utförlig redovisning av anpassningskraven inom skattepolitiken under 1992.

2.7 Slutsatser för utvecklingen under de närmaste åren

Det är troligt att den svenska ekonomin skulle kunna återhämta sig gradvis under 1992-1993 även om tillväxten förblir lägre än i omvärlden. Flera förutsättningar måste emellertid vara uppfyllda för att detta skall vara möjligt. Den internationella konjunkturen måste förstärkas. Samtidigt måste inflationsbekämpningen i Sverige vara framgångsrik. För att balansen i ekonomin skall kunna återupprättas krävs vidare bl.a. att återhämtningen sker genom att de konkurrensutsatta delarna av ekonomin, främst industrin, återvinner sin växtkraft. För att detta skall vara möjligt krävs i sin tur god lönsamhet i industrin. Endast då får investeringar och framtidssatsningar en tillräcklig omfattning.

Oron för sysselsättningen och den ökande arbetslösheten får inte tillåtas motivera en svagare finanspolitik och ökade offentliga utgifter. Detta skulle visserligen kunna få kortsiktiga positiva effekter i form av en lägre arbetslöshet. Konsekvenserna på sikt skulle dock bli förödande. En exportledd tillväxtprocess skulle äventyras, inflationen öka och Sveriges förutsättningar att bli en fullvärdig EG-medlem äventyras. Allt detta skulle långsiktigt undergräva förutsättningarna att uppnå full sysselsättning.

Beräkningar av de offentliga utgifternas utveckling under den närmaste femårsperioden redovisades i den reviderade nationalbudgeten och långtidsbudgeten i april 1991. Även om de utgiftsnivåer som där framkom inte längre är aktuella, på grund av den försvagning av statsfinanserna som skett sedan dess, åskådliggör beräkningarna tydligt vikten av en god allmänekonomisk utveckling. Om en återhämtning i den svenska ekonomin sker under de kommande två-tre åren kan den negativa utvecklingen för statens finanser hävas. Det förutsätter att problemet med transfereringarnas snabba tillväxt löses, att ökade resurser avsätts för framtidssatsningar på infrastruktur och utbildning samt att utgiftsnivån totalt sänks i takt med nödvändiga och önskvärda skattesänkningar.

Också den kommunala verksamheten är väsentlig för att ekonomin skall återhämta sig och återvinna sin växtkraft. Under 1980-talet har kommunerna vuxit betydligt mer än vad riksdagen ansett förenligt med samhällsekonomisk balans. Mycket talar för att detta mönster nu bryts till följd av de åtgärder som vidtas. Detta skapar bättre villkor för en framtida expansion i den konkurrensutsatta sektorn och gör det möjligt att åter få balans i samhällsekonomin. Kommunernas omställning bör

starkt underlättas av de lagändringar regeringen föreslår rörande friare former för kommunernas verksamhet.

Uppgiften att bedriva en tillräckligt stram finanspolitik kompliceras av de krav på skattesänkningar som finns, både för att anpassa vissa av våra skatter till omvärldens och för att få den svenska ekonomin att strukturellt fungera bättre. Betydande neddragningar i de offentliga utgifterna kommer att vara ofrånkomliga för att finansiera skattesänkningarna. Att underlåta att sänka skatterna vore dock att äventyra den framtida tillväxten och välfärden och därmed även grunden för att få balans i statens budget.

Även om en återhämtning är trolig under de närmaste åren är den inte säkerställd. Ett osäkerhetsmoment utgör den privata konsumtionen. Den förutsätts i de redovisade bedömningarna växa långsamt i förhållande till hushållens inkomster. Hushållens sparande ökar. Stabiliteten i detta mönster beror på den ekonomiska politiken. Den måste utformas så att hushållen, när den ekonomiska utvecklingen blir bättre, vill bibehålla ett högt sparande. Om så inte sker hotar en ny konsumtionsledd expansion i svensk ekonomi 1993-1994.

De avtal som nu finns på arbetsmarknaden löper ut i mars 1993. Om löneökningarna därefter blir alltför höga kan detta helt omintergöra återhämtningen. Också för att förhindra detta måste finanspolitiken vara stram. Därutöver krävs åtgärder av strukturell art för att förändra de villkor under vilka lönebildningen verkar.

Ett tredje hot utgör utvecklingen på kreditmarknaden. Den bidrar nu till restriktivare utlåning och ökad osäkerhet i ekonomin. En fördjupad stagnation kan skärpa dessa problem samtidigt som det även finns ett motsatt samband; problem på kreditmarknaden fördröjer återhämtningen. Hur besvärliga dessa problem är går ännu inte att helt överblicka.

I industrin sker nu en mycket snabb och omfattande utslagning. Även om det är normalt att nedläggningar sker just i djupa lågkonjunkturer finns det bedömare som menar att problemen är betydligt mer svårbemästrade än så. Dels kan kostnadsläget vara så dåligt att återhämtningen fördröjs av detta skäl. Dels kan utslagningen begränsa produktionsutvecklingen när efterfrågan så småningom åter växer. Den svenska ekonomin riskerar då att åter snabbt bli överhettad.

Den omläggning av den ekonomiska politiken som nu sker skall bidra till att bryta nedgången i den svenska ekonomin. Det finns inga åtgärder som på kort sikt påtagligt kan förändra situationen till det bättre. Däremot måste åtgärder vidtas som långsiktigt förbättrar ekonomins funktionssätt och ökar den ekonomiska tillväxten. På så vis kan framtidstro och växtkraft återvinnas.

För Sveriges strävan att bli fullvärdig medlem i EG är den ekonomiska utvecklingen under de närmaste åren mycket väsentlig. För att vi fullt ut skall kunna tillgodogöra oss de möjligheter som det europeiska ekonomiska och monetära samarbetet vid mitten av 1990-talet erbjuder måste vi få bukt med våra långsiktiga ekonomiska problem, häva försämringen av statsfinanserna och säkra den låga inflationstakten.

3.1 Fyra huvuduppgifter

Regeringsarbetet kommer under mandatperioden att domineras av fyra stora uppgifter som alla hänger samman med den ekonomiska politiken och arbetet med att ge Sverige en ny start.

Sverige i Europa

Den första uppgiften är att föra Sverige in i det europeiska samarbetet genom förhandlingarna om medlemskap i den Europeiska Gemenskapen. Det nyligen slutna EES-avtalet är ett betydelsefullt steg på vägen mot EG-medlemskapet.

Sverige skall bli delaktigt i det ekonomiska och kulturella samarbete som växer fram i Europa. Målet är att Sverige blir fullvärdig medlem av EG 1995. Medlemskapet och den ökade internationella integrationen i övrigt leder till att den ekonomiska politiken måste inriktas på att ge Sverige de förutsättningar som behövs för att rätt kunna möta den nya europeiska utmaningen.

Historiskt sett har svensk ekonomisk utveckling gått hand i hand med internationaliseringen. De högsta tillväxttakterna har noterats under perioder då världsekonomin också vuxit och det fria utbytet av varor och tjänster utvecklats. Den accelererande integrationsprocess som Sverige nu står inför kan således ses i ett större ekonomiskt historiskt sammanhang och är inte endast förknippad med det framtida EG-medlemskapet. Sverige har likaväl som andra utvecklade länder ett ansvar för att utvecklingsländerna får förbättrade förutsättningar att på likvärdiga villkor delta i den globala handeln. Att verkligheten utanför landets gränser ställer krav på den svenska ekonomin är inget nytt, utan Sverige har under många decennier levt med ett stort beroende av omvärlden och därav följande krav på inhemsk anpassning. Det som är nytt är däremot formerna för detta i och med EGs inre marknad, liksom förändringstakten och kraften i den europeiska integrationen. Därav följer att formerna för anpassningen också delvis måste ta sig nya uttryck.

Samtidigt som internationaliserings- och integrationsprocessen öppnar nya möjligheter ställs större krav på den ekonomiska politiken. Det är inte, som var fallet under 1970-talet, möjligt att försöka lösa de sysselsättningsproblem som en för snabb kostnadsutveckling leder till med en expansion av den offentliga sektorn. Inte heller går det att försöka hänskjuta problemen till andra länder, som var fallet genom devalveringarna under 1980-talet. Båda dessa inriktningar av den ekonomiska politiken skapade fler problem än lösningar. Det är också uppenbart att devalveringar är uteslutna efter ecu-anknytningen av den svenska kronan och ansökan om medlemskap i EG tidigare i år.

Det är viktigt att Sverige kommer med i EG-samarbetet och på alla sätt står väl rustat inför de krav som detta ställer. Som medlem i EG skall Sverige vara redo att spela en pådrivande roll i det europeiska samarbetet.

Den andra stora uppgiften för den nya regeringen är att bryta den ekonomiska stagnationen och att lägga grunden för en ny period av tillväxt, företagande och utveckling i Sverige.

Den ekonomiska politiken har under 1980-talet, trots en ovanligt utdragen och stark högkonjunktur, misslyckats med att komma till rätta med de grundläggande strukturella problemen i den svenska ekonomin. Sverige har halkat efter. Det svåra ekonomiska läge som Sverige befinner sig i är som tidigare visats endast delvis en följd av en internationell lågkonjunktur. I många avseenden är nedgången djupare i Sverige än i omvärlden. Problemen är i stor utsträckning självförvållade. Den svenska ekonomin har under det senaste decenniet haft en lägre tillväxt än omvärlden. På grund av de strukturella problemen har den svenska ekonomins växtkraft successivt försvagats. Denna utveckling måste brytas.

Regeringen skall föra en ekonomisk politik som främjar marknadsekonomi, konkurrens och enskilt ägande, och som vidgar individens handlingsutrymme och släpper loss skaparkraft och enskilda initiativ. Avregleringar, åtgärder för effektivare konkurrens och alternativ till den offentliga sektorns produktion är omistliga inslag i en sådan politik. Enskilt sparande och ägande skall uppmuntras. Den ekonomiska politiken skall i alla sina beståndsdelar bygga på det enda ekonomiska system, marknadsekonomi, som visat sig framgångsrikt när det gäller att skapa resurser och som utgör grunden för demokrati och individuell frihet. I denna politik utgör de mindre och medelstora företagen en strategisk resurs.

Bara en ekonomisk politik som inriktas på tillväxt kan skapa riktiga jobb, stabila priser och sunda statsfinanser. Bara en sådan politik kan leda till ökat välstånd och ökad rättvisa.

Reformerad välfärd

Den tredje stora uppgiften är att genomföra en valfrihetsrevolution inom välfärdspolitiken, liksom andra förbättringar inom välfärd och social omsorg. Välfärdspolitiken skall ges en ny inriktning där köerna kortas, servicen förbättras. Valfriheten och delaktigheten för den enskilde sätts i första rummet. Välfärdspolitiken gynnar alla, men den betyder allra mest för de ensamma, fattiga och sjuka och för alla dem som inte själva kan skapa en rimlig standard och som inte har någon som bryr sig om dem eller tar ansvar för dem. För många kan livskvaliteten förbättras.

En väl fungerande ekonomi förutsätter fri konkurrens. Genom fri konkurrens pressas kostnader samtidigt som utveckling och nya idéer främjas.

Den offentliga sektorn har stora resurser till sitt förfogande. Många tjänster produceras och självfallet är mycket av denna produktion också bra. Men stora problem återstår att lösa. Konkurrensen är dålig inom den offentliga sektorn. Den samhällsekonomiska kostnaden för den offentliga sektorn tjänsteproduktion är för hög i förhållande till resultatet. Många

människor känner maktlöshet när det gäller sjukvården, äldreomsorgen, barnomsorgen och skolan därför att de inte i tillräcklig utsträckning kan påverka och därför att det finns köer och andra problem. Regeringen avser att föra en politik som ger större makt och inflytande till de enskilda människorna.

Med utgångspunkt från system med gemensam finansiering bör utbetalningen av det offentliga stödet i högre grad följa de val som individerna själva träffar. Ett självklart inslag i en politik för avreglering av den offentliga sektorn är att bidragsvillkor och andra regler utformas så att de inte diskriminerar utan uppmuntrar tillkomsten av privata alternativ. Regeringen har beslutat proposition med förslag om ökad valfrihet i barnomsorgen (prop. 1991/92:65).

Pensionssystemet utgör en central del av välfärden och är samtidigt betydelsefullt för det totala sparandet i ekonomin. Det har därmed såväl samhällsekonomiska som välfärdspolitiska uppgifter. Alla har rätt till en trygg pensionering. Regeringen kommer att inbjuda till brett samråd om det fortsatta arbetet med att stärka pensionssystemet. Samtidigt bör en kartläggning göras av pensionärernas levnadsvillkor. Den skall ge underlag för att förbättra situationen för de sämst ställda pensionärerna.

Offensiv miljöpolitik

Den fjärde stora uppgiften för den nya regeringen är miljöpolitiken. Att skydda och förbättra miljön är en framtidsuppgift i allas intresse. Miljöpolitiken bör i första hand inriktas mot att förebygga miljöskador. Ett viktigt krav på den ekonomiska politiken är därför att den tillväxt som uppnås skall vara långsiktigt hållbar. Inom alla samhällssektorer måste verksamheten anpassas till de ramar som anges av människans och naturens toleransgränser. Hushållning med naturresurser måste prägla allt nyttjande av mark och vatten så att förnybara resurser utnyttjas inom ramen för ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och användning-
en av icke förnybara resurser karakteriseras av ansvarsfull hushållning.

När så är fallet är det även från miljösynpunkt önskvärt med en snabb ekonomisk tillväxt. Då ökar också möjligheterna att bedriva en ambitiös och offensiv miljöpolitik. Sambandet mellan tillväxt och god miljö är komplicerat, men oomtvistat är att många önskvärda och nödvändiga miljöpolitiska satsningar är mycket kostsamma.

Miljövänliga drivmedel skall gynnas särskilt. I en särskild proposition föreslås att punktskatten på etanol vid ren etanoldrift avskaffas. Samtidigt vidgas skattefriheten för vindkraftverk som ett led i arbetet för att främja förnybar energi. Det är främst i samband med investeringar som möjligheter finns att radikalt förändra produktionstekniken i miljövänlig riktning. Det går därför inte att bortse från behovet av tillväxt för att skapa en bättre miljö. Med en dålig ekonomisk utveckling hotas däremot även viktiga miljömål.

Principen om förorenarens betalningsansvar skall hävdas. Det innebär att förorenaren själv skall bära den samhällsekonomiska kostnad som miljöförstöringen medför. Därigenom ökar förutsättningarna för en prissättning, som reflekterar de verkliga kostnaderna.

Användningen av icke förnybara resurser skall karakteriseras av ansvarsfull hushållning. Inriktningen skall vara att avfall kan återföras till naturens kretslopp, återvinnas eller återanvändas.

Miljöproblemen känner inga gränser. De kräver internationellt samarbete för att lösas. Ett aktivt arbete i skilda internationella fora och ett svenskt medlemskap i EG ger oss medinflytande på hela Europas miljöpolitik och därmed större möjligheter att föra fram sådana förslag och krav som också förbättrar vår egen miljö. Ett vidgat miljösamarbete med de nordiska länderna samt Östersjöns strandstater har stor betydelse. Regeringen återkommer med förslag om utökat samarbete med bl.a. de baltiska staterna.

3.2 Åtgärder för att ge Sverige en ny start

Regeringens ekonomiska politik är en samlad strategi för att lösa såväl de långsiktiga som de kortsiktiga problem som redovisas i propositionens inledande avsnitt. Var för sig kan inte de åtgärder som föreslås lösa problemen men sammantaget lägger de grunden för en återhämtning i ekonomin och framtida stabil tillväxt. Den väg regeringen anvisar är den enda som kan återupprätta Sverige som industrination och komma till rätta med såväl de samhällsekonomiska som de statsfinansiella obalanserna. Detta är en förutsättning för att bevara och utveckla välfärden. En internationell konjunkturuppgång ger Sverige viss draghjälp men är inte lösningen på de ekonomiska problemen. Den politik som här beskrivs är nödvändig oavsett om vändpunkten i den internationella konjunkturen är nära förestående eller ej.

Ägandespridning och enskilt sparande

En marknadsekonomi bygger på privat företagsamhet. Privat ägande och därmed privat sparande är omistliga förutsättningar för ett fritt näringsliv och därmed för framgångsrika företag. Därför måste den ekonomiska politiken inriktas på att göra enskilt ägande och sparande lönsamt och attraktivt. Regeringen avser att stärka det enskilda ägandet, bl.a. genom förbättrat skydd i grundlagen. Beredningsarbetet för en sådan lagstiftning påbörjas inom kort.

Under november månad avser regeringen vidare att förelägga riksdagen en proposition rörande principer för privatisering av statligt ägda företag. Huvudmotiv för förslagen är att åstadkomma ökad ägandespridning. Förslag som möjliggör ökat privat ägande av bostäder kommer att föreläggas riksdagen.

Privata sparmedel och det enskilda ägandets ställning har inte respekterats till fullo. Politiken har varit alltför kortsiktig och grundad på statiska omfördelningsaspekter. Detta har på många sätt skadat tilltron till sparpolitiken. Till de negativa och osäkerhetsskapande åtgärder som vidtagits hör införandet av löntagarfonder och förslag om att använda AP-fonderna för att socialisera stora delar av svenskt näringsliv. Dit hör också den skattemässiga engångsskatten. Regeringen avser ersätta en sådan negativ

politik med en långsiktig, uppbyggande sparpolitik. Sålunda har regeringen dragit tillbaka propositionen AP-fonderna och lagt fram förslag om avveckling av löntagarfonderna (prop. 1991/92:36).

Hushållens sparande måste uppmuntras med generella ekonomiska medel. Det måste löna sig för den enskilde att göra det som är bra för hela samhället. Detta kräver både vissa generella skattesänkningar och - framför allt - en målmedveten inflationsbekämpning.

En förutsättning för att det skall löna sig att spara är att inflationen bringas under kontroll och att en långsiktigt trovärdig antiinflationspolitik förs. Den svenska inflationen är sedan några månader låg. Detta är främst en effekt av den svaga ekonomiska utvecklingen. Ett fortsatt konsekvent arbete för att hålla en låg inflationstakt även när den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen ökar är ett nödvändigt inslag i en sparstimulerande ekonomisk politik.

Skattereformen har medfört att hushållens negativa sparande, det vill säga låntagande, har upphört. Beskattningen av sparande är emellertid alltför hög. Sverige kan inte ha så höga skatter att kapital och företagande drivs ur landet.

De skatter som belastar sparande måste därför sänkas. Regeringen har redan förelagt riksdagen förslag om att omsättningsskatten på aktier tas bort (prop. 1991/92:34). I en separat skattepolitisk proposition (prop. 1991/92:60) lägger regeringen inom kort fram förslag om sänkt kapitalinkomstskatt och omedelbart slopande av förmögenhetsskatten på arbetande kapital. Det föreslås att hela förmögenhetsskatten avskaffas på några års sikt och att arvsbeskattningen sänks kraftigt. Den allmänna löneavgiften försvinner nästa år. De sociala avgifterna på individuella vinstandelar i företag föreslås tas bort.

En annan central aspekt på sparpolitiken är att hushållen känner sig förvissade om att sparmedlen inte går förlorade på en osäker kreditmarknad. För att eliminera en oönskad osäkerhet och anpassa det svenska kreditsystemet till EG avser regeringen att senare under mandatperioden lägga fram ett förslag med lagstiftning om insättarskydd för banksparande. I syfte att säkerställa att kreditmarknader och banksystemet fungerar har regeringen föreslagit att staten garanterar Nordbankens nyemission på drygt 5 miljarder kronor och tecknar sin andel därav samt att staten genom en garanti medverkar till en rekonstruktion av Första Sparbanken.

Ett viktigt mål för sparandepolitiken är att hushållen skall kunna ha ett sparkapital motsvarande den genomsnittliga årslönen för en industriarbetare. Detta skulle skapa ökat oberoende för enskilda individer gentemot myndigheter och arbetsgivare, och inför oväntade ekonomiska förändringar. De främsta sparmålen är den egna pensionen och bostaden. Det är därför särskilt viktigt att pensionssystem och bostadsfinansierings-system utformas så att sparandet uppmuntras.

Regeringen avser att inom kort tillkalla en särskild utredare för att närmare undersöka olika metoder för att stimulera sparandet. Regeringen kommer också att ta bort hinder och öka möjligheterna för boende att omvandla hyresrätt till bostadsrätt.

För att marknadsekonomi skall fungera krävs livskraftiga små och medelstora företag. Utvecklingskraften och mångfalden hos småföretag är oerhört viktiga för svensk ekonomi och för en sund konkurrens. En flora av småföretag sprider det ekonomiska inflytandet, motverkar maktkoncentration och kartellbildningar, samt främjar konkurrens.

I Sverige finns ca 390 000 företag (exklusive jord- och skogsbruk) och av dessa är mer än 99% småföretag. De utgör alltså en betydande del av näringslivet. De små privata företagen sysselsätter närmare en och en halv miljon människor.

Av största vikt för Sveriges ekonomiska utveckling under 1990-talet blir att små- och nyföretagandet får en renässans. Det är i dessa företag som de nya möjligheterna och de nya jobben finns. Det är nyföretagandet som måste bli ekonomins spjutspets mot framtiden.

Det är i de mindre företagen som en stor del av det nytänkande sker som leder till utveckling av produkter och produktionsprocesser, vilket i sin tur är en förutsättning för hela näringslivets framgång. De mindre företagen är en bra miljö för nya idéer. Av de mindre och medelstora företagen är den övervägande delen familjeföretag, där familjemedlemmarna är direkt engagerade i verksamheten. Ansvar och intresset för företagets framtid och det personliga risktagande det innebär att driva företag är av stor betydelse för näringslivets utveckling.

Många människor drivs av ambitionen att skapa något eget, att utveckla och pröva en idé. Den fria företagsamheten är därför viktig inte bara för ekonomin som helhet utan också för ett gott samhällsklimat där individerna får chans att pröva sina krafter och ta egna risker.

I praktiken är det för närvarande svårt att starta privata företag inom de verksamheter där den offentliga sektorn producerar tjänster. Oftast gäller det kvinnodominerade yrken inom vård och omsorg. Det är viktigt att släppa fram småföretagen också här. Det är av betydelse för alla människors valfrihet, inte bara de som då får chansen att starta eget, utan också alla konsumenter och offentliganställda som får chansen att välja alternativ till den offentliga sektorns tjänster och alternativ till dagens offentliga arbetsgivare. Regeringen kommer att lägga fram förslag bl.a. på grundval av konkurrenskommitténs betänkande och expertrapporter för att avskaffa hinder för privat företagande inom den skattefinansierade sektorn.

Regeringen lägger inom kort i en separat proposition fram en rad förslag som tillsammans innebär en kraftfull omläggning av näringspolitiken till gagn för ny- och småföretagandet. Förslagen innebär både sänkta skatter och avregleringar för de mindre företagen. Samtidigt föreslås i det följande att vissa selektiva branschstöd avvecklas. På så sätt förbättras företagens ekonomiska situation utan att konkurrensnedvidande branschstöd - som tenderat att frysa en existerande näringsstruktur i stället för att bidra till nödvändig förnyelse och omvandling - hämmar utvecklingen för vissa till förmån för andra.

Försörjningen av riskkapital har stor betydelse. Nystartade små företag

har svårt att hävda sig på aktiemarknaden. Det finns därför anledning att bl.a överväga en ordning där företag och privatpersoner kan lämna villkorslån, som är skattepliktiga för mottagaren och avdragsgilla för långgivaren. Regeringen återkommer i vår till riksdagen med ytterligare förslag till förbättrad riskkapitalförsörjning för de mindre och nystartade företagen. Dessa förslag kommer inte att ta sin utgångspunkt i statliga styrningar utan tvärtom basera sig på marknadsbedömningar av riskprojekt. Det statliga engagemanget på riskkapitalmarknaden skall successivt avvecklas och ersättas med mer marknadsinriktade former, där en bättre skattemässig behandling av enskilda personers placeringar i form av ägarkapital i småföretag kan utgöra ett alternativ.

Konkurrens och avreglering

Marknadsekonomi förutsätter förutom enskilt företagande också en effektiv och fungerande konkurrens.

Inom viktiga delar av den svenska ekonomin är konkurrensen otillräcklig och en serie av åtgärder krävs för att förbättra den. Europa-integrationen kommer att öka konkurrensen för många företag och branscher i Sverige. Redan EES-avtalets ikraftträdande 1993 innebär stora förändringar för branscher som vant sig vid att på sin hemmamarknad agera i skydd av nationella regleringar.

Regeringen avser att under våren 1992 lägga fram förslag om en ny och förstärkt konkurrensolitik. Förslagen kommer att vara inriktade på konkurrensfrämjande insatser som ger dynamik och effektivitet i såväl den privata som den offentliga sektorn. Förslagen kommer att omfatta skärpt konkurrenslagstiftning som avses träda i kraft den 1 juli 1992 och avregleringar av branscher som idag är så hårt styrda att konkurrensen i praktiken inte fungerar. Vissa delar av plan- och bygglagen verkar hämmande på den fria etableringsrätten. Plan- och bygglagen föreslås ändrad fr.o.m den 1 februari 1992. Ändringen innebär att näringsfrihet och konkurrens främjas.

Det tydligaste exemplet på konkurrensbegränsningar finns inom den offentliga sektorn, särskilt inom vård, omsorg och utbildning. Den offentliga sektorn skall reformeras och dess tjänsteproduktion utsättas för konkurrens. Förslag till lagändringar som undanröjer hinder för konkurrens i den offentliga sektorn kommer att läggas fram under 1992. Inom kort kommer regeringen att lägga fram förslag som ökar konkurrensen i offentlig upphandling.

Avskaffande av hinder för utländska investeringar leder till ökad konkurrens. Regeringen har nyligen beslutat att till lagrådets granskning överlämna förslag till upphävande av regler om utländska företagsförvärv och planerar att förelägga riksdagen en proposition i ärendet senare under hösten.

Den marknadsmässiga upphandlingen av kollektivtrafiken i länen har medfört inte oväsentliga kostnadssänkningar. De positiva erfarenheterna av denna avreglering bör tillämpas för att även i övrigt särskilja beställarrollen från utförarrollen.

Arbetet med att utreda förutsättningarna för konkurrens inom järnvägssektorn pågår.

Beträffande flygtrafiken anser regeringen att arbetet med att skapa en avreglerad marknad med konkurrens måste intensifieras. Regeringen har därför för avsikt att snarast klarlägga möjligheterna till ytterligare avreglerande steg inom inrikesflyget. Detta arbete måste ske med en utblick mot EGs flygmarknad, som Sverige kommer att vara en del av redan från år 1992 enligt det avtal i luftfartsfrågor mellan Sverige, Norge och EEG som nyligen förelagts riksdagen för godkännande.

Som ett led i avregleringspolitiken avser regeringen att förelägga riksdagen förslag om att avskaffa registret för fritidsbåtar. Regeringen avser vidare att snarast tillsätta en utredning angående ett slopande av det statliga monolet på kontrollbesiktningen av vägtrafikfordon.

Skattepolitik för tillväxt

Sveriges höga skattetryck är en viktig orsak till ekonomins försämrade utvecklingskraft. Politiken skall därför inriktas på en successiv sänkning av det totala skattetrycket. Sänkningarna skall ske på ett sådant sätt att ekonomins utvecklingskraft och konkurrenskraft stärks.

Som tidigare redovisats skapar dagens höga skatter snedvridningar i användningen av resurser. Ett viktigt skäl att sänka skatterna är därför att få ekonomin att fungera bättre. Dessutom ställer internationaliseringen och det framtida medlemskapet i EG krav på sänkta skatter. Preliminära bedömningar tyder på skattesänkingsbehov av i storleksordningen 10 miljarder kr. per år fram till mitten av 1990-talet.

Regeringen skall våren 1992 återkomma med en utförlig redovisning av skattepolitiken i perspektivet av EG-medlemskap.

Arbetet med att sänka skatterna skall påbörjas genast. De skatter som är mest skadliga skall sänkas först. Som redovisats ovan kommer regeringen inom kort att lägga fram förslag om sänkta skatter för sparande och företagande. Fler förslag kommer att presenteras successivt.

Med hänsyn till rådande obalanser både i samhällsekonomi och statsbudget måste skattesänkningarna finansieras med minskade utgifter. Sådana förändringar kräver en genomtänkt strategi där inte minst fördelningspolitiska effekter redovisas och beaktas.

Regeringen avser återkomma i budgetpropositionen med en utförlig sådan analys. Det står emellertid redan nu klart att starkt negativa effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen skulle uppkomma om nuvarande höga skatter på sparande och företagande kvarstod. Kapitalet skulle fortsätta att drivas ur landet, liksom företag och investeringar. Än fler arbetstillfällen skulle flyttas utomlands. Arbetslösheten skulle fortsätta att stiga, löntagarnas realinkomster skulle sjunka och grunden för välfärden undermineras. De största förlorarna av en sådan politik skulle bli de som i utgångsläget har låga inkomster och en svag position på arbetsmarknaden.

Preciserade förslag om den framtida skattepolitiken redovisas inom kort i en särskild proposition.

Det är glädjande att notera att prisökningstakten i den svenska ekonomin avtagit under senare tid. Tyvärr är dock den främsta orsaken till detta inte att vi undanröjt de grundläggande orsakerna till den höga inflationen, utan att den samlade produktionen minskar på grund av lågkonjunktur och strukturella obalanser. Icke desto mindre finns nu ett unikt tillfälle att åstadkomma en mer varaktig nedväxling av inflationstakten. Till detta kan den sänkning av mervärdesskatten på mat, turism och transporter som regeringen föreslagit bidra (prop. 1991/92:50).

En stram finanspolitik är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att uppnå detta angelägna mål. Historiskt har inflationstakten alltid varit lägre när finanspolitiken varit stram. Ofinansierade skattesänkningar är därför nu uteslutna.

Bestående underskott i de offentliga finanserna är inte acceptabelt. Detta bör vara en norm i den ekonomiska politiken. Under de närmaste åren måste försvagningen av de offentliga finanserna motverkas med all kraft med hänsyn till i första hand inflationsbekämpningen. På sikt kan situationen vara något annorlunda. När hushållen har byggt upp ett eget stabilt sparande är stora finansiella överskott i den offentliga sektorn vare sig önskvärda eller nödvändiga.

Penningpolitikens överordnade uppgift är att upprätthålla den fasta växelkursen. Finanspolitiken måste hållas stram för att vara förenlig med växelkurspolitiken. Normen att staten inte skall nettolåna i utländsk valuta ligger fast.

Förnyelse av lönebildningen

Nära förknippad med inflationsbekämpningen är frågan om hur lönebildningen fungerar. Under hela 1980-talet har arbetsmarknadens parter slutit avtal som inte haft täckning i produktivitet utvecklingen och därför tenderat att skapa svåra kostnadsproblem och konkurrensnackdelar för svenska produkter på de internationella marknaderna.

Den lägre inflationstakten i kombination med den nya inkomstskatteskalan och reallöneskyddet i skatteskalan skapar goda förutsättningar för att bryta denna trend. Om så inte sker nu finns en allvarlig risk för svåra problem när nuvarande avtalsperiod löper ut 1993. Det är därför viktigt att redan nu lägga grunden till de strukturförändringar som skall skapa de rätta incitamenten att avtal sluts på en samhällsekonomiskt ansvarsfull nivå.

Av avgörande betydelse är den fasta växelkursen och arbetet med det fortsatta samarbetet inom EMU. Detta förtydligar kraven på arbetsmarknadens parter liksom på att regeringen för en ekonomisk politik som lägger grunden för en förändrad och bättre fungerande lönebildning.

Regeringen avvisar statlig inkomstpöolitik. Statsmakternas uppgift är att skapa sådana villkor att parterna kan sluta samhällsekonomiskt motiverade avtal, inte att lägga sig i själva förhandlingarna. Den viktigaste förutsättningen är att det finns något reallöneökningstrymme alls att förhandla om.

Regeringen återkommer i budgetpropositionen med förslag till en bättre fungerande lönebildning. Redan nu slås emellertid fast att arbetsmarknadens parter själva måste bära konsekvenserna av för höga avtal.

Politik för en effektivare arbetsmarknad

Den ekonomiska kris som svensk ekonomi befinner sig mitt uppe i manifesterar sig på många sätt. Ett av de allvarligaste är den stigande arbetslösheten och de mycket snabbt stigande antalen varsel om uppsägningar. Sverige står inför den svåraste arbetslöshetskrisen sedan 1930-talet.

Arbetslöshet får aldrig bli ett medel i den ekonomiska politiken. Detta ställer krav på en aktiv arbetsmarknadspolitik. Den skall lindra arbetslöshetens sociala konsekvenser. Dessutom skall den skapa en bättre beredskap för den uppgång i sysselsättningen som kommer. Regeringen har för avsikt att utnyttja varje effektiv och ändamålsenlig del i den samlade arbetsmarknadspolitiska arsenalen, åtgärder som får arbetsmarknaden att fungera bättre och därmed också bidrar till inflationsbekämpningen. I detta syfte tillförs sysselsättningspolitiken ytterligare resurser. Möjligheterna att tidigarelägga nödvändiga investeringar i bland annat vägar och järnvägar kommer att tillvaratas.

Arbetsmarknadspolitiken har två huvudsyften. Dels skall den lindra effekterna av arbetslöshet för den enskilda individen och förbättra möjligheterna för denne att snabbt återvända till arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Dels skall den underlätta rörligheten och tillse att arbetssökande med rätt kompetens och arbetsgivare snabbt finner varandra så att inga trögheter uppstår. Det nuvarande arbetsförmedlingsmonopolet kommer att avskaffas.

Regeringen kommer inte att genomföra några industripolitiska räddningsaktioner för att hålla liv i företag som inte klarar marknadens krav. Erfarenheterna från 1970-talet visar att sådana insatser från statens sida normalt inte ger annat än ett mycket temporärt andrum, alltid kostar skattebetalarna stora summor och i många fall bidrar till att motverka en framtidsinriktad strukturomvandling och att frysa felaktiga industristrukturer.

Arbetsmarknadspolitiken skall stödja särskilt utsatta grupper som handikappade och ungdomar. För unga människor kan arbetslöshet vara dubbelt destruktivt. Enskilda individer förlorar tron på sin egen förmåga, tappar kunskaper som är viktiga för att kunna få ett nytt jobb och förlorar i värsta fall fotfästet på arbetsmarknaden. En sådan utveckling kan inte accepteras.

Infrastrukturen och utbildningsväsendet har under en följd av år blivit eftersatta. Den snabba offentliga utgiftexpansionen har istället kanaliseras till de stora bidragssystemen. Försummelser på infrastrukturens område hämmar tillväxtpöjligheterna i den svenska ekonomin. Regeringen avser därför att öka medelstillförseln till investeringar i bl. a. järnvägar och vägar. Som grund för investeringsbesluten bör i första hand ligga den analys som den statliga produktivitetsdelegationen nyligen presenterat.

Regeringen avser att återkomma med förslag om utbyggd infrastruktur. Investeringar i infrastruktur som ger hög avkastning kan finansieras av inkomster från försäljningen av statliga företag i kombination med en motsvarande höjning av hushållssparandet. Därvid måste också effekterna på samhällsekonomin beaktas. På så sätt uppnås flera angelägna syften samtidigt - staten skall inte driva företag, ägandet sprids och privatiseras och staten kan finansiera angelägna satsningar för vilka den bär det yttersta ansvaret.

Hög standard och kvalitet inom utbildning på alla nivåer och forskning utgör grundläggande förutsättningar för ekonomisk tillväxt. En tillväxtfrämjande ekonomisk politik kräver därför offensiva satsningar på utveckling av utbildningssystemet. Regeringen har för avsikt att föra en sådan utbildningspolitik att Sverige vid decenniets slut intar en tätt position i Europa.

För en dynamisk utveckling av högre utbildning och forskning krävs att universiteten ges en i förhållande till statsmakterna mer fristående ställning. Regeringen avser att föreslå att en del av avkastningen på det kapital som finns hos löntagarfonderna används för långsiktiga satsningar inom forskning och högre utbildning.

Fördelningsspolitik och regional balans

Regeringen lägger stor vikt vid en rättvis fördelning. Alla måste garanteras en grundtrygghet. Därför är en beslutsam kamp mot inflation och arbetslöshet viktig. Även i svåra tider måste utsatta och glömda grupper värnas. Det ställer stora krav på förmågan att prioritera. Arbetslöshet och inflation omfördelar inkomster och resurser på ett godtyckligt sätt, i regel bort från dem som är minst resursstarka. En rättvis fördelning måste därför bygga på en framgångsrik ekonomisk politik som skapar goda förutsättningar för företagande och sysselsättning i hela Sverige. Tillväxt, strukturomvandling och rörlighet är de faktorer som visat sig vara mest avgörande för en positiv utveckling av fördelning av ekonomiska resurser. En ekonomisk politik som leder till god tillväxt är således ytterst angelägen också från fördelningssynpunkt.

Inga omfördelningssystem eller bidrag kan i längden uppväga skillnaden mellan att ha ett arbete och att vara arbetslös. Därför måste fördelningsspolitiska effekter analyseras både i ett kortsiktigt statistiskt perspektiv och i ett långsiktigt, mera dynamiskt perspektiv, där hänsyn tas även till effekter på individens beteende av de olika åtgärderna. Som

framgått ovan fäster regeringen vikt vid fördelningspolitiska analyser av sådant slag. En utförlig redovisning kommer att ges i budgetpropositionen.

Inflationen omfördelar inkomster och förmögenheter mycket godtyckligt och orättvist. Historiskt har de med reala tillgångar och stora lån vunnit på inflationen medan t ex småsparare utan större skulder har blivit förlorare. En kraftfull antiinflationspolitik är därför av stor fördelningspolitisk betydelse.

Den ekonomiska tillväxten bör komma alla delar av vårt land till godo. Utbyggd infrastruktur och modern kommunikationsteknik minskar betydelsen av geografiska avstånd. Den produktionsförmåga som finns i alla delar av landet måste tillvaratas. Här spelar inte minst de små företagen en central roll. Bättre regional balans minskar risken för överhettningssituationer i tider av högkonjunktur och kan därvid också bidra till att hålla nere inflationen.

4.1. Inledning

De offentliga utgifterna uppgår till knappt 63% av den samlade produktionen i Sverige. Ungefär 1/3 av alla förvärvsarbetande är sysselsatta i offentlig verksamhet. De offentliga åtagandena är således av stor betydelse i den svenska ekonomin.

De offentliga systemen har byggts upp av många olika skäl, för att säkra rättstrygghet och försvar, för att bygga ut infrastrukturen och snabbt få en skola som omfattade alla, för att få till stånd god sjukvård och äldreomsorg i hela landet, för att garantera ersättning för inkomstbortfall vid sjukdom, ålderdom etc. Denna utveckling har förändrat det svenska samhället och förbättrat välfärden för medborgarna. Den har samtidigt haft många positiva effekter för samhällsekonomin.

Regeringen vill vidareutveckla denna generella välfärdspolitik.

Utvecklingen för emellertid också med sig problem. De offentliga systemen är inte sällan tungrodda och dyra. Effektiviteten och förmågan till förnyelse brister ofta, vilket framför allt är en följd av att inlagen av konkurrens är få. Samtidigt är valfriheten begränsad.

De offentliga transfereringarna (sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, arbetsskadeförsäkring, pensioner etc.) har ofta icke önskvärda effekter på ekonomin. De system som byggts upp är i en del fall så generösa att utgiftsutvecklingen hotar de offentliga finanserna och därmed balansen i samhällsekonomin. I flera av transfereringssystemen ökar utgifterna automatiskt i takt med bl.a. löne- och inflationsutvecklingen. I en del fall är systemens konstruktion sådan att den minskar medborgarnas motiv för arbete och sparande.

Negativa sociala effekter förekommer också. Utslagningen från arbetslivet har ökat under det senaste decenniet. En anledning till detta är att socialförsäkringssystemet inte konsekvent bidrar till att människors förankring i arbetslivet bibehålls. Regelsystemen har i en del fall t.o.m. direkt försvårat en återgång till arbetslivet. Så har t.ex. varit fallet inom arbetsskadeförsäkringen, där rehabilitering försvårats av de långa handläggningstiderna och den högre ersättningsnivån. Konsekvenserna för den enskilde blir mycket allvarliga när delar av välfärdssystemen konstruerats så att de dels inte uppnår sina sociala syften, dels hotar den produktion som är grunden för välfärden. Arbetslinjen skall hävdas.

En konsekvens av de omfattande offentliga åtagandena är att skattestrycket, mätt t.ex. som skatters och avgifters andel av BNP, är högre i Sverige än i något annat OECD-land. Skillnaderna är mindre om andra beräkningssätt används, men problemen med det höga skattestrycket är likväl betydande. Skatter driver normalt in kilar mellan det som är lönsamt för individer och företag och det som är lönsamt för samhället som helhet. Därmed uppstår samhällsekonomiska förluster. En skattefinansierad ökning av de offentliga utgifterna är motiverad endast om nyttan överstiger summan av skattehöjningen och de indirekta merkostnaderna till följd av ökade snedvridningar i ekonomin.

Det är mot denna bakgrund - och mot bakgrund av de ökade krav att begränsa de offentliga utgifterna som följer med internationaliseringen och närmandet till EG - som man skall se de förslag till åtgärder som presenteras i följande avsnitt. Förslagen utgör ett första steg i en politik för att återställa balansen i den svenska ekonomin och bidra till ekonomins framtida växtkraft. Ytterligare förslag med denna inriktning kommer att presenteras i budgetpropositionen.

Resursutnyttjandet i ekonomin förbättras om enskilda och företag ges större möjligheter att själva förfoga över sina tillgångar. Av samma skäl måste detaljstyrningen av myndigheter och kommuner minska. Den offentliga verksamheten måste utsättas för ökad konkurrens. Företagens skatter skall sänkas parallellt med att ett antal olika stöd till företagssamheten dras in. I vissa socialförsäkringar bör självrisker införas. De stora transfereringssystemen måste utformas så att de både uppfyller högt ställda fördelningsambitioner och bidrar till att stimulera den ekonomiska tillväxten.

4.2 Långsiktig utgiftsstrategi

Regeringen har i det föregående framhållit att det i de offentliga utgiftssystemen finns inslag som tenderar att öka vissa utgifter i snabbare takt än den totala inkomstutvecklingen i samhället. Regeringens prövning av de offentliga utgifterna kommer att utgå från en strategi som innebär att utgifterna skall minska som andel av landets samlade produktion. Inom ramen för en stram finanspolitik skall skattetrycket sänkas för att utvecklingskraften i ekonomin skall återvinnas.

En sänkning av utgifterna måste ske parallellt med att skatterna sänks. Om utgifterna *inte* skulle sänkas i motsvarande grad blir effekterna på den reala ekonomin försvagade offentliga finanser. Detta skulle med ett i nuvarande situation lågt privat sparande i sin tur innebära inflationstryck och stigande räntor med åtföljande negativa effekter för investeringar, ekonomisk tillväxt och välfärd.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att en *långsiktig strategi för de offentliga utgifterna läggs fast*. Förslaget om en utgiftsstrategi bygger på övertygelsen att det behövs en systematisk och långsiktig plan för att minska de offentliga utgifterna som andel av BNP.

Målen för utgiftsstrategin skall vara *långsiktiga*. Den strategi som föreslås bör avse resten av 1990-talet. Utgiftsutrymmen och besparingskrav bör läggas fast för en treårsperiod i taget. Det är viktigt att poängtera att det bör vara en rullande process med årliga avstämningar. Stabiliseringspolitiska överväganden bör inte beaktas när målet fastställs, eftersom långsiktigheten då skulle gå förlorad. Däremot kan de påverka vägen dit vad avser t.ex. val och kombinationer av olika åtgärder och val av tidpunkt. Regeringen har för avsikt att varje år för riksdagen redovisa effekterna av utgiftsstrategin och de korrigeringar som årligen kan behöva göras.

För att skattetrycket skall kunna minskas i önskvärd utsträckning kommer betydande utgiftsnedskärningar att behöva göras. Det kan endast

åstadkommas genom *strukturella* ingrepp, framför allt i de stora transfereringssystemen men också i konsumtionsutgifterna. Sådana ingrepp kan bara göras efter väl genomförda analyser av stabiliserings-, allokerings- och fördelningseffekter. Utgiftsstrategin bör omfatta hela den offentliga sektorn och sparkraven kan därmed komma att beröra även kommunerna och socialförsäkringssystemet.

En utgiftsstrategi med det klara och långsiktiga målet att sänka budgetens löpande utgifter bör också kunna medverka till att skapa ett ökat utrymme i den offentliga sektorn för investeringar. Detta är nödvändigt för att på sikt nå en stabil och hög tillväxt. Ökade utgifter i samband med ett EG-medlemskap utgör också motiv för en långsiktighet i utgiftspolitik.

En långsiktig strategi för de offentliga utgifterna kräver tre viktiga ställningstaganden:

1. Att bedöma den långsiktiga utgiftsutvecklingen. Bedömningen bör ta sin utgångspunkt i behovet att sänka skattetrycket för att förbättra ekonomins funktionssätt och åstadkomma ett i förhållande till omvärlden konkurrenskraftigt skattesystem.
2. Att fastställa det totala utgiftsutrymmet och fördela detta dels över tiden, dels enligt politiska prioriteringar på sektorer. Därmed krävs även ett ställningstagande till inom vilka områden besparingar skall ske.
3. Att genomföra processen varje år, göra avstämningar och därmed bestämma utgiftsutrymme för en ny treårsperiod.

Långtidsbudgetens beräkningar bör tas som utgångspunkt för att fastställa det totala utgiftsutrymmet. Långtidsbudgeten visar vilka konsekvenser redan fattade beslut och gjorda åtaganden får för inkomster och utgifter under den kommande femårsperioden.

Under den närmaste treårsperioden bör politiken rörande de offentliga utgifterna ta sin utgångspunkt i de krav på anpassningar av skattesystemet som följer av den internationella integrationen. Av vad som tidigare sagts framgår att stora skattesänkningar kommer att bli nödvändiga under de närmaste åren. Detta innebär inte att utgiftsminskningar skulle vara motiverade uteslutande av detta skäl. De behövs också för att gradvis förbättra ekonomins funktionssätt och återskapa dess växtkraft.

Minskningen av statens utgifter skall för budgetåret 1992/93 uppgå till mellan 10 och 15 miljarder kr. Utgiftsminskningarna för följande år bör vara av samma storleksordning.

4.3 Kommunerna

Kommuner och landsting har i dag ett långtgående ansvar för att människornas behov av barnomsorg, skola, hälso- och sjukvård, äldreomsorg m.m. tillfredsställs på ett bra och effektivt sätt. Den kommunala sektorn förfogar nu över mer än en femtedel av samhällets

totala resurser och kommunernas utgifter motsvarar ca 30% av de offentliga utgifterna. Det betyder att utvecklingen inom den kommunala sektorn har stor betydelse för utvecklingen av den offentliga sektorn och också för den svenska ekonomin. Det betyder också att den kommunala sektorn måste inordnas i den långsiktiga utgiftsstrategi som regeringen lägger fast.

Den kommunala verksamheten har under 1980-talet expanderat snabbare än vad det från samhällsekonomiska utgångspunkter funnits utrymme för. Riksdagen har vid upprepade tillfällen under 1980-talet uttalat att den årliga kommunala volymökningen måste begränsas till 1 %. Den genomsnittliga volymökningen har under denna period blivit högre än 2 % per år, även om ökningsstakten under senare delen av perioden legat på en något lägre nivå.

Den kommunala sektorn har sedan mitten av 1980-talet haft ett negativt finansiellt sparande. Underskottet har motsvarat omkring 2 % av sektorns totala utgifter. Samtidigt har kommunernas nettosparande (dvs. det inom sektorn genererade finansiella utrymmet för nettoinvesteringar) successivt minskat och beräknas till och med vara negativt år 1990.

Underskottet år 1990 kan förklaras med att sektorns uppgifter och åtaganden successivt har ökat utan att kommuner och landsting samtidigt har effektiviserat sin verksamhet i tillräcklig omfattning. En annan väsentlig förklaring till underskottet 1990 är att kommunalskatten utbetalas från stat till kommun med två års eftersläpning. De kraftiga kostnadsökningarna till följd av träffade löneavtal kunde då inte finansieras med lika snabbt ökande kommunalskatteinkomster. Mot denna bakgrund höjdes kommunalskatten år 1990 med i genomsnitt 36 öre per skattekrona och fastigheter och mark såldes till ett värde av 8,7 miljarder kr.

Nu har situationen förändrats. Utgiftsökningarna begränsas till följd av relativt sett låga lönekostnadsökningar. Samtidigt ökar inkomsterna kraftigt när kommuner och landsting 1991 och 1992 får del av den kraftiga ökningen av de beskattningsbara inkomsterna under 1989 och 1990. Skattestopp råder för 1992. Ökningen av den kommunala konsumtionen exkl. sysselsättningsåtgärder, beräknas understiga 1 % år 1991 och 0,5 % år 1992. För åren 1991 t.o.m. 1993 förväntas den kommunala sektorn redovisa ett positivt finansiellt sparande. Åren 1992 och 1993 förutses överskotten bli mycket betydande. Enligt den bedömning som gjordes i långtidsbudgeten kan stora underskott åter väntas i mitten på 1990-talet.

Åtgärder inför 1993

Kommuner och landsting måste bidra till att lägga grunden för en ny period av tillväxt, företagande och utveckling i Sverige. För att tillväxten skall kunna öka måste de reala resurserna i första hand tillföras den konkurrensutsatta sektorn. Regeringens bedömning är därför att den kommunala sektorn inte kan tillåtas expandera under 1992 och 1993.

Det är regeringens och riksdagens uppgift att ge sektorn de nya

förutsättningar som behövs för att en förnyelse, omstrukturering och omprövning av verksamheten skall kunna genomföras.

Välfärdspolitikens nya inriktning kommer i hög grad att påverka den kommunala sektorn. Det gäller t.ex. valfriheten inom barnomsorgen, äldreomsorgen och skolan. Åtskillnaden mellan offentlig kontroll och finansiering å den ena sidan och en fri produktion med enskilda, kooperativa och offentliga producenter å den andra kommer att vara en grundläggande princip för förnyelse av de olika välfärdssystem som kommuner och landsting har ansvar för.

Den kommunalekonomiska kommittén kommer i början av december att presentera sitt betänkande. Enligt sina direktiv skall kommittén redovisa sådana förslag att den kommunala verksamheten kan anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna. Kommittén skall också utarbeta ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting.

Efter att kommittén har framlagt sitt betänkande kommer regeringen att föreslå att ett mer generellt statsbidragssystem införs fr.o.m. 1993. Konkurrens skall också införas och stimuleras i den kommunala sektorn. Enskilda initiativ skall uppmuntras. Privata alternativ och entreprenader bör få en mer framskjuten roll. I princip bör alla offentliga verksamheter som inte innehåller myndighetsutövning utsättas för ökad konkurrens. Hyresgästerna i de kommunala bostadsföretagen bör ges möjlighet att friköpa sina lägenheter.

Den kommunala utdebiteringen får inte höjas. Den föregående regeringen och företrädare för kommun- och landstingsförbunden har tidigare träffat en överenskommelse om ett frivilligt skattestopp. Regeringen kommer att ta ställning till formerna för att anpassa den kommunala verksamheten till de samhällsekonomiska förutsättningarna i anslutning till behandlingen av kommunalekonomiska kommitténs betänkande. Däri ligger bl.a. att pröva frågan om en förlängning av det kommunala skattestoppet. Regeringen kommer vid ett senare tillfälle att föreslå att kommunernas inkomster år 1993 minskas, i förhållande till det utfall nu gällande regler skulle ge. Enligt de beräkningar som gjordes i årets långtidsbudget och de kalkyler som är bilagda denna proposition kommer den kommunala sektorn att redovisa ett stort finansiellt sparande åren 1992 och 1993. Regeringen bedömer att indragningen bör uppgå till 5-10 miljarder kr. år 1993.

Omfattande förändringar skall under de närmaste åren genomföras i de regelsystem som styr den kommunala verksamheten. Därmed skapas möjligheter för de kommuner som aktivt vill rationalisera och effektivisera sin verksamhet. På längre sikt är det önskvärt med en sänkning av kommunalskatten. Med hänsyn till stagnationen i den svenska ekonomin och behovet av att åstadkomma ett mer konkurrenskraftigt skattesystem måste dock en sänkning av andra skatter ges företräde.

Åtgärder inför år 1992

Vad som hittills föreslagits är åtgärder avsedda att i första hand bidra till en effektivare kommunal service och till att begränsa tillväxten i den

skattefinansierade kommunala verksamheten. Regeringen har därutöver funnit det angeläget att skyndsamt föreslå några lagändringar som direkt påverkar kommuner och landsting.

I syfte att *förhindra att vissa kommuner vid en ökning av skatteunderlaget får betala mer i skatteutjämningsavgift än vad skatteinkomsterna ökar*, föreslår regeringen att lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift ändras. Ändringen innebär att den särskilda skatteutjämningsavgiften blir högst 10 kr. per skattekrona. Därmed kommer det sammanlagda uttaget av allmän och särskild skatteutjämningsavgift inte att överstiga kommunens utdebitering.

I syfte att *utjämna de kortfristiga likviditetssvängningarna på penningmarknaden* föreslår regeringen vidare att utbetalningsdag för kommunal-skattemedel ändras något. För närvarande gäller att skattemedel skall utanordnas den 20 i månaden. Regeringen föreslår att lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m., ändras så att skattemedel i stället utanordnas den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden varvid dag som enligt lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämfställs med allmän helgdag inte skall medräknas.

Upprättade lagförslag

Inom finansdepartementet har upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuners och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
2. lag om ändring i lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift.

Förslagen är av så enkel beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4.4 Barnbidrag och studiebidrag

Det statsfinansiella läget har försämrats snabbt. Regeringen har nyligen föreslagit betydande ökning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna i syfte att lindra effekterna av den snabbt stigande arbetslösheten. Det är därför nödvändigt att i största möjliga utsträckning undvika andra ökning av statens utgifter. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den tidigare av riksdagen beslutade barnbidragshöjningen framflyttas till den 1 januari 1993. Därmed är det naturligt att också föreslå riksdagen att den beslutade höjningen av studiebidragen på samma vis framflyttas till den 1 januari 1993. Varken barnbidraget eller studiebidraget förändras således under kalenderåret 1992. Detta innebär att statsbudgeten 1991/92 och 1992/93 förstärks med totalt 2,2 miljarder kr.

För barnfamiljerna innebär naturligtvis en utebliven höjning av barn- och studiebidragen en försämring av köpkraften jämfört med om besluten låg fast. Under 1992 sker emellertid en snabb förstärkning av hushållens disponibla inkomster bl.a. till följd av sänkningen av mervärdeskatten,

inflations- och reallöneskyddet i skatteskalorna samt återbetalningen av det obligatoriska tillfälliga sparandet. Regeringen avser också återkomma till riksdagen med förslag om ersättning till ensamstående föräldrar med barn för den avskaffade skattereduktionen på 1 800 kr.

Upprättade lagförslag

Inom socialdepartementet har upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1991:486) om ändring i lagen (1991:233) om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag,
2. lag om ändring i lagen (1991:234) om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag,

Vidare har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till

3. lag om ändring i lagen (1991:924) om ändring i studiestödslagen (1973:349).

4.5 Pensionssystemen

Regeringen angav i regeringsförklaringen sin avsikt att på grundval av remissvaren på pensionsberedningens betänkande tillsätta en parlamentarisk arbetsgrupp för att behandla ATP-systemet och frågor i anslutning till detta. Arbetet bör vara inriktat på att stärka pensionssystemet.

Problem med nuvarande pensionssystem

De offentliga pensionssystemen griper djupt in i flera av samhällsekonomins viktigaste funktioner. De har bl.a. en avgörande betydelse för sparande, kapitalbildning och arbetskraftsutbud. Därmed påverkar de i hög grad den ekonomiska tillväxten och välfärden för både nuvarande och framtida generationer. Också för de offentliga finanserna spelar pensionssystemen en avgörande roll.

De nuvarande pensionssystemen medför flera olika typer av problem. Dessa skärps några år in på nästa sekel då den demografiska utvecklingen leder till en långsammare tillväxt i befolkningen i arbetsför ålder, samtidigt som kraven på överföringar från yrkesaktiva till äldre i form av bl.a. pensioner, äldreomsorg och sjukvård ökar.

Ett av problemen är att möjligheterna att finansiera pensionsutfästelserna inom ramen för ett oförändrat avgifts- och skattetryck är starkt beroende av den ekonomiska tillväxten. En god och stabil ekonomisk tillväxt förutsätter i sin tur bl.a. ett högt och stabilt sparande och ett ökande arbetskraftsutbud.

Sparande till ålderdomen är ett av de naturligaste motiven för sparande. Sedan ATP-systemet infördes har motiven för enskilt sparande minskat. Det totala sparandet är idag för lågt för de omfattande investeringsbehov som finns. Pensionsberedningens betänkande visar att AP-fondens bidrag till sparandet successivt minskar under 1990-talet. Det är därför angeläget

att utveckla ATP-systemet så att det stimulerar till ökat enskilt sparande samtidigt som andra sparstimulerande åtgärder vidtas.

Ytterligare en faktor som talar för ett reformerat pensionssystem är det svaga sambandet mellan avgifter och förmåner i dagens ATP-system. Det får bl.a. negativa effekter på arbetskraftsutbudet. Kritik har t.ex. framförts mot att ATP-avgifter tas ut även för inkomstdelar som inte ger någon rätt till motsvarande pensionsförmåner. Denna kritik gäller också det faktum att 15- och 30-årsreglerna vid beräkning av ATP innebär att endast inkomsterna under ett relativt begränsat antal år påverkar den slutliga pensionen för en ATP-pensionär. Eftersom övriga pensionspoäng inte påverkar pensionen utgör avgiftsuttaget i dessa sammanhang en ren skatt.

Produktivitet utvecklingen påverkas också av pensionssystemets konstruktion. Om den ekonomiska tillväxten blir så låg som den varit under de senaste decennierna och om inga förändringar i utgiftsbesparande riktning görs i det nuvarande systemet kräver det höjda pensionsavgifter. Det innebär i praktiken ett ökat skatteuttag, vilket inte är förenligt med regeringens målsättning att sänka skattetrycket. Det skulle på sikt försvåra finansieringsproblemet eftersom ett högre skattetryck negativt påverkar tillväxten.

Utgångspunkter för förändringar

Den förra regeringen redovisade följande utgångspunkter för en reformering av pensionssystemet bl.a. i 1991 års finansplaner:

- En första utgångspunkt är att beslut rörande pensionssystemet måste vara *långsiktiga och präglas av stabilitet*. Detta för att de som nu är i yrkesaktiv ålder skall ha möjlighet att anpassa sig till nya förutsättningar och ha en reell möjlighet att påverka sin situation.

- En andra utgångspunkt för reformarbetet på pensionsområdet är *behovet av ett högre långsiktigt sparande*. För att stimulera till ett högre sparande behövs ett större inslag av fonderat pensionssparande i mer individuella och försäkringsmässiga former än vad som är fallet i AP-fonderna.

- En tredje utgångspunkt för förändringar i pensionssystemet är att det skall *stimulera till ökat arbete* och därmed till den ekonomiska tillväxt som är nödvändig bl.a. för att finansiera pensionerna. Genom att en större andel av de samlade inkomsterna under den förvärvsaktiva åldern läggs till grund för pensionsförmånerna stärks motiven för arbete.

Regeringen instämmer i dessa resonemang. De förändringar som genomförs bör också bidra till ett starkare samband mellan avgifter och förmåner. Detta är ett sätt att *minska det faktiska skattetrycket och att lindra finansieringsproblemen* i det nuvarande pensionssystemet.

- En bred kartläggning av pensionärernas levnadsvillkor bör ske. I det sammanhanget bör möjligheterna att höja grundpensionen utredas.

Det finns också starka skäl att överväga en successiv återgång till den tidigare pensionsåldern om 67 år. I detta sammanhang finns skäl att beakta både att medellivslängd och hälsotillstånd har förbättrats avsevärt

sedan reglerna för ATP lades fast och att den faktiska genomsnittliga pensionsåldern, bl.a. till följd av omfattande förtidspensioneringar, har reducerats till ca 62 år. En sådan reform skulle på sikt öka sparandet i ekonomin. Samtidigt skulle arbetskraftsutbud och tillväxt stimuleras. Dessutom minskar finansieringsproblemen. En förändring av detta slag bör genomföras etappvis.

Vad som här anförts bör utgöra utgångspunkten för det arbete med att reformera pensionssystemet som nu inleds inom kort. Regeringen eftersträvar bred politisk förankring i arbetet med att reformera pensionssystemet.

4.6 Sjukförsäkringen

Utgifterna i bl.a. sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna har ökat i takt med löne- och inflationsutvecklingen och som en följd av högre sjukfrånvaro och vad gäller arbetsskadeförsäkringen en mer generös praxis. Vissa åtgärder för att dämpa utgiftsexpansionen har vidtagits såsom sänkta kompensationsnivåer i sjukförsäkringen och en aktiv rehabilitering. De problem som finns i form av långa sjukskrivningar, ett kraftigt ökat antal förtidspensioneringar och utslagning på arbetsmarknaden är dock långtifrån lösta.

För att komma till rätta med problemen och samtidigt begränsa den offentliga utgiftstillväxten krävs förändringar bl.a. i sjukförsäkringen. Inriktningen bör vara att skapa ett system som är rättvist. Samtidigt skall systemet, i enlighet med de principer som tidigare fastlagts, innehålla en viss självrisk för både arbetsgivare och arbetstagare. Därmed uppmuntras åtgärder som leder till minskad frånvaro och sjukdom.

Det s.k. ohälsotalet ökade under 1980-talet med ca 8 dagar till 46,6 dagar 1989. På senare tid har ett antal åtgärder vidtagits för att dämpa den motsvarande utgiftsexpansionen. År 1990 hade ohälsotalet fallit till 46,0.

Kompensationsnivåerna inom sjukpenningförsäkringen sänktes den 1 mars 1991 med 25 % de tre första dagarna och med 10 % dag 4-90. Vidare införs den 1 januari 1992 ett system med 14 dagars sjuklöneperiod, vilket bl.a. kommer att innebära ett ökat ansvar och ekonomiskt intresse för arbetsgivarna att förbättra arbetsmiljön och arbetsvillkoren för de anställda. Samtidigt genomförs en rad förbättringar vad gäller den enskildes möjlighet till rehabilitering och arbetsgivarens ansvar för rehabilitering. En rehabiliteringsersättning på 100 % införs och försäkringskassorna får ett tydligt samordningsansvar.

Ökningstrenden för sjukfrånvaron och ohälsotalet verkar nu vara på väg att brytas. Regeringens mål är att återföra ohälsotalet till samma låga nivå som i början av 1980-talet. Ohälsotalet var år 1983 37 dagar. Under en stor del av 1970-talet var ohälsotalet i huvudsak konstant runt 39 dagar.

Regeringen avser att låta utreda frågan om en bättre fungerande sjukförsäkring och införande av karensdagar eller andra åtgärder för att åstadkomma minskade utgifter på omkring 5 miljarder kr. Utredaren skall

ha slutfört sitt uppdrag så att förändringarna kan genomföras senast den 1 januari 1993.

De förslag som läggs skall beröra olika grupper på ett likartat sätt och förenas med ett "högkostnadsskydd" för personer med särskilda hälsoproblem. I utredningsuppgiften skall vidare ingå att stämma av förslag om karensdagar med de åtaganden Sverige har enligt internationella konventioner.

4.7 Arbetsskadeförsäkringen

Kostnaderna för arbetsskadeförsäkringen har ökat kraftigt under det senaste årtiondet. Under perioden 1985-1990 ökade utgifterna från 1,8 miljarder kr. till 9,8 miljarder kr per år.

Det är främst två faktorer som påverkat den kraftiga ökningen av utgifterna. Antalet ärenden för prövning har ökat från drygt 64 000 år 1985 till ca 114 000 år 1990. Vidare har arbetsskadebegreppet fått en alltför vid tolkning genom en generös rättspraxis.

Den ökade ärendemängden har medfört administrativa påfrestningar för försäkringskassorna som trots resurstillskott ändå inte har kunnat avgöra ärendena i den takt som de kommer in. Riksdagens revisorer har framhållit att väntan på beslut samt arbetsskadeförsäkringens högre ersättningsnivå utgör ett hinder i rehabiliteringsarbetet. Den anställde önskar i många fall få arbetsskadan prövad innan han är beredd att medverka i en rehabilitering.

Det är djupt otillfredsställande att arbetsskadeförsäkringen anses utgöra ett hinder i rehabiliteringsarbetet. Vidare inger utvecklingen av försäkringens kostnader och det växande underskottet i arbetsskadefonden oro. Regeringen avser att skyndsamt ge direktiv för en genomgripande översyn av hela arbetsskadeförsäkringen. Härvid skall bl.a. prövas möjligheten att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring för arbetsskador för arbetsgivarna. Ett sådant system skulle kunna bidra till att stimulera företagen att förbättra sina arbetsmiljöer och på så vis förebygga arbetsskador. I samband härmed kommer även förutsättningarna för ett avgiftsuttag som differentieras med hänsyn till arbetsskaderiskerna att prövas. Arbetsskadebegreppet skall också ses över och stramas upp. Kommittén skall ha slutfört sitt uppdrag så att de nya bestämmelserna kan träda i kraft den 1 januari 1993.

Regeringen kommer senare denna dag att föreslå en förlängning av samordningstiden i arbetsskadeförsäkringen dvs. den tid under vilken samma ersättning utgår, oberoende av orsaken till frånavron, från 90 till 180 dagar fr.o.m. 1 januari 1992. Därmed minskar utgifterna för arbetsskadeförsäkringen med 140 milj.kr. på helår. En sådan förlängning av samordningstiden begränsar försäkringens negativa effekter på rehabiliteringen. Om det står klart att arbetsskadeprövning inte blir aktuell förrän tidigast sex månader efter det att skadan visat sig, samtidigt som försäkringskassan innan dess kan erbjuda rehabilitering med en ersättning på samma höga nivå som arbetsskadesjukpenningen, bör motivationen för rehabilitering öka i väsentlig grad.

Lönebildningen bör ske i fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Det innebär att arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar för samhällsekonomin. Statsmakterna skall inrikta sig på att skapa goda förutsättningar för en löneutveckling som är förenlig med ekonomisk tillväxt och samhällsekonomisk balans. De institutionella ramarna för lönebildningen måste vara sådana att konsekvenserna för arbetsmarknaden och ekonomin i stort av slutna avtal är tydliga för parterna.

Löneökningar som försvagar konkurrenskraften leder till ökad arbetslöshet. Därmed ökar samhällskostnaden för både aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och för arbetslöshetsersättning. Exempelvis beräknas kostnaderna för arbetslöshetsersättningar innevarande budgetår överstiga fjolårets med närmare 60 %.

Arbetsmarknadens parter bör i större utsträckning själva få bära ansvaret för alltför stora löneökningar. Staten bör emellertid indirekt underlätta avtalsförhandlingarna, t.ex. genom att ändra arbetslöshetsförsäringen så att parterna får ekonomiska incitament för att motverka för höga avtal som urholkar konkurrenskraften.

I det nuvarande systemet för arbetslöshetsförsäkring utbetalas till arbetslöshetskassorna ett statsbidrag som utgör 100 % av utbetalad arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna har ålagts att till staten betala en avgift för finansieringen av kostnaderna för arbetslöshetsersättningarna. Varje arbetslöshetskassa skall för varje medlem som finns i kassan vid utgången av det senaste förflutna verksamhetsåret betala ett belopp som motsvarar 35 % av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen i arbetslöshetskassan. Denna avgift benämns finansieringsavgift eller i dagligt tal egenavgift.

Medlemmarnas avgifter till arbetslöshetskassorna skall täcka nämnda finansieringsavgift, en särskild utjämningsavgift samt kassornas administrationskostnader.

Med finansieringsavgiften finansieras endast en mindre del av den arbetslöshetsersättning som arbetslöshetskassorna betalar ut under ett verksamhetsår. År 1990 finansierade medlemmarna i samtliga arbetslöshetskassor i genomsnitt 7,7 % av den utbetalade arbetslöshetsersättningen. Varje medlem betalade i genomsnitt år 1990 en finansieringsavgift om 140:70 kr. per år.

Finansieringsavgiften är oberoende av arbetslöshetsens omfattning. Detta innebär att när arbetslöshetskassornas utbetalningar ökar på grund av stigande arbetslöshet minskar den andel av utbetalad arbetslöshetsersättning som finansieras via finansieringsavgiften. Vid sjunkande arbetslöshet blir förhållandet det motsatta.

I 1990 års kompletteringsproposition (prop. 1989/90:150) föreslog den dåvarande regeringen en fördubbling av egenavgiften från 5 % till 10 %.

Regeringen föreslår nu att finansieringsavgiften i arbetslöshetsförsäringen skall uppgå till ett belopp som motsvarar 70 % av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalda dagpenningen i arbetslöshetskassan. Den föreslagna fördubblingen av finansierings-

avgiften är endast ett första steg mot en större reformering av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att skyndsamt lägga förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utredningen skall vidare föreslå hur de försäkrade själva skall kunna stå för en större andel av finansieringen. Om en sådan förändring av nuvarande principer för arbetslöshetsförsäkringen kan genomföras under 1992 går det att undvika ytterligare höjningar av finansieringsavgifterna från den 1 januari 1993.

Den nu föreslagna förändringen av finansieringsavgiften kan träda i kraft den 1 januari 1992. För arbetslöshetskassorna kan det emellertid medföra problem om förändringen träder i kraft så snart. Ett flertal kassor kan vara i behov av att höja sina medlemsavgifter, vilket förutsätter att föreningsstämmor sammankallas. Därför bör kassorna ges ett skäligt rådrum för att kunna vidta de åtgärder som höjningen av finansieringsavgiften föranleder. Regeringen föreslår därför att uppbörderna av den nya högre finansieringsavgiften skall ske på ett sådant sätt att arbetslöshetskassorna åläggs att betala den högre finansieringsavgiften fr.o.m. den 1 januari 1992, men att uppbörderna av själva höjningen av finansieringsavgiften för januari, februari och mars sker först i april månad 1992. Genom förslaget tillförs arbetsmarknadsfonden ca 600 milj. kr. per år.

Förslaget förutsätter ändring i 57 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. Lagändringen bör träda i kraft den 1 januari 1992. Med hänsyn till att riksdagen tidigare i år beslutat om ändringar i samma lag som skall träda i kraft den 1 januari 1992 (prop. 1990/91:160, AU 24, rskr. 306, SFS 1991:744) förutsätter förslaget en ändring i lagen (1991:744) om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.

Lagförslaget faller inom lagrådets granskningsområde. Förslaget är emellertid av sådan beskaffenhet att regeringen anser att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Upprättade lagförslag

Inom arbetsmarknadsdepartementet har upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1991:744) om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.

4.9 Förändringar i bostadspolitiken

Regeringen har lagt förslag om att slopa ett antal kostnadshöjande bestämmelser för bostadsbyggandet. Förslaget att bidragstiden för räntebidrag skall räknas från husets färdigställande - och inte som för närvarande från bostadslånets utbetalning - kommer att minska produktionskostnaderna med 5-10 %. Effekterna blir störst i storstadsregionerna. För att underlätta byggandet avvecklas markvillkoret, den kommunala bostadsanvisningsrätten, produktionskostnadsprövningen och konkurrensvillkoret. Kommunernas inflytande över bostadsbyggandet kan fortsättningsvis utövas på ett tillfredsställande sätt genom gällande planlagstift-

ning. Sammantaget bör dessa åtgärder kunna leda till betydande kostnadssänkningar för bostadsbyggandet.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de betydande behov av utgiftsneddragningar som föreligger föreslår regeringen att procentsatsen för investeringsbidraget sänks från 9,3 % till 3,1 %, vilket beräknas motsvara minskade utgifter i statsbudgeten på ca 3 miljarder kr. I avvaktan på riksdagens beslut kommer regeringen i annat sammanhang att besluta att bestämmelserna i förordningen (1990:1369) om statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder ändras så att bidrag för ändamålet fr.o.m. den 5 november 1991 tills vidare bara får beviljas i ärenden i vilka ansökan kommit in till kommunen före nämnda dag. På sikt bör inriktningen vara att investeringsbidragen helt avvecklas. Denna fråga bör dock behandlas tillsammans med utformningen av ett nytt förslag till en långsiktig lösning av bostadsfinansieringen. En proposition om bostadsbyggandets finansiering skall läggas fram under 1992 med sikte på att de förändringar i bostadsfinansieringen som föreslås skall träda i kraft under 1993.

Omständigheten att ett EES-avtal nu har träffats innebär att boverket före den 1 januari 1993 måste ha sett över verkets nybyggnadsregler för att säkerställa att de inte i något avseende står i konflikt med bl.a. EGs byggvarudirektiv. I samband därmed bör verket också så långt det är möjligt med hänsyn till aktuella förutsättningar i fråga om producentansvar m.m. kraftigt förenkla bestämmelserna med inriktning på att konsekvent utforma dem som funktionskrav. Regeringen avser att lämna ett särskilt uppdrag med denna innebörd. Förenklingar av nybyggnadsreglerna bör göra det möjligt att ytterligare begränsa produktionskostnaderna.

4.10 En ny näringspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att återvinna utvecklings- och tillväxtkraften i svensk ekonomi. Avgörande för näringslivets utveckling och förnyelse är att den generella ekonomiska politiken ger ett bra klimat för företagande i Sverige. För att åstadkomma detta krävs en klar och tydlig omläggning av kursen i den ekonomiska politiken.

En rad förändringar kommer att ge näringspolitiken ett nytt innehåll. Generella insatser för näringslivsklimatet, fungerande marknader, avreglering och konkurrens blir viktiga delar i en ny näringspolitik. Förändringarna innebär en omprövning av den hittills förda, selektiva politiken, som bl.a. bestått av ett stort antal olika finansiella stöd till näringslivet. Både företagsstöd och skatter påverkas således av en omläggning av näringspolitiken.

Skattelättnader som påverkar företagande och ägande föreslås i en proposition om skattepolitik för tillväxt (prop. 1991/92:60). Förändringarna av skatterna görs enligt förslagen på ett sådant sätt att de ger bättre arbetsbetingelser särskilt för de mindre företagen. Förutom skattelättnader kommer även förenklingar av regelverket för de mindre företagen att föreslås (prop. 1991/92:51). Regeringen kommer också att föreslå att

företagens tillgång till riskvilligt kapital förbättras genom att skattebelastningen minskar och vinstmöjligheterna på satsat kapital ökar.

Risken för snedvridning av konkurrensen på grund av av olika former av stöd och selektiv beskattning är stor. Företagsstöd till vissa branscher konserverar befintliga strukturer och minskar dynamiken i näringslivet.

Förutom de principiella skäl som finns för att avveckla företagsstöd innebär de skattesänkningar som föreslås att kravet på besparingar inom statsbudgeten ökar. Då skattesänkningarna kommer alla delar av näringslivet till godo bör dessa också till stor del kunna finansieras genom besparingar inom befintliga företagsstöd. Regeringen kommer att i budgetpropositionen redovisa en samlad bild av de besparingar som skall göras.

Följande förslag till besparingar rörande företagsstöd kan dock redan nu redovisas.

Inom *utrikesdepartementets* område omprövas statens stöd till Sveriges exportråd. Övervägandena grundar sig på ett betänkande från exportfrämjandeutredningen, som presenterades i januari 1991. Regeringen avser att i februari 1992 presentera förslag till riksdagen med anledning av denna utredning. Enligt utredningen finns samhällsekonomiska motiv för fortsatt statligt stöd med viss inriktning till Sveriges exportråd. Samtidigt står det klart att de generella ekonomisk-politiska åtgärder som nu föreslås borde skapa förutsättningar för att väsentligt minska det statliga stödet redan budgetåret 1992/93. Förslag om minskningens storlek kommer att lämnas i den tidigare nämnda propositionen.

Inom *kommunikationsdepartementets* område föreslås att sjöfartsstödet avvecklas vid utgången av juni 1992. Vidare föreslås att det kommande utvecklingsstödet inom ramen för det äldre stödet till svenska rederier avvecklas redan under innevarande budgetår. Inriktningen är att skapa förutsättningar liknande de som det danska internationella fartygsregistret ger för rederinäringsen. Stödet till den civila trafikflygarutbildningen bör upphöra så snart nuvarande elever färdigutbildats. Regeringen kommer alltså inte att under innevarande budgetår ta i anspråk anslaget E7 Stöd till svenska rederier (5 milj.kr.) under sjätte huvudtiteln.

RRV genomför för närvarande en studie av kredittider i företagens inleverans av punktskatter. Studien kommer att klarlägga förutsättningarna för att korta kredittiderna. Genom en sådan förändring skulle det inom *finansdepartementets område* vara möjligt att minska statens räntekostnader med några 100 milj.kr. Eftersom denna fråga har kopplingar till övriga förslag som redovisas i propositionen om skattepolitik för tillväxt avser regeringen att återkomma till riksdagen så snart som RRV har slutfört sin studie.

Inom *jordbruksdepartementets område* kommer bidraget till jordbrukets rationalisering att avvecklas i takt med att pågående projekt avslutas. Det innebär att inga nya beslut om bidrag kommer att fattas. Bidraget till trädgårdsnäringsens rationalisering dras ner under budgetåret 1992/93 och avvecklas helt fr.o.m. budgetåret 1993/94. Bidragen till fiskarorganisationerna halveras budgetåret 1992/93 och fr.o.m. budgetåret 1993/94 avvecklas bidragen helt till fiskarorganisationerna. Bidrag till fiskevård

halveras budgetåret 1992/93. Till fiskvårdsområden som ansökt om bildande före 1990-09-01 kommer bidrag till förrättningskostnader att utgå även efter 1992/93. Skogsvårdsavgiften halveras den 1 januari 1992 och avvecklas helt den 1 juli 1992. Åtgärderna som finansieras med skogsvårdsavgiften avvecklas successivt med början 1992/93. Samtliga åtaganden avvecklas den 1 juli 1994. Vissa naturvårdande insatser som hittills finansierats inom denna ram kan komma att inrymmas under andra anslag. Effekten på statsbudgeten med anledning av dessa åtgärder beräknas på sikt bli ca 350 milj. kr.

Genom särskilda propositioner (1990/91:140 och 141) som riksdagen har beslutat om under våren 1991 har arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljö och rehabilitering blivit tydligare och mer omfattande. Riksrevisionsverket har därefter genomfört en revisionell studie av den statliga styrningen av företagshälsovården, vilken föreslår att statsbidraget avvecklas. Med utgångspunkt i detta bör inom *arbetsmarknadsdepartementets* område företagshälsovårdens organisations- och finansieringsformer skyndsamt ses över. I avvaktan på utredarens förslag bör statsbidraget i form av grundbidrag ligga kvar på samma nivå som innevarande år. Regeringen kommer därför att ändra den tidigare regeringens beslut den 13 juni 1991 och fastställa grundbidraget till företagshälsovården fr.o.m. den 1 januari 1992 till 276 kr.

Inom *näringsdepartementets* område avvecklas den statliga prospekteringsverksamheten samt nämnden för statens gruvegendomar. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen om formerna för detta. Anslaget till stiftelsen Svensk Industridesign avvecklas budgetåret 1993/94. Om bidrag till stiftelsens verksamhet anses motiverat därefter får det prövas inom ramen för närings- och teknikutvecklingsverkets (Nuteks) anslag till småföretagsutveckling. Statens engagemang i Sveriges turistråd avvecklas budgetåret 1992/93. För budgetåret 1992/93 anvisas enbart 50 milj.kr. engångsvis, förutsatt att näringen bidrar med samma belopp samt står för framtida kostnader. Det är angeläget att framför allt de nuvarande organisationerna ges möjlighet att dra nytta av turistrådets marknadsföringsstöd. Anslaget till småföretagsutveckling reduceras. Stödet till teknisk utveckling inom Nutek avseende programmen för nya produkter och ny teknik reduceras. Det 3-åriga branschprogrammet för verkstadsteknik avvecklas ett år i förtid, dvs. budgetåret 1992/93. Verksamheten vid Nutek minskas som en följd av besparingarna ovan. Regeringen avser att återkomma till denna fråga i budgetpropositionen.

I propositionen om en ny småföretagspolitik (prop. 1991/92:51) kommer frågan om de regionala riskkapitalbolagen att behandlas. Den tidigare beslutade inbetalningen från utvecklingsfonderna till statskassan, 1 miljard kr. under 5 år, kommer att genomföras som planerat. Dessutom kommer de medel som Norrlandsfonden och Utvecklingsfonderna skulle satsat i dessa bolag att levereras in till statskassan dvs. 800 milj.kr. Regeringen har för avsikt att återkomma med förslag om småföretagens riskkapitalförsörjning, t.ex. i form av villkorslån av liknande slag som de tyska EKH-lånen. Samtidigt kommer förslag om avveckling av de nuvarande formerna för riskkapitaltillförsel t.ex. genom utvecklingsfonder och småföretagsfond.

Den *totala effekten* på statsbudgeten av förändringarna i näringslivsstödet beräknas på sikt bli ca 1 300 milj.kr. Därutöver kommer successivt 800 milj.kr. att inbetalas till staten från Norrlandsfonden och utvecklingsfonden.

4.11 Strategi för statens förmögenhetsförvaltning

Staten äger idag tillgångar i form av aktier och fastigheter i en mängd olika verksamheter och till betydande värden. En samlad strategi för förvaltningen av statens förmögenhet skall utarbetas där inriktningen är att kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet skall avyttras och förvaltningen av den statliga förmögenheten skall effektiviseras.

I en marknadsekonomi är statens viktigaste näringspolitiska uppgift att utforma stabila regelsystem samt att säkra en god infrastruktur och fungerande marknader för den samlade företagsamheten i hela landet. Verksamheter som idag bedrivs på konkurrensutsatta och i övrigt väl fungerande marknader bör inte ägas av staten utan säljas till privata ägare. Situationen är något annorlunda för verksamheter som finns på marknader som präglas av marknadsimperfectioner t.ex. utpräglade oligopol- och monopolmarknader. I dessa fall bör förändringar av regelverk och strukturella åtgärder vidtas för att åstadkomma bättre fungerande marknader innan en försäljning påbörjas.

Statens ägande bör begränsas till områden och funktioner där marknaden inte själv förmår skapa de bästa förutsättningarna för en fungerande samhällsekonomi. Detta innebär att staten endast i undantagsfall och då med bestämda motiv bör uppträda som ägare av verksamheter som har kommersiella förutsättningar.

Staten bör effektivisera sitt ägande genom att klart separera ägarrollen från statens ansvar för regelverk och konkurrens inom en sektor. Detta bör ske genom att samla resurser och kompetens för ett aktivt ägande. Strategier för ägandet av olika verksamheter bör läggas fast. Strategier och mål för de enskilda företagen bör däremot fastställas, inom ägarens ramar, av resp. bolagsstyrelse. En aktiv och självständig ägarroll innebär att analys och uppföljning av de olika verksamheterna bör ske kontinuerligt. För detta bör extern kompetens och erfarenhet utnyttjas i större utsträckning. Regeringen kommer som ägare alltid att kunna ställas till svars för verksamheten. Det är angeläget att regeringskansliet tar ett aktivt ägaransvar för statligt ägda verksamheter så länge som staten har ett väsentligt ägarintresse. Staten skall som ägare ställa höga krav på ansvar i den operativa driften av verksamheten.

Strategin för statens förmögenhetsförvaltning skall vara baserad på en grundläggande kartläggning av statens samlade förmögenhet. Kartläggningen bör bl.a. innehålla en korrekt värdering av samtliga tillgångar samt en genomgång av lämpliga associationsformer.

En försäljning av statlig förmögenhet inbringar betydande belopp. För att inte minska statens förmögenhet bör dessa medel användas till investeringar i infrastruktur som skapar förutsättningar för tillväxt dvs. har en hög samhällsekonomisk avkastning, till investeringar i verksam-

heter som ger minst lika bra avkastning som de sålda verksamheterna eller för att amortera statsskulden. Därtill kommer att beslut om statliga investeringar också måste prövas från realekonomiska utgångspunkter.

Idag förvaltas statens tillgångar i tre olika former:

- affärsverkens förvaltning av statlig egendom,
- övriga myndigheters förvaltning av statlig egendom
- förvaltning av aktier i bolag.

I det följande ges en kortfattad redogörelse för regeringens arbete med att effektivisera den statliga kapitalförvaltningen inom samtliga dessa områden.

Affärsverkens förvaltning av statlig egendom

Affärsverken förvaltar idag statlig egendom för att bedriva verksamhet på kommersiell grund. Affärsverken har oftast även ansvar för vissa samhällsuppgifter inom sektorn och för utformningen av regelverk. Som ett led i statens strategi för förmögenhetsförvaltning bör den del av affärsverkens verksamhet som är kommersiell och konkurrensutsatt på sikt privatiseras. En viktig förutsättning är dock att konkurrensneutrala regelverk och fungerande marknader skapas innan en försäljning sker.

Som ett första steg bör verksamheten vid affärsverken och de tillgångar som förvaltas av affärsverken överföras till statligt ägda aktiebolag. Vidare bör tillgångarna värderas och kapitalstrukturen, dvs. fördelningen mellan eget och lånat kapital, ses över innan ett sådant överförande sker. Marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav bör åläggas bolagen.

I samband med bolagsbildning bör verksamhet med karaktär av "naturligt monopol" skiljas ut från konkurrensutsatt verksamhet. Monopoldelarna bör även fortsättningsvis vara statligt ägda och fungera som neutrala aktörer samt verka för att en effektiv konkurrens på lika villkor skapas på kringliggande områden.

Även tillgångar som saknar kommersiella förutsättningar bör avskiljas. Exempel på sådana tillgångar är mark av stort naturvärde som har undantagits från normalt skogsbruk eller annan mark som har karaktären av nationell tillgång. Detta gäller även mark och byggnader som inte är kommersiella i den meningen att de kan åsättas krav på avkastning. Andra tillgångar som inte bör överföras till juridisk person är bl.a. donationer som är knutna till statligt ägande.

Senare denna dag kommer regeringen att i en särskild proposition (1991/92:49) närmare precisera åtgärder som skall vidtas i samband med att huvuddelen av verksamheten vid statens vattenfallsverk överförs till aktiebolagsform samtidigt som bl.a. det s.k. storkraftsnätet ges en från Vattenfall AB fristående ställning. Förslagen i propositionen följer den här presenterade inriktningen.

När det gäller möjligheterna att privatisera Vattenfall är en av förutsättningarna att det i Sverige finns en väl fungerande elmarknad med effektiv konkurrens. Vertikal integration på elmarknaden som bl.a. tagit

sig uttryck i kraftföretagens köp av lokal distributionsverksamhet innebär risk för minskad konkurrens och bör motverkas. Regeringen avser förelägga riksdagen en proposition om förändringar på den svenska elmarknaden, där målet bl.a. är att främja konkurrensen och motverka vertikal integration. Regeringen avser även att under våren 1992 lägga fram förslag om en ny och förstärkt konkurrenslagstiftning.

Inom kommunikationsdepartementets område intensifieras arbetet med att anpassa den svenska telemarknaden till ökad internationalisering och konkurrens. Det är regeringens avsikt att fullfölja arbetet med att bolagisera televerket. Förutsättningarna för ett framtida privat ägande i bolaget övervägs. För att säkerställa en effektiv konkurrens är det nödvändigt att arbeta fram en reglering för detta ändamål av den svenska telekommunikationsmarknaden.

Med hänsyn bl.a. till de förändrade konkurrensförhållandena inom flygsektorn avser regeringen att även ta fram förslag angående luftfartsverkets framtida struktur. Inriktningen är att tydligare skilja myndighetsfunktioner och ansvar för infrastruktur från kommersiell verksamhet och att skapa möjligheter för nya former för huvudmannaskap vid flygplatserna.

Det är dock inget självändamål att överföra statens tillgångar till statligt ägda bolag. I vissa fall kan det ur ett förmögenhetsperspektiv vara lämpligare att staten säljer tillgångar direkt till allmänheten. Den pågående utförsäljningen av mark och fastigheter från domänverket har i detta avseende varit framgångsrik.

Övriga myndigheters förvaltning av statlig egendom

Myndigheter förvaltar i regel statliga tillgångar för att internt inom staten nyttja dem eller för att tillhandahålla dem för allmänhetens nyttjande mot ingen eller låg ersättning. För att öka effektiviteten skall de tillgångar och verksamheter som är att betrakta som kommersiella i första hand överföras till statligt ägda aktiebolag och, i den mån de är att betrakta som konkurrensutsatta, i nästa steg privatiseras.

En effektiv förvaltning av statens tillgångar är viktigt även internt inom staten. En av utgångspunkterna för en effektivare styrning av myndigheternas förvaltning är att skilja på ägandet och brukandet av tillgångarna. Ägandet innebär att utifrån givna krav på avkastning och andra förutsättningar sätta ett pris på utnyttjandet av tillgången. Detta gör kostnaden synlig för brukaren, vilket är en förutsättning för att pröva nyttjandet av tillgången mot andra alternativ.

Det är i detta sammanhang angeläget att även statliga tillgångar som saknar alternativ användning eller konkurrens förvaltas effektivt. De bör därför åsättas ett sådant avkastningskrav på det disponerade kapitalet som ger en rättvisande kostnadsbild.

Ytterligare en utgångspunkt är att den tekniska förvaltningen bör skiljas från ägandet. Detta gäller främst tjänster i form av underhåll och skötsel av mark och byggnader, där upphandling bör ske i konkurrens på marknaden.

Den statliga förvaltningen bör alltid kunna jämföras kostnadsmässigt med konkurrerande alternativ. En förutsättning är dock att klara föreskrifter sätts upp, främst vad gäller de förutsättningar som skall gälla för förvaltningen av naturreservat samt miljö- och kulturhistoriskt värdefulla fastigheter m.m.

Strategin för förmögenhetsförvaltningen bygger därmed på tre faktorer. En tydlig statlig ägarfunktion som sätter ett pris på nyttjandet av tillgångarna och upphandlar tjänster på marknaden, statliga brukare som inte är bundna att nyttja statens tillgångar samt föreskrifter som utfärdas av ansvariga tillsynsmyndigheter eller av statsmakterna.

I en särskild proposition lägger regeringen fram förslag om bolagisering av stora delar av byggnadsstyrelsens verksamheter. Förslaget följer den ovan beskrivna strategin samt förtydligar hur strategin skall genomföras för att uppnå ökad effektivitet i den statliga förmögenhetsförvaltningen.

Förvaltning av aktier i bolag

Regeringen kommer inom kort att begära riksdagens bemyndigande att när det bedöms lämpligt sälja en stor del av dessa tillgångar till de anställda, allmänheten och andra intressenter. Syftet är att stimulera till ökad effektivitet i företagen och att främja ett brett enskilt ägande av aktier. Generellt gäller att statens tillgångar inte bör säljas till ett pris som understiger en korrekt marknadsvärdering.

En storskalig försäljning av aktier i statliga bolag förutsätter att det finns tillgång till kapital för placeringar i aktier på marknaden. Regeringen har den 24 oktober 1991 till lagrådet remitterat ett lagförslag som rör reglerna för utländskt ägande i Sverige. Ett av syftena med detta förslag är att öka tillgången på riskvilligt kapital på den svenska marknaden. Regeringen kommer inom kort att föreslå ett antal skattelättnader som syftar bl.a. till att öka tillgången på riskvilligt kapital inom näringslivet.

Den ovan presenterade strategin för statlig förmögenhetsförvaltning har som mål att öka effektiviteten i förvaltningen av statens tillgångar och därmed också öka avkastningen på dessa tillgångar. En effektiv statlig förvaltning medför att resurser kan frigöras och användas inom andra prioriterade områden. Strategin är en viktig del i regeringens strävan att öka tillväxten i ekonomin.

4.12 Effekter på den offentliga sektorns finanser

De offentliga finanserna har försämrats mycket drastiskt under 1991 jämfört med de bedömningar som gjordes av den förra regeringen. Det preliminära utfallet för 1990/91 innebär ett budgetunderskott om 34,7 miljarder kr. Så sent som i januari i år bedömdes att budgeten var i stort sett i balans.

RRV:s första prognos över utfallet för innevarande budgetår pekar på ett underskott om ca 39 miljarder kr. Detta skall jämföras med den av riksdagen fastställda statsbudgeten, där budgetunderskottet beräknades stanna vid 5 miljarder kr. Försämringen för innevarande år - ca 34 miljarder kr. över de senaste fem månaderna - kan till stor del tillskrivas

den mycket allvarliga ekonomiska nedgången. Den leder till både sämre inkomstutveckling genom att skattebaserna urholkas och till större utgiftsökningar för bl.a. insatser mot arbetslöshet. De försämringar som nu inrapporteras kommer också att påverka statsfinanserna under nästa budgetår.

De förslag till reformer och förändringar i de offentliga systemen som aviserats kommer, när de har genomförts fullt ut, att få mycket omfattande effekter på såväl samhällsekonomin som helhet som de offentliga finanserna. Särskilt gäller detta de förändringar som måste ske i kommunernas verksamhet och arbetssätt. Kommunernas betydelse för den totala offentliga verksamheten åskådliggörs av att de sysselsätter ca 30 % av alla anställda. Också pensionssystemet spelar en central roll för samhällsekonomin och de offentliga finanserna. De offentliga pensionsutbetalningarna uppgår till ca 11 % av BNP.

Även om syftet med de reformer som genomförs är betydligt vidare än att åstadkomma besparingar i de offentliga budgetarna finns det anledning att belysa åtgärdernas effekter på den offentliga sektorns finanser. Detta framstår som särskilt angeläget mot bakgrund av att det under de närmaste åren kommer att genomföras betydande sänkningar av olika skatter och att det är regeringens avsikt att fullt ut finansiera de skattesänkningar som genomförs.

Det är ännu inte möjligt att i detalj precisera utfallet på de offentliga budgetarna av de åtgärder som här aviserats. I flera fall är problemen så komplexa att en viss tid för utredande är oundgänglig. När det gäller pensionssystemet eftersträvar regeringen dessutom ett brett politiskt samförstånd, som förutsätter medverkan också av övriga partier.

Regeringen avser att i budgetpropositionen 1992 återkomma med ytterligare utgiftsminskningar och preciseringar. Flertalet av de utredningar som nu tillsätts ges mycket snäva tidsramar. Senast under 1993 skall omfattande, konstnadsbesparande förändringar göras i bl.a. sjuk- och arbetsskadeförsäkringen och bostadsfinansieringssystemet.

Den offentliga sektorns *inkomster* påverkas av de olika förslag till förändringar i skattesystemet som regeringen avser att presentera (prop. 1991/92:60). Sammantaget beräknas dessa förslag innebära att inkomsterna under budgetåren 1991/92 och 1992/93 kommer att minska med ca 3 resp. 7 miljarder kr. som en följd av förslagen beräknas en varaktig inkomstminskning på 7 miljarder kr. uppkomma. Hänsyn har då tagits till den slopade skattereduktionen för fackföreningsavgifter och motsvarande avdragsbegränsning för arbetsgivarna på sammanlagt 1,5 miljarder kr.

De förslag som nu läggs fram innebär *besparingar* i statens budget vilka på sikt beräknas uppgå till ca 9 miljarder kr. De största besparingarna sker i näringslivsstödet med 1,3 miljarder kr., investeringsbidragen till bostadsbyggande med ca 3 miljarder kr. och i arbetsskadeförsäkringen med knappt 0,14 miljarder kr. Regeringen aviserar vidare besparingar i sjukförsäkringen med omkring 5 miljarder kr. Till detta kommer förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som förstärker den offentliga sektorns finanser med 0,58 miljarder kr.

Utöver dessa bestående besparingar *förstärks budgeten tillfälligt* av att

höjningen av barn- och studiebidraget skjuts upp. Den totala utgiftsminskningen uppgår till drygt 2,2 miljarder kr. jämnt fördelade på budgetåren 1991/92 och 1992/93. Därutöver kommer 0,8 miljarder kr. från Norrlandsfonden och utvecklingsfonderna successivt att inbetalas till staten.

Till detta kommer en *indragning av medel från kommunerna 1993*. Avsikten är som nämnts att förhindra att kommunerna under de närmaste åren expanderar, vilket skulle äventyra den samhällsekonomiska balansen och bromsa den konkurrensutsatta sektorns tillväxt. Med de förändringar som samtidigt sker i styrningen av kommunerna förbättras deras möjlighet att hushålla med sina resurser. Indragningen kommer att preciseras i den kommunalekonomiska propositionen våren 1992. Regeringen bedömer att det rör sig om belopp i storleksordningen 5-10 miljarder kr. För tiden därefter krävs nya överväganden.

De förslag till utgiftsnedskärningar som här aviseras skall ses som ett *första steg* i regeringens besparingsarbete. Regeringen avser att i budgetpropositionen redovisa ytterligare förslag till utgiftsminskningar. Avsikten är att förstärka statens finanser samtidigt som utgifts- och skattetrycket minskar.

Regeringen föreslår

dels att riksdagen antar förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.,
2. lag om ändring i lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift,
3. lag om ändring i lagen (1991:486) om ändring i lagen (1991:233) om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag,
4. lag om ändring i lagen (1991:234) om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag,
5. lag om ändring i studiestödslagen (1973:349),
6. lag om ändring i lagen (1991:744) om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,

dels att riksdagen godkänner

7. den ekonomisk politiska strategi som förordats för att återvinna utvecklings- och tillväxtkraften i svensk ekonomi (avsnitt 3),
8. riktlinjerna för en långsiktig strategi för utgifter inom den offentliga sektorn (avsnitt 4.2),
9. riktlinjerna för den kommunala ekonomin (avsnitt 4.3),
10. vad regeringen förordat i fråga om investeringsbidrag för bostäder (avsnitt 4.9).

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Kommun är berättigad att under visst år av staten uppbära kommunalskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i kommunen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret.

Har enligt 8 kap. 9 § andra stycket kommunallagen (1991:900) annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

Kommunen är berättigad att under visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den skattesats som har beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt skattemyndighets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Det nu nämnda beloppet ingår i kommunens fordran hos staten vid ingången av året näst efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det år, då förskottet utanordnas enligt bestämmelserna i femte stycket. Vid avräkningen för taxeringsåren 1991 och 1992 skall skattesatsen justeras med de belopp som anges i 2 § lagen (1991:1149) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade.

Är antalet hos skattemyndigheten registrerade folkbokförda invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än det var vid mitten av augusti månad två år tidigare, skall förskott, beräknat enligt tredje stycket, ökas i förhållande till ökningen i kommunens invånarantal mellan de angivna tidpunkterna. Sådant ökat förskott ingår

¹ Lagen omtryckt 1973:437.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1977:191.

² Lydelse enligt prop. 1991/92:17.

i kommunens fordran hos staten och avräknas enligt tredje stycket. Skattemyndigheten skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande beräknade antalet skattekronor och skatteören, som skall ligga till grund för ökningen av förskottet.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt denna paragraf, fördelas med en tolfedel på varje kalendermånad. Vad som återstår, sedan avräkning har skett enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 16 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, 9 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, 8 § lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift, 4 § lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift och 6 § lagen (1991:1148) om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade skall skattemyndigheten utanordna till kommunen den 20 i månaden. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i mars månad.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt denna paragraf, fördelas med en tolfedel på varje kalendermånad. Vad som återstår, sedan avräkning har skett enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 16 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, 9 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, 8 § lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift, 4 § lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift och 6 § lagen (1991:1148) om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade skall skattemyndigheten utanordna till kommunen den *tredje vardagen räknat från den 17* i månaden, *varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämfställs med allmän helgdag inte skall medräknas*. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en

tolftedel av kommunens fordran,
skall den jämkning som föranleds
av detta ske i fråga om utbetal-
ningen i mars månad.

Vad som har sagts om kommunalskatt tillämpas på motsvarande sätt i
fråga om landstingsskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Lag om ändring i lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Den särskilda skatteutjämningsavgiften erläggs med följande belopp per skattekrona för de delar av skatteunderlaget som ligger inom angivna procent av medelskattkraften.

Krona per skattekrona	Procent av medelskattkraften	Krona per skattekrona	Procent av medelskattkraften
1	100-109,99	1	100-109,99
2	110-119,99	2	110-119,99
3	120-124,99	3	120-124,99
4	125-129,99	4	125-129,99
6	130-134,99	6	130-134,99
8	135-139,99	8	135-139,99
10	140-144,99	10	140-
12	145-149,99		
14	150-		

Särskild skatteutjämningsavgift skall dock inte erläggas för den del av skatteunderlaget som understiger det för kommunen garanterade skatteunderlaget enligt lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992 och tillämpas första gången i fråga om särskild skatteutjämningsavgift för år 1992.

¹ Senaste lydelse 1989:606.

Lag om ändring i lagen (1991:486) om ändring i lagen (1991:233) om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag

Härigenom föreskrivs att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1991:486) om ändring i lagen (1991:233) om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1. Denna lag träder i kraft såvitt avser 1 § första och andra *styckena* den 1 januari 1992 och i övrigt den 1 juli 1991.

2. Äldre föreskrifter i 1 § *första och andra styckena* gäller fortfarande i fråga om bidrag som avser tid före den 1 januari 1992. Äldre föreskrifter i 1 § tredje stycket om var barnet skall anses vara bosatt gäller fortfarande för barn som lämnat Sverige före den 1 juli 1991.

Föreslagen lydelse

1. Denna lag träder i kraft såvitt avser 1 § första *stycket den 1 januari 1993*, 1 § andra *stycket* den 1 januari 1992 och i övrigt den 1 juli 1991.

2. Äldre föreskrifter i 1 § *första stycket gäller fortfarande i fråga om bidrag som avser tid före den 1 januari 1993*. Äldre föreskrifter i 1 § andra stycket gäller fortfarande i fråga om bidrag som avser tid före den 1 januari 1992. Äldre föreskrifter i 1 § tredje stycket om var barnet skall anses vara bosatt gäller fortfarande för barn som lämnat Sverige före den 1 juli 1991.

¹ Lagen omtryckt 1973:449.

Lag om ändring i lagen (1991:234) om ändring i lagen
(1986:378) om förlängt barnbidrag

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen
(1991:234) om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag skall
ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft den 1
januari 1992.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1
januari 1993.

Lag om ändring i lagen (1991:924) om ändring i
studiestödslagen (1973:349)

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelserna till lagen (1991:924) om ändring i studiestödslagen (1973:349) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft, i fråga om 3 kap. 6 §, 8 kap. 6 §, punkt 6 i övergångsbestämmelserna till studiestödslagen och punkterna 1 och 2 e-1 i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:877) om ändring i studiestödslagen den 1 januari 1992 samt i övrigt den 1 juli 1991.

De nya föreskrifterna i punkt 2 g i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:877) om ändring i studiestödslagen tillämpas med avseende på bestämmande av slutlig avgift fr.o.m. avgiftsåret 1992.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft, i fråga om 3 kap. 6 § *den 1 januari 1993*, i fråga om 8 kap. 6 §, punkt 6 i övergångsbestämmelserna till studiestödslagen och punkterna 1 och 2 e-1 i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:877) om ändring i studiestödslagen den 1 januari 1992 samt i övrigt den 1 juli 1991.

Lag om ändring i lagen (1991:744) om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 57 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring¹ i paragrafens lydelse enligt lagen (1991:744) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

57 §

En arbetslöshetskassa skall för varje medlem som fanns i kassan vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret till staten betala

1. För finansiering av statens kostnad för utbetalade arbetslöshetsersättningar ett belopp som motsvarar 35 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan (finansieringsavgift), och

2. för finansieringen av ett för kassorna gemensamt utjämningsbidrag ett belopp som motsvarar tre procent av den gällande högsta dagpenningen (utjämningsavgift).

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om tid och sätt för betalningarna samt om utjämningsbidrag.

1. För finansiering av statens kostnad för utbetalade arbetslöshetsersättningar ett belopp som motsvarar 70 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan (finansieringsavgift), och

¹ Lagen omtryckt 1991:1334.

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

Statsråden Wibble, B. Westerberg, Unckel, Könberg och Hörnlund anmäler frågor om inriktningen av den ekonomiska politiken.

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om inriktningen av den ekonomiska politiken i enlighet med detta protokoll.

Propositionen har i huvudsak utarbetats inom finansdepartementet. Nedanstående avsnitt har dock utarbetats inom regeringskansliet enligt följande:

Avsnitt 4.4	Socialdepartementet och utbildningsdepartementet
Avsnitt 4.5-4.7	Socialdepartementet
Avsnitt 4.8	Arbetsmarknadsdepartementet

Ur protokollet:
Eva Dybeck

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Sammanfattning och slutsatser	2
1.1 Läget i den svenska ekonomin.	2
1.2 Fyra huvuduppgifter	4
1.3 Den ekonomisk-politiska strategin	5
1.4 Åtgärder rörande de offentliga utgifterna	9
1.5 Effekter på de offentliga finanserna	14
2 Läge och utgångspunkter	16
2.1 Bakgrunden.	16
2.2 Det senaste åren och utsikterna inför 1992	19
2.3 De offentliga finanserna	24
2.4 Kreditmarknaden	25
2.5 Den internationella integrationen och EG.	28
2.6 Skatterna	31
2.7 Slutsatser för utvecklingen under de närmaste åren	34
3 Regeringens ekonomisk politiska strategi.	36
3.1 Fyra huvuduppgifter	36
3.2 Åtgärder för att ge Sverige en ny start.	39
4 Åtgärder rörande de offentliga utgifterna.	48
4.1 Inledning	48
4.2 Långsiktig utgiftsstrategi	49
4.3 Kommunerna	50
4.4 Barnbidrag och studiebidrag.	53
4.5 Pensionssystemen	54
4.6 Sjukförsäkringen.	56
4.7 Arbetskadeförsäkringen	57
4.8 Lönebildningen och arbetslöshetsförsäkringen	58
4.9 Förändringar i bostadspolitik	59
4.10 En ny näringspolitik	60
4.11 Strategi för statens förmögenhetsförvaltning	63
4.12 Effekter på den offentliga sektorns finanser.	66
5 Ärendet till riksdagen	69
Propositionens lagförslag	70
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.	70
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift	73
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:486) om ändring i lagen (1991:233) om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag	74
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:234) om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag.	75
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:924) om ändring i studiestödslagen (1973:349).	76

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:744) om ändring
i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring 77
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde
den 31 oktober 1991 78
Bilaga 1 Svensk ekonomi

Föreliggande bilaga har utarbetats inom finansdepartementets ekonomiska avdelning. Den innehåller en bedömning av den internationella och den svenska ekonomins utveckling t o m 1993 och bygger i tillämpliga delar på konjunkturinstitutets höstrapport. Bedömningarna av utvecklingen under 1993 har en mer översiktlig karaktär. I kalkylerna har beaktats effekterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som aviserats i tilläggsbudget I. Däremot har inte de övriga ekonomisk-politiska åtgärder som regeringen aviserar i anslutning till propositionen om den ekonomiska politikens inriktning tagits med i beräkningarna. Ansvarig för bilagan är finansrådet Lars Heikensten. Arbetet har letts av departementsrådet Anders Palmér och avslutades den 31 oktober 1991.

1 Sammanfattning

Den svenska ekonomin befinner sig i en djup lågkonjunktur, vilket tillsammans med underliggande strukturella problem gör att den samlade produktionen faller kraftigt i år. Den internationella utvecklingen har hittills i år varit trög. Uppsvinget i USA och Storbritannien har fördröjts, samtidigt som den ekonomiska tillbakagången i Finland varit dramatisk. En återhämtning inom OECD-området är dock på väg. Även den inhemska svenska efterfrågan har varit svag, vad gäller såväl privat konsumtion som fasta investeringar och lager. Sysselsättningen har drabbats hårt. Den låga aktivitetsnivån har emellertid bidragit till en nedväxling av löne- och prisstegringstakten samt till ett fall i importen som förstärkt handels- och bytesbalansen.

Lågkonjunkturen kommer också att dominera under 1992 med fallande kapacitetsutnyttjande i ekonomin och stigande arbetslöshet som följd. Först en bra bit in i 1993 kan en stabilisering av arbetsmarknaden förutses. Under förutsättning att den internationella ekonomin vänder uppåt finns emellertid utsikter för gradvis bättre tillväxttal under de kommande åren.

Under våren blev tecknen på en förändring till det bättre i den amerikanska konjunkturen allt tydligare. Uppgången ville dock inte riktigt ta fart, främst beroende på en trög utveckling av den privata konsumtionen. Den uteblivna draghjälpn från USA har också försenat uppsvinget i stora delar av Europa. Flera indikatorer pekar emellertid på att den ekonomiska aktiviteten nu är på väg uppåt i bl.a. Förenta staterna, Storbritannien, Frankrike och Italien. Återhämtningen väntas dock bli måttlig. I Tyskland och Japan håller den tidigare starka expansionen på att mattas av. En bidragande orsak till att marknadstillväxten för svensk export utvecklas mycket svagt är det veritabla ras som inträffat i den finska ekonomin. Exempelvis beräknas den finska importen falla med närmare 20% i år. Sammantaget väntas tillväxten inom OECD-området uppgå till ca 1% 1991, 2,5% 1992 och till 3% 1993.

Den dåliga marknadstillväxten i år hämmar den svenska exporten. Dessutom fortsätter företagen att tappa marknadsandelar, om än i avtagande takt. Detta innebär att exportvolymen sannolikt faller något. Eftersom tillväxten därefter förstärks i omvärlden, samtidigt som konkurrenskraften stiger, finns förutsättningar för en bättre exportutveckling 1992 och framför allt 1993.

Den privata konsumtionen stagnerar i år, trots en mycket kraftig ökning av hushållens köpkraft. Den snabba förbättringen i sparkvoten under 1990 fortsätter därmed och nivån väntas uppgå till ca 3% 1991. Det innebär en uppgång med ca 8 procentenheter fr.o.m. 1989 vilket kan förklaras av skattereformen, den osäkerhet som följer av den växande arbetslösheten och av oron på de finansiella marknaderna. Dessutom kan man se utvecklingen som en normalisering efter den konsumtionsboom som följde på avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet. Även nästa år bedöms sparkvoten stiga, vilket gör att konsumtionsuppgången blir måttlig. År 1993 hålls konsumtionstillväxten tillbaka av en relativt blygsam ökning av de disponibla inkomsterna.

Den statliga konsumtionen kommer under prognosperioden att pressas av besparings- och rationaliseringskrav. Kommunernas ekonomi förbättras tillfälligt under 1992 och 1993. Detta väntas dock inte leda till en stark expansion av den kommunala verksamheten. En viss ökning av beredskapsarbetena i kommunal regi drar emellertid upp konsumtionsvolymen något under det närmaste året.

Tabell 1 Försörjningsbalans

	Miljarder kr. 1990	Procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
BNP	1340,2	0,3	-1,0	0,3	1,9
Import	402,2	0,5	-4,6	1,8	3,7
Tillgång	1742,3	0,3	-2,0	0,7	2,4
Privat konsumtion	695,7	-0,3	0,0	0,8	1,0
Offentlig konsumtion	366,0	1,9	1,0	0,5	0,3
Stat	104,9	3,0	0,5	-0,5	-0,4
Kommuner	261,1	1,4	1,2	0,9	0,5
Bruttoinvesteringar	273,1	-1,8	-7,0	-4,0	2,0
Lagerinvesteringar ¹	0,6	0,1	-1,0	0,5	0,4
Export	407,0	1,2	-1,4	2,2	5,2
Användning	1742,3	0,3	-2,0	0,7	2,4

¹ Förändring i procent av föregående års BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Investeringarna faller mycket kraftigt i år. Nedgången är koncentrerad till industrin och övrigt privat näringsliv. Även för nästa år förutses en betydande minskning av bruttoinvesteringarna. Nybyggandet av bostäder avtar starkt, eftersom de höjda boendekostnaderna och det försämrade läget i ekonomin gradvis reducerar efterfrågan. Även investeringarna inom det privata näringslivet får en negativ utveckling. Däremot är affärsverkens och de statliga myndigheternas investeringar inne i ett expansivt skede p.g.a. de satsningar som görs på att förbättra och bygga ut infrastrukturen. En högre aktivitet i ekonomin 1993 bör leda till ökade investeringar, även om bostadsbyggandet fortsätter att falla.

Lagerinvesteringarna har en mycket stor inverkan på konjunkturförloppet. I år faller de kraftigt, främst inom handeln med också inom industrin. Lagerinvesteringarnas bidrag till BNP blir kraftigt negativt. Nästa år kommer sannolikt lagerneddragningarna att fortsätta, speciellt av färdigvaror, då industriföretagen anser att dessa är för stora för närvarande. Eftersom särskilt handelslagren är så små i utgångsläget kommer dock avvecklingen av de totala lagren att gå betydligt långsammare än i år. Därmed uppstår ett positivt bidrag till BNP av storleksordningen 0,5 procentenheter.

Den allt lägre aktiviteten i ekonomin medför att importvolymen faller kraftigt 1991. Därigenom förbättras handelsbalansen betydligt. Överskottet väntas uppgå till ca 30 miljarder kr. i år. Även om en återhämtning av importen kommer under de närmaste åren bör ändå överskottet kunna växa ytterligare, eftersom exporten stiger än mer. Underskottet i

räntenettet beräknas öka i allt långsammare takt framöver. Sammantaget medför detta att bytesbalansen väntas förbättras under prognosperioden.

Mot denna bakgrund beräknas BNP minska relativt kraftigt i år, med ca 1 %, vilket är mer än vad som förutsågs i våras. Industriproduktionen väntas falla med så pass mycket som 5 %, med utgångspunkt från de kalkyler som görs i nationalräkenskaperna. Nästa år bedöms BNP stiga marginellt, med 0,3 %. En stor del av omsvängningen för BNP förklaras av lagercykeln. Under 1993 kan BNP-tillväxten komma upp till den trend som gällt under 1980-talet, knappt 2 %.

Konsekvenserna av den svaga produktionsutvecklingen blir ett mycket dämpat efterfrågeläge på arbetsmarknaden under de närmaste åren. Arbetslösheten kommer att stiga gradvis in i 1993. Den produktionsupp- gång som behövs för att möta den växande efterfrågan förutses kunna åstadkommas med hjälp av produktivetsförbättringar. Ökningen av den öppna arbetslösheten hålls dock tillbaka av arbetsmarknadspolitiska insatser och av att utbudet av arbetskraft inte stiger.

Det pressade arbetsmarknadsläget, den låga vinstnivån och de mycket måttliga prisstegringarna gör att lönestegringstakten blir långsam under perioden 1991-1993. Visserligen löper de nu gällande avtalen ut 31 mars 1993, men sannolikt kommer de lönedämpande krafterna att fortsätta att vara betydande. Det kan dock inte uteslutas att det då finns ett uppdämt tryck, som kan leda till högre löneökningar än vad arbetsmarknadsläget motiverar. Den faktiska inflationstakten dämpas nästa år av den partiella sänkningen av mervärdesskatten. Den underliggande inflationstakten väntas successivt avta och hamna på ca 4 % 1993.

Tabell 2 Nyckeltal
Årlig procentuell förändring (om ej annat anges)

	1990	1991	1992	1993
Timlön, kostnad	10,1	5,5	5,0	4,5
KPI, dec. - dec.	10,7	7,8	3,0	3,8
KPI, genomsnitt	10,4	9,4	3,0	3,6
Disponibel inkomst	4,2	2,9	1,7	0,9
Sparkvot (nivå, %)	0,0	2,8	3,7	3,6
Industriproduktion	-2,8	-5,0	1,0	4,5
Arbetslöshet (nivå, %)	1,5	2,6	3,5	3,7
Handelsbalans (mdr.kr)	15,0	30,2	36,6	42,5
Bytesbalans (mdr.kr)	-34,5	-25,0	-19,9	-17,5
Bytesbalans (% av BNP)	-2,6	-1,8	-1,3	-1,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Trots att produktionen faller förbättras nu det finansiella sparandet i ekonomin. Underskottet i bytesbalansen minskar successivt och beräknas uppgå till motsvarande drygt 1 % av BNP 1993. Förbättringen 1991 och 1992 beror på att investeringarna minskar mer än bruttosparandet. Den investeringsupp- gång som förutses för 1993 väntas kunna finansieras med inhemskt sparande.

Sparandets fördelning på sektorer ändras radikalt under perioden. Den offentliga sektorns finansiella överskott minskar kraftigt och förbyts i ett

underskott. Det kompenseras av att hushållens och företagens sparande ökar.

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1

Tabell 3 Sparande
Procent av BNP i löpande priser

	1990	1991	1992	1993
Bruttosparande	17,8	16,4	16,0	16,4
Investeringar inkl. lager	20,4	18,1	17,4	17,5
Finansiellt sparande	-2,6	-1,8	-1,3	-1,1
därav:				
Offentlig sektor	3,9	0,3	-0,1	-0,9
Hushåll	-0,2	1,5	2,3	2,2
Företag	-6,2	-3,6	-3,5	-2,4

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

I varje prognos över den ekonomiska utvecklingen finns betydande osäkerheter. Några faktorer förtjänar att lyftas fram denna gång. När det gäller den internationella konjunkturen är det bl.a. svårt att bedöma styrkan av uppgången i de anglosaxisak länderna och effekterna av den tyska återföreningen.

Flera inhemska faktorer är också mycket svåra att värdera för närvarande, särskilt som det ofta rör sig om en kombination av konjunkturrella och strukturella problem. En sådan faktor är effekterna av den tilltagande oron på de finansiella marknaderna. Bostadssektorns utveckling och hushållens sparande är områden, som är speciellt svåra att bedöma. Mot bakgrund av den i många stycken labila situationen finns risk för att utvecklingen för den svenska ekonomin kan bli sämre än vad som här angivits.

2 Internationell utveckling

Aktiviteten i den internationella ekonomin håller nu på att återhämtas. Detta gäller den grupp av större industriländer som under senare delen av förra året gick in i en regelrätt lågkonjunktur - Förenta staterna, Storbritannien och Kanada - samt för de länder där tillväxten dämpades - bl.a. Frankrike och Italien. Styrkan i återhämtningen är dock svagare än vad som förutsågs tidigare, detta gäller framför allt för Förenta staterna. Bland annat som en följd av den lättad av penningpolitiken som har skett i flertalet av ovanstående länder väntas tillväxten fortsätta att öka i styrka under 1992 och större delen av 1993. I Japan och Tyskland, d.v.s. de länder som under de senaste åren fungerat som motorer i den internationella konjunkturen, har den långa expansionsfasen resulterat i ett ökat pris- och kostnadstryck. Den åtstramning av den ekonomiska politiken som har skett i dessa länder har lett till en viss avmattning av den ekonomiska aktiviteten under de senaste månaderna. Tillväxten väntas fortsätta att dämpas under de kommande åren.

För OECD-länderna sammantagna beräknas BNP-tillväxten i år avta till ca 1%, från 2,5% 1990, för att därefter öka till 2,5% 1992 och drygt 3% 1993. Avmattningen av BNP-tillväxten inom OECD-området under 1990 och 1991 väntas leda till att även inflationen dämpas under de närmaste åren. Marknadstillväxten för den svenska exporten har bromsats upp markant, främst p.g.a. den kraftiga nedgången i Finland. Utsikterna för den finska ekonomin nästa år ser något sämre ut nu än tidigare.

Tabell 4 Internationella förutsättningar
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993
<i>BNP</i>				
Förenta staterna	1	- 1/2	2 1/2	3 1/4
Japan	5,6	4 3/4	3	3 3/4
Tyskland	4,6	3	2 1/4	2
Norden ¹	1	- 1/4	1 1/4	2 1/2
OECD Europa	2,8	1 1/4	2 1/4	2 1/2
OECD totalt	2,5	1	2 1/2	3
<i>Nyckeltal</i>				
Konsumentpriser, OECD-totalt	4,9	4 1/4	3 1/2	3 3/4
Dollarkurs i kr.	5,93	6,11	6,18	6,18
Råoljepris, dollar per fat	23,6	20	21	22

¹ Exklusive Sverige

Källor: OECD och Finansdepartementet

Trots att ekonomin i *Förenta staterna* fortfarande präglas av låg aktivitet, pekar en rad indikatorer på att ekonomin har passerat vändpunkten. Det senaste halvåret har industriproduktionen och kapacitetsutnyttjandet ökat, samtidigt som ledande indikatorer har pekat uppåt och arbetslösheten stabiliserats. Den uppmjukning av penningpolitiken som genomförts sedan våren 1989 väntas bidra till att totalproduktionen ökar

under hösten. Nästa år väntas tillväxten - som genereras av den privata inhemska efterfrågan - att öka i styrka ytterligare. Sammantaget förutses BNP i år minska med drygt 1/2%, för att därefter öka med 2,5% 1992 och drygt 3% 1993.

Japan befinner sig f.n. i den längsta expansionsfasen sedan andra världskriget. Under sommaren mattades dock tillväxten av markant, främst p.g.a. en långsammare tillväxt av den privata konsumtionen och ett fall i husbyggnationen. Tidsfördröjda effekter av en relativt lång period av stram penningpolitik samt en sämre inkomstutveckling för hushållen till följd av en dämpad löneutveckling väntas resultera i att investeringar och konsumtion under det närmaste året fortsätter att utvecklas svagt. Nettoexporten väntas - till skillnad från senare delen av 1980-talet - bidra positivt till tillväxten under hela prognosperioden. Sammantaget beräknas BNP öka med knappt 5% i år och med ca 3% nästa år och knappt 4% 1993.

Även i västra *Tyskland* har tillväxten mattats av. Under andra kvartalet i år föll BNP, främst p.g.a. en avmattning av exporten och av den privata konsumtionen. Ett högt kapacitetsutnyttjande, höga lönekrav och stark inhemsk efterfrågan fortsätter att utgöra klara inflationshot i den tyska ekonomin. Penningpolitiken förväntas därför vara fortsatt stram. Tillsammans med de skattehöjningar som trädde i kraft i juli i år beräknas detta resultera i att BNP-tillväxten dämpas från 3% i år till ca 2% per år 1992 och 1993.

I de *nordiska* länderna är det utvecklingen i *Finland* som markant avviker från övriga OECD-området. Recessionen har blivit betydligt kraftigare än tidigare förutsett. Under första halvåret i år har investeringarna och den privata konsumtionen minskat dramatiskt. I år väntas BNP minska med 5%. Under förutsättning att tillväxten i OECD-området vänder uppåt under hösten kan en exportledd återhämtning av konjunkturen förväntas under 1992 och 1993. I *Norge* och *Danmark* förutses en fortsatt ökning av produktionstillväxten, till vilken inhemsk efterfrågan bidrar i ökande grad under prognosperioden.

Ett *osäkerhetsmoment* i bedömningen knyter sig till styrkan i den amerikanska återhämtningen. En fortsatt restriktiv kreditgivning från bankerna kan försvåra nyinvesteringar för företagen. En ökad osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen kan också resultera i att företag och hushåll är obenägna att öka sin skuldsättning ytterligare. Detta skulle kunna leda till att återhämtningen blir svagare än förväntat.

Ett annat osäkerhetsmoment rör pris- och kostnadstrycket i flertalet av de större industriländerna. I Förenta staterna har den relativt korta och grunda nedgången medfört att inflationen är förhållandevis hög för att vara i slutet av en konjunktursvacka. Om den ekonomiska politiken därför inte är tillräckligt stram när aktiviteten stärks kan inflationen tillta relativt snart. En sådan utveckling skulle antagligen leda till att den ekonomiska politiken måste stramas åt i ett senare skede, och då sannolikt mycket kraftigare än vad som tidigare krävts.

Även i *Japan* och *Tyskland* innebär pris- och kostnadstrycket problem. Det kan därför inte uteslutas att den ekonomiska politiken måste förbli

stram under en längre period. Det är dessutom möjligt att den strama penningpolitik som förts hittills i dessa länder ännu inte slagit igenom fullt ut. En ytterligare skärpning av penningpolitiken i Tyskland skulle få en dämpande effekt på övriga Europa, dels via en svagare importefterfrågan och dels p.g.a. ett fortsatt högt ränteläge även i dessa länder.

Prop. 1991/92:38

Bilaga 1

3 Utrikeshandel

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1

Konjunkturförloppet i Tyskland och Finland missgynnar Sverige, eftersom dessa länder väger relativt tungt som mottagare av svensk export. Drygt 15% av den svenska varuexporten går till Tyskland och nära 6% till Finland. Motsvarande andelar för OECD uppgår till knappt 1% till Finland och 13% till Tyskland.

Marknadstillväxten för bearbetade varor på Sveriges viktigaste exportmarknader inom OECD beräknas stiga med knappt 1% i år. Nästa år bedöms ökningstakten bli drygt 5%, vilket kan sägas vara en relativt svag återhämtning. 1993 beräknas importen av bearbetade varor till OECD-området öka ytterligare, med ca 6%. Under högkonjunkturen 1984-1986 växte marknaden i genomsnitt med 10% per år.

Den mycket svaga marknadstillväxten i år medför att svensk export av bearbetade varor minskar med drygt 1% i volym. Marknadsandelsförlusterna blir emellertid inte lika stora som förra året, men är fortfarande betydande och beräknas uppgå till 3%. Andelsförlusterna kan delvis förklaras av att den svenska exportens varusammansättning nu är fortsatt oförmånlig. Den internationella konjunkturedgången medför minskad efterfrågan på investerings- och insatsvaror. Omkring 20% av den svenska varuexporten utgörs av investeringsvaror och ca 50% av insatsvaror. Detta drabbar främst verkstadsindustrins export. Transportmedelsindustrin mötte redan under 1990 minskad efterfrågan från exportmarknaden. I år har också maskinindustrin fått problem.

Under de närmast följande åren beräknas marknadsandelsförlusterna för svensk exportindustri successivt avta. En bidragande orsak till förbättringen är att den tidigare uppgången i Sveriges exportpris relativt konkurrentländerna under perioden 1984-1989 bröts förra året, då det svenska exportpriset på bearbetade varor istället steg långsammare än det sammanvägda konkurrentpriset. Förutom att exportindustrin pressade sina priser gynnades den av att konkurrentländernas valutor effektivt apprecierades mot den svenska kronan med nära 2%, främst till följd av dollarns nedgång och D-markens uppgång. I år deprecieras kronan konkurrentvägt med knappt 1% (valutakurserna är låsta rent tekniskt med genomsnittskurserna för september under resten av prognosperioden). Innan kronan blev knuten till ecu:n i maj i år hann den följa med dollarkursuppgången i början av året till följd av den tidigare konstruktionen av den svenska valutakorgen. Genomsnittskurserna för dollar samt japanska yen stiger i år jämfört med förra året, medan ecu-relaterade valutor sjunker. Nästa år beräknas Sveriges relativpris för bearbetade varor minska med 0,8%. En relativt låg kostnadsökning i industrin ger möjlighet till en återhållsam prisutveckling. Industrins vinstmarginal väntas ändå öka något. Även 1993 bedöms exportpriset stiga relativt långsamt, men i takt med konkurrentpriserna.

Sveriges totala varuexport minskade med ca 2% under första halvåret 1991 jämfört med motsvarande period förra året. Den säsongrensade volymutvecklingen under första och andra kvartalet visar emellertid en utplaning. En ovanligt stor leverans till OPEC andra kvartalet drog upp

exportvolymen totalt sett. Under resten av året beräknas exportvolymen bli i stort sett oförändrad, vilket innebär att varuexporten minskar med ca 1% i år jämfört med 1990. År 1992 beräknas den totala varuexporten öka med 2 1/2% och med 5 1/2% 1993. Förutom en ökad marknadstillväxt, beror uppgången på stärkt konkurrenskraft.

Mot slutet av 1989 dämpades den svenska varuimporten. Nedgången förstärktes under andra halvåret 1990. Första halvåret i år minskade varuimporten med hela 7% i volym jämfört med motsvarande halvår 1990. En nedgång inträffade för i stort sett samtliga varukategorier, men särskilt för investerings- och insatsvaror samt personbilar. Importen steg endast för råolja samt dagligvaror. Importen av petroleumprodukter föll däremot relativt kraftigt i samband med avtagande förbrukning i industrin och i hushållssektorn samt neddragning av lagren. Medan råoljeimporten beräknas minska under andra halvåret väntas en uppgång i importen av petroleumprodukter. Den totala varuimporten beräknas också återhämta sig något under andra halvåret. Nedgången under 1991 för varuimporten totalt begränsas därmed till 5%.

Importpriserna för varor sjönk under loppet av första halvåret. Världsmarknadspriserna på oljor och metaller har främst bidragit till detta. Importpriset för bearbetade varor har varit så gott som oförändrat jämfört med andra halvåret 1990. Under resten av året väntas endast en långsam prisuppgång för bearbetade varor. För 1991 beräknas importpriset för varor totalt därmed bli ungefär oförändrat.

Prognoserna för efterfrågan medför att varuimporten 1992 bedöms öka med knappt 2% i volym och med nära 4% 1993.

Tabell 5 Export och import av varor

	Miljarder kr. 1990	Procentuell volymutveckling				Procentuell prisutveckling			
		1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
<i>Varuexport</i>									
Bearbetade varor	283,9	0,7	-1,3	2,9		2,0	2,4	3,0	
Fartyg	3,2	-11,6	-20,6	11,9		6,7	5,5	5,5	
Petroleumprodukter	9,1	-3,5	1,0	8,0		17,2	2,0	0,5	
Övriga råvaror	43,7	0,8	0,6	-3,0		-2,7	-9,7	5,4	
Summa Varuexport	339,9	0,4	-1,1	2,5	5,5	1,9	0,7	3,2	3,0
<i>Varuimport</i>									
Bearbetade varor	254,3	-0,6	-6,6	1,5		2,3	0,6	2,2	
Fartyg	3,8	-22,1	43,2	6,6		4,6	3,5	4,0	
Råolja	17,0	8,3	-3,6	7,3		17,0	-12,9	6,3	
Petroleumprodukter	10,9	-2,5	-0,5	-1,0		18,9	-3,0	1,4	
Övriga råvaror	37,6	-1,0	-2,9	-0,2		-1,7	3,4	4,2	
Summa Varuimport	323,6	-0,3	-5,0	1,8	3,9	2,6	-0,1	2,4	3,8

Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Handelsbalansen för perioden januari-september visar ett överskott på 25 miljarder kr., ungefär dubbelt så mycket som för samma period förra året. Sveriges bytesförhållande har knappt förbättrats under loppet av året till följd av de pressade exportpriserna. Förbättringen i handelsbalansen hänförs sig därför så gott som helt till volymutvecklingen. För helåret

1991 beräknas överskottet i handelsbalansen bli ca 30 miljarder kr. Detta bidrar till att underskottet i bytesbalansen minskar från 34,5 miljarder kr. 1990 till ca 25 miljarder kr. 1991.

Resevalutautgifterna sjönk under första halvåret, vilket till stor del förklaras av den kraftiga nedgången i resandet i samband med kriget vid Persiska viken. Charterresandet från Sverige fortsatte emellertid att minska även månaderna efter kriget. Det kan sättas i samband med den allmänna nedgången i den privata konsumtionen under första halvåret. Resevalutainkomsterna minskade ännu mer än utgifterna, vilket delvis beror på relativprishöjningarna på svenska turisttjänster, men också på den internationella konjunkturedgången. Resevalutainkomsterna beräknas falla med nära 8% i volym i år och utgifterna med drygt 4%. Räknat i löpande priser försämras emellertid turistnettot marginellt i år jämfört med de senaste åren.

För övrigt beräknas tjänstebalansen förbättras i år jämfört med 1990. Sjöfartsnettot samt övriga transporter visar växande överskott, medan underskottet i nettot för övriga tjänster minskar till -4,4 miljarder kr. Importen av provisions- och försäljningstjänster samt entreprenader har i år fallit kraftigt i samband med den svaga inhemska efterfrågan, vilket stärkt nettot för övriga tjänster.

Avkastning på kapital visar liksom de senaste åren ett betydande underskott. I år beräknas underskottet i räntenettot till knappt 50 miljarder kr., vilket är nära 9 miljarder mer än förra året. Underskottet beräknas fortsätta att växa under de närmaste åren, men i en avsevärt lägre takt. Det hör samman med att den räntebärande skulden till utlandet inte ökar lika snabbt som tidigare, till stor del p.g.a. att de svenska direktinvesteringarna utomlands fr.o.m. i år väntas vara betydligt lägre än tidigare. Den internationella ränteutvecklingen är också nedåtgående, vilket bromsar försämringen i räntenettot.

Tabell 6 Bytesbalans

	1990	1991	1992	1993
Export	339,9	338,7	358,1	389,1
Import	323,6	307,1	320,2	345,3
Korrigeringspost	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Handelsbalans	15,0	30,2	36,6	42,5
Tjänstenetto	-12,4	-10,4	-10,4	-12,5
Avkastning på kapital därav återinvesterade vinstmedel	-23,6	-31,0	-31,5	-32,5
Transfereringsnetto	11,8	11,4	11,7	13,0
Bytesbalans	-13,5	-13,9	-14,6	-15,0
Bytesbalans	-34,5	-25,0	-19,9	-17,5
Andel av BNP	-2,6	-1,8	-1,3	-1,1

Ann. P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalerna.

Källor: Riksbanken och Finansdepartementet.

Överskottet i handelsbalansen beräknas öka med omkring 6 miljarder kr. per år under de två närmaste åren medan underskottet i tjänstebalansen stiger med ca 2 miljarder kr. mellan 1991 och 1993. Avkastningsnettot försämras under samma period, med 1,5 miljarder kr. och transfereringsnettot med ca en miljard kr. Sammantaget förbättras bytesbalansen under perioden 1992-1993 med ca 7,5 miljarder kr. Underskottet 1993 beräknas uppgå till -1,1% av BNP, vilket kan jämföras med -2,6% av BNP 1990.

Prop. 1991/92:38

Bilaga 1

4 Industrin

Prop. 1991/92:38

Bilaga 1

Industriproduktionen minskade med 11 % från den senaste konjunkturtoppen i början av 1989 till andra kvartalet 1991 (9 kvartal), enligt Statistiska centralbyråns industristatistik. En jämförelse med de senaste konjunkturedgångarna visar att produktionsminskningen nu gått snabbt. Från konjunkturtoppen i mitten av 1974 till bottennivån i mitten av 1978 (16 kvartal) minskade industriproduktionen med ca 16 %. Under den följande konjunkturedgången från slutet av 1979 till slutet av 1982 (12 kvartal) minskade industriproduktionen med ca 9 %. Skillnader i den internationella konjunkturen, industrins konkurrensläge, den ekonomiska politiken m.m. under de olika perioderna gör att konjunkturförloppen skiljer sig åt.

Produktionsfallet under den nuvarande lågkonjunkturen har medfört att industrins andel av BNP minskat till knappt 19 %. Så låg har andelen inte varit under de tidigare konjunkturedgångarna. För att hitta en lika låg siffra måste man gå tillbaka till början av seklet. Industrins andel av BNP har krympt under de senaste decennierna. I början av 1950-talet uppgick andelen till drygt en tredjedel av BNP.

Den ekonomiska återhämtningen i omvärlden är svagare än tidigare beräknats, vilket i hög grad drabbar industrin. Orderingången från exportmarknaden försämras visserligen inte ytterligare, men väntas ligga kvar på en låg nivå under hösten. Orderingången från hemmamarknaden fortsätter däremot att falla, enligt den senaste konjunkturbarometern. Drygt 90 % av industriföretagen angav senast i september efterfrågeläget som främsta hindret mot ökad produktion.

Produktionen minskade mer än väntat under tredje kvartalet. Konjunkturbarometern visar en fortsatt nedgång under fjärde kvartalet och industriproduktionen väntas ligga kvar på den låga nivån åtminstone under första halvåret 1992. Förutom den svaga efterfrågan hör den låga produktionen samman med att industrin drar ned sina färdigvarulager. Drygt 40 % av industriföretagen bedömde sina färdigvarulager som för stora i september. Under första halvåret skedde en ofrivillig uppbyggnad av färdigvarulagren, men under tredje kvartalet lyckades industrin i viss mån med en neddragning. Lageravvecklingen kommer senare än väntat vilket också motverkar en uppgång i produktionen.

Enligt industristatistiken minskade industriproduktionen med ca 7 % första halvåret i år jämfört med första halvåret 1990. Enligt nationalräkenskaperna är nedgången inte lika kraftig, -4,5 %. Prognoserna över industriproduktionen utgår från nationalräkenskaperna, som är avstämnda med beräkningar av BNP från efterfrågesidan. Industriproduktionen beräknas minska med 5 % i år, öka med 1 % 1992 och med 4 1/2 % 1993.

Viktiga förutsättningar för industriproduktionens tillväxt är att konkurrenskraften stärks och lönsamheten förbättras. Under perioden 1984-1990 steg industrins arbetskraftskostnader per producerad enhet i genomsnitt nära 3 % snabbare per år än i konkurrentländerna. Konkurrensläget försämrades särskilt under de senaste tre åren då industrins relativa enhetsarbetskostnad steg med totalt ca 17 %. Den snabba

kostnadsökningen berodde till stor del på överhettningen i ekonomin, med arbetskrafts- och kapacitetsbrist som följd. Under 1990 steg industrins lönekostnad (timlön inkl. sociala avgifter) med drygt 10 1/2% och produktiviteten med bara knappt 1/2%. Arbetskostnaden per producerad enhet ökade sålunda med ca 10%. Motsvarande ökning i konkurrentländerna uppgick till ca 3%. Kronans effektiva depreciering med nära 2% medförde att den relativa kostnadsförsämringen begränsades till 5%.

Tabell 7 Industriproduktion
Procentuell volymförändring

	1989	1990	1991	1992	1993
Basindustri	1,0	-1,3	-2,0	1,1	
Verkstadsindustri					
exkl. varv	2,2	-4,5	-7,0	1,0	
Övrig industri	0,1	-1,3	-4,0	1,0	
Industri, totalt	1,2	-2,8	-5,0	1,0	4,5

Anm. Basindustri omfattar gruvor, sågverk, massaindustri, pappersindustri samt järn-, stål- och metallverk.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Under 1991 beräknas industrins lönekostnader växa med knappt 7%, en klar dämpning jämfört med föregående år. Den svaga efterfrågan och det växande överskottet på arbetskraft har starkt bidragit till att bromsa löneökningstakten. Industrins produktivitet beräknas även i år öka med endast omkring 1/2% vilket sammantaget ger en ökning i industrins enhetsarbetskostnad med ca 6 1/2%, att jämföra med 4% i konkurrentländerna. Räknat i gemensam valuta, med en effektiv depreciering av kronan med knappt 1%, stiger lönekostnaden drygt 1% snabbare i Sverige relativt de viktigaste konkurrentländerna inom OECD. Nästa år beräknas industrins enhetsarbetskostnad däremot öka något långsammare än i konkurrentländerna. Den negativa trenden ser därmed ut att brytas. För 1993 bedöms lönekostnadsökningen inom industrin bli fortsatt måttlig, 4,5%, medan produktiviteten förbättras med lika mycket. Det innebär att industrins arbetskostnad per producerad enhet blir oförändrad medan den beräknas stiga i konkurrentländerna med nära 3%.

För att motverka fortsatta marknadsandelstförluster började exportindustrin pressa sina priser 1989. Det ledde, i kombination med det höga kostnadsläget, till en relativt kraftig minskning i vinstmarginalen för industrin 1990. I år beräknas industrins lönsamhet minska ytterligare och nå en botten, ungefär i nivå med åren 1980-1981. Nästa år bör vinstmarginalerna öka. Medan insats- och lönekostnaderna blir historiskt sett mycket låga bedöms produktpriset stiga något. Vinstandelen, d.v.s. driftsöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, ligger nästa år emellertid fortfarande under 1990 års låga nivå.

5 Arbetsmarknaden

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1

Överhettningen på arbetsmarknaden lättade successivt under loppet av 1990. Antalet lediga platser hos arbetsförmedlingarna avtog i en allt snabbare takt. Bristen på arbetskraft reducerades starkt och under andra halvåret började arbetslösheten att stiga.

Arbetsmarknadsläget har fortsatt att försvagas. Bristen på arbetskraft har i det närmaste eliminerats. Antalet varsel om uppsägningar har ökat markant sedan sista kvartalet 1990. Under de tre första kvartalen i år har närmare 100 000 personer varslats om uppsägning, vilket är mer än dubbelt så många som under motsvarande period i början av 1980-talet. Hur många som verkligen verkställs är osäkert, men redan idag är personal- och driftsinskränkningar den vanligaste orsaken till att arbetslösheten ökar.

Arbetslösheten uppgick i september till 3,1 %, att jämföra med 1,8 % samma månad förra året. Ökningen är starkare bland män än bland kvinnor. Det sammanhänger med att män i större utsträckning än kvinnor arbetar i den konkurrensutsatta sektorn där sysselsättningsminskningen också varit som starkast.

Efterfrågan på arbetskraft har fortsatt att falla i så gott som samtliga delar av ekonomin. Antalet nyanmälda lediga platser ligger nu på ungefär samma nivå som under förra lågkonjunkturen. Nedgången är störst inom industrin men även övriga branscher är drabbade. Inom t.ex den offentliga tjänstesektorn har antalet lediga platser halverats.

Sysselsättningsutvecklingen stagnerade under loppet av 1990. I början av 1991 inleddes en nedgång som sedan har fortsatt i en accelererande takt. Under perioden januari-september har sysselsättningen minskat med i genomsnitt 57 000 personer enligt arbetskraftsundersökningen (AKU). För den i särklass största neddragningen svarar industrin. Hittills i år har antalet minskat med 57 000 personer, eller med ca 5,5 %. För övrigt har sysselsättningen minskat också inom jord- och skogsbruk samt inom den privata tjänstesektorn, där handeln drar ned utvecklingen. Inom den kommunala verksamheten samt inom byggsektorn noteras samtidigt ökningstal. Under loppet av perioden har dock sysselsättningen stagnerat också i dessa branscher. I september minskade byggsysselsättningen för första gången. Enligt arbetslöshetskassornas statistik noteras en starkt stigande arbetslöshet bland byggnadsarbetare. Som framgår av tabellen nedan har sysselsättningen inom staten stigit. Det är dock en överskattning till följd av statistiska mätfel. Antalet är istället troligen oförändrat.

Arbetsmarknadsläget väntas försämrats ytterligare. Det bekräftas också av länsarbetsnämndernas bedömningar fram till 1992. I många fall säger de sig ha underskattat styrkan och snabbheten i den nedgångsfas som varit. Arbetslösheten beräknas stiga från i genomsnitt 1,5 % 1990 till 2,6 % av arbetskraften 1991, eller med i genomsnitt 51 000 personer. Det innebär en arbetslöshet på drygt 3 % under fjärde kvartalet i år. Uppgången hålls tillbaka av ett markant minskat utbud av arbetskraft. Antalet sysselsatta väntas sjunka med ca 68 000 personer. Antalet arbetade timmar beräknas minska obetydligt mer än produktionen vilket innebär en svag produktivitetutveckling.

År 1992 och 1993 väntas produktionen stiga successivt. Produktivitetstillsvuxten blir allt starkare i och med en fortsatt neddragning av sysselsättningen 1992 och en ungefär oförändrad nivå 1993. Arbetslösheten beräknas uppgå till 3,5% 1992 och 3,7% 1993. Enligt denna kalkyl kulminerar arbetslösheten således inte förrän en bra bit in i 1993. Uppgången av den öppna arbetslösheten begränsas av en ökning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder med motsvarande ca 0,7% av arbetskraften i genomsnitt från 1990 till 1991, och med ytterligare ca 1,1% från 1991 till 1992. Ökningen av antalet platser i det reguljära skolväsendet (högskola, gymnasium samt kommunal vuxenutbildning) motsvarar ytterligare ca 0,5 procentenheter. Den totala volymen av konjunkturberoende åtgärder beräknas 1992 uppgå till ca 3% av arbetskraften. De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som aviserats i tilläggsbudget I är inkluderade i dessa beräkningar. För år 1993 görs ett tekniskt antagande om oförändrad åtgärdsvolym.

Tabell 8 Arbetsmarknad
Tusental personer (i åldrarna 16-64 år)

	Nivå	Förändring från föregående år			
	1990	1990	1991	1992	1993
<i>Sysselsättning</i>					
Jord- och skogsbruk	149	-10	-6	-5	-3
Industri	1000	-25	-62	-17	2
Byggnadsverksamhet	313	23	5	-15	-8
Privata tjänster	1638	26	-10	-19	5
Kommunal verksamhet	1199	16	1	12	8
Statlig verksamhet	203	10	4	-5	-8
Totalt	4508	42	-68	-49	-4
Arbetskraft, totalt	4577	50	-17	-11	5
Arbetslösa	69	8	51	38	9
% av arbetskraften	1,5	1,5	2,6	3,5	3,7

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och Finansdepartementet.

6 Löner och konsumentpriser

Prop. 1991/92:38

Bilaga 1

Alltsedan 1983 har lönerna stigit snabbare i Sverige än i industriländerna i allmänhet. Överbrygningspolitiken och devalveringarna i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet medförde lägre krav på anpassning av den nominella löneökningstakten än vad som annars sannolikt skulle ha blivit fallet. Den relativt snabba efterfrågetillväxten i kombination med en svag produktivitetstutveckling medförde en tilltagande överhettning på arbetsmarknaden under andra hälften av 1980-talet och omöjliggjorde även fortsättningsvis en lönedämpning.

Som en följd av den överhettade arbetsmarknaden steg lönerna 1990 med drygt 10%. Löneglidningen blev den snabbaste som noterats på över 20 år. Den genomsnittliga löneökningstakten inom OECD-området låg betydligt lägre, 5,5%.

Tabell 9 Timlön för samtliga löntagare
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993
Avtal	6,1	3,0	3,2	
Löneglidning	4,0	2,5	1,8	
Summa	10,1	5,5	5,0	4,5

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

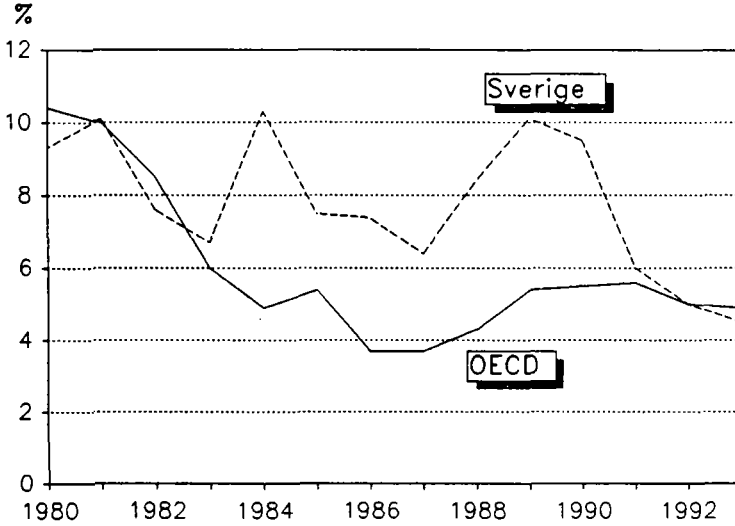
Mot bakgrund av det försämrade konjunkturläget har näst intill samtliga parter under 1991 accepterat det avtalsförslag som den särskilda förhandlingsgruppen, ledd av Bertil Rehnberg, presenterade. De avtalsmässiga nivåhöjningarna ligger på drygt 1 resp. 3% för åren 1991 och 1992. Avtalets konstruktion och effekter från föregående år, sk. överhäng, medför emellertid en avtalsmässig kostnadsökning på omkring 3% båda åren, sett som årsgenomsnitt. Det inkluderar också effekten med 0,5% av förlängd semester 1991. Den snabbt stigande arbetslösheten, fallande vinster, dämpad inflationstakt och svag produktivitetstutveckling bidrar till att dämpa löneglidningen, men indikerar samtidigt att avtalet 1992 eventuellt är högt med avseende på marknadsläget. Totalt bedöms lönerna i år och nästa år öka med 5,5 resp 5%. Lönebikostnaderna ökar arbetskraftskostnaden ytterligare med drygt 1% 1991, till följd av skattereformen.

Rehnbergavtalet löper ut sista mars 1993. Det mycket svaga arbetsmarknadsläget tillsammans med förväntningar om låg inflation medför en fortsatt nedväxling av löneökningstakten. Företagens behov av att förbättra lönsamheten från den låga nivån 1992 kommer att ta i anspråk stora delar av produktivitetstrycket. Reallönerna kommer ändå att kunna stiga något, såväl före som efter skatt.

Inom OECD-området förväntas lönestegringsstakten inom tillverkningsindustrin åren 1991 till 1993 bli 5,6, 5,0 resp. 4,9%, vilket endast är marginellt högre än i Sverige, se diagram 1. En snabb produktivitetstutveckling mot slutet av perioden inom den svenska industrin bidrar emellertid till att underlätta konkurrenssituationen.

Diagram 1 Nominell timlön inom industrin
Årlig procentuell förändring, nationell valuta

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1



Anm.: OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden.

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Prisstegringarna i konsumentledet (KPI) har dämpats mycket kraftigt. Hittills i år (t.o.m. september) har priserna ökat med drygt 7%. Höjningarna inträffade främst under första kvartalet och därefter har inflationen varit låg. Priserna stiger långsammare än kostnaderna, vilket innebär att vinstmarginalerna sjunker. Under loppet av 1991 beräknas priserna öka med knappt 8%. Borträknas skattereformens effekter ökar konsumentpriserna med endast 4,2%. Ett vedertaget mått på den underliggande prisökningstakten är nettoprisindex, NPI, (KPI exkl. indirekta skatter och subventioner), som också beräknas öka mindre än 5% 1991. Några av förklaringarna bakom omsvängningen i prisbildningen är att den privata konsumtionen stagnerat. Därigenom har det sannolikt uppstått ett utbudsöverskott på vissa varor och trots omfattande realisationer har försäljningsvolymen inte ökat i önskad utsträckning. Vidare har räntorna fallit markant, se vidare kapitel 10. Till sist har det skett en radikal dämpning av hushållens inflationsförväntningar för det närmaste året.

Redan under första kvartalet 1992 förväntas prisökningstakten sett över de senaste 12 månaderna falla till ca 2,5%. Nästa år beräknas arbetskraftkostnaden öka med drygt 3,5%. Vinstmarginalerna förutses emellertid stiga i samband med att konsumtionen vänder uppåt. Inom bygg- och tjänstesektörerna väntas produktivitetsutvecklingen bli svagast. Detta tillsammans med bl. a. avtrappningar av räntesubventioner, stigande driftskostnader mm. medför att hyrorna bedöms öka med ca 6,5%. Kostnaderna för boende i eget hem ökar något mindre. Lägre mervärdesskatt sänker emellertid konsumentprisindex med drygt 1%. Importpriserna väntas utvecklas mycket måttligt. Prognosen för prisutvecklingen under

loppet av 1992 stannar på 3%. Den underliggande prisökningstakten (NPI) faller något jämfört med 1991, trots omslaget i vinstutvecklingen. Detta förklaras främst av lägre ökningar i boendekostnaderna och i arbetskraftskostnaden per producerad enhet.

Tabell 10 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring

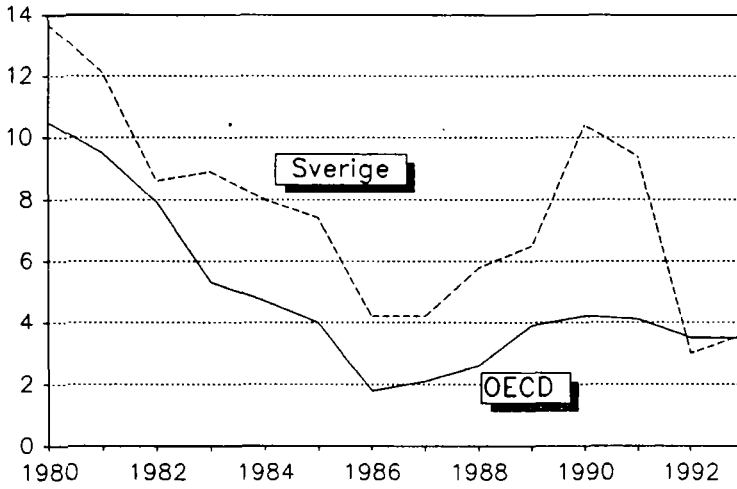
	1990	1991	1992	1993
KPI dec. - dec.	10,7	7,8	3,0	3,8
NPI dec. - dec.	7,3	4,7	4,6	4,3
KPI årsgenomsnitt	10,4	9,4	3,0	3,6
NPI årsgenomsnitt	6,6	5,8	4,7	4,2
OECD-området	4,9	4,3	3,6	3,7

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Statens pris- och konkurrensverk samt Finansdepartementet.

År 1993 förutses arbetskraftkostnaden stiga med drygt 2%. Boendekostnaderna beräknas öka med ca 4% och vinsterna fortsätta att förbättras. Sista steget i skattereformen genomförs, då en rad olika punktskatter avskaffas; bl. a. på läskedryck, konfektyr, kemisk-tekniska preparat, kassetband och videoapparater, vilket sänker KPI med 0,3%. Importpriserna väntas öka snabbare, med knappt 5% under loppet av året, när den internationella konjunkturen tar fart. Sammantaget beräknas KPI under loppet av 1993 öka med knappt 4%. Den underliggande prisökningstakten faller emellertid från 4,6% 1992 till drygt 4% 1993, beroende på framför allt en lägre arbetskrafts- och boendekostnadsökning.

Inom OECD-området förutses konsumentpriserna i genomsnitt under perioden 1991 t.o.m. 1993 stiga med 4,3, 3,6 resp. 3,7%. Därmed kan den svenska prisökningstakten komma ned till omvärldens nivåer, se diagram 2.

Diagram 2 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring



Anm.: OECD-länderna är sammanvägda efter varje lands betydelse som konkurrent till Sverige.

Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

7 Hushållens ekonomi och privat konsumtion

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1

Under andra hälften av 1980-talet steg hushållens reallt disponibla inkomster med i genomsnitt 2% per år. År 1990 ökade realinkomsterna med över 4%. Även för 1991 beräknas en stark inkomstökning, med ca 3%, trots vikande sysselsättning och växande arbetslöshet. Skattereformen bidrar till uppgången genom sänkt inkomstskatt och ökade transfereringar till hushållen. Därtill kommer att inflationen avtagit under 1991. Samma faktorer medför en relativt god utveckling av realinkomsterna också 1992. I det nya skattesystemet justeras skatteskalen genom att grundavdraget höjs i takt med basbeloppets ökning och skiktgränsen för statsskatten (den s.k. brytpunkten) räknas upp med ökningen av konsumentprisindex föregående år (12-månaderstakten i oktober) plus 2 procentenheter. Genom att skatteskalen justeras med den historiska inflationen uppkommer en real skattesänkning när inflationen avtar. Pensionärerna får en inkomstökning genom att basbeloppet stiger reallt med drygt 1%. Barnbidragen höjs med 1020 kr. per barn.

Nedgången i sysselsättningen upphör under 1993 och inflationen stabiliseras på låg nivå. De faktorer som drar upp inkomsterna 1991 och 1992 faller emellertid bort och ökningen av de reallt disponibla inkomsterna begränsas därför 1993 till ca 1%.

Tabell 11 Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
<i>Löpande priser</i>								
Löner	596,8	621,4	656,8	687,7	12,4	4,1	5,7	4,7
Transfereringar från offentliga sektorn	276,9	316,8	327,0	340,9	10,7	14,4	3,2	4,3
Övriga inkomster, netto	126,0	144,7	151,6	154,5	3,8	14,8	4,7	1,9
Direkta skatter och avgifter	304,3	295,4	303,7	313,4	4,3	-2,9	2,8	3,2
Disponibel inkomst	695,5	787,6	831,6	869,7	13,9	13,2	5,6	4,6
Privat konsumtion	695,6	765,2	800,6	838,6	8,9	10,0	4,6	4,7
<i>1985 års priser</i>								
Disponibel inkomst	508,8	523,8	532,8	537,3	4,2	2,9	1,7	0,9
Inkomster inkl. effekt av tillfälligt sparande					3,6	4,4	2,2	0,0
Privat konsumtion	508,9	508,9	512,9	518,1	-0,3	0,0	0,8	1,0
Sparkvot, nivå i %	0,0	2,8	3,7	3,6				
Sparande exkl. tillfälligt sparande, förändring i procentenheter					4,0	4,3	1,4	-1,0

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

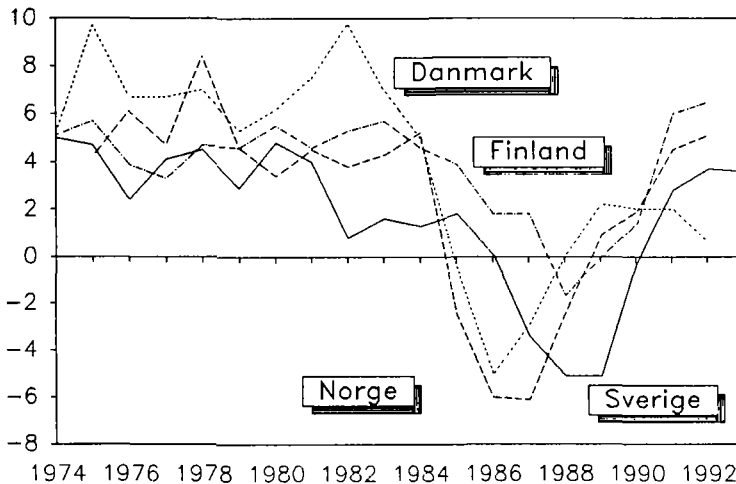
I år stiger hushållen köpkraft utöver de disponibla inkomsterna med 1,5 procentenheter, dels genom att det tillfälliga sparandet har upphört och dels genom att 1989 års sparande har återbetalats. I februari 1992 återbetalas 1990 års sparande, vilket bidrar med 1/2 procentenhet till hushållens köpkraft nästa år. För 1993 stiger disponibelinkomsterna med ca 1%, medan köpkraften blir oförändrad jämfört med 1992 beroende på

effekterna av avvecklingen av det tillfälliga sparandet under 1991 och 1992, se tabell 11.

Efter avregleringen av kreditmarknaden hösten 1985 ökade den privata konsumtionen kraftigt. Under perioden 1986 t.o.m. 1988 steg konsumtionen med i genomsnitt 4% per år. Många hushåll valde att öka sin upplåning för att finansiera konsumtion. Hushållens skulder steg med 60% och sparkvoten föll med 7 procentenheter mellan 1985 och 1988. Under 1989 dämpades konsumtionstillväxten markant och 1990 registrerades en svag nedgång i konsumtionen. Sparkvoten förbättrades med över 4 procentenheter och för första gången sedan 1986 översteg inte konsumtionen inkomsterna.

Sett ur ett internationellt perspektiv är den dramatiska utvecklingen av sparkvoten inte unik. Detta förlopp har observerats i bl.a. våra nordiska grannländer under 1980-talet, vilket framgår av diagram 3. En kraftig nedgång i sparkvoten har skett under några år efter att kreditmarknaden avreglerats, följt av en snabb uppgång. I Sverige har uppgången förstärkts av skattereformen och det försämrade läget på arbetsmarknaden.

Diagram 3 Hushållens sparande



Anm.: För åren 1991-1992 (1993 i Sveriges fall) svarar resp. finansdepartement för prognosen.

Källor: OECD, Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan första halvåret 1990 och 1991 sjönk konsumtionen med drygt 1%, vilket främst förklaras av fallande bilinköp, ett minskat utlandsresande efter oroligheterna kring Persiska viken och en minskad efterfrågan på olika tjänster. Sällanköpsvaruhandeln gav ett fortsatt positivt bidrag till konsumtionen. Jämfört med andra halvåret 1990 och säsongrensat steg dock konsumtionen något. Denna uppgång beräknas fortsätta under det andra halvåret i år, vilket ger en totalt sett lika stor konsumtion 1991 som 1990. Sammantaget fortsätter sparkvoten att förbättras kraftigt och beräknas uppgå till ca 3% i år.

Mot bakgrund av den rådande lågkonjunkturen med ett svagt arbetsmarknadsläge och problem inom den finansiella sektorn bedöms hushållens sparkvot fortsätta stiga under prognosperioden, om än i en långsammare takt. En viss oro för pensionssystemets stabilitet kan, tillsammans med det nya skattesystemets effekter, leda till ett större sparandet jämfört med den genomsnittliga nivå som rått under 1970- och 1980-talet. Med en uppgång av de disponibla inkomsterna på 1,7% bedöms den privata konsumtionen växa med 0,8% under 1992. När sedan konjunkturen slutar att försämrans i en situation där hushållens sparandet befinner sig på en historiskt sett hög nivå beräknas konsumtionen öka med 1,0% 1993, dvs. i samma takt som inkomsterna. Efter tre år av i stort sett stagnerad konsumtion kan det inte uteslutas att det sker en snabbare uppgång mot prognosperiodens slut med en motsvarande nedjustering av sparkvoten.

8 Investeringar

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1

Utvecklingen av bruttoinvesteringarna vände 1990, då en nedgång med 1,8% noterades, efter flera års stark expansion. Det var främst näringslivets investeringar som sjönk, men också kommunernas investeringar och ombyggnaderna av bostäder gick ned.

Under 1991 förutses en betydligt sämre utveckling, med 7% minskad investeringsvolym. Näringslivets investeringar beräknas fortsätta sjunka. Samtidigt stagnerar bostadsbyggandet. Maskininvesteringarna faller mer än byggnadsinvesteringarna i och med att bostadsbyggandet och affärsverkens investeringar bromsar nedgången på byggsidan. År 1992 minskar investeringarna ytterligare, men i avtagande takt, med 4%. Det största fallet inträffar för bostadsinvesteringarna men också inom industri och övrigt näringsliv är utvecklingen negativ. Nedgången motverkas av expansionen i de statliga affärsverken till följd av satsningarna på infrastrukturen.

Industrins investeringar beräknas falla kraftigt 1991 enligt SCB:s investeringsenkät. Det är dålig lönsamhet, lägre kapacitetsutnyttjande och produktion samt en kontinuerligt försämrade konkurrenskraft sedan 1984 som gör att investeringsklimatet försämrats märkbart. Nedgången väntas bli starkast inom basindustrin, där skogsindustrin svarar för det största fallet. Även i transportmedelsindustrin sker en markant neddragning. Sammantaget bedöms de totala industriinvesteringarna falla med 18%. År 1992 förutses en uppbromsning av investeringsnedgången till -6%, vilket är i linje med investeringsenkäten. En fortsatt stark minskning inom bas- och transportmedelsindustrin verkar neddragande. Prognosen innebär att de totala industriinvesteringarna ändå inte faller ned till de nivåer som rådde under föregående lågkonjunktur. År 1992 beräknas nivån vara densamma som under 1986. Risk finns för en mer negativ utveckling.

Även inom övrigt näringsliv väntas investeringarna falla kraftigt. Nedgången prognosticeras till 11% 1991, exklusive affärsverken. Inom finans- och fastighetsförvaltning beräknas en stark minskning ske, främst inom bank- och försäkringsinstituten. Övriga branscher där fortsatta neddragningar väntas är jord- och skogsbruk samt varuhandel, hotell och restauranger. Utvecklingen inom byggbranschen förutses vända och en nedgång prognosticeras för helåret. Inom samtliga dessa sektorer fortsätter försämringen 1992. Inom de statliga affärsverken håller däremot expansionen i sig. Investeringarna stiger särskilt starkt inom Statens järnvägar och Banverket genom byggandet av bl.a. Arlandabanan samt utbyggnad av Väst kustbanan och Mälärbanan.

De totala bostadsinvesteringarna beräknas kvarstå på ungefär oförändrad nivå 1991 medan ett fall uppgående till ca 13% förutses 1992. Nyproduktionen av bostäder väntas minska under andra halvåret 1991, därefter fortsätter nedgången. Det innebär en minskning av antalet påbörjade lägenheter från 67 000 1990 till 52 000 1991. Tecken på en minskad bostadsefterfrågan finns redan idag, t.ex. har antalet lediga lägenheter hos allmännyttiga bostadsföretag stigit markant från ca 4 000 i september 1990 till ca 11 000 i september i år. Efterfrågan bedöms

fortsätta att sjunka till följd av ett antal faktorer: det försämrade konjunkturläget med ökande arbetslöshet, relativprishöjningen på bostäder p.g.a. skattereformen samt ett stramare kreditläge. De förväntade högre realräntorna bör också ha en negativ inverkan, främst på lite längre sikt. Antalet påbörjade lägenheter beräknas minska till ca 40 000 1992. Investeringarna i nyproduktion väntas falla starkt, med ca 24%. Ombyggnaderna prognosticeras däremot stiga bl.a. med hänsyn till den ökning av ansökningar om ombyggnadslån som skett under första halvåret i år. År 1992 beräknas denna ökning uppgå till 14%.

Den totala byggvolymen avtar med ca 4% 1991 och med ca 5% 1992. År 1991 bromsar anläggningsbyggandet och bostadsbyggandet den nedgång som sker inom industri och övrigt husbyggande. Nästa år är det ombyggnadsinvesteringar, infrastrukturinvesteringar samt byggnadsreparationer som motverkar nedgången medan nyproduktionen av bostäder faller. Den totala byggnadsverksamheten, inkl. reparationer, förutses därmed avta med 2% respektive 3% 1991 och 1992.

De totala investeringarna förutses åter stiga 1993. Ökad industriproduktion och stigande vinster medverkar till en högre investeringsaktivitet inom såväl industri som övrigt näringsliv. Inom myndigheter och statliga affärsverk sker en fortsatt uppgång till följd av infrastruktuursatsningarna. Bostadsinvesteringarna fortsätter dock att sjunka. Sammantaget ökar därmed de totala investeringarna med 2%.

Tabell 12 Bruttoinvesteringar efter näringsgren

	Miljarder kr. 1990	Årlig procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
Näringslivet	167,1	-3,3	-11,1	-3,2	3,6
Industri	51,0	-4,5	-18,0	-6,0	4,5
Övrigt näringsliv	116,1	-2,8	-8,0	-2,1	3,2
Bostäder	73,8	4,1	0,1	-13,1	-5,0
Nybyggnad	54,3	13,2	0,0	-24,0	
Ombyggnad	19,5	-13,2	0,5	14,0	
Offentliga myndigheter	32,2	-4,0	1,9	9,0	5,6
Totalt	273,1	-1,8	-7,0	-4,0	2,0
Maskiner	115,8	-4,1	-10,4	-2,7	3,1
Bygg och anläggningar	156,6	0,8	-3,8	-5,2	0,9

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Lagerinvesteringarnas bidrag till nedgången i BNP var första halvåret 1991 hela 2 procentenheter, dvs mer än det totala fallet. Denna kraftiga lagerneddragning var enligt SCB främst koncentrerad till handelsledet där lagren i fasta priser minskade med drygt 6 miljarder kr. Inom industrin drogs lagren ner med ca 1 miljard kr. Här ökade dock lagren av färdigvaror medan lagren av insatsvaror och varor i arbete minskade. Industrins färdigvarulager har därmed ökat med drygt 4 miljarder kr sedan början av 1989. De kraftiga lagerneddragningarna i handelsledet förutsätts nu vara avslutade varför industrins möjligheter är goda att

fr.o.m. andra halvåret 1991 dra ner sina stora färdigvarulager. Totalt sett förutses lagrens negativa bidrag till BNP-tillväxten bli ca 1 procentenhet för 1991.

Under 1992 väntas en fortsatt neddragning av främst industrins färdigvarulager. De totala lagerneddragningarna väntas i fasta priser bli ca 5 miljarder kr., vilket är betydligt mindre än under 1991. Omslaget av lagerinvesteringarna ger därmed ett positivt BNP-bidrag med ca 0,5 procentenheter. Även 1993 förutses lagerinvesteringarna ge ett positivt bidrag till BNP.

Tabell 13 Lagervolymförändringar
Miljarder kr.; 1985 års priser

	1981-1990	1990	1991	1992	1993
Jord- och skogsbruk	0,1	0,0	-0,3	-0,2	
Industri	-27,5	0,2	-4,2	-2,6	
El- och vattenverk	-4,5	0,1	-0,5	-0,1	
Partihandel	-16,7	-0,7	-2,0	-1,0	
Detaljhandel	2,1	1,1	-2,2	-1,0	
Totalt	-46,5	0,8	-9,1	-4,9	-1,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

9 Offentlig sektor

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick 1990 till ca 52 miljarder kr., motsvarande nära 4% av BNP. Skatterna och socialförsäkringsavgifternas andel av BNP (skattekvoten) var 56,5% medan utgifterna var drygt 61,5% som andel av BNP.

I år har den offentliga sektorns finanser försämrats snabbt och för helåret 1991 beräknas det finansiella sparandet gå ned till motsvarande knappt 1/2% av BNP. Konjunkturedgången medför minskade skatteinkomster samtidigt som utgifterna stiger för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ersättningar till arbetslösa. Under 1992 bromsas försämringen av den offentliga sektorns finanser upp. Den ekonomiska tillväxten kommer att vara fortsatt svag men en viss tillväxt sker ändå under nästa år. Tillfälligt ökade inbetalningar från statliga affärsverk till statskassan bidrar också till att hålla uppe det finansiella sparandet, som ändå väntas visa ett underskott på 2 miljarder kr. För 1993 beräknas underskottet sika till motsvarade ca 1% av BNP, se tabell 14.

Tabell 14 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Löpande priser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Inkomster	878,9	909,0	939,8	964,3	9,5	3,4	3,4	2,6
Skatter	558,3	564,5	579,6	596,5	7,8	1,1	2,7	2,9
Socialförsäkringsavgifter	198,7	216,3	219,0	229,3	12,9	8,8	1,3	4,7
Övriga inkomster	121,9	128,2	141,1	138,5	11,8	5,2	10,1	-1,9
Utgifter	827,3	904,2	941,8	978,6	12,3	9,3	4,2	3,9
Transfereringar till hushåll	276,9	316,8	327,0	340,9	10,7	14,4	3,2	4,3
Subventioner m.m.	77,4	85,1	90,8	92,7	7,8	10,0	6,7	2,1
Ränteutgifter	76,1	83,6	85,9	85,8	13,9	9,8	2,8	-0,1
Konsumtion	366,0	381,3	393,7	411,8	15,2	4,2	3,3	4,6
Investeringar	30,9	37,5	44,5	47,4	2,8	21,2	18,7	6,6
Finansiellt sparande	51,7	4,8	-2,0	-14,3				
därav: stat	13,8	-39,8	-58,9	-69,7				
socialförsäkring	46,2	42,2	40,4	41,4				
kommun	-8,3	2,3	16,5	14,1				
<i>Procent av BNP</i>								
Skatter och avgifter	56,5	54,8	54,1	53,2				
Utgifter	61,7	63,5	63,8	63,0				
Finansiellt sparande	3,9	0,3	-0,1	-0,9				

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

Skattekvoten beräknas gå ned under prognosperioden. Det är en följd av dels skattesänkningar, dels av att skattebaserna utvecklas svagt. Utgifternas andel av BNP stiger 1991 och 1992. Det försämrade läget på arbetsmarknaden drar upp transfereringarna till hushåll. Därtill kommer de höjningar av barnbidrag m.m. som ligger i skattereformen. Under 1993 upphör arbetslösheten att öka samtidigt som nedväxlingen i inflationen slår igenom på pensionsutbetalningarna m.m. och utgiftskvoten sjunker.

Det är statens och i någon mån AP-fondernas finansiella sparande som går ned under prognosperioden medan kommunernas sparande stiger kraftigt. Kommunernas förbättrade ekonomi beror på den tvååriga efersläpningen och avräkningsförfarandet vid utbetalningen av kommunala skattemedel. Skatteinkomsterna ökar därigenom starkare än utgifterna när inflationen går ned. Förbättringen av den kommunala ekonomin är tillfällig. Efter 1993 försämras, med nu gällande regler, åter kommunernas finanser.

Den offentliga konsumtionen ökade i volym med ca 1% mellan första halvåret 1990 och 1991. Därvid drogs konsumtionen upp av myndigheternas inköp medan timvolymen utvecklades svagt trots ett ökat antal personer i kommunalt beredskapsarbete. För helåret 1991 beräknas den statliga konsumtionen stiga med 0,5% och den kommunala med drygt 1%. De besparingar och rationaliseringskrav som ställs på de statliga myndigheterna väntas medföra att den statliga konsumtionen minskar med ca 0,5% per år 1992 och 1993.

Den tillfälliga förbättringen av kommunernas ekonomi 1992 och 1993 förutses inte leda till någon starkare expansion av den kommunala verksamheten. I stället väntas kommunerna använda det finansiella utrymmet för att konsolidera sin ekonomi efter flera år av underskott. Inberäknat en ytterligare ökning av beredskapsarbete i kommunal regi nästa år beräknas den kommunala konsumtionen stiga med ca 1% 1992 och med 0,5% 1993.

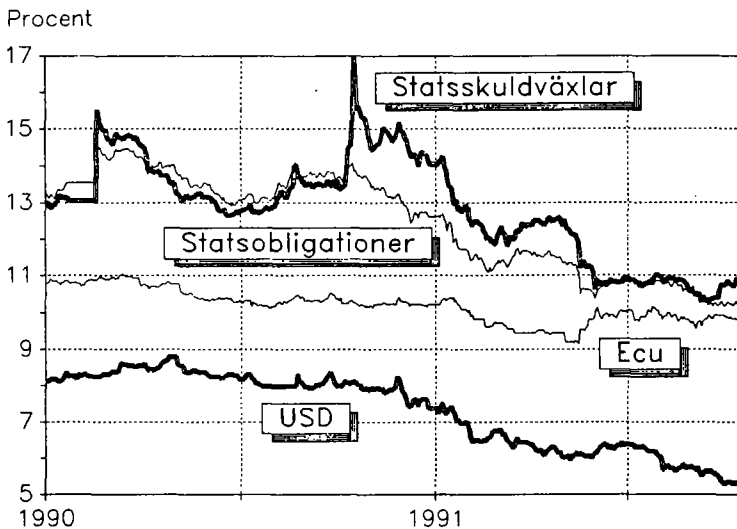
10 Kapitalmarknaden

Prop. 1991/92:38

Bilaga 1

Sedan årsskiftet har den internationella ränteutvecklingen till övervägande del varit nedåtriktad. Undantaget är Tyskland där räntorna hålls uppe av en stram penningpolitik. Nedgången har varit särskilt stor i Förenta staterna, Storbritannien och Frankrike. Företrädsvis har detta föranletts av lättnader i penningpolitiken i syfte att påskynda en konjunkturåterhämtning.

Diagram 4 Ränteutvecklingen 1990-1991



Anm.: 6 månaders räntor och 5 åriga statsobligationer. Före 20 maj 1991 avser ecu-räntan den korgvägda räntan. Sista observationen avser 25 oktober 1991.

Effekterna på realekonomin av det senaste årets räntesänkningar i Förenta staterna förefaller ännu vara begränsade. Den lättare penningpolitiken har framförallt påverkat de korta räntorna medan de långa endast sjunkit något. Betydande kreditförluster i det amerikanska banksystemet medför också att bankerna ej i full utsträckning har anpassat utlåningsräntorna till de sänkta marknadsräntorna. Den tyska ekonomin präglas av hög aktivitet och stigande inflation i spåren av återföreningsprocessen. Detta har föranlett Bundesbank att föra en restriktiv penningpolitik. De korta marknadsräntorna ligger i stort sett på en oförändrad nivå jämfört med årsskiftet medan de längre fallit något. Räntesänkningarna i Storbritannien, som ägt rum parallellt med att inflationsförväntningarna har minskat, har kunnat genomföras utan att pundet nämnvärt har försvagats inom den Europeiska växelkursmekanismen, ERM. Den allt lägre räntedifferensen gentemot Kontinentaleuropa och den politiska osäkerheten har dock försvagat pundet under den senaste tiden. Även flertalet andra EG-länder har i begränsad omfattning kunnat sänka räntorna. Ränteutvecklingen i Västeuropa har medfört att räntenivåerna i de skilda länderna närmast sig varandra ytterligare under året.

Under det första halvåret stärktes dollarn betydligt på valutamarknaderna. Under de senaste månaderna har dock förväntningar om fortsatta räntesänkningar i Förenta staterna inneburit att intresset för placeringar i valutor med högre avkastning, främst D-marksplaceringar, stigit. På de internationella aktiebörserna har köpintresset understötts av lägre räntor. Intresset har varit särskilt stort i New York och London.

Nedgången för de svenska räntorna har under 1991 varit förhållandevis kraftig. Lägre omvärldsrentor, minskade inflationsförväntningar och kronans knytning till den europeiska valutaenheten, ecu, är huvudförklaringarna. Ansökan om EG-medlemskap och ecu-anknytningen har stärkt förtroendet för den fasta växelkurspolitiken. Inte minst detta förhållande har medfört att räntedifferensen gentemot omvärlden har nedbringats väsentligt. Ett tecken på det växande utländska förtroendet är att utlandets köp av svenska aktier och räntebärande kronpapper har ökat betydligt. Under årets nio första månader har utlandet köpt sådana papper för 41 miljarder kronor jämfört med 23 miljarder kronor för motsvarande period i fjol. Den allt lägre räntedifferensen har samtidigt medfört att svenskars intresse för att låna i utländsk valuta minskat. Valutaflödena har kännetecknats av stora inflöden i samband med ecu-anknytningen i maj och därefter utflöden. Sammantaget sedan årsskiftet och fram till och med tredje veckan av oktober har ett inflöde registrerats på närmare 15 miljarder kronor.

Sammantaget har de svenska marknadsräntorna fallit med mellan 2 och 3 procentenheter sedan årsskiftet. I början på oktober hejdades räntenedgången. Riksbanken höjde bankernas marginalränta vid upplåning i riksbanken med 0,5 procentenheter till 10,5% mot bakgrund av det sedan en längre tid pågående valutaflödet, den svagare kronan och för att bryta marknadens förväntningar om ett ytterligare räntefall.

Tabell 15 Nettoutlåning till allmänheten
Miljarder kr, i kronor och utländsk valuta

	Banker	Bostads- institut	Finans- bolag	Summa utlåning
1987	65,0	58,8	24,4	148,2
1988	157,7	90,9	9,9	258,5
1989	159,8	109,1	14,7	283,6
1990	129,5	129,6	-5,0	254,1
1991, jan-sep	13,0	104,1 ¹	-18,7	98,4
Stock	924,1	897,4	110,2	1931,7

Anm: För finansbolagen januari-augusti. ¹ Varav 12,7 miljarder kr har tillförts från annan sektor.

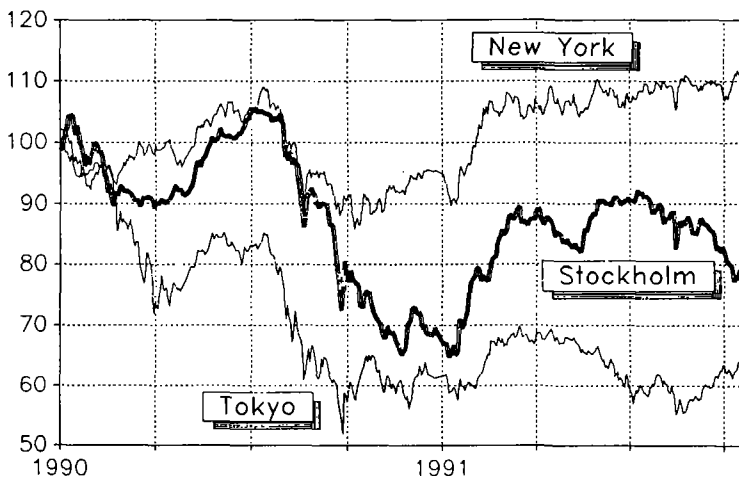
Källa: Sveriges Riksbank.

Kreditmarknaden kännetecknas för närvarande av stigande kreditförluster och befinner sig i en besvärlig anpassningsprocess. Orsaken till de nuvarande problemen kan tillskrivas två delvis samverkande faktorer, den allmänna lågkonjunkturen och en betydande prisnedgång för kommersiella fastigheter. Under 1980-talet steg fastighetspriserna

kraftigt. En förklaring till den dramatiska prisutvecklingen var att avregleringarna på kredit- och valutamarknaden samt skattereformen kom vid olika tidpunkter. Kreditinstitutens utlåning kännetecknades av stor frikostighet och generös kreditprövning. Högkonjunkturen medförde att bedömningen av den framtida prisutvecklingen var optimistisk. Finanspolitiken var inte tillräckligt stram för att dämpa överhettningen och bidrog därmed till att den snabba kreditexpansionen uppkom. Eftersom Sverige bedriver en fast växelkurspolitik måste nödvändiga anpassningar ske via de interna kostnaderna, vilket påverkar fastighetsmarknaden. Samtidigt innebär lågkonjunkturen att efterfrågan på kommersiella lokaler minskar. Fallande fastighetspriser och stigande kreditförluster är emellertid inte unikt för Sverige utan snarare ett allmänt kännetecken internationellt. Den nuvarande utvecklingen medför att kreditinstituten har en mer försiktig attityd och en grundligare prövning vid kreditgivning. Större tonvikt läggs vid säkerheter och låntagarens betalningsförmåga. För vissa kreditinstitut utgör de stigande kreditförlusterna i kombination med de kapitaltäckningskrav på 8% som enligt internationella överenskommelser måste vara uppfyllda vid utgången av år 1992, en begränsning för utlåningskapaciteten.

Diagram 5 Börsutvecklingen 1990-1991

Index ultimo 1989=100



Anm.: Dagsnoteringar. Sista observationen avser 25 oktober 1991.

De senaste årens utlåningsexpansion har dämpats betydligt i år. I huvudsak är detta ett uttryck för att efterfrågan på krediter från företag och hushåll har minskat. Lågkonjunkturen ökar osäkerheten samtidigt som skattereformen har medfört att ränteavdragets värde minskat. Bostadsinstitutens nettoulåning har fortsatt att expandera vilket bl.a. skall ses mot bakgrund av att de numera kan erbjuda krediter till rörlig ränta som ofta är lägre än de banker och finansbolag kan erbjuda.

Under år 1990 föll de svenska aktiekurserna med i genomsnitt 30%. Under 1991 har aktiekurserna återhämtat sig något. Intresset har främst riktats mot de större exportorienterade företagen. Fortsatta kursfall har dock noterats för företag verksamma inom fastighets- och byggsektorn, banksektorn och för de mindre företagen noterade på den s.k. OTC-listan. Under de senaste månaderna har köpintresset avtagit. Delårsrapporterna visar fortsatta vinstfall vilket har tolkats som att konjunkturåterhämtningen har försenats. Fram till och med slutet av oktober hade aktiekurserna i genomsnitt stigit med 16% sedan årsskiftet.

Innehåll

Prop. 1991/92:38
Bilaga 1

1	Sammanfattning	2
2	Internationell utveckling	6
3	Utrikeshandel	9
4	Industrin	13
5	Arbetsmarknaden	15
6	Löner och konsumentpriser	17
7	Hushållens ekonomi och privat konsumtion	21
8	Investeringar	24
9	Offentlig sektor	27
10	Kapitalmarknaden	29

Tabeller

1	Försörjningsbalans	3
2	Nyckeltal	4
3	Sparande	5
4	Internationella förutsättningar	6
5	Export och import av varor	10
6	Bytesbalans	11
7	Industriproduktion	14
8	Arbetsmarknad	16
9	Timlön för samtliga löntagare	17
10	Konsumentpriser	19
11	Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande	21
12	Bruttoinvesteringar efter näringsgren	25
13	Lagervolymförändringar	26
14	Offentlig sektor	27
15	Kapitalmarknaden	30

Diagram

1	Nominell timlön inom industrin	18
2	Konsumentpriser	20
3	Hushållens sparande	22
4	Ränteutvecklingen 1990-1991	29
5	Börsutvecklingen 1990-1991	31