

Regeringens proposition

1983/84: 40

om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.;

beslutad den 20 oktober 1983.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas beräkningar över den svenska ekonomins utveckling för åren 1983 och 1984.

Bedömningen av statsfinansernas utveckling ger vid handen att budgetförstärkande åtgärder måste vidtas. Stabiliseringspolitiska motiv talar för att detta bör ske snarast möjligt.

Regeringen föreslår därför nu åtgärder som innefattar såväl utgiftsnedskärningar som avgifts- och skattehöjningar. Till den alldeles övervägande delen är det fråga om åtgärder med långsiktig verkan på statsbudgeten. Sammantaget leder åtgärderna till en förbättring av budgetsaldot med ca 7 miljarder kr. räknat för helt år. Härtill kommer viss minskad belastning inom socialförsäkringssektorn. Åtgärderna har vägts samman så att de direkta effekterna på sysselsättningen blir obetydliga och så att de bättre ställda grupperna får vara med och bära krispolitikens bördor. Särskilda åtgärder föreslås för att förbättra läget för de mest utsatta grupperna.

I propositionen föreslås vidare åtgärder som syftar till att bryta eller dämpa automatiken i utgiftsökningarna. Detta sker i enlighet med det synsätt som regeringen gav uttryck för i kompletteringspropositionen i våras och som bl. a. innebär att olika indexbundna utgifter anpassas till regeringens inflationsmål om 4 % för år 1984.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Andersson, Rainer, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsråden Feldt, Bodström, Thunborg, Andersson, Boström, Hjelm-Wallén, Göransson, Lundkvist, Leijon, Gustafsson, Petersson, Dahl

Proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt anför:

1 Den ekonomiska politikens inriktning

I kompletteringspropositionen i våras redovisades den utveckling av statsbudgeten som, under givna förutsättningar, var att vänta under åren framöver. Kalkylerna pekade mot en mycket kraftig ökning av budgetunderskottet redan budgetåret 1984/85. Regeringens mening var att en sådan utveckling var oacceptabel. Riksdagen delade regeringens uppfattning.

Vi kan nu se framåt mot en förstärkning av den internationella konjunkturen och av den inhemska efterfrågan. Därmed aktualiseras tidpunkten för de budgetpolitiska åtgärder som redan i våras ansågs oundvikliga. För att få full effekt under år 1984 måste beslut tas av riksdagen i höst.

Regeringen har nyligen förelagt riksdagen förslag om ytterligare förstärkning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Som klargjordes i propositionen (1983/84: 26) måste de föreslagna åtgärderna finansieras. Även med tanke härpå är det angeläget att de budgetförstärkande åtgärderna träder i kraft snarast möjligt.

Problemen i den svenska ekonomin är så djupgående att det kommer att ta lång tid att lösa dem. Vad som emellertid kan konstateras ett år efter det att politiken lades om är att det finns betydande styrka och växtkraft i den svenska ekonomin. Vi är på väg att snabbare än man haft anledning vänta sig hejda nedgången i produktion, investeringar och sysselsättning och vända den till en uppgång. Därmed har en god grund lagts för att gå vidare i uppbyggnadsarbetet.

Genom att som första åtgärd efter tillträdet devalvera den svenska kronan med 16% angrep regeringen på samma gång de kort- och långsiktiga problemen. Valutautflödet upphörde och vändes i ett valutainflöde. Det svenska näringslivets konkurrenskraft förbättrades kraftigt i ett slag och därmed hade en första förutsättning skapats för att bryta den negativa utvecklingen i den svenska ekonomin och lägga en grund för en uthållig expansion. Att en devalvering av denna storleksordning var nödvändig torde för svenska folket ha klargjort lagets allvar.

Devalveringen och de ekonomisk-politiska åtgärder som vidtogs kort därefter – bl. a. inom sysselsättnings-, investerings- och fördelningspolitiken – utgjorde ett första steg i krispolitiken. Detta syftade till att öka kapacitetsutnyttjandet i ekonomin, motverka en ökad arbetslöshet och genom att fördela bördorna rättvist ge krispolitiken en bred förankring bland medborgarna. I kompletteringspropositionen i våras klargjorde regeringen att det var dags att ta ett andra steg genom att snabbt och varaktigt nedbringa inflationen. Det är endast genom att etablera en inflationstakt på samma låga nivå som hos våra viktigare konkurrentländer, som det är möjligt att bibehålla den konkurrenskraft som uppnåtts genom devalveringen och som är nödvändig för att föra vårt land ur den ekonomiska krisen.

Regeringens ekonomisk-politiska strategi har tre grundläggande utgångspunkter.

1 Stabila förutsättningar måste råda för att åstadkomma en långsiktig expansion, av produktion, investeringar och sysselsättning. Den konkurrensutsatta sektorn i svensk ekonomi – hit hör de delar av industrin och de tjänsteproducerande näringarna som konkurrerar med utländska producenter på såväl exportmarknaden som hemmamarknaden – måste utgöra motorn i en sådan utveckling. Detta kräver bl. a. att kostnadsläget förblir gynnsamt och att lönsamheten är god, inte minst i jämförelse med finansiella och mera improduktiva verksamheter.

En framgångsrik expansion i den konkurrensutsatta sektorn bidrar inte bara till att stärka sysselsättningen i denna sektor. Den skapar också ekonomiska resurser för att finansiera den offentliga sektorns verksamhet och är därmed av avgörande betydelse såväl för den sociala välfärden som för sysselsättningen i stort. Det är endast genom en stabil expansion av den konkurrensutsatta sektorn som det blir möjligt att eliminera underskottet i bytesbalansen och samtidigt upprätthålla full sysselsättning och ett högt resursutnyttjande i den svenska ekonomin.

2 Ett växande budgetunderskott innebär ett hot mot en framgångsrik stabilisering av pris- och kostnadsutvecklingen.

Underskottet är möjligt att finansiera utan stora svårigheter så länge anspråken från andra sektorer i ekonomin är små. När emellertid i en uppgångsfas investeringar och konsumtion ökar måste statens upplåning begränsas för att inte inflationen skall ta ny fart och räntorna drivas i

höjden. Om det sker drivs nämligen kostnaderna upp och investeringsuppgången inom industrin bryts. Denna senare är nödvändig för att förbättra utsikterna för ekonomisk tillväxt i framtiden, för höjda reallöner och bevarad välfärd.

I en uppgångsfas av det slag vi nu står inför måste såväl privat som offentlig konsumtion hållas stram.

3 Denna strategi, med väl avvägda inslag av såväl expansion som åtstramning, ställer särskilt stora krav på fördelningspolitiken. De uppoffringar som blir nödvändiga för det svenska folket måste fördelas efter bärkraft. De svagaste grupperna måste skyddas samtidigt som de bättre ställda grupperna får ta på sig en större del av bördorna. Det kan dock inte undvikas, att det stora flertalet av medborgarna får känna av krispolitikens bördor. Kraven på en rättvis fördelningspolitik utgår inte bara från en moralisk övertygelse, utan bygger också på förvisningen att krispolitiken endast kan bli framgångsrik om den får stöd från breda folkgrupper.

En huvuduppgift i fördelningspolitiken är att stärka sysselsättningen. De expansiva inslagen i krispolitiken innebär också att förutsättningar ges för att successivt skapa nya arbetstillfällen och återgå till full sysselsättning. Härtill kommer de mycket omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder som har vidtagits det senaste året för att kortsiktigt motverka arbetslösheten.

Regeringens bestämda föresats att bekämpa inflationen bygger inte minst på övertygelsen om att en låg inflation är en nödvändig förutsättning för att stärka sysselsättningen. Härtill kommer att en lägre inflation i sig innebär en viktig fördelningspolitisk vinning, eftersom den höga inflation vårt land haft i många år medför en kraftig och fortgående omfördelning mellan olika grupper i samhället på ett sätt som ökar de ekonomiska klyftorna. Kampen mot arbetslösheten och mot inflationen är därför två av de viktigaste insatser som kan göras just för att åstadkomma ökad rättvisa. Dessa måste givetvis kompletteras med andra åtgärder som, inom ramen för den nödvändiga strama finanspolitiken, omfördelar resurser till gagn för de mest utsatta grupperna.

Det är denna kombination av expansiva och åtstramande inslag – att vi båda skall arbeta och spara oss ur krisen och samtidigt hävda kraven på fördelningspolitisk rättvisa – som utgör kärnan i vad som har kallats den tredje vägen.

Utvecklingen i den svenska ekonomin hittills i år är på några punkter klart mera positiv än väntat. Prisökningarna har blivit lägre än beräknat och kommer för 1983 att begränsas till ca 9%, vilket kan jämföras med tidigare bedömningar om 11 à 12%. Detta är en anmärkningsvärd framgång med tanke på de priseffekter som övergångsvis följer av devalveringen och av de höjningar av vissa indirekta skatter som tidigare vidtagits. Det finns samtidigt anledning att varna för att vissa priseffekter av devalveringen kan kvarstå in på nästa år, inte minst med tanke på att en del utländska

producenter som exporterar till Sverige valt att tillfälligt hålla nere sina priser och sänka sina vinstmarginaler för att kunna fortsätta konkurrera med svenska produkter.

Genom att prisökningarna i år blivit lägre än väntat, har reallönerna och andra inkomster för hushållen utvecklats mera gynnsamt än vad som tidigare allmänt förmodades. Hushållens sparande beräknas öka markant i förhållande till den rekordlåga nivån 1982.

Det svenska näringslivet har reagerat snabbt och påtagligt efter den konkurrenskraftsförbättring som skett genom devalveringen. Industriproduktionen har sedan bottenläget i augusti 1982 ökat med omkring 6%. Kapacitetsutnyttjandet i industrin har ökat, även om det alltjämt är förhållandevis lågt. Genom en ökad orderingång, särskilt från exportmarknaden, har förutsättningar skapats för en fortsatt produktionsuppgång. Särskilt gynnsamt har exporten utvecklats. Under första halvåret 1983 har exportvolymen ökat med ca 10% jämfört med samma period 1982. Denna ökning återspeglar endast till en mindre del uppgången i världsekonomin – som än så länge varit ganska svag – och beror främst på att det förbättrade konkurrensläget gjort det möjligt för svenska producenter att återvinna en del av de marknadsandelar som tidigare gått förlorade. Eftersom samtidigt importvolymen i år närmast synes stagnera, blir resultatet att underskottet i bytesbalansen kan nedbringas väsentligt.

Läget på arbetsmarknaden är alltjämt kärvt. Trots att sysselsättningen ökat i år, vilket inneburit att den nedgång i sysselsättningen som ägde rum 1981–1982 brutits, så har samtidigt arbetslösheten ökat. Utan de massiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vidtagits det senaste året, skulle emellertid arbetslösheten i dag ha varit avsevärt större. Vissa av de åtgärder som vidtagits, inkl. de förslag som regeringen nyligen lagt fram, har dessutom ännu inte hunnit få effekt. De bör medföra att sysselsättningssituationen framöver förbättras. Det är redan nu möjligt att se positiva tecken rörande industrisysselsättningen och det finns sammantaget goda förutsättningar för att arbetslösheten skall kunna minska under loppet av nästa år.

En ljuspunkt i den ekonomiska bilden är vidare att kommunernas och landstingens finansiella situation år 1984, totalt sett, förefaller att bli väsentligt starkare än vad som tidigare fanns anledning att befara. Bl. a. som följd härav blir det möjligt att hålla den kommunala utdebiteringshöjningen på en mycket låg nivå nästa år.

Tillväxten i år i den svenska ekonomin blir förhållandevis måttlig. Utrikeshandeln svarar för ett kraftigt positivt bidrag, medan å andra sidan den inhemska efterfrågan minskar något. De bedömningar som nu kan göras pekar mot en delvis annan situation nästa år. Utrikeshandeln väntas svara för en viss fortsatt expansion. Visserligen blir de ytterligare marknadsandelsvinster som devalveringen kan ge 1984 mindre än i år, men å andra sidan är det troligt att draghjälpen från den internationella konjunkturuppgången blir mera påtaglig.

I fråga om den inhemska efterfrågan är det troligt att det nästa år sker en omsvängning i positiv riktning för såväl privat konsumtion som investeringar och lager. Genom denna uppgång i den svenska ekonomin, understödd av det internationella uppsvinget, är det uppenbart att tiden nu är mogen för att strama åt finanspolitiken. Det är uttryck för gammal god konjunkturteori att den ekonomiska politiken bör vara mera expansiv i konjunkturedgångar och mera restriktiv i konjunkturuppgångar. De allvarliga misstagen från konjunkturuppgången 1978–1979 får inte upprepas. Då lades den ekonomiska politiken om i mera expansiv riktning samtidigt som konjunkturen vände uppåt. De negativa verkningarna av denna felaktiga stabiliseringspolitik blev under de följande åren mycket stora i form av snabbt stigande underskott i den offentliga sektorn och i bytesbalansen, accelererande inflation, växande arbetslöshet och upprepade valutakriser.

Behovet av finanspolitisk åtstramning framträder också utifrån den finansiella situationen i den svenska ekonomin. Det har hittills varit förhållandevis lätt att finansiera det stora statliga budgetunderskottet. En del av finansieringen har kunnat ske genom utlandsupplåning och de likvidetsdrivande effekterna av detta har dämpats genom bytesbalansunderskottet. Samtidigt har företagssektorn kunnat svara för en betydande utlåning till den offentliga sektorn, eftersom den låga investeringsnivån medfört betydande finansiella överskott. Nästa år blir emellertid bilden delvis en annan. Underskottet i bytesbalansen, och därmed nettoupplåningen från utlandet, väntas minska ytterligare. Samtidigt leder en investeringsuppgång till att företagets finansiella överskott kan bli mindre. Detta gör det nödvändigt både att begränsa budgetunderskottet och att finna nya möjligheter att finansiera budgetunderskottet utanför banksektorn, dvs. på ett sätt som inte verkar inflationsdrivande.

Att åter uppnå full sysselsättning är nu liksom tidigare det övergripande målet för regeringens ekonomiska politik. Hela den ekonomisk-politiska strategin syftar ytterst till detta. För att möta de kortsiktiga sysselsättningsproblemen har regeringen nyligen föreslagit ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Hit hör bl. a. förslaget till s. k. ungdomslag, nyrekryteringsbidrag till industrin, åtgärder för att stimulera redan anställda till vidareutbildning samtidigt som arbetslösa därmed kan beredas sysselsättning samt ytterligare åtgärder för att minska byggarbetslösheten. Av betydelse för sysselsättningen är vidare det s. k. ROT-programmet, som syftar till en angelägen upprustning av bostadsbeståndet. Regeringen kommer att noga följa den fortsatta utvecklingen på arbetsmarknaden för att vid behov ingripa med ytterligare åtgärder.

De sysselsättningsfrämjande åtgärder som har föreslagits måste finansieras på ett ansvarsfullt sätt. Om detta inte sker, utan budgetunderskottet tillåts öka ytterligare, undergrävs i själva verket de framtida möjligheterna att värna sysselsättningen på grund av de negativa verkningar som då uppstår i form av ökande inflation och en press uppåt på räntorna. Det är

därför nödvändigt att nu anvisa hur finansieringen skall ske. De stabiliseringspolitiska skäl som jag tidigare berört talar också för att finanspolitiska åtgärder vidtas i så god tid, att de hinner få effekt år 1984.

I det följande föreslås därför nu en rad åtgärder som syftar till att begränsa utgiftsökningarna och förstärka inkomsterna. Det blir därvid ofrånkomligt med ingrepp som innebär direkta nedskärningar av statsutgifterna och även vissa skattehöjningar. Härtill kommer att en rad åtgärder föreslås som syftar till att bryta eller dämpa automatiken i utgiftsökningarna. Detta sker i enlighet med det synsätt som regeringen gav uttryck för i kompletteringspropositionen i våras och som bl. a. innebär att olika indexbundna utgifter anpassas till regeringens inflationsmål på 4 % för år 1984.

I det följande kommer att föreslås att devalveringseffekten på priserna räknas av när basbeloppet skall justeras upp fr. o. m. år 1984. Avräkningen med 4 % motsvarar den beräknade devalveringseffekten på konsumentprisindex fram t. o. m. utgången av år 1983.

De budgetförstärkande åtgärder som föreslås innefattar såväl utgiftsnedskärningar som avgifts- och skattehöjningar. Till den alldeles övervägande delen är det fråga om åtgärder med långsiktig verkan på statsbudgeten. Sammantaget leder åtgärderna till en förbättring av budgetsaldot med ca 7 miljarder kr. räknat för helt år. Härtill kommer viss minskad belastning inom socialförsäkringssektorn. Åtgärderna har vägts samman så att de direkta effekterna på sysselsättningen blir obetydliga och så att de bättre ställda grupperna får vara med och bära krispolitikens bördor. Särskilda åtgärder föreslås för att förbättra läget för de mest utsatta grupperna.

Arbetet med förslaget till statsbudget för budgetåret 1984/85 pågår f. n. i regeringskansliet. Det är ännu för tidigt att fastställa hur budgeten kommer att se ut för nästa budgetår och hur stort budgetunderskottet därmed blir. Såvitt jag nu kan bedöma, finns det emellertid goda möjligheter att budgetunderskottet för kalenderåret 1984, med de åtgärder som nu föreslås och en i övrigt stram utgiftspolitik, kommer att stanna på ca 90 miljarder kr., dvs. ungefär nominellt oförändrad nivå. Detta innebär ett reellt sett minskat underskott. Underskottets andel av BNP beräknas sjunka från 12,5 % av BNP år 1983 till 12 % år 1984.

Devalveringen har, i kombination med förhållandevis måttliga löneavtal för 1983, i hög grad bidragit till att förbättra de svenska företagens vinster och vinstutsikter. Detta har på ett närmast dramatiskt sätt återspeglats i de kraftigt stigande börskurserna. Denna utveckling är till stor del positiv, eftersom det undanröjt en tidigare rådande undervärdering av de svenska börsföretagen och gjort det möjligt att åstadkomma mycket omfattande nyemissioner och nyintroduktioner i år. Härigenom skapas också förutsättningar för att investeringarna så småningom kan börja öka i näringslivet.

Samtidigt har denna utveckling inrymt betydande problem. Vinsterna av

börsuppgången har, på grund av det synnerligen ojämnt fördelade aktieäandet, till stor del hamnat hos en liten grupp redan tidigare välbärgade människor. Vidare har aktiemarknaden utmärkts av spekulation och en rad andra osunda företeelser, som varit särskilt iögonenfallande med hänsyn till den viktigare och mera uppmärksammade roll som aktiemarknaden numera spelar.

Det är inte minst mot denna bakgrund som vissa av de föreslagna åtgärderna skall ses. Även från näringslivets synpunkt bör det vara en fördel, om den kraftiga vinstuppgången kombineras med åtgärder som gör den fördelningspolitiskt acceptabel och därmed också förbättrar utsikterna för att lönsamhetsförbättringen blir bestående. Beträffande spelreglerna på börsen har jag inhämtat att börsstyrelsen ser över dessa regler i syfte att nå en självsanering på aktiemarknaden. Jag har vidare erfärut att värdepappersmarknadskommittén inom kort kommer att lägga ett betänkande med en del förslag på detta område. Med bl. a. detta betänkande som underlag, bör det vara möjligt att vidta erforderliga lagstiftningsåtgärder våren 1984.

Det är vidare nödvändigt att även på sikt säkerställa ett erforderligt utbud av riskkapital till näringslivet. Genom det förslag till löntagarfonder, som regeringen inom kort lägger fram, kommer ett väsentligt bidrag att ges till riskkapitalförsörjningen under återstoden av 1980-talet. Det förslag till allemanssparande som lagts fram (prop. 1983/84: 30) kommer att genom en av de två ingående sparformerna möjliggöra ett individuellt aktiesparande via s.k. kapitalsparfonder. Såväl löntagarfonderna som kapitalsparfonderna erbjuder dessutom möjligheter att förse Kooperationen med riskkapital.

För att säkerställa att regeringens inflationsmål om 4% för nästa år uppnås är det av utslagsgivande betydelse att de nominella löneökningarna nästa år kan hållas på en låg nivå. Endast härigenom blir det möjligt att bevåra den förbättrade konkurrenskraft som devalveringen medfört och som i sin tur är en nödvändig förutsättning för att regeringens produktionsexpansiva strategi skall lyckas. En fortsatt hög inflationstakt skulle få mycket allvarliga konsekvenser för landets ekonomi och leda till att de ekonomiska obalanserna förvärrades. För att värna sysselsättning och välfärd och komma ifrån beroendet av utlandslån måste inflationen ofrånkomligen nedbringas påtagligt. Sedan regeringens inflationsmål för år 1984 formulerades i våras, har inflationstakten i våra viktigaste konkurrentländer avtagit ytterligare. Härigenom skärps kraven på en beslutsam kamp mot inflationen i vårt land.

Regeringen har genom en rad åtgärder försökt underlätta för arbetsmarknadens parter att sluta avtal på en låg nominell nivå. Hit hör de olika åtgärder som vidtagits för att skapa ökad fördelningspolitisk rättvisa. Vårt förslag till löntagarfonder syftar till att skapa ökad delaktighet för löntagarna och att i någon mån överbrygga den konflikt som alltid finns mellan kraven på gynnsamma betingelser för ekonomisk tillväxt och kraven på

social rättvisa. Det ligger i hög grad i arbetsmarknadens parterers intresse att medverka till att nedbringa inflationen. Lägre nominella löneökningar skapar bättre förutsättningar för en ökning av reallönerna än om priser och löner tillåts öka i samma snabba takt som tidigare.

Regeringen har vidare sökt bidra till en lägre lönekostnadsökning år 1984 genom att föreslå en annan finansiering av skattereformens andra steg – som gäller år 1984 – än den som ursprungligen överenskomts med centerpartiet och folkpartiet. Regeringen fann det av flera skäl fördelaktigare att finansiera sänkningarna av inkomstskatten år 1984 med höjda energiskatter i stället för att höja arbetsgivaravgifterna eller införa en produktionsfaktorskatt. Ett viktigt skäl var att höjda energiskatter inte får samma kostnadsdrivande effekt som höjda skatter på produktionen. Det visade sig emellertid inte möjligt att vid riksdagens behandling i våras vinna uppslutning bakom mer än en del av de föreslagna energiskattehöjningarna. Det återstår ett finansieringsbehov om 1,4 miljarder kr. för att fullt ut finansiera den beslutade skattesänkningen.

De bedömningar som nu kan göras av den svenska ekonomins utveckling år 1984, och som jag senare kommer att redovisa mera utförligt, innebär i flera avseenden en positiv utveckling. Arbetslösheten bör kunna minskas, investeringarna ökar efter flera års kraftig minskning och nedgången i den privata konsumtionen brytas. I industrin kan förutses en fortsatt markant produktionsökning, ett höjt kapacitetsutnyttjande och en vändning uppåt av investeringar och sysselsättning. Situationen i kommunerna ser betydligt mera gynnsam ut än tidigare. Överskottet i utrikeshandeln kan förväntas öka ytterligare, vilket möjliggör en fortsatt minskning av underskottet i bytesbalansen. Den ekonomiska tillväxten kan nästa år väntas bli icke obetydlig.

Regeringen är fast besluten att konsekvent följa sin ekonomisk-politiska strategi för att föra landet ur den ekonomiska krisen. Regeringen kan dock inte ensam klara denna svåra uppgift. Det är nödvändigt att alla grupper i samhället medverkar för att politiken skall bli framgångsrik.

Det är regeringens fasta föresats att förena kampen mot inflationen med en kamp mot arbetslösheten och en strävan att slå vakt om den sociala välfärden och en rättvis fördelning av levnadsstandarden. Det är vår övertygelse att det endast är med en ekonomi som är i balans och har utvecklingskraft som det är möjligt att upprätthålla full sysselsättning, social trygghet och ekonomisk rättvisa.

2 Den internationella utvecklingen

Under år 1983 har en återhämtning inletts i OECD-området från den djupaste och mest utdragna lågkonjunkturen sedan andra världskriget. I Förenta Staterna inleddes en uppgång redan före årsskiftet 1982–1983 och

den amerikanska ekonomin har under våren och sommaren utvecklats mycket starkt. Bruttonationalprodukten ökade mycket snabbt under andra kvartalet och tillväxten bedöms ha varit fortsatt stark även under tredje kvartalet. Även i Japan och de flesta västeuropeiska länder har den ekonomiska aktiviteten ökat under första halvåret år 1983. Framför allt i Västeuropa har dock uppgången hittills varit svag.

Inflationen har fortsatt att sjunka och är nu nere i en årstakt om ca 5 % i OECD-området i sin helhet. I de större länderna har man lyckats nedbringa inflationen ytterligare. Förbundsrepubliken Tyskland har nu en inflationstakt på omkring 3 % och i Förenta Staterna och Japan är den ännu lägre.

Den sjunkande inflationen i de större OECD-länderna har bidragit till att förstärka realinkomsterna. Då samtidigt sparandet har minskat, har den privata konsumtionen ökat markant. Därutöver har aktivitetsuppgången förstärkts av en omsvängning av lagerinvesteringarna.

Arbetslösheten har gått ned något i Förenta Staterna men har fortsatt att stiga i Västeuropa, där nu 19 miljoner människor går utan arbete.

Den kraftiga uppgången i den ekonomiska aktiviteten i Förenta Staterna är i stor utsträckning en följd av den ekonomiska politikens omläggning under det senaste året. Under år 1981 genomfördes en kraftig penningpolitisk åtstramning med snabbt ökande arbetslöshet och sjunkande investeringar som följd. De skattelättnader och ökande försvarsutgifter som utgjort viktiga inslag i Reaganadministrationens politiska program har lett till stora och växande budgetunderskott som i förening med en restriktiv penningpolitik varit orsaken till det höga ränteläget i och utanför Förenta Staterna. Penningpolitiken har dock under det senaste året givits en mer expansiv utformning. Den nominella räntan har härigenom kunnat nedbringas från dess tidigare extremt höga nivå. Den ligger dock kvar på en nivå som innebär en historiskt sett mycket hög realränta. Den aktivitetsuppgång som ägt rum under 1983 får därför ses som ett resultat av att såväl finans- som penningpolitiken lagts om i expansiv riktning.

Återhämtningen i Förenta Staterna har gett utslag i ökad sysselsättning och arbetslösheten har sedan årsskiftet minskat något, från den nivå på nästan 11 % som blev följden av den utdragna recessionen.

I de större västeuropeiska länderna har finanspolitiken förblivit restriktiv, vilket bidragit till att hålla tillbaka den ekonomiska aktiviteten. I Förbundsrepubliken Tyskland beräknas bruttonationalprodukten ha ökat med drygt 2 % i årstakt under första halvåret 1983, en tillväxt som främst burits upp av den privata konsumtionen och bostadbyggandet. I Storbritannien har tillväxten under första halvåret varit större än väntat och även där har den privata konsumtionen lämnat de största bidragen till efterfrågeökningen. Även en lageruppbbyggnad och en viss investerings- och exportökning har bidragit till en BNP-tillväxt som beräknas ha uppgått till ca 3 % i årstakt under första halvåret. Aktiviteten tycks dock ha dämpats de

senaste månaderna. I Frankrike har aktiviteten hållits tillbaka av den ekonomiska politiken som givits en starkt restriktiv inriktning i syfte att begränsa underskotten i bytesbalansen och den statliga budgeten.

Den japanska ekonomin har inte drabbats lika hårt av lågkonjunkturen som andra länder och en tillväxttakt om ca 3% har kunnat upprätthållas under de senaste två åren. Under det första halvåret i år har dock den interna efterfrågan utvecklats svagt. Samtidigt har exporttillväxten hållits tillbaka av en svag världshandel och av de handelsrestriktioner som nu riktas mot japansk export.

Den uppgång som inletts i OECD-området kan förväntas fortsätta under återstoden av år 1983 och under år 1984 men uppgången kan i fråga om styrka komma att variera betydligt mellan länderna. I Förenta Staterna kommer sannolikt den nuvarande mycket starka tillväxten att dämpas mot slutet av år 1983, bl. a. till följd av att realräntan ligger kvar på en hög nivå. Om inga ytterligare räntehöjningar inträffar bör dock en tillväxttakt i den amerikanska ekonomin om ca 4% kunna bibehållas under år 1984.

I Västeuropa förutsätts exporten under år 1984 lämna ett successivt allt större bidrag till tillväxten, samtidigt som den inhemska efterfrågan sannolikt förblir svag. Tillväxten i bruttonationalprodukten kommer knappast att överstiga 1,5% för året i genomsnitt. I Förbundsrepubliken Tyskland antas en ökande export också medföra ökade industriinvesteringar. För Västeuropa i övrigt torde emellertid ett fortsatt lågt kapacitetsutnyttjande och höga realräntor hålla tillbaka investeringsutvecklingen. Den tillväxt som förutses i Västeuropa kommer på sin höjd att kunna hejda en vidare ökning av den extremt höga arbetslösheten.

I Japan förutses en förbättrad exporttillväxt under år 1984 liksom en viss förstärkning av den interna efterfrågan. Tillväxten väntas öka från omkring 3% i år till drygt 3,5% nästa år.

Tillväxten i OECD-området totalt beräknas bli drygt 2% år 1983 och ca 3% år 1984. Dessa bedömningar är emellertid osäkra på flera punkter. Detta gäller inte minst hur den ekonomiska politiken kommer att utformas. Det kan inte uteslutas att finansieringen av de stora och växande amerikanska budgetunderskotten ånyo driver upp räntan i Förenta Staterna när kreditefterfrågan från näringslivet åter ökar. Följden skulle bl. a. bli en ytterligare dämpning av uppgången i industriländerna med negativa konsekvenser för investeringsutvecklingen och sysselsättningen. Vidare skulle en anpassning av växelkurserna till underliggande ekonomiska förhållanden försvåras. Skuldproblemen skulle förvärras för många u-länder och tvinga dem till hårda anpassningsåtgärder med ytterligare efterfrågebortfall i världsekonomin som följd.

Även utan ytterligare räntehöjningar är den finansiella utvecklingen problematisk. Det är alltjämt ovisst huruvida finansiella resurser under det närmaste året kommer att kunna göras tillgängliga för skuldyngda länder i tillräcklig utsträckning för att klara deras akuta betalningsproblem. Oviss-

heten gäller både omfattningen av de privata bankernas utlåning och utlåningskapaciteten hos internationella organisationer som Internationella valutafonden och Världsbanken.

Stor osäkerhet råder också om växelkursutvecklingen och i synnerhet dollarns utveckling. De växande underskotten i Förenta Staternas handels- och bytesbalans talar å ena sidan för en sjunkande dollarkurs. En fortsatt hög eller höjd räntenivå i Förenta Staterna och fortsatt politisk oro i världen kan å andra sidan innebära att dollarkursen hålls uppe.

Ett påtagligt hot mot en stabil återhämtning av världsekonomin kommer från de starka inslagen av protektionism som gjort sig gällande under senare tid. En rad olika ingrepp, ofta av öppet GATT-stridig natur, har vidtagits för att begränsa konkurrensen i såväl kris- som tillväxtbranscher. I den mån denna utveckling inte bryts kan världshandeln och därmed produktionsuppgången bromsas upp.

I fråga om oljeprisutvecklingen har osäkerheten minskat något. De oljeproducerande länderna har lyckats anpassa sitt utbud av olja till den rådande låga efterfrågan, vilket gjort att oljepriset i stort sett legat fast. Den lediga produktionskapaciteten är omfattande och lagren är fortfarande så stora att det torde vara rimligt att räkna med fortsatt prisstabilitet. Krigstillstånd eller avspärrningar kan dock snabbt förändra bilden.

Det finns således anledning att sätta vissa frågetecken för hur bestående den inledda återhämtningen är. Det är därför utomordentligt viktigt att den ekonomiska politiken i industriländerna nu inriktas på att säkra en kraftig och stabil uppgång. För att detta skall kunna uppnås krävs att en bättre internationell samordning av politiken kommer till stånd och att varje land vid utformningen av sin ekonomiska politik tar vederbörlig hänsyn till dess verkningar på andra länder. Uppenbart är att en bättre avvägning mellan finans- och penningpolitiken i Förenta Staterna skulle kunna åstadkomma en rimligare ränte- och växelkursutveckling och därmed bidra till att uppgången förstärks och stabiliseras. Länder som har en låg inflation och en stark bytesbalans bör också kunna ha ett utrymme för en mindre restriktiv ekonomisk politik och därmed främja en ökad tillväxt. Med en lägre ränta och förbättrade tillväxtutsikter skulle två viktiga villkor vara uppfyllda för att den investeringsuppgång skall komma till stånd som måste ta vid om återhämtningen skall bli bestående.

Tabell 1. Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder 1982–1984

Årlig procentuell förändring

	1982	1983	1984
Förenta Staterna	-1,9	3 1/2	4 1/2
Japan	3,0	3	3 1/2
Förbundsrepubliken Tyskland	-1,1	1	2
Frankrike	1,9	0	0
Storbritannien	1,2	2 1/2	2
Danmark	3,1	1 1/2	1
Finland	1,3	1 1/2	3 1/4
Norge	-0,6	1 1/4	0
Sverige	0,6	1	3
OECD – Europa	0,5	3/4	1 3/4
OECD totalt	-0,4	2 1/4	3

3 Den svenska ekonomin

Utvecklingen under år 1983

Läget för den svenska industrin har förbättrats under år 1983. Ordergång och produktion har ökat. Produktionsökningen beror väsentligen på en god exportkonjunktur, men även orderingången från hemmamarknaden har förbättrats. Framgångarna på exportmarknaderna förklaras till en del av den allmänt förbättrade internationella konjunkturen men huvudsakligen av den svenska industrins väsentligt förbättrade konkurrensläge.

Den snabba exporttillväxten har medfört att handelsbalansen utvecklats betydligt gynnsammare än väntat. Från årsskiftet t. o. m. september visar handelsbalansen ett överskott om drygt 9 miljarder kr. Det bör dock noteras att den gynnsamma handelsbalansutvecklingen delvis är av tillfällig natur. Exporten av råvaror, fartyg och petroleumprodukter har sålunda ökat betydligt snabbare än övriga varor. Denna utveckling kommer antagligen inte att hålla i sig framöver. Det är rimligt att räkna med en mer dämpad export av dessa varor, samtidigt som importen på nytt tar fart i takt med att den inhemska efterfrågan ökar.

Även om den gynnsamma exportutvecklingen delvis kan förklaras av tillfälliga faktorer, har exporten av bearbetade varor, som svarar för ca 75 % av den totala varuexporten, likväl utvecklats gynnsamt under år 1983. Svensk industri har gjort betydande marknadsandelsvinster. Dessa andelsvinster kan i huvudsak återföras på devalveringen i oktober 1982, som gjort det möjligt för svenska företag att sänka sina relativa exportpriser och att även i andra avseenden stärka sin konkurrensposition. Andelsvinsterna innebär emellertid att endast en del av de stora andelsförluster som svensk industri gjorde på 1970-talet nu har återtagits.

För bytesbalansen som helhet förutses ett underskott år 1983 på 9,5 miljarder kr., vilket innebär ungefär en halvering av det underskott som förutsågs i kompletteringspropositionen i våras. (tabell 3).

Även om orderingång och produktion vänt uppåt, tar det avsevärd tid innan en motsvarande uppgång kan noteras i industrisysselsättning och investeringar. Normalt får man räkna med att det tar åtminstone ett år från det att industriproduktionen börjar öka till dess att sysselsättningen ökar. Mot bakgrund av den långdragna konjunkturavmattning som rått har många företag en avsevärd ledig kapacitet som först måste utnyttjas innan man nyanställer personal och bygger ut kapaciteten. Vissa positiva tecken för industrisysselsättningen kan emellertid redan nu noteras. Nedgången i sysselsättningen har bromsats upp och antalet varsel om personalinskränkningar ligger på en klart lägre nivå än i fjol.

Konsumentprisstegringen ligger mätt över de senaste tolv månaderna på drygt 9%. Även om detta på sikt är en alldeles för snabb prisstegring innebär den ändå en lägre ökningstakt än vad som förutsågs enligt de prognoser som presenterats tidigare. Devalveringens genomslag på importpriserna och de höjningar av indirekta skatter som skett förklarar till en del varför prisstegringstakten fortfarande ligger över omvärldens.

Den inhemska efterfrågeutvecklingen har varit svagare än vad som förutspåddes i våras, främst till följd av att minskningen i den privata konsumtionen och lagerneddragningen tycks bli kraftigare än väntat. Mellan första halvåret 1982 och första halvåret 1983 sjönk den privata konsumtionen med närmare 3%. Mot bakgrund av den uppskattning som kan göras av hushållens inkomster under samma period, tyder det på en markerad uppgång i hushållens sparande. För helåret 1983 förutses den privata konsumtionen minska med ca 2%.

Även investeringsutvecklingen har blivit svagare än väntat, det gäller såväl näringslivets fasta investeringar som bostadsinvesteringarna. Investeringarna i forskning, utveckling och marknadsföring har dock legat på en hög nivå. Utvecklingen av den offentliga konsumtionen ligger emellertid i linje med prognoserna. Av den kommunala konsumtionsökningen på drygt 2,5% förklaras ca 1,5 procentenheter av ökade beredskapsarbeten och huvudmannaskapsförändringar.

Arbetsmarknadsläget har varit kärvat under år 1983. Antalet sysselsatta har visserligen ökat, men samtidigt har antalet personer i arbetskraften ökat, varför arbetslösheten har legat på en hög nivå. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits bör emellertid en förbättring ske mot slutet av året.

Sveriges ekonomi år 1984

Den utblick mot år 1984 som jag nu skall redogöra för är en preliminär bedömning av den ekonomiska utvecklingen nästa år. I budgetpropositionen år 1984 kommer jag att redovisa en mer fullständig prognos.

Det bör under nästa år vara möjligt att uppnå en relativt god tillväxt i den svenska ekonomin. Investeringsverksamheten bör komma igång och en viss ökning ske av den privata konsumtionen. Till följd av en fortsatt god exportutveckling bör vidare bytesbalansunderskottet kunna reduceras ytterligare. Under loppet av år 1984 bör också sysselsättningsläget kunna förbättras.

Möjligheterna att nå denna ljusare ekonomiska utveckling beror emellertid på om pris- och kostnadsstegringarna kan hållas tillbaka så att konkurrenskraften bevaras.

I kompletteringspropositionen redovisades kalkyler över den svenska ekonomins utveckling 1983–1985 vid olika löne- och prisstegringstakter. Även om dylika beräkningar naturligtvis alltid innehåller ett mått av osäkerhet var slutsatsen entydig. Endast en låg pris- och lönestegringstakt gör det möjligt att på sikt hävda den ekonomiska politikens centrala mål.

Mot den bakgrunden har jag kalkylmässigt för nästa år antagit en löne-kostnadsökning om totalt 6 %. En lönekostnadsökning av denna storleksordning bör göra det möjligt att få ner inflationen till nivån 4 % under loppet av 1984. Vidare skulle denna kostnadsökning göra det möjligt för företagen att hålla sina relativa exportpriser oförändrade och därmed kunna göra ytterligare andelsvinster på såväl export- som på hemmamarknaderna.

Vad gäller utrikeshandeln väntas marknaden för bearbetade varor växa med 4–5 % i volym. Med det antagande jag gjort om den interna kostnadsutvecklingen och företagens prissättningsbeteende bör en exporttillväxt för bearbetade varor om 7–8 % vara möjlig. För den totala exporten av varor och tjänster väntas en volymtillväxt om 5–6 %. Den goda exportutvecklingen i kombination med att importen förutses öka relativt måttligt, trots en markerad ökning av den inhemska efterfrågan, medför en fortsatt förbättring av bytesbalansen.

Bruttoinvesteringarna förutses efter flera års minskningar öka något i volym. Industriproduktionen väntas öka med 5–6 % i volym. Den ökning av kapacitetsutnyttjandet som noterats i år bör således fortsätta. Samtidigt har också företagens lönsamhet kraftigt förbättrats. Detta bör sammantaget leda till att industrin börjar bygga ut kapaciteten nästa år. För lagerinvesteringarnas del förutses en kraftig omsvängning mellan år 1983 och år 1984. I takt med att efterfrågan och produktion stiger, ökar också företagens behov att bygga upp såväl insats- som färdigvarulager.

Även den privata konsumtionen bör kunna öka något 1984. Den gynnsamma prisutveckling som kan uppnås vid den löneökning som antagits medför att hushållens reala inkomster kan väntas öka nästa år. Vid denna bedömning har hänsyn tagits till de budgetförstärkande åtgärder som nu föreslås.

När det gäller den offentliga sektorn väntas denna sammantaget fortsätta att öka i volym 1984. Den statliga konsumtionen väntas minska något. En

grundkalkyl för den kommunala sektorn pekar mot en volymökning på 1,3%. I min bedömning har jag emellertid också tagit hänsyn till den sysselsättningsökning som kan väntas när verksamheten med s.k. ungdomslag kommer igång.

Angående kommunernas ekonomiska läge vill jag framhålla att det är ljusare än vad tidigare bedömningar pekade på. De kommunala bokslut för år 1982 som nu föreligger visar på en konsolidering för den kommunala sektorn. Preliminära kalkyler för år 1984 visar ett gynnsamt finansiellt läge under förutsättning att kostnadsutvecklingen kan hållas nere. En sysselsättningsökning kan också förutses och kommunalskattehöjningarna synes bli mycket begränsade.

Jag vill i detta sammanhang nämna att jag inom kort kommer att ta initiativ till överläggningar med representanter för kommuner och lands- ting om den kommunalekonomiska utvecklingen de närmaste åren.

Sammantaget bedömer jag att den totala produktionen, BNP, kan väntas öka med ca 3% nästa år. Även vid en förhållandevis god produktivitetstill- växt bör därför det underliggande sysselsättningsläget förbättras. Denna bedömning stämmer också med den bild som framkommer i länsarbets- nämndernas rapporter.

Industrisysselsättningen bör efter flera år av kraftiga minskningar kunna öka. Den privata tjänstesektorn, med närmare 1,5 miljoner sysselsatta och därmed den sysselsättningsmässigt mest betydande sektorn i samhällseko- nomin, väntas fortsätta att expandera relativt kraftigt. Kommunerna vän- tas, som nämnts, fortsätta att öka sysselsättningen.

Lägger man därtill effekter av de sysselsättningsåtgärder som regeringen nyligen föreslagit riksdagen bör arbetslösheten, trots ett ökande arbets- kraftsutbud, kunna minska påtagligt under nästa år.

Vad gäller den finansiella utvecklingen i ekonomin, vill jag framhålla att den centrala uppgiften för penning- och kreditpolitiken förblir att begränsa den likviditetsökning i näringslivet som budgetunderskotten ger upphov till. En betydande del av statens upplåningsbehov måste således täckas utanför banksystemet i företag och hushåll.

Statens upplåning har blivit så stor att en allt större del måste ske på marknaden utanför banker och försäkringsinstitut och villkoren måste anpassas därefter. Den svenska penningmarknaden har utvecklats snabbt och staten kommer även i fortsättningen att vara en mycket stor låntagare på marknaden. Åtgärder har även vidtagits för att öka hushållens andel av budgetunderskottens finansiering och för att åstadkomma längre löptider för statsupplåningen. Här bör särskilt nämnas de förändringar som gjorts för att bredda marknaden för premieobligationer, introduktion av stats- skuldväxlar med 24 månaders löptid samt introduktionen av oprioriterade statsobligationer, riksobligationer, med en löptid på 3 1/2 år och mer. Regeringen har vidare föreslagit ett nytt sparsystem för hushållen, det s. k. allemanssparandet, som avses bli infört den 1 april nästa år och som då skall

ersätta skattesparandet. Den ena av de båda sparformer som föreslås ingå i allemanssparandet, det s. k. rikssparkontona, är utformade så att hushållens sparande kanaliseras via bankerna till riksgäldskontoret och därmed bidrar till att täcka en – låt vara mindre – del av statsupplåningen.

Trots den bytesbalansförbättring som förutses för nästa år, kommer alltså stora krav att ställas på den statliga utlandsupplåningen. Det kommer vidare alltför att krävas ett relativt högt ränteläge i Sverige så att en god balans i de privata kapitalrörelserna kan upprätthållas.

Tabell 2
Försörjningsbalans 1982–1984

	1982 Milj. kr.	Procentuell volym- förändring		
		1982	1983	1984
BNP	623 927	0,6	1,0	2,8
Import, varor och tjänster	208 134	4,6	-0,2	4,5
Tillgång	832 061	1,5	0,7	3,2
Bruttoinvesteringar	117 236	- 1,9	-4,1	0,5
Näringslivet	52 559	- 4,7	-6,1	6,0
därav: industri	16 901	-17,3	-5,0	8,0
Statliga myndigheter och affärsverk	15 344	13,9	3,9	-2,0
Kommuner	22 305	- 4,3	-1,5	-2,1
Bostäder	27 028	- 1,8	-7,0	-6,1
Lagerinvestering ¹	-6 025	0,0	-0,3	1,6
Privat konsumtion	332 970	1,1	-2,0	0,5
Offentlig konsumtion	185 256	0,8	1,2	0,9
därav: statlig	54 093	- 3,2	-2,5	-1,5
kommunal	131 163	2,5	2,7	1,9
Inhemsk efterfrågan	629 437	0,5	-1,8	2,3
Export, varor och tjänster	202 624	4,7	8,4	5,6
Användning	832 061	1,5	0,7	3,2

¹ Lageromslag i förhållande till föregående års BNP.

Tabell 3
Handels- och bytesbalans 1982–1984
Miljarder kr.

	1982	1983	1984
Export av varor, fob	168,1	207	228
Import av varor, cif	173,8	199	217
Handelsbalans	- 5,7	8	11
Tjänstebalans			
inkl. korrigeringspost	0,2	-2,5	5
Transfereringsbalans	-16,7	-20	-21
Bytesbalans	-22,2	- 9,5	- 5

4 Politik för full sysselsättning och låg inflation

Regeringen har i en rad sammanhang, bl. a. i kompletteringspropositionen i våras, framhållit att det är av avgörande betydelse för våra möjligheter att lösa de ekonomiska problemen att den inflationsutveckling, som präglad de senaste tio åren, bryts. En lägre prisstegringstakt är nödvändig för att den förbättring av det svenska näringslivets konkurrenskraft, som åstadkoms genom fjolårets devalvering och den åtföljande omläggningen av den ekonomiska politiken, inte skall urgröpas.

Effekterna av olika prisstegringstakter i den svenska ekonomin under de närmaste åren belystes utförligt i en särskild bilaga till årets kompletteringsproposition (Svensk ekonomi 1984 och 1985, bilaga 1.2 till prop. 1982/83: 150). Slutsatserna av den analysen är att en fortsatt snabb inflationsutveckling via ett kraftigt höjt nominellt kostnadsläge skulle leda till att svensk produktion ånyo börjar tappa marknadsandelar på både export- och hemmamarknaderna.

En snabbare kostnadsstegring skulle även kraftigt undergräva kommunernas möjlighet att expandera sin verksamhet och därmed öka sin sysselsättning, eftersom deras inkomster under åren 1984 och 1985 i stort sett redan är givna av skatteutfallet åren 1982 och 1983. Därtill skulle pensionärernas disponibla inkomster under år 1984 reduceras avsevärt mer vid en högre inflation, eftersom uppräkningsbeloppet för år 1984 är given. Den svagare inkomstutvecklingen för hushållen, som skulle bli följden av en högre inflation, skulle medföra en sämre utveckling även för den privata konsumtionen. Med en försvagning av efterfrågan från såväl den inhemska ekonomin som den internationella marknaden skulle produktionen utvecklas mycket svagt och en ökning av arbetslösheten därmed bli oundviklig.

Vid en lägre nominell kostnadsutveckling men med antagande om samma reala timlönutveckling blir den ekonomiska utvecklingen avsevärt mera positiv. Vid de antaganden som gjorts i detta scenario med förhållandevis låga pris- och lönekostnadsökningar bevaras det svenska konkurrensläget, den svenska varu- och tjänsteproduktionen expanderar på såväl export- som hemmamarknaderna och skapar via ett ökat kapacitetsutnyttjande underlag för den nödvändiga investeringsökningen.

En lägre kostnadsutveckling ger utrymme för en större sysselsättningsvolym i den kommunala sektorn. Pensionärernas högre realt disponibla inkomster i kombination med en högre real lönesumma skapar utrymme för en starkare konsumtionsutveckling. Den totala produktionen blir högre och ger underlag för en starkare sysselsättningsutveckling. Genom den lägre inflationstakten skapas därmed förutsättningar att reducera arbetslösheten och återupprätta den fulla sysselsättningen. Detta mål uppnås samtidigt som bytesbalansen förbättras långsiktigt.

De samband, som i denna analys klarlagts mellan inflation och syssel-

sättning, visar att en procentenhets högre inflationstakt under de båda närmaste åren leder till en sysselsättningsnivå som år 1985 är 15 000–20 000 personer lägre än vad som annars skulle ha varit fallet. Vid de strukturella obalanser som kännetecknar den svenska ekonomin blir därmed en sänkning av inflationstakten det viktigaste medlet för att uppnå det övergripande målet om full sysselsättning. En så låg inflationstakt som möjligt är bl. a. av detta skäl ett viktigt inslag i en framgångsrik fördelningspolitik.

Regeringen angav i kompletteringspropositionen sin strategi för att bekämpa inflationen. Eftersom inflationen är ett sammansatt fenomen med en rad olika drivkrafter är det nödvändigt att utforma en anti-inflationspolitik som verkar samtidigt på flera plan.

Av avgörande betydelse från inflationssynpunkt är den *inhemska kostnadsutvecklingen*. 1983 års avtalsrörelse innebar att löntagarna accepterade devalveringen och inte kompenserade sig för den reallöneminskning som är nödvändig om devalveringen skall bli framgångsrik. Flera faktorer bör inför 1984 års avtalsrörelse verka i positiv riktning från prisstabiliseringssynpunkt. Sänkning av inkomstskatten gör det möjligt att uppnå en given real löneökning efter skatt vid lägre nominella bruttolöneökningar. Avtalen för år 1983 innehåller inga prisklausuler och det s. k. överhänget torde bli av måttlig storlek.

För att motverka *flaskhalsar i produktionen* och bristande flexibilitet har regeringen nyligen förelagt riksdagen en rad förslag om arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ett viktigt inslag i detta åtgärds paket är ett nytt system för stöd till industrins nyrekrytering av arbetskraft samt åtgärder för att stimulera redan anställda till vidareutbildning. Genom dessa åtgärder bör bristen på arbetskraft, och i synnerhet yrkesutbildad arbetskraft, komma att lindras och en stabil expansion inom industrin underlättas.

Under innevarande år gäller ett system med obligatoriska fondavsättningar av 20 % av årsvinsten enligt lagen (1982: 1185) om inbetalning på särskilt investeringskonto. Detta system bidrar till att dämpa inflationstrycket och stimulera investeringarna inom näringslivet. Systemet bör därför förlängas till att gälla även 1984 års vinster. Regeringen har också aviserat förslag till omläggning av bolagsskatten i syfte att minska inlåningseffekterna och öka kapitalets rörlighet mellan olika företag. Beträffande virkesutbudet ligger skogsavverkningen på en sådan nivå att skogsindustrins behov av virke tillgodoses. För att motverka att den situation i fråga om råvarubrist som under konjunkturuppgången 1979–1980 blev en restriktion för produktion och export ånyo uppkommer måste åtgärder vidtas. Ett arbete med den inriktningen pågår inom regeringskansliet.

Ett annat viktigt inslag i kampen mot inflationen är att bryta de rådande *inflationförväntningarna*. En betydande roll när det gäller att skapa och förstärka inflationsförväntningar spelas av det utbredda tillämpandet olika av index, där prissättningen kopplas till den historiska inflationen. Som jag

framhåll i kompletteringspropositionen kan indexering ses som ett försök att skydda den aktuella inkomstkällan från urholkning på grund av inflationen. Den kan därvid spela en viktig social roll när det gäller att skydda särskilt utsatta grupper, som inte själva kan påverka sina inkomster. Men samtidigt tenderar en utbredd användning av indexering att driva på pris- och lönespiralen. Särskilt problematiskt från inflationssynpunkt är det när inflationstakten, som nu är fallet, bromsas in. Då kommer tillämpandet av indexeringsklausuler, som bygger på en högre historisk inflationstakt, att bidra till att bevara inflationsförväntningarna och inflationstrycket.

Med tanke på att inflationstakten i våra viktigaste konkurrentländer nedbringats till mellan 3 och 5 % fastslog regeringen i kompletteringspropositionen att ett rimligt mål borde vara att nedbringa den svenska inflationstakten till nivån 4 % under år 1984. För att påverka inflationsförväntningarna borde vidare de indexeringar och andra slag av priskompensation, som kan påverkas, år 1984 begränsas till den förutsatta inflationsnivån, dvs. till 4 %. Jag återkommer till detta i det följande.

När det gäller indexeringar utanför statsbudgeten angavs i kompletteringspropositionen att regeringen bör uppdra åt statens pris- och kartellnämnd (SPK) att verka för att användningen av prisindexklausuler vid försäljning av varor och tjänster begränsas. Uppdraget skall redovisas i en lägesrapport senast den 1 november 1983. Jag har under hand erfarit att SPK genomfört kartläggnings- och analysfaserna i uppdraget. Därvid har det framkommit att det på vissa områden ibland är nödvändigt att tillämpa indexerad prissättning, om företagen skall kunna ha en rimlig ekonomisk planering. Detta kan gälla t. ex. större entreprenader som utförs under en längre tid. Analysen har emellertid också påvisat exempel på indextillämpning utan sådana motiv eller där den tillämpade indexen har en mindre lämplig konstruktion. Det finns sålunda exempel på tillämpning av konsumentprisindex i fall där denna index har ringa samband med kostnads- och efterfrågeutvecklingen inom ett område.

I detta sammanhang kan noteras att betydelsefulla bidrag till att bryta inflationsförväntningarna gjorts av andra institutioner i ekonomin än staten. Således har kommunerna i sitt budgetarbete till övervägande del planerat för en kostnadsutveckling som är förenlig med det av regeringen uppsatta inflationsmålet.

Vidare är det hyresavtal som nyligen slutits mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och hyresgästernas riksförbund, så utformat att höjningen av den del av hyran som bestäms av kostnadskomponenter över vilka parterna kan råda – dvs. det som inte är uppvärmnings- och kapitalkostnader – begränsas till den målsatta inflationstakten.

Ytterligare ett viktigt steg för att påverka inflationsförväntningarna bör vara att de statliga affärsverkens taxesättning utformas så att den aktivt bidrar till att det uppställda målet kan nås. Enligt vad jag erfarit planeras inte någon allmän höjning av televerkets taxor under år 1984. För de övriga

affärsverken bör som riktpunkt gälla att taxehöjningarna under år 1984 begränsas till 4 %. För statens vattenfallsverk och sjöfartsverket har nästa års taxehöjningar redan fastlagts inom denna ram. En sådan prispolitik kommer att dels direkt via sina effekter på konsumentprisindex bidra till att dämpa inflationstrycket, dels indirekt – via affärsverkens upphandling – påverka prissättningen.

Av avgörande betydelse för våra möjligheter att nedbringa inflationstakten är slutligen att *budgetunderskottets* utveckling bringas under kontroll. Jag återkommer till denna fråga i det följande.

5 Fördelningspolitiken

Det är en icke ovanlig uppfattning att i tider av kris och krisbekämpning måste fördelningspolitiken få stå tillbaka. Den viktigaste uppgiften är, hävdas det, att driva upp tillväxten, och fördelningen av inkomster och förmögenheter får då tillåtas bli mer ojämn.

Ett sådant synsätt är både orättfärdigt och felaktigt i sak. Tvärtom blir en jämn fördelning av våra resurser speciellt viktig just i kristider. En fördelning av inkomster och förmögenheter som upplevs som orättvis av de breda folkgrupperna blir ett hinder för den breda uppslutning som är nödvändig för att ta landet ur den ekonomiska krisen med bibehållen social sammanhållning och stabilitet. Om den förda politiken skulle lägga krisens och krisbekämpningens bördor på vissa grupper, medan andra får tillgodo-göra sig de positiva resultaten skulle den försvåra politikens genomslag och dess möjlighet att vinna bred uppslutning. En sådan krispolitik är därför destruktiv och motverkar våra möjligheter att gemensamt arbeta oss ur krisen.

Fördelningspolitiken måste sålunda ges särskild prioritet i regeringens strategi mot den ekonomiska krisen. Framför allt är det därvidlag två uppgifter som måste stå i centrum, nämligen kampen mot *arbetslösheten* och kampen mot *inflationen*.

En låg arbetslöshet och en låg inflation är två av de viktigaste förutsättningar för en jämnare och mer rättvis fördelning av våra tillgångar. Arbetslösheten förändrar en människas hela livssituation till det sämre, såväl när det gäller materiell standard som välbefinnande i vidare mening. Den allra viktigaste fördelningspolitiska insats som kan göras är därför att driva en ekonomisk politik som skapar förutsättningar för en stabil sysselsättningsuppgång. För detta krävs, som jag redan framhållit, en lägre prisstegringstakt.

En låg inflation är således viktig ur fördelningspolitisk synvinkel, eftersom den bidrar till att återskapa full sysselsättning. Men en lägre inflation har också direkta positiva verkningar på fördelningen: Långsammare prisökningar gynnar löntagare med fasta löner, småsparare och hushåll utan

realsäkrade fasta tillgångar — dvs. just de grupper som förlorat på 1970-talets snabba inflation. Olika beräkningar visar att inflationen årligen omfördelat tiotals miljarder kronor till låntagare och innehavare av aktier och fast egendom.

Den ekonomiska politik som nu bedrivs, och vars huvudmål just är att minska arbetslösheten och sänka inflationen, är således i sig ett väsentligt fördelningspolitiskt instrument. Men politiken, och då framför allt det nödvändiga i att befästa devalveringens konkurrenskraftsförstärkande effekter, medför ofrånkomligen att konsumtionsutrymmet i ett inledande skede blir starkt begränsat. Detta gör ytterligare åtgärder, direkt inriktade på att fördela krisens bördor efter bärkraft, nödvändiga.

I detta syfte har den socialdemokratiska regeringen byggt under den ekonomiska politiken med en rad fördelningspolitiska åtgärder, vilka dels innebär att de välbärgade får bidra till krispolitiken, dels att de svagaste gruppernas läge förbättras.

Sålunda skärptes arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatterna i fjol. Särskilda punktskatter på vissa umbärliga varor, såsom videoutrustning, har införts. Värdet av avdragsrätten för underskott i inkomstbeskattningen har begränsats för höginkomsttagarna. Skattereduktionen vid utdelning på svenska börspapper har slopats. Skattereduktionen vid skattesparandet har minskats.

Barnbidragen har höjts. Särskilda höjningar har genomförts av de s. k. flerbarnstilläggen. Bostadsbidragen har höjts.

De fyra fördelningspolitiskt motiverade vallöftena har infriats: beslutet om att införa karensdagar i sjukförsäkringen har rivits upp, försämringen av arbetslöshetsförsäkringen har avvärjts, värdesäkrade pensioner har återställts liksom statsbidragsnivån inom barnomsorgen.

Arbetsmarknadspolitiken har fått kraftigt ökade resurser. En rad direkta åtgärder har satts in för att hålla uppe sysselsättningen till dess den förstärkta konkurrenskraften ger utslag i höjt kapacitetsutnyttjande och en spontan förbättring av arbetsmarknadsläget. Antalet personer i beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning har ökat. Bara ökningen av insatserna vad gäller beredskapsarbeten har givit 10 000 årsarbeten 1983. Speciella åtgärder har satts in för att under en femårsperiod skapa förbättrade förutsättningar för produktion och sysselsättning i Norrbotten. Byggsysselsättningen har stimulerats genom investeringsprogram och tidigare-läggning av statliga byggnadsprojekt. Ett program för att understödja tidigareläggning av rekrytering till fasta tjänster i kommuner och landsting har igångsatts, liksom en kampanj för att understödja tidigareläggning av industrins rekrytering och därigenom vidga flaskhalsarna på arbetsmarknaden. Särskilda insatser har genomförts mot ungdomsarbetslösheten. Ett stort antal ungdomsplatser för 16–17-åringar har inrättats. Kommunerna skall vidare, enligt förslag från regeringen (prop. 1983/84: 26), erbjuda 18–19-åriga ungdomar som inte kan få arbete på den öppna marknaden särskilda

arbeten i s. k. ungdomslag. Ett skydd mot utförsäkring ur arbetslöshetskassorna införs, vilket innebär att den som är under 60 år och riskerar att bli utförsäkrad erbjuds beredskapsarbete.

Sammanlagt satsades under regeringens första år ca 30 miljarder kr. i närings- och sysselsättningspolitiska åtgärder. Dessa har verksamt bidragit till att begränsa arbetslösheten, och de bör – tillsammans med den väntade tillväxten i ekonomin – medverka till att den öppna arbetslösheten under det kommande året går ned från dagens höga nivå. Antalet sysselsatta växer i år, och väntas öka påtagligt nästa år.

Regeringen har också vidtagit åtgärder för att förhindra att de stigande vinsterna i näringslivet medför en ytterligare stegring av makt- och förmögenhetskoncentrationen. En särskild utdelningsskatt om 20 % av utdelade medel har införts för år 1983, och regeringen kommer inom kort att lägga fram förslag om ett system för vinstdelning och löntagarfonder. Syftet är att göra flera delaktiga i förmögenhetstillväxten. Det är motiverat av rent fördelningspolitiska skäl, men också av stabiliseringspolitiska. Härigenom skapas förutsättningar för att den kraftiga vinstuppgången inte drar med sig snabbt stigande kostnader och kompensationskrav som skulle riskera att eliminera devalveringens positiva effekter på vår internationella konkurrenskraft.

Det är således en både aktiv och omfattande fördelningspolitik som bedrivits sedan regeringsskiftet. Regeringen måste nu gå vidare på den vägen. Särskild hänsyn måste även framgent tas till de fördelningspolitiska aspekterna av de ekonomisk-politiska åtgärderna, inte minst då det gäller saneringen av statsfinanserna. Detta gäller såväl skatte- och avgiftshöjningar som utgiftsnedskärningar och omprioriteringar.

Som jag tidigare framhållit är det nu av största vikt att begränsa underskottet i statsfinanserna. Eftersom automatiken i den offentliga utgiftsökningen är utomordentligt stark, innebär den uppgiften ofrånkomligen att vissa nedskärningar av existerande program och åtaganden måste genomföras. Jag kommer att i nästa avsnitt, om budgetpolitiken, närmare redovisa de åtgärder i denna riktning som regeringen nu bör föreslå.

Utgiftsnedskärningarna och inkomstförstärkningarna bör utformas så att negativa sysselsättningseffekter så långt möjligt undviks. Detta innebär i fråga om utgiftsnedskärningarna att olika typer av transfereringar i första hand bör komma i fråga.

Jag vill understryka att de fördelningspolitiska aspekterna, i enlighet med vad jag här redovisat, måste vara av avgörande betydelse vid utformandet av åtgärderna. En viktig aspekt är härvid att i möjligaste mån skapa utrymme för omfördelningar till svagare grupper.

Detta är möjligt inte minst inom pensionärskollektivet, som ju utgör en stor grupp hushåll med mycket varierande inkomst- och levnadsförhållanden. Därför finns utrymme för exempelvis ett ökat mått av inkomstprövning för vissa pensionsförmåner. Generella förmåner, som det s. k. till-

läggsbeloppet till basbeloppet, kan omvandlas till mera riktade åtgärder till förmån för de sämst ställda pensionärerna och för de handikappade.

Livsmedelssubventionerna är en typ av transfereringar som enligt samstämmiga undersökningsresultat har en begränsad fördelningspolitisk effekt. Särskilt gäller detta de delar av subventionerna som inte avser mjölk. Subventionerna på kött, fläsk och ost bör därför avvecklas.

Även på bostadsområdet kan en viss ytterligare neddragning av de generella subventionerna genomföras. Detta ger också utrymme för en förbättring av stödet till barnfamiljerna med låga inkomster via en höjning av bostadsbidragen.

Genom denna typ av medvetet valda utgiftsnedskärningar kan de negativa fördelningspolitiska effekterna minimeras och vissa positiva effekter uppnås.

Säkerställandet av att de välbeställda grupperna får bära sin del av krispolitikens bördor måste främst ske genom skattepolitiska åtgärder. De förslag som kommer att framläggas på detta område har i stor utsträckning valts från denna utgångspunkt.

6 Budgetpolitiken

Ett dominerande långsiktigt problem inom den ekonomiska politiken är att sparandet i den svenska ekonomin har sjunkit dramatiskt sedan mitten av 1970-talet. Det är genom en hög sparkvot i ekonomin – den del av nationalinkomsten som avsätts till investeringar och nettoexport – som vi lägger grunden för en god framtida inkomstutveckling. För att tillväxten och därmed den fulla sysselsättningen och den sociala välfärden skall kunna tryggas på sikt måste en klart högre nivå på sparandet återupprättas.

Nedgången i sparandet sedan mitten av 1970-talet sammanhänger direkt med den snabba ökningen av det statliga budgetunderskottet. När utvecklingen nu skall vändas och ett högre sparande åter uppnås måste först konstateras att detta sparande måste förverkligas inom den inhemska ekonomin, eftersom bytesbalansunderskottet snabbt bör avvecklas inom de närmaste åren. I den inhemska ekonomin är ett ökat sparande att förvänta hos hushållen, men inte av den storleksordningen att det kan balansera de ökningar av statsskulden som skulle följa av de budgetunderskott som framkommit i vårens långtidsbudget. Inom den icke-finansiella företagssektorn ökar sparandet kraftigt under innevarande och nästa år i takt med att lönsamheten stiger, samtidigt som investeringarna ännu inte ökar i någon större omfattning. Så snart investeringarna åter börjar öka begränsas emellertid företagssektorns sparande. Långsiktigt måste därför ett förbättrat sparande väsentligen åstadkommas inom den offentliga sektorn och då i första hand genom en begränsning av det statliga budgetunderskottet.

Att på nytt uppnå en mera balanserad statsfinansiell situation är därmed en av den ekonomiska politikens viktigaste uppgifter. En rad andra mål för politiken kan infrias endast om vi lyckas härmed. Problemet kan inte lösas annat än i ett mera långsiktigt perspektiv, men måste börja angripas redan nu.

För detta talar inte minst stabiliseringspolitiska skäl. Jag påtalade redan inledningsvis de negativa verkningarna av den felaktiga stabiliseringspolitiken åren 1978–1979, då den ekonomiska politiken lades om i mera expansiv riktning samtidigt som konjunkturen vände uppåt. Dessa misstag får inte upprepas. Det är också en självklarhet att när den långsiktiga uppgiften är att förbättra det offentliga sparandet, så bör särskilda ansträngningar i denna riktning sättas in under perioder av god tillväxt i övriga delar av ekonomin. Enbart på det sättet kan statsfinanserna förbättras utan negativa effekter på sysselsättning och social välfärd. Som visats i det föregående kommer år 1984 rimligen att bli ett år med god tillväxt i den totala efterfrågan. Därför bör åtgärder för att stärka statsbudgeten aktualiseras redan nu.

Åtgärder av detta slag är också ett viktigt led i kampen mot inflationen. Konflikten mellan budgetunderskottet och prisstabiliseringsmålet uppstår i huvudsak när underskottet skall finansieras. Denna finansiering kan ske på fyra sätt – i riksbanken, i affärsbankerna, hos allmänheten (företagen, försäkringsbolagen och hushållen) samt i utlandet. En finansiering av budgetunderskottet i banksektorn medför en ökning av likviditeten i ekonomin som, i den mån den under längre tid överstiger produktionsökningarna, inte kan undgå att öka inflationstrycket och risken för valutautflöde. Likviditetsökningen, och de problem den medför, blir större ju större andel av upplåningen som äger rum i riksbanken. En finansiering av underskottet hos allmänheten går att förena med god prisstabilitet och låga räntor om ett tillräckligt stort sparande finns att mobilisera inom den privata sektorn. Om denna lösning inte kan genomföras blir det nödvändigt att pressa upp räntenivån för att öka statspapperens attraktionskraft som placeringar för allmänheten. Detta leder i sig till en inflationsimpuls på kort sikt. På längre sikt minskas investeringarna jämfört med vad som annars skulle ha blivit fallet. Detta reducerar den framtida produktionskapaciteten, tillväxtmöjligheterna och sysselsättningen samt försvagar ekonomins utbudssida, vilket ökar inflationsriskerna på längre sikt.

Om budgetunderskottet finansieras i utlandet innebär detta i sig att likviditeten ökar i ekonomin. Denna likviditetsökning motverkas givetvis om ekonomin uppvisar motsvarande bytesbalansunderskott som verkar likviditetsdränerande. Men under en period då ekonomin successivt skall gå mot extern jämvikt – vilket är regeringens mål – begränsas också gradvis möjligheterna att finansiera budgetunderskottet utomlands utan att ekonomin likvidiseras ytterligare.

Den långtidsbudget som presenterades i vårens kompletteringsproposi-

tion visar att utan aktiva åtgärder för att stärka statsfinanserna, kommer dessa att fortsätta att försämrats. Därför är sådana åtgärder nödvändiga. Som jag framhållit talar stabiliseringspolitiska skäl för att vissa åtgärder måste sättas in som ger effekt redan under loppet av år 1984. Härtill kommer att vissa regelförändringar av administrativa eller andra skäl bör göras vid kalenderårsskiftet. Andra åtgärder bör av planeringsskäl aviseras vid en så tidig tidpunkt som möjligt. Slutligen finns behov av att redan under innevarande budgetår finansiera den av regeringen nyligen föreslagna förstärkningen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Detta betyder att, även om den samlade bedömningen av budgetpolitiken och övriga delar av den ekonomiska politiken inte kan göras förrän i den kommande budgetpropositionen, förslag redan nu bör läggas fram om vissa utgiftsnedskärningar och skattehöjningar. Jag återkommer i det följande till en översiktlig redogörelse för de åtgärder som nu föreslås i syfte att stärka statsfinanserna.

En annan viktig aspekt på budgetpolitiken är de ansträngningar att begränsa automatiken i utgiftsökningarna som förutskickades i vårens kompletteringsproposition. Även till dessa återkommer jag i det följande.

De förslag som nu läggs fram eller som senare kan komma att presenteras i budgetpropositionen måste, som framhölls i regeringsförklaringen, beröra områden som av många upplevs som angelägna och därför blir kännbara för medborgarna. Detta är ofrånkomligt. En politik inriktad på att komma till rätta med så grundläggande obalanser i vår ekonomi som de nuvarande kan inte undgå att bli kännbar för i princip alla grupper i samhället. Samtidigt bör det stå klart för alla att det enbart är genom en återgång till en balanserad ekonomisk utveckling som den fulla sysselsättningen och medborgarnas sociala trygghet och välfärd långsiktigt kan värnas. Det krav som medborgarna har rätt att ställa är att dessa bördor fördelas rättvist. Detta är också vägledande för regeringens politik.

Åtgärder för att begränsa utgiftsautomatiken. Regeringens mål är att bringa ned den svenska inflationstakten till den nivå som allmänt föreligger i våra viktigare konkurrentländer.

I det föregående har jag redogjort för vikten av att bryta inflationsförväntningarna. Ett medel för detta är att begränsa de indexeringar som i så hög grad styr utgiftsutvecklingen i statsbudgeten. Jag vill dessutom framhålla att det, särskilt i ett skede av snabbt avtagande inflationstakt, också finns starka budgetpolitiska skäl för att begränsa automatiken i utgiftsökningarna.

En sänkt inflationstakt ger snabbt utslag på budgetens inkomstsida genom att skatteunderlaget i nominella termer får en långsammare tillväxt. Med hittillsvarande starka bindningar på utgiftssidan till historisk inflationstakt dröjer det däremot åtminstone något år innan en lägre inflations- takt ger utslag i form av en långsammare ökningstakt av statsutgifterna, räknat i löpande priser. Därtill kommer att en sänkt inflationstakt inte

omedelbart kan förväntas leda till motsvarande sänkning av den nominella räntenivån.

Sammantaget innebär detta att de positiva effekterna på statsbudgeten av en lägre inflationstakt uppträder först på någon sikt. På kort sikt kan en lägre inflationstakt, trots dess positiva effekter på den ekonomiska utvecklingen i stort, faktiskt innebära att budgetunderskottet tenderar att öka. Därför är det av stor vikt att just i en situation av snabbt sjunkande inflation sätta in åtgärder för att så långt möjligt förhindra att den tidigare höga inflationstakten automatiskt länkas vidare till statsbudgetens utgiftssida.

Jag ämnar nu kort redogöra för de förslag som läggs fram för att begränsa utgiftsautomatiken. I detta sammanhang bör påpekas att regeringen redan tidigare lagt fram ett flertal förslag i syfte att bryta den princip om kompensation för historisk inflation som tidigare utgjort grund för anslagsuppräknningen. Som exempel på detta kan nämnas de åtgärder som föreslagits i fråga om statsbidragen till barnomsorgen och social hemhjälp samt beträffande ersättningar till sjukvårdshuvudmännen.

Chefen för försvarsdepartementet kommer att föreslå att omräkningen från planerings- till genomförandeprisläge av utgiftsramarna för militärt försvar och civilförsvar sker genom att försvarsprisindex (FPI) under år 1984 ersätts av ett index som följer FPI upp till nivån 4 % och – om FPI ökar mera – ligger kvar på denna nivå. Motsvarande lösning föreslås för priskompensationen i fråga om skyddsrumbyggnad.

Som regeringen framhöll i vårens kompletteringsproposition står åtagandena gentemot pensionärerna fast. Regeringen angav att pensionerna för år 1984 sålunda kommer att fastställas med hänsyn till prisutvecklingen under år 1983 med avdrag för den prisseffekt som följer av devalveringen den 8 oktober 1982. I sammanhanget konstaterades att detta, såvitt då kunde bedömas, innebar att ökningen av basbeloppet för år 1984 tämligen nära skulle komma att följa den förutsatta prisökningen. De av regeringen gjorda uttalandena föranledde inte någon erinran från riksdagen.

Som chefen för socialdepartementet senare kommer att redovisa, bör pensionerna vara värdesäkrade även i fortsättningen. Liksom beträffande andra grupper i samhället är det dock nödvändigt att kompensation inte ges för devalveringens prishöjande effekter. Chefen för socialdepartementet kommer i sitt anförande att i detalj redogöra för sina ställningstaganden. Jag skall emellertid här i korthet redogöra för huvuddragen i förslagen.

Basbeloppet för år 1984 kommer enligt förslaget att beräknas med utgångspunkt i hur det allmänna prisläget utvecklats mellan november 1982 och november 1983, men med avräkning av den del av prisstegringen som är föranledd av devalveringen. Denna devalveringseffekt uppgår enligt konjunkturinstitutets beräkningar till 4 % t. o. m. år 1983. Detta kommer, såvitt nu kan bedömas, att leda till en uppräknning av pensionsförmåner m. m. för år 1984 som står i nära överensstämmelse med det uppsatta målet för prisutvecklingen under nämnda år.

Denna beräkning av basbeloppet påverkar också andra utgiftsområden än pensioner, såsom bidragsförskott och studiemedel.

För år 1983 infördes ett extra tillägg till basbeloppet på 300 kr. vid beräkning av pensioner, studiemedel m. m. Tilläggsbeloppet avsågs utgöra en kompensation för att basbeloppet numera endast räknas upp en gång per år. Nivån 300 kr. var motiverad av att kompensation skall ges för en genomsnittlig prisökning strax under 6%. Den nu målsatta prisstegringen för år 1984 om ca 4% skulle motsvara ett tilläggsbelopp om 200 kr. Medel motsvarande ett generellt tilläggsbelopp till basbeloppet om 200 kr. föreslås nu i stället omfördelas till förmån för de sämst ställda pensionsgrupperna och till handikappade. Detta innebär att tilläggsbeloppet avskaffas.

Inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde föreslås i fråga om studiemedel att tilläggsbeloppet omvandlas till en höjning av den basbeloppsanknutna nivån.

Statsrådet Göransson kommer att föreslå en begränsning av den automatiska kostnadskompensationen för Sveriges Radio AB.

I direktiven till 1983 års livsmedelskommitté angav regeringen bl. a. att de automatiskt verkande reglerna inom jordbruksregleringen särskilt skulle belysas. Kommittén har avlämnat betänkandet (Ds Jo 1983:10) "1983 års livsmedelskommitté. Vissa jordbrukspolitiska förtursfrågor". I betänkandet behandlas automatiken i prisregleringssystemet. Frågan kommer att beredas inom regeringen inför ställningstagandet till ett nytt jordbruksavtal från den 1 juli 1984.

Chefen för bostadsdepartementet kommer att redovisa vissa åtgärder i syfte att begränsa kostnadsökningarna inom bostadsbyggandet. Förslagen innebär bl. a. att uppräkningsindexen av den s. k. tidskoefficienten begränsas till högst 4% under år 1984. Vidare föreslås vissa förändringar inom tidskoefficientsystemet, så att den historiska inflationen inte förs över till kommande perioder. Tidskoefficienten används främst för att anpassa låneunderlaget för det låneberättigade bostadsbyggandet till aktuellt kostnads-läge. Genom tidskoefficienten påverkas statens utgifter för bostadslån och räntebidrag.

Även vad gäller prisomräkningen av de statliga myndigheternas anslag för budgetåret 1984/85 kommer den prishöjande effekten av devalveringen den 8 oktober 1982 att räknas av. Detta innebär att myndigheternas ökade omkostnader under budgetåret 1984/85 nära kommer att ansluta till nivån 4%. Vidare kommer uppräkningsindexen av de lokalhyror som debiteras de statliga myndigheterna att genomföras i huvudsak enligt principerna i det hyresavtal som nyligen slutits mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och Hyresgästernas Riksförbund.

Jag vill här även peka på den stora betydelse som den offentliga sektorns prissättning har på den framtida prisutvecklingen. I enlighet med vad jag redovisat i det föregående bör taxesättningen inom de statliga affärsverken ske efter sådana principer att den ger ett aktivt bidrag till möjligheterna att nå det mål för inflationsbekämpningen som regeringen uppställt.

Åtgärder för att stärka statsbudgeten. Som jag framhållit i det föregående bör förslag om åtgärder för att stärka budgeten redan nu föreläggas riksdagen. Sådana åtgärder kommer att läggas fram av berörda statsråd.

En viktig utgångspunkt för valet av åtgärder har varit att sådana åtgärder som har en direkt negativ påverkan på sysselsättningen i möjligaste mån skall undvikas. Kombinationen av utgiftsnedskärningar och inkomstförstärkningar har vidare utformats så att förslagen sammantaget står i överensstämmelse med regeringens fördelningspolitiska strävanden. Jag övergår härmed till en översiktlig redogörelse för förslagen om *utgiftsbegränsande åtgärder*.

För det internationella utvecklingssamarbetet föreslår chefen för utrikesdepartementet för budgetåret 1984/85 att biståndet skall inrymmas inom en i förhållande till budgetåret 1983/84 oförändrad medelsram. Samtidigt förordas en inriktning av verksamheten som innebär att biståndets kvalitet och effektivitet sätts i förgrunden.

Inom försvarsdepartementets verksamhetsområde läggs förslag fram om utgiftsbegränsningar som berör civilt försvar och det ekonomiska försvaret. Mot bakgrund av den nuvarande ekonomiska situationen vad gäller det militära försvaret har detta område undantagits från utgiftsnedskärningar.

Inom det civila försvaret kommer att föreslås att skyddsrumsbbygget, främst i villaområden, begränsas. Vad beträffar det ekonomiska försvaret har behoven av beredskapslagring setts över, vilket resulterat i vissa begränsningar bl. a. i fråga om lagringen av gasbensin.

Inom det socialpolitiska området kommer att föreslås flera olika åtgärder. Samtliga åtgärder kännetecknas av att de fördelningspolitiska aspekterna givits stor tyngd. På pensionsområdet har utgångspunkten varit att ingen enskild skall få en sänkning av nu utgående pensionsförmåner. Förslag läggs fram om att skärpa inkomstprövningen av hustrutillägget. I fråga om pensionstillskotten kommer att övervägas möjligheterna att avräkna dessa även mot andra inkomster än ATP. I sammanhanget bör även erinras om den omfördelning till de sämst ställda pensionärsgrupperna som görs genom att det extra tillägget till basbeloppet tas bort och ersätts med fördelningspolitiskt motiverade, riktade insatser.

Vidare bör noteras att omvandlingen av tilläggsbeloppet innebär att bruttopensionsnivån i princip åter kommer att avgöra pensionens storlek för dem som har statlig eller kommunal kompletteringspension.

I fråga om sjukförsäkringen kommer att föreslås bl. a. att åtgärder vidtas för att minska samhällets kostnader för läkemedel samt att patientavgifterna höjs både för läkemedel och för läkarbesök. Det finns i det sammanhanget anledning att erinra om att högskostnadsskyddet begränsar patientens kostnadshöjningar. Åtgärder kommer vidare att föreslås beträffande reglerna för sjukpenning under utlandsvistelse samt ersättningen från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen för barn- och ungdomstandvården.

För grundskolans del kommer att föreslås vissa begränsningar av statsbidragen för vikarier och viss icke undervisningsbunden verksamhet. Vad avser gymnasieskolan föreslås en fortsatt timreduktion för mindre väl fyllda grupper kombinerat med en viss återföring av resurser för att mildra effekterna i kvalitativt hänseende. Det blir därmed möjligt att ompröva ordningen med lärarlösa lektioner.

Inom studiestödsområdet föreslås – som jag tidigare nämnt – ändrade regler för studiehjälp, som även ger ett utrymme för omfördelningar för att förstärka de selektiva inslagen i studiehjälpen. Genom slopande av studiemedlens bidragsdel och genom ett återinförande av en begränsad makeprövning i studiemedelssystemet uppnås betydande besparingar på sikt. Detta gör det möjligt att genomföra en real höjning av det totala studiemedelsbeloppet per studerande.

Omfattningen av vissa utbildningar inom högskolan är inte anpassad till den nuvarande och förväntade arbetsmarknadssituationen. Det är därför arbetsmarknadsmässigt angeläget att nu minska kapaciteten inom dessa utbildningar. Den mest ändamålsenliga lösningen härvidlag är en nedläggning av hela organisationen för läkarutbildning, tandläkarutbildning, forskollärarytbildning eller fritidspedagogutbildning på vissa orter.

Inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde kommer att föreslås införande eller utökning av vissa miljöavgifter. Avgiften skall ses som ett inslag i strävan att motverka miljöförstörelse. Samtidigt stärks statsbudgeten.

Chefen för jordbruksdepartementet kommer att föreslå regeringen att subventionerna på kött, fläsk och ost slopas. Denna minskning av subventionerna bör av statsfinansiella skäl träda i kraft så snart det är administrativt möjligt.

Ett borttagande av subventionerna påverkar priserna. Minskade subventioner i enlighet med förslaget från chefen för jordbruksdepartementet beräknas höja konsumentprisindex med ca 0,3 procentenheter förutsatt att handeln behåller sina öresmarginaler oförändrade när subventionerna upphör. En minskning av subventionerna medför ingen direkt kostnadshöjning inom handeln. Det är därför enligt min mening rimligt att utgå från att marginalerna inte utökas. Jag tänker senare föreslå regeringen att uppdra åt statens pris- och kartellnämnd att särskilt följa denna fråga.

Inom arbetsmarknadsdepartementets område har regeringen tidigare lämnat förslag till riksdagen om att de enskilda beredskapsarbetena skall ersättas av s. k. rekryteringsplatser. Samtidigt minskas subventionsnivån från 75 % till 50 % av lönekostnaden, vilket leder till minskade statliga utgifter per arbetstillfälle. Senare kommer arbetsmarknadsministern att föreslå bl. a. att omställningsbidraget vid lokala sysselsättningskriser skall avskaffas.

Inom bostadsdepartementets område kommer bl. a. att föreslås att de s. k. retroaktiva räntebidrag som hänför sig till tiden mellan husets färdig-

ställande och utbetalningen av bostadslånet tas bort och vad gäller hyres- och bostadsrätter ersätts med lån. Därutöver aviseras åtgärder för att utjämna belastningen mellan olika kategorier av boende och för att förstärka statsinkomsterna. Dessa åtgärder i syfte att begränsa underskottet i statsbudgeten har kompletterats med vissa fördelningspolitiskt betingade åtgärder. Förslag läggs om att bostadsbidragen skall höjas den 1 april 1984. Dessutom framläggs ett program för att förbättra bostadsbeståndet.

Inom industridepartementets område pågår en översyn av det löpande oljelagringsprogrammet. Det står redan nu klart att det totala lagringsmålet för oljeprodukter inom det ekonomiska försvaret kan sänkas som följd av den minskade oljekonsumtionen. Detta möjliggör betydande begränsningar i utgifterna för inköp av oljeprodukter för beredskapslagringsändamål. Dessutom avskaffas eller minskas ett antal av de stöd som finns inom industridepartementets övriga verksamhetsområde.

Av stor betydelse för att långsiktigt stärka statsbudgeten är en inriktning av den ekonomiska politiken som syftar till att främja produktionstillväxten. Därmed kommer ett ökat skatteunderlag att successivt medföra högre statsinkomster.

I det sammanhanget spelar en riktig utformning av företagsbeskattningen en väsentlig roll. I årets reviderade finansplan tog jag upp frågan om en omläggning av företagsbeskattningen. I en därefter utarbetad departementspromemoria har föreslagits bl. a. att utrymmet för lagernedskrivning begränsas från 60 % till 50 % av lagrets värde och att den statliga bolagskattesatsen sänks från 40 % till den nivå som gäller för flertalet ekonomiska föreningar, dvs. till 32 %. Promemorian innehåller också ett förslag om att den 20 procentiga inbetalningsskyldigheten på särskilt investeringskonto skall avse även 1984 års vinster. En förlängning av systemet med obligatoriska fondavsättningar är enligt min mening angelägen att genomföra i syfte att stimulera företagens investeringar under i första hand år 1985.

Även övriga nämnda förslag i promemorian bör enligt min mening genomföras. Jag avser att senare idag återkomma till dessa frågor.

I det sammanhanget finns det anledning att ta upp ytterligare en fråga, nämligen det extra avdraget för kostnader för forskning och utveckling. Det har från många håll satts i fråga om detta avdrag har någon egentlig effekt på företagens FoU-verksamhet eller deras benägenhet att förvärva forskningsresultat utifrån. Till detta kommer att regelsystemet är synnerligen komplicerat och svårt att kontrollera. Det särskilda FoU-avdraget bör därför avskaffas fr. o. m. år 1984. Hänsyn till detta bör tas vid bedömningen av storleken av anslagen till forskning m. m.

Även om sålunda skatteintäkternas ökning väsentligen måste åstadkommas genom en ökad tillväxt i ekonomin är det nödvändigt att, vid sidan av utgiftsnedskärningar, genomföra vissa *skattehöjningar*, för att nu uppnå en erforderlig förstärkning av statsbudgeten.

Försäljningsskatten på motorfordon höjdes senast år 1973. Dess andel av fordonets pris har sedan dess sjunkit kraftigt. Jag återkommer senare med en redogörelse till den närmare utformningen av förslaget om en höjning av denna skatt.

Vidare kan nämnas att regeringen beslutat att inhämta lagrådets yttrande över förslag om ändrade regler för beskattningen av realisationsvinster på bostadsrätter. Förslaget innebär bl. a. att sådana vinster skall vara skattepliktiga oavsett innehavstidens längd. En omläggning av beskattningen i enlighet med förslaget medför en angelägen modernisering av reglerna på detta beskattningsområde och en anpassning till vad som sedan länge gällt i fråga om vinster på aktier och fastigheter.

Av alkoholpolitiska skäl är det nu motiverat att höja skattesatserna på de alkoholhaltiga dryckerna. En dylik skattechöjning medför endast en mindre ökning av statistikinkomsterna eftersom konsumtionen långsiktigt avtar. Även skatten på tobak föreslås stiga.

Den ekonomiska utvecklingen som följt efter devalveringen har inneburit att förmögenhetsvärdena på vissa tillgångar stigit på ett dramatiskt sätt. Det är inte acceptabelt att denna värdestegring skall komma endast en begränsad grupp i samhället till godo. Skäl talar för att en del av denna förmögenhetsökning dras in till samhället. Mot den bakgrunden anser jag det påkallat med en tillfällig höjning av förmögenhetsskatten vid 1984 års taxering. Jag redogör senare mera ingående för förslaget.

Sammantaget innebär förslagen till utgiftsbegränsningar och inkomstförstärkningar att statsbudgeten förbättras med ca 7 miljarder kr. räknat för helt budgetår och jämfört med beräkningarna i vårens långtidsbudget. Dessutom leder förslagen till en minskad belastning inom socialförsäkringssektorn.

Beräkningarna av statsbudgetens inkomster och utgifter samt saldo för budgetåret 1984/85 kommer på sedvanligt sätt att presenteras i budgetpropositionen i januari.

Det står dock klart redan nu att prövningen av statens utgifter för budgetåret 1984/85 måste bli utomordentligt stram. Ytterligare förstärkningar av budgeten, utöver vad som nu föreslås, måste med all sannolikhet genomföras. De allmänna riktlinjer för budgetpolitiken som angavs i kompletteringspropositionen och som riksdagen har ställt sig bakom gäller i oförändrad omfattning.

Statsråden Bodström, Thunborg, Andersson, Boström, Feldt, Hjelm-Wallén, Göransson, Lundkvist, Leijon, Gustafsson, Peterson och Dahl utvecklar härafter närmare de ekonomisk-politiska åtgärder som hör till vederbörande ansvarsområde. Anförandena redovisas i underprotokollen för resp. departement.

7 Hemställan

Finansministern avslutar:

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anfört hemställer jag att regeringen i en gemensam proposition

1. godkänner de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som jag har förordat,
2. förelägger riksdagen vad de olika föredragandena har anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

8 Beslut

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

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1–10.

Innehållsförteckning	Sid
1 Den ekonomiska politikens inriktning	2
2 Den internationella utvecklingen	9
3 Den svenska ekonomin	13
4 Politik för full sysselsättning och låg inflation	18
5 Fördelningspolitiken	21
6 Budgetpolitiken	24
7 Hemställan	33
8 Beslut	33
Bilaga 1 Utrikesdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 2 Försvarsdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 3 Socialdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 4 Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 5 Finansdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 6 Utbildningsdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 7 Jordbruksdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 8 Arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 9 Bostadsdepartementets verksamhetsområde	
Bilaga 10 Industridepartementets verksamhetsområde	

Utrikesdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 1

UTRIKESDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Bodström

**Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder,
m. m.**

**ÅTGÄRDER INOM UTRIKESDEPARTEMENTETS VERKSAM-
HETSOMRÅDE**

Utgiftsbegränsande åtgärder rörande internationellt utvecklingssamarbete

Med hänsyn till de utgiftsbegränsningar som är nödvändiga för att budgetunderskottet skall kunna hållas inom en rimlig ram finner jag det inte möjligt att höja biståndsanslagen i takt med nationalinkomstens utveckling och föreslår att biståndet 1984/85 bibehålles vid den nuvarande nivån, 6 595 000 000 kr.

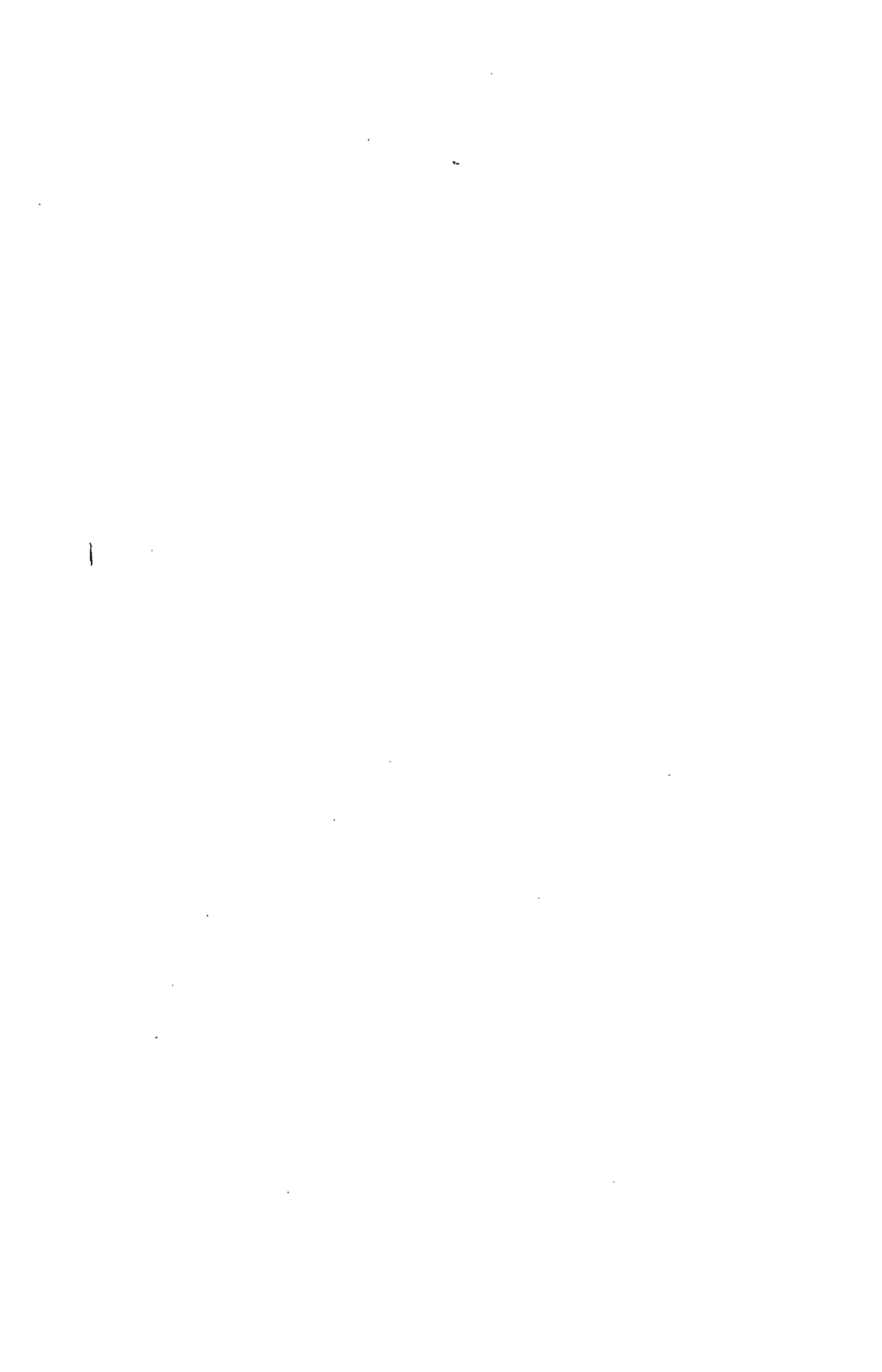
En sådan åtgärd innebär att biståndsvolymen inte längre kommer att motsvara 1 % av bruttonationalinkomsten. Också efter en sådan begränsning kommer dock det svenska biståndet att ligga på en mycket hög nivå internationellt sett. Åtgärden får betecknas som tillfällig. Så snart som den ekonomiska situationen medger det bör 1 %-målet åter kunna uppnås.

Jag är övertygad om att de negativa återverkningarna för mottagarländerna av nedskärningen kan dämpas genom att biståndets kvalitet och effektivitet förbättras. Biståndet skall inriktas på de fattiga människorna i de fattiga länderna. Outnyttjade medel av 1982/83 års anslag kan användas för att tillgodose behoven av ökade resurser för vissa ändamål. Ingen nedskärning av katastrofbiståndet eller det humanitära biståndet behöver äga rum.

Ambitionen att på sikt höja biståndsanslagen i syfte att åter uppnå 1 %-nivån och avsikten att förbättra biståndets kvalitet och effektivitet betyder att biståndspolitikerna ligger fast i sina huvuddrag.

Jag avser att i budgetpropositionen återkomma till biståndsanslagens storlek och fördelning på ändamål och där närmare utveckla innebörden av den föreslagna utgiftsbegränsningen.

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle
att ta del av vad som här anförts om utgiftsbegränsande åtgärder
rörande internationellt utvecklingssamarbete.



Försvarsdepartementets verksamhetsområde

FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Thunborg

**Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder,
m. m.**

ÅTGÄRDER INOM FÖRSVARSDEPARTEMENTETS VERKSAMHETSOMRÅDE

1 Inledning

Chefen för finansdepartementet har tidigare denna dag redovisat målet för regeringens budgetpolitik. Det innebär bl. a. att inflationen under år 1984 inte får överstiga 4 % och att åtgärder måste vidtas som i motsvarande mån begränsar de automatiska utgiftsökningarna på statsbudgeten. För att minska budgetunderskottet förutsätts också vissa utgiftsbegränsande åtgärder.

Mot bakgrund av denna allmänna inriktning redovisar jag i det följande förslag till åtgärder inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

2 Begränsning av automatiska utgiftsökningar

De försvarsutgifter som i enlighet med 1982 års försvarsbeslut räknas upp med särskilda index är utgifterna för det militära försvaret och civilförsvaret som i statsbudgeten för budgetåret 1983/84 har tagits upp med sammanlagt ca 21 350 milj. kr. inkl. beräknade prisregleringsmedel.

Systemet för priskompensation av det militära försvaret och civilförsvaret grundar sig – utom vad gäller skyddsrummbyggnad – på ett särskilt index, försvarsprisindex (FPI). För skyddsrummbyggnad används nettoprisindex (NPI). Indexet utgör grunden för dels den årliga omräkningen av de ekonomiska ramarna för den kommande femårsperioden från ett planeringsprisläge till nästa, dels omräkningen av utgiftsramarna för ett visst budgetår från planeringsprisläget till det prisläge som råder när verksamheten genomförs. Omräkningen av de ekonomiska ramarna fastställs av

riksdagen efter förslag av regeringen, medan omräkningen av utgiftsramarna görs av regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande.

Jag vill särskilt framhålla den betydelse som det har för stabiliteten i försvarsplaneringen och i statsmakternas långsiktiga försvarsbeslut att utnyttja ett i sin tillämpning och till sina verkningar förutsägbart system för priskompensation av försvarsutgifterna. Under normala förhållanden bör därför förändringar inte göras i prisregleringssystemets principiella uppbyggnad under löpande försvarsbeslutsperiod. Samtidigt är det, som chefen för finansdepartementet anför, viktigt att bryta de inflationsförväntningar som kan finnas inbyggda i svensk ekonomi inom en rad verksamhetsområden. Mot denna bakgrund är jag därför beredd att för år 1984 förorda att priskompensationen av utgiftsramarna för det militära försvaret och civilförsvaret begränsas till högst den förutsatta inflationsnivån, dvs. till 4 %.

Automatikbegränsningen av försvarsutgifterna under år 1984 bör utformas så att den bara berör omräkningen av utgiftsramarna från planeringsprisläget till det prisläge som råder när verksamheten genomförs. Den bör vidare utformas så att FPI under år 1984 ersätts av ett index som följer FPI upp till nivån 4 % och – om FPI ökar mera – ligger kvar på denna nivå. En sådan utformning innebär att begränsningen inte slår igenom från början av år 1984.

De utbetalningar som görs för skyddsrum under år 1984 föranleds av åtaganden som gjorts flera år tidigare med stöd av de bemyndiganden som riksdagen lämnat härför. Ersättningen för att anordna skyddsrum skall enligt skyddsrumsförordningen (1980: 144) anpassas till prisutvecklingen med hjälp av den tidskoefficient som regeringen genom särskilda beslut fastställer enligt 8 § andra stycket förordningen (1978: 384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån. Chefen för bostadsdepartementet kommer senare denna dag att anmäla de åtgärder regeringen avser att vidta för att begränsa de automatiska utgiftsökningarna inom bostadslånesystemet. De åtgärder som redovisas beträffande tidskoefficienten bör äga tillämpning vid beräkning av ersättningen för att anordna skyddsrum. Härigenom kan även automatikbegränsningen av skyddsrumsutgifterna utformas så att NPI under år 1984 ersätts av ett index som följer NPI upp till nivån 4 % och – om NPI ökar mer – ligger kvar på denna nivå.

3 Utgiftsbegränsande åtgärder

Inom försvarsdepartementet pågår f. n. en budgetberedning på basis av myndigheternas anslagsframställningar och överbefälhavarens programplan för budgetåren 1984/85–1988/89. När det gäller det *militära försvaret* vill jag erinra om de besparingar som redan gjorts, bl. a. den ramsänkning som beslutades av riksdagen i mars, samt om det starka rationaliserings-

tryck som ålades det militära försvaret i 1982 års försvarsbeslut. Överbefälhavaren har vidare i sin programplan anmält att betydande ekonomiska problem uppstått. Utan att kunna ange den exakta omfattningen av dessa ekonomiska problem är det emellertid redan nu klart att de är mycket stora och att konsekvenserna för planeringen inom försvaret kommer att bli betydande. Det är inte enbart den fredsmässiga verksamheten utan även materielanskaffningen och byggverksamheten som kommer att beröras, om det militära försvarets verksamhet skall kunna anpassas till de ekonomiska ramar som nu gäller. Mot denna bakgrund kan jag inte förorda ytterligare begränsningar av den ekonomiska ramen för denna del av totalförsvaret.

1982 års försvarsbeslut innebär vissa ambitionshöjningar inom civilförsvaret och det ekonomiska försvaret. Med hänsyn till det rådande samhällsekonomiska och statsfinansiella läget kan inte dessa genomföras i den omfattning som tidigare planerats för budgetåret 1984/85. För *civilförsvaret* innebär detta följande.

Enligt 1982 års försvarsbeslut skall den årliga bemyndigandetilldelningen för skyddsrum bl. a. ge täckning för byggande av skyddsrum i takt med den förväntade nyproduktionen av byggnader och anläggningar i skyddsrumsorterna. Vidare anges att en hårdare styrning av skyddsrumsbbyggnandet till riskområden bör vara möjlig. Ett system med skyddsplaner kommer att införas. Skyddsplanerna kommer att upprättas av kommunerna med början under hösten 1984. Den riskanalys som ingår som ett led i skyddsplanarbetet kommer att leda till en revidering av de skyddsrumspaner som nu ligger till grund för byggande av skyddsrum i skyddsrumsorterna, varvid undantag kommer att göras från kravet på skyddsrumsbbyggnande för vissa lågriskområden. Detta kommer att leda till minskningar av behoven av skyddsrum, främst i villaområden.

Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att i budgetpropositionen för budgetåret 1984/85 i utgiftsbegränsande syfte föreslå en minskning av de bemyndiganden som begärs av civilförsvarsstyrelsen för skyddsrum med sammanlagt 272 milj. kr.

Civilförsvarsstyrelsen har hemställt om 200 milj. kr. i bemyndiganden på anslaget Civilförsvär: Skyddsrum på tillägsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1983/84. Dessa bemyndiganden är avsedda att utnyttjas för att anordna skyddsrum i samband med nybyggnad av framför allt garage i redan befintliga villaområden där det råder stor brist på skyddsrumspanter. Av samma skäl som jag redovisat tidigare avser jag inte att föreslå regeringen att hemställa hos riksdagen att dessa bemyndiganden lämnas.

En konsekvent genomförd begränsning av skyddsrumsbbyggnandet med hänsyn till en snävare riskbedömning går inte att genomföra förrän skyddsplanerna har upprättats. De begränsningar som regeringen nu föreslår i fråga om bemyndigandetilldelningen leder emellertid i avvaktan härpå till att några nya skyddsrum i småhusområden inte kommer att beställas vare

sig under resten av innevarande budgetår eller nästa budgetår. Samtidigt kan dock konstateras att vissa områden med småhusbebyggelse även i fortsättningen kommer att behöva förses med skyddsrum med hänsyn till att de ligger i högriskområden. Även vid en begränsad resurstilldelning kan skyddsrum i dessa områden behöva prioriteras före skyddsrum i vissa områden med flerfamiljshus och industrilokaler.

Begränsningen av bemyndigandetilldelningen för budgetåret 1984/85 medför också att den planerade moderniseringen av ett antal stora och medelstora s. k. befolkningsskyddsrum får uppskjutas. I övrigt räknar jag med att den bemyndigandetilldelning för skyddsrum som jag kommer att förorda i budgetpropositionen för budgetåret 1984/85 skall vara tillräcklig för att det skall bli möjligt att bygga skyddsrum i stort sett i takt med nyproduktionen av anläggningar och byggnader och för att därutöver bygga ett antal skyddsrum utan samband med sådan nyproduktion för att avhjälpa en del av de allvarligaste bristerna på skyddsrumspplatser i de största städernas innerområden.

För det *ekonomiska försvaret* föreslås vissa begränsningar bl. a. i fråga om lagringen av gasbensen för budgetåret 1984/85.

Gasbensen är utgångsvara för framställning av plastprodukter och ett flertal andra viktiga kemiska produkter. Försörjningen med gasbensen har därför stor betydelse för bl. a. hälso- och sjukvårdsområdet och förpackningsindustrin. Nästan all gasbensen som används i den svenska petrokemiska industrin importeras f. n.

Riksdagen beslöt våren 1982 om en utökad beredskapslagring av gasbensen för fredskris- och avspärningssituationer (prop. 1981/82: 102 bil. 3, FöU 18, rskr 374). Beslutet innebar att 100 000 m³ skulle inlagras vart och ett av budgetåren 1982/83 – 1985/86 och 55 000 m³ budgetåret 1986/87, dvs. totalt 455 000 m³. För ändamålet har riksdagen för budgetåren 1982/83 och 1983/84 beviljat 139 resp. 160 milj. kr. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) har för budgetåret 1984/85 föreslagit att 140,7 milj. kr. anslås.

Jag har inhämtat att det inom ÖEF f. n. pågår en översyn av försörjningsplanerna för det petrokemiska området. Översynen går bl. a. ut på att behovsbedömningarna revideras med hänsyn till den nya inriktningen av ekonomiskt försvar enligt 1982 års totalförsvarsbeslut.

Denna nya inriktning innebär en prioritering av de oundgängliga behoven inom försörjningsområdena livsmedel, beklädnad, värme, hälso- och sjukvård samt härför erforderliga stödfunktioner. I ÖEF:s översyn kommer hänsyn vidare att tas till de förbättrade möjligheterna att framställa gasbensen inom landet, främst genom tillkomsten av den katalytiska crackern hos Scanraff.

ÖEF:s reviderade försörjningsplan kommer att utgöra en del av underlaget för utredningen rörande översyn av det löpande oljelagringsprogrammet m. m. (Dir. 1982: 54, 1982: 99 och 1983: 52) som i början av år 1984

kommer att lämna förslag till reviderat mål för bl. a. beredskapslagring av gasbensin.

Mot bakgrund av vad jag här har anfört bör utredningens rapport avvaktas innan förslag lämnas till riksdagen om tilldelning av ytterligare medel för beredskapslagring av gasbensin. Jag räknar härvid inte med att någon inlagring blir aktuell för budgetåret 1984/85.

Statsrådet Dahl kommer senare att anmäla frågan om begränsning av oljelagringsprogrammet.

I ÖEF:s anslagsframställning för budgetåret 1984/85 redovisas reservationer på anslag under fjärde huvudtiteln. Den alldeles övervägande delen av dessa medel är bundna genom bl. a. avtal med företag. Jag bedömer emellertid att 4 milj. kr. inom programmet Beklädnad m. m. och 7 milj. kr. inom delprogrammet Kemiska produkter m. m. under budgetåret 1984/85 skulle kunna utnyttjas för annan verksamhet under anslaget än som ursprungligen avsetts. Behovet av anslagsmedel kan härigenom minskas med motsvarande belopp.

För omsättning av beredskapslagrade varor erfordras ett visst rörelsekapital, s. k. deponerade medel. I enlighet med den inriktning av det ekonomiska försvaret som angavs i 1982 års försvarsbeslut genomför ÖEF f. n. en betydande omstrukturering av beredskapslagret. Mot bakgrund av att vissa av de försålda varorna ännu inte hunnit ersättas genom nyinköp är de deponerade medlen hos ÖEF för tillfället relativt stora. Temporärt bör därför enligt min mening en del av dessa medel kunna utnyttjas för andra ändamål. Jag förordar att 24 milj. kr. av de deponerade medlen på beklädnads- och kemiprogrammen för budgetåret 1984/85 omfördelas till industriella åtgärder och åtgärder som förstärker handlingsberedskapen. Behovet av anslagsmedel för budgetåret 1984/85 kan härigenom minskas med samma belopp.

Regeringen har vidare beslutat att även andra utgiftsbegränsande åtgärder skall vidtas i syfte att minska medelsbehoven för budgetåret 1984/85 med ytterligare 23 milj. kr. Fördelningen av detta belopp mellan civilförsvar utom skyddsrum och anslag inom övriga delar av det civila totalförsvaret kommer att fastställas i det fortsatta budgetarbetet.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna den inriktning jag har förordat i fråga om begränsning av de automatiska ökningarna av utgiftsramarna för det militära försvaret och civilförsvaret under år 1984,
2. godkänna de utgiftsbegränsande åtgärder inom försvarsdepartementets verksamhetsområde som jag har föreslagit.

Socialdepartementets verksamhetsområde

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Andersson

**Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder,
m. m.**

ÅTGÄRDER INOM SOCIALDEPARTEMENTETS VERKSAMHETS- OMRÅDE

Inledning

I kompletteringspropositionen våren 1983 (prop. 1982/83: 150 bil. 1) redovisades olika åtgärder som syftar till att begränsa kostnadsutvecklingen för staten och socialförsäkringssektorn. Därvid anmäldes att det på det socialpolitiska området inletts ett översynsarbete som gäller såväl det statliga stödet till kommuner och landsting som vissa förmåner till enskilda. Jag kommer i det följande att redovisa några resultat av detta översynsarbete.

Den svenska socialpolitiken skall även i fortsättningen i sina huvuddrag bygga på generella åtgärder och vara en socialpolitik för hela folket. En socialpolitik för vilken alla medborgare känner ansvar är den bästa grunden för en riktig fördelningspolitik och för att svaga och utsatta grupper skyddas.

Som framhållits i den nyligen avgivna regeringsförklaringen måste den hårda budgetprövning, som tvingas fram av den ekonomiska krisen, ofrånkomligen beröra områden som av många upplevs som angelägna och därför blir kännbara för medborgarna. Stor vikt måste därför fästas vid att förslagen utformas så att krisens bördor blir rättvist fördelade.

I det följande kommer jag först att redovisa förslag om att devalveringens prishöjande effekt skall räknas av vid fastställandet av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Vidare kommer jag att föreslå att det särskilda tilläggsbeloppet omvandlas fr. o. m. år 1984. Därefter kommer jag att redovisa ett antal förslag till utgiftsbegränsande åtgärder inom pensions- och sjukförsäkringsområdet som utgör resultat av det i kompletteringspropositionen nämnda översynsarbetet. Dessa förslag avser bl. a.

skärpta inkomstprövningsregler för hustrutillägg. Förslagen är utformade så att de inte skall leda till en sänkning av nu utgående pension. På sjukförsäkringens område innefattar mitt förslag olika åtgärder för begränsning av läkemedelskostnaderna, justeringar av patientavgifterna inom den öppna sjukvården och reglerna för sjukpenning under utlandsvistelse samt av försäkringsersättningen till landstingens barn- och ungdoms- tandvård.

Jag räknar med att riks-försäkringsverket i samarbete med försäkringskassorna kommer att svara för att de försäkrade får erforderlig information i samband med att de nya reglerna träder i kraft.

Sammantaget beräknas de kostnadsbegränsande åtgärderna inom socialdepartementets ansvarsområde innebära en begränsning av statens och socialförsäkringssektorns utgifter med ca 240 milj. kr. under innevarande budgetår och 950 milj. kr. under budgetåret 1984/85. När hänsyn tas till skatteeffekterna kan besparingseffekterna beräknas till ca 125 milj. kr. resp. 690 milj. kr. Besparingseffekten ökar ytterligare under de följande åren. Till de nämnda beloppen kommer avräkningen av devalveringens pris-effekt som innebär en begränsning av utgifterna inom socialförsäkringen med drygt 2900 milj. kr. under budgetåret 1984/85.

1 Grunderna för beräkning av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring samt omvandling av det särskilda tilläggsbeloppet

1.1 Bakgrund

Beräkningen av pensioner och andra förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring görs med ledning av ett basbelopp som fastställs av regeringen enligt i lagen givna grunder. Folkpensionsförmåner, ATP m. m. utgår med vissa procentandelar av basbeloppet. Även ett stort antal förmåner utanför nämnda lag beräknas på grundval av detta basbelopp. Syftet med att anknyta socialförsäkringsförmånerna till basbeloppet är att dessa förmåner därmed automatiskt värdesäkras.

Reglerna för beräkning av basbeloppet finns i 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring. Fram till år 1981 fastställdes basbeloppet för varje månad på grundval av konsumentprisindex två månader före den månad basbeloppet avsåg att gälla. Basbeloppet ändrades när prisindex hade förändrats med minst 3 % sedan närmast föregående ändring av basbeloppet.

På förslag av den borgerliga regeringen beslöt riksdagen hösten 1980 om ändring av beräkningsgrunderna vid fastställande av basbeloppet (prop. 1980/81:20, Sfu 14, rskr 84). Ändringen innebar att man vid beräkningen av förändringar i det allmänna prisläget inte längre tog hänsyn till indirekta skatter, tullar, avgifter och ändringar i energipriser samt att tillägg gjordes för subventioner. De ändrade reglerna tillämpades första gången vid fastställande av basbeloppet för januari 1981.

Fr. o. m. den 1 januari 1982 fastställs basbeloppet en gång per år i stället för varje månad under året (prop. 1981/82: 50, SfU 6, rskr 85). Basbeloppet räknas nu fram genom en jämförelse mellan det tal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i november året före det år som basbeloppet avser och prisläget i juni 1980.

Riksdagens beslut hösten 1980 att införa nya grunder för beräkning av basbeloppet skulle ha inneburit en långsiktig systematisk urholkning av värdesäkringen av pensioner och andra förmåner som beräknas med ledning av basbeloppet.

På förslag av den nya socialdemokratiska regeringen beslöt riksdagen hösten 1982 att de ursprungliga grunderna för beräkning av basbeloppet skall återställas (prop. 1982/83: 55, SfU 13, rskr 101). I enlighet med riksdagens beslut har basbeloppet för år 1983 fastställts med tillämpning av de under år 1982 gällande reglerna. Återgången till de ursprungliga reglerna för beräkning av basbeloppet skall ske vid bestämmandet av basbeloppet för år 1984, dvs. basbeloppet kommer då att beräknas med ledning av förändringar i konsumentprisindex under år 1983. Som jag strax återkommer till förutsattes dock att särskilda regler skulle gälla för avräkning av prisseffekterna av 1982 års devalvering.

Basbeloppet för år 1983 uppgår till 19400 kr.

Basbeloppet skall även fortsättningsvis fastställas för kalenderår på grundval av prisutvecklingen under föregående år. För att ge viss kompensation för prisökningar under året beslöt riksdagen på regeringens förslag i nyssnämnda proposition om en extra höjning av pensionsbeloppen för år 1983. Höjningen fick formen av ett särskilt tilläggsbelopp på 300 kr. till basbeloppet. Det innebär att det fastställda basbeloppet höjs med 300 kr. vid beräkning av pensionsförmåner och därmed jämförliga ersättningar som betalas ut från den allmänna försäkringen m. m. under år 1983.

1.2 Effekten av 1982 års devalvering

De prisförändringar som följer av devalveringen av den svenska kronan i oktober 1982 kommer att påverka basbeloppet och därmed pensioner m. m. fr. o. m. år 1984. I samband med devalveringsbeslutet framhölls att en förutsättning för att devalveringen skulle få avsedd effekt är att olika grupper inte utverkar kompensation för de prisökningar på importvaror m. m. som devalveringen leder till.

I anslutning till regeringens förslag hösten 1982 om återställande av de ursprungliga värdesäkringsreglerna (prop. 1982/83: 55) förklarade företrädare för Pensionärernas Riksorganisation och Sveriges Folkpensionärs Riksförbund som sin mening att pensionärerna är beredda att medverka i saneringen av Sveriges ekonomi. De förklarade sig därvid beredda att i den svåra krissituation som Sverige befinner sig i göra samma uppoffringar som andra grupper förutsätts göra, nämligen att avstå från kompensation för sådana prisstegringar som föranleds av devalveringen.

Regeringen beslöt den 22 juni 1983 att ge konjunkturinstitutet i uppdrag att i samråd med statens pris- och kartellnämnd uppskatta den totala prisseffekten av devalveringen på konsumentprisindex.

I skrivelse den 22 augusti 1983 har konjunkturinstitutet redovisat sin beräkning av devalveringseffekten. Av rapporten framgår att den totala effekten på konsumentprisindex av 1982 års devalvering kan beräknas till 5,6%. Denna prisseffekt beräknas slå igenom successivt med 1,4% vid utgången av år 1982, 2,6% under år 1983 och resterande 1,6% efter år 1983.

1.3 Reglerna för beräkning av basbeloppet för kommande år

Som jag framhöll vid min anmälan av proposition 1982/83: 55 hösten 1982 är det mycket tillfredsställande att företrädare för pensionärsorganisationerna har markerat sin vilja att medverka i återuppbyggnaden av Sveriges ekonomi genom att avstå från kompensation för den del av prisstegringarna som föranleds av devalveringen.

Under innevarande år har jag haft överläggningar med företrädare för Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Folkpensionärers Riksförbund och Handikappförbundens Centralkommitté i syfte att klarlägga på vilket sätt devalveringens prishöjande verkan skall neutraliseras fr. o. m. år 1984. De undersökningar som gjorts i anslutning till dessa överläggningar har givit vid handen att neutraliseringen av devalveringseffekten bör göras genom att basbeloppet inte räknas upp med den del av prishöjningarna som kan härledas till devalveringen av den svenska kronan.

Företrädarna för organisationerna har vid överläggningarna upprepat sina tidigare uttalanden att pensionärerna är beredda att i en svår tid göra samma uppoffringar som andra grupper, dvs. avstå från kompensation för devalveringens prisseffekter. Man har också accepterat den tekniska formen för avräkningen av denna prisseffekt samtidigt som man anförat synpunkter på dess materiella innehåll.

Mot denna bakgrund föreslår jag att basbeloppet fr. o. m. år 1984 beräknas genom en jämförelse mellan å ena sidan det allmänna prisläget i november 1982 och å andra sidan prisläget i november året före det som basbeloppet avser, med avräkning för den del av prisstegringen som är föranledd av devalveringen. Som jag nyss redovisat beräknas denna devalveringseffekt på prisutvecklingen uppgå till 4% vid slutet av år 1983. Vid fastställandet av basbeloppet för år 1984 bör denna prisseffekt avräknas från den allmänna prisutvecklingen. Någon ytterligare avräkning av den prisseffekt på 1,6%, som enligt konjunkturinstitutet beräknas komma att slå igenom på priserna under år 1984, bör enligt min mening inte aktualiseras. Som jag framhöll vid min anmälan av nyssnämnda proposition hösten 1982 avser avräkningen en extraordinär engångsåtgärd som inte i övrigt får inverkan på värdesäkringen av socialförsäkringsförmånerna. Efter avräk-

ningen av devalveringseffekten genomförs värdesäkringen av pensioner och andra förmåner fullt ut enligt de politiska åtaganden som gjordes förra hösten.

Jag har vid mina överväganden om devalveringseffekten utgått från att avräkningen även omfattar de offentliganställdas avtalspensioner. Jag har därvid samrått med chefen för civildepartementet.

Möjligheterna att i framtiden kompensera för avräkningen av devalveringseffekten blir beroende av hur snabbt den ekonomiska krisen i landet kan avhjälpas. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag om att en parlamentarisk utredning skall tillsättas för att göra en översyn av vissa frågor inom det allmänna pensionssystemet. En av uppgifterna för denna utredning bör vara att – mot bakgrund av de diskussioner som periodvis förekommit – se över det nuvarande värdesäkrings-systemets utformning. Därmed kommer man också in på frågan om pensionärernas möjligheter att få del av kommande standardökningar i samhället.

I årets reviderade finansplan har regeringen aviserat olika åtgärder för att begränsa prisutvecklingen fr. o. m. år 1984 till högst 4 % per år (prop. 1982/83: 150, FiU 50, rskr 392). Åtgärderna innebär bl. a. att uppräknings- av indexstyrda utgifter skall begränsas till 4 %. Som anfördes i nämnda proposition kan höjningen av basbeloppet för år 1984 genom avräkningen av devalveringseffekten beräknas komma att tämligen nära ansluta till den avsedda begränsningen av utgiftsuppräkningsarna. Med utgångspunkt i regeringens mål för en begränsad prisutveckling under år 1984 och avräkningen av devalveringseffekten vid fastställande av basbeloppet anser jag därför att några ytterligare åtgärder f. n. inte är påkallade när det gäller utgiftsautomatiken inom socialförsäkringsområdet.

Mitt förslag om återgång till tidigare beräkningsgrunder för basbeloppet med avräkning av devalveringseffekten t. o. m. år 1983 föranleder ändring av 1 kap. 6 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring.

1.4 Omvandling av det särskilda tilläggsbeloppet till basbeloppet

Jag vill i detta sammanhang också ta upp frågan om storleken och utformningen av det extra tillägget till basbeloppet vid beräkningen av pensionsförmåner m. m. Beloppet avser som tidigare nämnts att ge viss kompensation för prisstegringar under året.

Det extra tillägget på 300 kr. till basbeloppet för år 1983 beräknades vid en genomsnittlig prishöjning strax under 6 % per år motsvara effekterna av äldre bestämmelser om att basbeloppet fastställdes för varje månad och förändrades då den allmänna prisnivån stigit eller minskat med minst 3 %.

Mot bakgrund av nyssnämnda inriktning på att begränsa inflationstakten till högst 4 % per år finner jag det vara motiverat att storleken på tilläggsbeloppet justeras så att det motsvarar kompensationsbehovet vid en inflation på 4 % under året. Tilläggsbeloppet skulle då bli 200 kr.

Vid de tidigare nämnda överläggningarna har de deltagande organisationerna hävdad att vid genomförande av åtgärder såsom avräkning av devalveringseffekten m. m. måste under alla förhållanden de svagaste grupperna skyddas. Handikappförbundens centralkommitté (HCK) har i en särskild skrivelse preciserat sin uppfattning i denna fråga. HCK anser att en utläggning av ett särskilt tilläggsbelopp på 200 kr. för år 1984 inte är förenlig med en rättvis fördelning av tillgängliga resurser. Tillgängliga medel bör enligt HCK fördelas genom höjning av pensionstillskott och handikappersättning.

Liksom pensionärs- och handikapporganisationerna anser jag det angeläget att tillgängliga samhällsresurser fördelas på sådant sätt att man värnar om de svagaste grupperna. Personer med pensionsförmåner utöver folkpension och pensionstillskott får del av skattesänkningarna under åren 1983 och 1984 genom skattereformen (prop. 1981/82: 197, SkU 60, rskr 391). Dessa uppgår i vissa fall till betydande belopp. Jag finner därför att mycket talar för en omfördelning av de medel som tilläggsbeloppet 200 kr. representerar. En sådan omfördelning bör inriktas på att förstärka det ekonomiska grundskyddet för de ekonomiskt svagaste grupperna bland handikappade och äldre.

I enlighet med denna inriktning föreslår jag att det särskilda tilläggsbeloppet till basbeloppet fr. o. m. år 1984 omvandlas till extra uppräkningsar av folkpensionens grundnivå, pensionstillskotten och handikappersättningarna. Folkpensionens grundnivå bör därvid höjas från 95 till 96 % av basbeloppet för en ensam ålders-, förtids- eller änkepensionär och från 77.5 till 78.5 % av basbeloppet för var och en av två pensionsberättigade makar. Vidare bör pensionstillskottet för ålderspensionärer och änkor höjas från 47 till 48 % av basbeloppet. För den som är förtidspensionär bör pensionstillskottet höjas från 92 till 96 % av basbeloppet. Därmed återställs den relation som gällde före den 1 juli 1982, nämligen att fullt pensionstillskott till den som har förtidspension är dubbelt så stort som pensionstillskottet till ålderspension. Höjningen av pensionstillskottet för förtidspensionärer innebär motsvarande ökning för den som uppbär vårdbidrag för svårt handikappat barn. Handikappersättningen, som utgår för att täcka särskilda hjälpbehov och merutgifter på grund av handikapp, bör höjas med två procentenheter så att ersättning utgår med 34, 50 eller 65 % av basbeloppet alltefter hjälpbehovets omfattning och merutgifternas storlek. Den del av vårdbidraget som utgör ersättning för merkostnader bör höjas på motsvarande sätt. Såvitt gäller handikappersättningar som löper vid ikraftträdandet bör höjningen slå igenom utan att någon omprövning av ersättningsrätten behövs. Motsvarande bör gälla för den del av löpande vårdbidrag som utgör ersättning för merkostnader.

Resultatet för de enskilda pensionärerna av den här föreslagna omfördelningen tillsammans med höjningen av basbeloppet för år 1984 kan belysas genom följande exempel. Därvid har beräkningsmässigt antagits ett basbelopp på 20 300 kr. för år 1984, vilket innebär en ökning av konsumentprisindex med 8,6 % och med avdrag för devalveringseffekten 4 %.

	Pensionsbelopp 1983	Omvandling av tilläggsbeloppet (200 kr.)		Sammanlagd pensionshöjning 1984 (inkl. basbelopps- höjning)
		Avgår tilläggs- belopp	Tillkommer höjd grundpension och pensionstillskott	
Ogift ålderspensionär utan ATP	27 974	284	406	1 258
Makar (ålderspensionär) utan ATP	49 053	498	812	2 306
Ogift förtidspensionär utan ATP	36 839	374	1 015	2 137
Ogift ålderspensionär med genomsnittlig ATP (1,2751 bb)	43 834	445	203	1 539
Ogift ålderspensionär med maximal ATP	95 545	970	203	3 113

Kostnaderna för de här föreslagna förmånshöjningarna motsvarar i huvudsak kostnaderna inom den allmänna försäkringen för ett tilläggsbelopp av 200 kr. sedan hänsyn tagits till skatteeffekterna. Förslagen innebär dock en omfördelning av kostnaderna inom den allmänna försäkringens ram från tilläggs pensioneringen till folkpensioneringen.

Vad jag här anfört föranleder dels upphävande av lagen (1982: 1232) om tilläggsbelopp vid beräkning av pensionsförmåner m. m., dels ändring av 6 kap. 2 §, 7 kap. 4 §, 8 kap. 4 §, 9 kap. 3 och 4 §§ lagen (1962: 381) om allmän försäkring samt 2 och 2 a §§ lagen (1969: 205) om pensionstillskott.

2 Inkomstprövningsreglerna för hustrutillägg

2.1 Gällande regler

Hustrutillägget är en inkomstprövad särskild folkpensionsförmån. Reglerna för detta finns i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

Hustrun till den som uppbär folkpension i form av ålderspension eller förtidspension har rätt till hustrutillägg under förutsättning att hon har fyllt 60 år och själv inte uppbär sådan folkpension samt att makarna varit gifta i minst fem år. När särskilda skäl föreligger kan hustrutillägg utgå även om hustrun inte fyllt 60 år eller makarna varit gifta kortare tid än fem år. Hustrutillägg utgår för tid före den månad då hustrun fyller 65 år.

Hustrutillägget kan i princip ses som ett tillägg till mannens folkpension eftersom det förutsätter att mannen uppbär sådan pension. Hustrutillägget är dock konstruerat som en fristående pensionsförmån som tillkommer hustrun och betalas ut direkt till henne. Detta innebär bl. a. att de i lagen om allmän försäkring angivna allmänna förutsättningarna för rätt till folkpension måste vara uppfyllda även med avseende på hustrun.

Maximibeloppet för hustrutillägg motsvarar f. n. 107 % av basbeloppet, vilket utgör skillnaden mellan å ena sidan sammanlagda årsbeloppet av folkpension i form av hel ålderspension till två makar jämte pensionstillskott samt å andra sidan sådan pension till ensamstående jämte pensions-tillskott. För år 1983 innebär detta att högsta möjliga hustrutillägg utgör 21 080 kr.

Hustrutillägget är underkastat inkomstprövning enligt samma regler som för kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT). I huvudsak innebär dessa regler att hustrutillägget minskas med de inkomster som hustrun och hennes make har vid sidan av folkpension och eventuellt pensionstillskott i den mån sidoinkomsten överstiger 750 kr. per år för vardera maken. Minskningen görs med en tredjedel av inkomsten därutöver.

För makar beräknas vid inkomstprövningen vardera makens inkomst utgöra hälften av makarnas sammanlagda årsinkomst och värdet av förmögenhet hälften av deras sammanlagda förmögenhet. Föreligger rätt till både hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg minskas vid inkomstprövningen först bostadstillägget och därefter hustrutillägget.

Verkningarna av inkomstprövningen framgår av följande tablå med exempel på hustrutilläggets storlek år 1983 vid olika sidoinkomster för makarna. Beräkningen utgår från antagandet att kommunalt bostadstillägg före inkomstavdrag utgör maximalt 5 000 kr. per år för hustrun (10 000 kr./år för makarna gemensamt).

Hustrutilläggets storlek vid olika sidoinkomster för makarna

Årsinkomst för makarna gemensamt vid sidan av pensionen och hustru- tillägget*	Hustrutillägg efter avdrag för inkomst	KBT till hustru efter avdrag för inkomst
0-1 500 (59 053)	21 080	5 000
16 500 (70 553)	21 080	2 500
31 500 (80 553)	21 080	0
50 000 (95 970)	17 996	0
70 000 (112 641)	14 667	0
80 000 (120 940)	12 966	0
90 000 (129 303)	11 329	0
94 700 (133 220)	10 546	0
100 000 (137 636)	9 662	0
115 800 (150 803)	7 029	0
140 000 (167 974)	2 996	0
150 000 (177 974)	1 329	0
157 970 (185 944)	t	0

* Siffrorna inom parentes anger makarnas gemensamma inkomst inkl. mannens folkpension och pensionstillskott eller tilläggspension motsvarande pensionstillskott.

Som framgår av tablå är – under angivna förutsättningar – hustrutillägget helt bortreducerat först vid en sammanlagd årsinkomst av ca 158 000 kr. vid sidan av folkpensionen. Inräknas mannens ålderspension uppgår makarnas årsinkomst till närmare 186 000 kr. innan hustrutillägget helt har

reducerats bort. Om mannen uppbär förtidspension är hustrutillägget helt bortreducerat först vid en sammanlagd årsinkomst av ca 194 800 kr.

År 1963 utbetalades hustrutillägg till 40 700 kvinnor. I oktober 1983 utgår 51 772 sådana tillägg. Medelårsbeloppet för utgående hustrutillägg har stigit från 0,37 basbelopp år 1963 till 0,76 basbelopp i oktober 1983, dvs. medelårsbeloppet i fasta priser har under perioden mer än fördubblats.

Av de hustrutillägg som utbetalas i oktober 1983 utgår 7 140 eller ca 14 % med oreducerat belopp medan resten, 44 632, har reducerats genom inkomstprövningen. Utgifterna för hustrutillägg beräknas för budgetåret 1983/84 uppgå till 950 milj. kr.

Pensionskommittén har i sitt betänkande Familjepension (SOU 1981: 61–62) föreslagit att hustrutillägget skall börja avvecklas i samband med att en reformering genomförs av efterlevandepensioneringen. Jag återkommer inom kort till regeringen i denna fråga. Redan nu vill jag dock föreslå en skärpning av nuvarande regler för inkomstprövningen av hustrutillägg.

2.2 Skärpta regler för inkomstprövning

Reglerna för inkomstprövning av hustrutillägg medför att detta tillägg numera kan utbetalas också i de fall där det inte kan sägas finnas ett manifesterat behov därav. Som framgår av den föregående redogörelsen kan hustrutillägg utgå även vid höga sidoinkomster. Detta innebär att hustrutillägget utges även i fall då makarnas inkomster överstiger den inkomst som i många fall två förvärvsarbetande kan erhålla genom arbete på heltid.

Dessa effekter beror bl. a. på att årsbeloppet för hustrutillägg har ökat markant de senaste åren till följd av basbeloppets höjning och utbyggnaden av pensionstillskotten. Också beloppen för KBT, som reduceras före hustrutillägget, har stigit väsentligt. Dessutom sänktes reduktionsfaktorn år 1975 från tidigare hälften av sidoinkomsten till en tredjedel härav, något som inneburit en betydligt långsammare avtrappning av KBT och hustrutillägg.

För att förhindra att hustrutillägg fortsättningsvis betalas ut i situationer där det är uppenbart att det inte är motiverat med ett stöd av detta slag föreslår jag att reduktionsfaktorn vid inkomstprövningen av hustrutillägg höjs från nuvarande en tredjedel av sidoinkomsten till 60 % av denna. När det gäller de kommunala bostadstilläggen bör den nuvarande reduktionsfaktorn behållas.

De ändrade reglerna innebär att hustrutillägget i det tidigare exemplet är helt bortreducerat när makarnas gemensamma inkomster – pensionen inkluderad – uppgår till ca 130 000 kr.

Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1984. Den bör avse nybeviljade och i princip även hustrutillägg som utgår vid ikraftträdandet. För sist-

nämnda hustrutillägg bör dock gälla en övergångsregel som innebär att ändringen av reduktionsfaktorn inte får leda till minskning av det utgående beloppet. Den som uppbär hustrutillägg för december 1983 bör således garanteras att hustrutillägget inte till följd av den skärpta inkomstprövningen kommer att utgå med lägre belopp än i december 1983. Hustrutilläggets storlek kan dock påverkas av att andra förhållanden ändras. Det är självfallet inte meningen att den som får en ökning av sidoinkomsten eller en sänkning av bostadskostnaden skall få behålla det hustrutillägg som utgick när reglerna trädde i kraft. Vid sådant förhållande bör en ny garantinivå räknas fram med tillämpning av den tidigare reduktionsfaktorn. Beräkningen skall därvid göras som om de ändrade förhållandena inträffat i december 1983. Garantinivån bör inte höjas vid ändringar av basbeloppet.

Den föreslagna höjningen av reduktionsfaktorn medför att folkpensionsutgifterna vid full effekt reduceras med ca 250 milj. kr. per år. För budgetåret 1983/84 beräknas utgiftsbegränsningen till 30 milj. kr. och för budgetåret 1984/85 till 110 milj. kr.

Förslaget föranleder ändring i 4 § lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

3 Andra åtgärder för att begränsa kostnadsutvecklingen inom pensionsområdet

3.1 Reformering av efterlevandepensioneringen

Pensionskommittén lade år 1981 fram förslag om en omfattande reformering av efterlevandepensioneringen. Förslaget innebär att efterlevandeförmånerna i ökad grad inriktas på efterlevande barn. Nuvarande änkepensionering ersätts av tidsbegränsade och mera behovsinriktade pensionsförmåner till vuxna efterlevande, lika för män och kvinnor. Övergångsregler införs som bl. a. innebär att de som är över en viss ålder eller redan har änkepension inte berörs av de nya reglerna. Omläggningen innebär att de fortgående kostnadsökningar som följer med de nuvarande reglerna för änkepension bryts och på längre sikt följs av kraftiga kostnadsminskningar.

Jag avser att inom kort återkomma med förslag till proposition till riksdagen om en reformering av efterlevandepensioneringen på grundval av pensionskommitténs betänkande och de remissyttranden som kommit in.

3.2 Samordning av pensionstillskott med andra inkomster än ATP

Pensionstillskotten utgör en komplettering till folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension till pensionärer som inte har ATP eller som har låg ATP. Tillskottet utgår med samma belopp för ogift som för gift pensionär.

För år 1983 utgör pensionstillskottet till ålders- och änkepension 47 % av basbeloppet medan pensionstillskottet till hel förtidspension utgör 92 % av basbeloppet. Jag har under avsnitt 1.4 föreslagit en viss förstärkning av pensionstillskotten.

I januari 1983 utgick pensionstillskott till ca 845 000 pensionärer. Av dessa beräknas ca 170 000 eller 20 % få tillskott med oreducerat belopp. För budgetåret 1983/84 beräknas utgifterna för pensionstillskotten uppgå till ca 6 700 milj. kr.

Pensionstillskotten har till syfte att fylla ut pensionen upp till en viss garantinivå för den som saknar ATP eller har låg ATP. Därför avräknas tillskottet mot utgående ATP-pension krona mot krona. Däremot görs ingen avräkning på tillskottet mot annan pension eller annat slag av inkomst.

Att pensionstillskottet på detta sätt räknas av helt mot ATP medan ingen som helst avräkning sker mot andra inkomster i form av tjänstepension, kapitalinkomster etc. är inte invändningsfritt. I det nu aktuella samhälls-ekonomiska läget måste noga övervägas om de förmåner som utbetalas är anpassade till den behovssituation som föreligger. Enligt min mening finns det därvid anledning att närmare överväga möjligheterna till och konsekvenserna av en avräkning på pensionstillskotten mot även andra inkomster än ATP. En genomgång av hithörande frågor har påbörjats inom socialdepartementet och jag avser att återkomma till regeringen i dessa frågor. Eftersom dessa frågor har nära samband med hur pensionsförmånerna beskattas bör genomgången även omfatta de särskilda skatteregler som gäller för dem som uppbär folkpension.

4 Begränsning av läkemedelskostnader m. m.

4.1 Gällande regler

Den allmänna sjukförsäkringen innefattar också regler för ersättning för läkemedelskostnader. Enligt lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader m. m. är den enskildes förmåner i fråga om läkemedel uppdelade i tre olika ersättningsformer nämligen prisnedsatta läkemedel, kostnadsfria läkemedel samt ett generellt skydd för höga sammanlagda kostnader för läkemedel och sjukvård. Dessutom reglerar lagen rätt till prisnedsättning för vissa livsmedel och födelsekontrollerande medel samt kostnadsfria förbrukningsartiklar vid vissa sjukdomar.

Kostnadsfria läkemedel och förbrukningsartiklar är som benämningen anger helt kostnadsfria för patienten. De läkemedel och förbrukningsartiklar som är kostnadsfria framgår av en särskild förordning (1981:353) resp. en särskild kungörelse (1972:189), där även anges den sjukdom eller det motsvarande tillstånd som kostnadsfriheten förutsätter.

Övriga läkemedel och vissa livsmedel samt födelsekontrollerande medel

berättigar till rabatt av hela kostnaden över 60 kr. och halva kostnaden mellan 20 och 60 kr. Den försäkrades kostnad är alltså maximerad till 40 kr.

Högekostnadsskyddet är ett samordnat skydd mot höga kostnader för såväl läkemedel som läkarbesök och sjukvårdande behandlingar. Patienten har ett s.k. 15-kort vari läkarbesök m.m. stämplas och som efter 15 markeringar ger rätt till befrielse från patientavgift under återstoden av en tolv månaders period räknat från första besöket/inköpet.

Sjukförsäkringens utgifter för läkemedel under år 1982 uppgick till totalt 2919 milj. kr. Detta innebar en ökning från år 1981 med 516 milj. kr. eller 21,5%.

Riksrevisionsverket har genomfört en förvaltningsrevision av socialstyrelsens och riks-försäkringsverkets uppföljning av läkemedelskostnaderna samt verkens utvärdering av effekterna av läkemedelsförmånerna samt förskrivningsreglerna.

Resultatet av revisionen har redovisats i en särskild rapport, av vilken framgår att samhällets kostnader för läkemedel har ökat i snabb takt under 1970-talet. Sjukförsäkringens utgifter för läkemedelsersättning har fördubblats mellan åren 1970 och 1980 medan läkemedelskostnaderna inom den slutna sjukvården har tredubblats. Den andel patienterna själva svarar för har under denna tid knappt fördubblats.

4.2 Åtgärder för att begränsa kostnadsutvecklingen

4.2.1 Vidtagna åtgärder

Det samhällsekonomiska läget gör det nödvändigt att noga undersöka alla möjligheter till utgiftsbegränsningar. Riksrevisionsverket har i sin revisionsrapport pekat på den kraftiga ökningen av sjukförsäkringens läkemedelskostnader. Medan sjukförsäkringens kostnader för såväl olika sjukvårdsförmåner som de direkta sjukpenningutgifterna stabiliserats och tenderar att minska har kostnadsutvecklingen inom läkemedelsområdet vida överstigit prisindex. Till detta kommer att riksrevisionsverket i sin rapport påvisat betydande regionala variationer i försäljningen av läkemedel.

Regeringen uppdrog den 12 december 1982 åt socialstyrelsen och riks-försäkringsverket att, efter samråd med riksrevisionsverket, redovisa de åtgärder som verken vidtagit eller avser att vidta med anledning av riksrevisionsverkets rapport. Verken skulle vidare lämna förslag till sådana ändringar i lagar och förordningar som aktualiseras genom rapporten. De kostnadsändringar som åtgärderna beräknas medföra skulle också redovisas.

Av den redovisning som verken har lämnat till regeringen i februari 1983 framgår bl. a. att verken har påbörjat ett utvecklingsarbete som tar sikte på åtgärder för att begränsa kostnaderna för läkemedel. Utvecklingsarbetet innefattar bl. a. följande projekt:

1. Uppföljning av förskrivningsregler och förmånssystem. Projektet avser att belysa effekterna av nuvarande förskrivningsregler och förmånssystem samt lämna förslag till förändringar för att motverka onödiga förskrivningar, förenkla administrationen och begränsa samhällets läkemedelskostnader.
2. Förändrad läkemedelshantering m.m. vid olika typer av vård och boende för äldre. Syftet med projektet är att utreda behov och möjligheter till förändringar i såväl läkemedelshantering som regelsystemet för dessa grupper. På så sätt hoppas man kunna minska kassationen och åstadkomma förenklningar i administrationen.
3. Studier genomförs för att förklara skillnader i regional läkemedelsförskrivning. I detta sammanhang skall också belysas vilka ekonomiska och medicinska effekter de lokala terapitraditionerna medför.
4. Effektivisering av läkemedelskommittéernas verksamhet. Kommittéerna är i allmänhet knutna till större sjukhus med uppgift att vara rådgivande i frågor som rör sjukvårdsinrättningens läkemedelsförsörjning. Projektet syftar bl. a. till att stimulera till ökat samarbete med primärvården, där större delen av läkemedelsförskrivningen sker.

I avvaktan på resultatet av det mera övergripande projektarbetet har dock verken funnit skäl att med anledning av regeringens uppdrag och på grundval av vad som framkommit i riksrevisionsverkets revisionsrapport samt verkens egna erfarenheter ange vissa avgränsade åtgärder som på kort sikt kan begränsa statens kostnader för läkemedel. Dessa åtgärder går huvudsakligen ut på att göra vissa omfördelningar mellan patientandel och försäkringens andel utan att ändra läkemedelsförmånens grundkonstruktion. Vidare pekas på att man utan vidare utredning bör kunna begränsa rabatteringen av vissa vitaminer och mineralpreparat.

Vitamin- och mineralpreparat som kosttillskott

Enligt lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader m.m. gäller reglerna om prisnedsättning eller kostnadsbefrielse endast läkemedel som förskrivs på grund av sjukdom. Trots detta förekommer en omfattande receptförskrivning av vitamin- och mineralpreparat som komplettering av matens normala halt av vitaminer (kosttillskott). Enligt riks-försäkringsverket och socialstyrelsen beräknas försäkringens kostnader för detta till ca 40 milj. kr. per år. Härtill kommer förskrivningen av vitaminer på direkt medicinska grunder.

Mot denna bakgrund gav regeringen den 24 mars 1983 socialstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av gällande medicinska indikationer för förskrivning av vitamin- och mineralpreparat. Socialstyrelsen har i sin redovisning av uppdraget uppgivit att egentligt medicinskt betingade vitaminbristtillstånd är sällsynta i vårt land. Det finns därför normalt inte behov av att utöver en balanserad kost tillföra vitaminer för att förhindra bristtillstånd. Socialstyrelsen har därför under våren 1983 informerat samtliga

läkare om i vilka situationer vitamin- och mineralpreparat är rabattberättigade.

Om de informationsinsatser som nu genomförs av socialstyrelsen får full effekt beräknar verken att försäkringens utgifter för ifrågavarande preparat kommer att minska med ca 40 milj. kr. per år.

4.2.2 Fortsatt inriktning

Ny receptblankett m. m.

Utöver de utvecklingsprojekt som jag har nämnt under punkt 4.2.1 redovisade verken en pågående utvärdering av en försöksverksamhet med en ny receptblankett. Huvudsyftet med att införa den nya blanketten är att förhindra en onödig upplagring av läkemedel i hemmen. Detta skall ske genom att läkarna med hjälp av blankettens utformning åläggs att ange med vilka intervall läkemedlen får utlämnas från apotek. Avsikten är att den nya blanketten skall införas över hela landet fr. o. m. våren 1984. Enligt socialstyrelsens bedömning kommer denna åtgärd att innebära att olämplig upplagring av läkemedel i hemmen minskar. Vidare torde blankettens utformning innebära att problemen med returläkemedel reduceras, vilket innebär minskade kostnader för samhället.

Socialstyrelsen redovisar att enligt gjorda undersökningar om hur läkemedel används kan det antas att 6–18% av förskriften och uttagen medicin inte har använts. Den totala försäljningen av läkemedel år 1982 uppgick till 4,5 miljarder kr. varav 2,9 miljarder föll på sjukförsäkringen. Jag bedömer därför det rimligt att uppskatta kostnadsminskningen för sjukförsäkringen på grund av den nya receptblanketten till ca 50 milj. kr. per år. Denna kostnadsminskning är således möjlig att uppnå även med en begränsad effekt av den nya blanketten kombinerad med en aktiv informationsinsats till läkarkåren.

Därutöver bör större minskningar av sjukförsäkringens utgifter för läkemedel vara möjliga att uppnå med utgångspunkt från de projekt socialstyrelsen och riks-försäkringsverket har påbörjat. Verken bör därför få regeringens uppdrag att med utgångspunkt från projekten senast den 1 april 1984 redovisa möjliga åtgärder för att reducera läkemedelskostnaderna med minst 100 milj. kr. under budgetåret 1984/85.

Jag har i denna fråga haft samråd med statsrådet Sigurdsen.

4.2.3 Patientavgiften vid läkemedelsinköp

Patientavgiften höjdes senast den 1 januari 1981. Sedan dess har försäkringens kostnader för läkemedelsförmånerna ökat med 25,5%. Konsumentprisindex har under samma tid ökat med 19,7%. Mot bakgrund av det samhällsekonomiska läget anser jag det nödvändigt att anpassa patientavgifternas nivå till prisutvecklingen.

Jag föreslår att den maximala patientavgiften höjs med 10 kr. till 50 kr. per läkemedelsinköp fr. o. m. den 1 januari 1984. Prisnedsättningen för

berörda läkemedel bör därvid ske med hälften av det belopp som överstiger 20 kr. och med hela det belopp som överstiger 80 kr. De höjda patientavgifterna beräknas minska sjukförsäkringens kostnader med ca 100 milj. kr. om året.

Telefonförskrivning av läkemedel

Enligt nu gällande regler kan recept på läkemedel också meddelas apoteket per telefon. År 1980 utgjorde dessa telefonrecept ca 13 % av det totala antalet recept. Apoteken tar idag en extra avgift på 5 kr. för varje telefonförskrivet läkemedel. Avgiften läggs på slutsumman för det aktuella receptet och i den mån denna överstiger 20 kr. svarar därmed sjukförsäkringen för hälften av avgiften och om slutsumman överstiger 60 kr. svarar försäkringen för hela avgiften.

Expedieringen av telefonrecept innebär en administrativ belastning för apoteken. Jag anser det rimligt att kunden får svara för den administrativa merkostnaden för telefonrecept även i de fall läkemedelskostnaden överstiger den högsta ordinarie patientavgiften. Möjligheten att få läkemedel utlämnade på ett sådant recept innebär bl. a. att kunden besparas utgiften för ett läkarbesök.

Mot denna bakgrund föreslår jag att den särskilda expeditionsavgiften för telefonförskrivna läkemedel inte skall räknas in vid beräkning av läkemedelsrabatten. Därmed beräknas sjukförsäkringens kostnader minska med ca 12 milj. kr. om året.

Vad jag här anført om höjda avgifter samt kostnaden för telefonrecept föranleder en ändring av 3 § lagen (1981: 49) om begränsning av läkemedelskostnader m. m.

5 Avgifter inom den öppna sjukvården

5.1 Gällande regler

Sjukvårdsutgifterna i vårt samhälle finansieras i huvudsak av sjukvårdshuvudmännen, sjukförsäkringen och patienterna, som svarar för var sin del av kostnaderna. Av dessa tre finansieringskällor har sjukvårdshuvudmännen och sjukförsäkringen svarat för huvuddelen av kostnaderna. Patienterna har sedan enhetliga patientavgifter infördes svarat för en mindre del av kostnaderna.

Sjukförsäkringens ersättningsregler för öppen sjukvård innebär att patienten vid läkarbesök betalar en enhetlig avgift på högst 40 kr. per besök i offentlig vård och vanligen 45 kr. per besök hos privatpraktiserande vårdgivare. Försäkringskassan betalar sedan en försäkringsersättning till sjukvårdshuvudmannen resp. läkaren.

Motsvarande ersättningsregler gäller för sjukvårdande behandling som utförts av annan personal än läkare. Patientavgiften är därvid högst 20 kr.

per besök inom offentlig vård och 25 kr. per besök hos privatpraktiserande sjukgymnast.

Högekostnadsskyddet för vård och läkemedelskostnader gäller gemensamt för läkar- och tandläkarordinerade läkemedel samt för läkarvård och sjukvårdande behandling i privat och offentlig öppen vård. Det innebär i princip att en person sedan han gjort 15 besök/inköp blir befriad från ytterligare patientavgifter under återstoden av en tolv månaders period räknat från första besöket/inköpet.

5.2 Överväganden

Angelägenheten av att begränsa de offentliga utgifterna gör det enligt min mening nödvändigt att genomföra vissa höjningar av de patientavgifter som tillämpas inom sjukvården. Det finns också skäl att anpassa patientavgifterna för läkarbesök till den avgiftsnivå jag har föreslagit för läkemedelsinköp. Mot denna bakgrund föreslår jag därför att avgiften för besök hos privatpraktiserande läkare bestäms till högst 50 kr. fr. o. m. den 1 januari 1984 och till högst 55 kr. fr. o. m. den 1 januari 1985. På motsvarande sätt bör avgiften för besök hos privatpraktiserande sjukgymnast bestämmas till högst 30 kr. fr. o. m. den 1 januari 1984. Jag förutsätter vidare att i samband med fastställande av sjukförsäkringens ersättningar till sjukvårdshuvudmännen för år 1985 en anpassning av patientavgifterna inom den offentliga sjukvården kommer att ske med hänsyn till dessa avgiftshöjningar och att ersättningen från sjukförsäkringen därvid justeras ned i motsvarande mån.

Effekten för den enskilde av höjningarna av patientavgifterna begränsas av det existerande skyddet mot höga sammanlagda vård- och läkemedelskostnader.

Ändringarna i patientavgifterna beräknas innebära en begränsning av utgifterna för sjukförsäkringen med ca 250 milj. kr. för helt år. För budgetåret 1984/85 beräknas utgiftsbegränsningen till 132 milj. kr.

Det ankommer på regeringen att besluta om här berörda patientavgifter. Jag avser att senare under hösten återkomma till regeringen med förslag till förordning avseende avgifterna under år 1984.

6 Reglerna för sjukpenning under utlandsvistelse

Enligt bestämmelserna i lagen om allmän försäkring utgår sjukpenning vid sjukdom som nedsätter den försäkrades arbetsförmåga med minst hälften. Till den som insjuknar utomlands utges sjukpenning enligt samma regler som om han insjuknat i Sverige. Sjukpenningen kan dras in eller sättas ned om en som är sjuk reser till utlandet utan försäkringskassans medgivande. Sådant medgivande lämnas vanligen om resan inte försvårar tillfrisknandet eller negativt påverkar möjligheterna till rehabilitering.

Vid bedömning av rätten till sjukpenning utomlands möter försäkringskassorna betydande svårigheter. Möjligheterna till en effektiv sjukkontroll är mycket begränsade. Läkare i andra länder saknar i allmänhet kunskaper om den svenska sjukförsäkringen och dess villkor om nedsättning av arbetsförmågan. Läkarityg utfärdade av sådana läkare har därför begränsat bevisvärde. Till följd av utredningssvårigheterna innebär handläggningen av denna typ av ärenden administrativt sett avsevärt större insatser från försäkringskassans sida än övriga sjukpenningärenden. Detta avspeglar sig även i försäkringsdomstolarnas handläggning av sjukförsäkringsmål. En oproportionerligt stor andel av dessa utgörs av mål angående sjukpenning under utlandsvistelse.

Jag vill nämna att rätten till ersättning för sjukvårdskostnader utom riket upphävdes vid utgången av år 1982 av den tidigare regeringen. Som skäl för denna åtgärd angavs att de administrativa kostnaderna var betydande. Frågan angavs få en bättre lösning genom konventioner och privata försäkringar. I fråga om kortare vistelser utomlands uppgavs resenärerna dessutom regelmässigt förse sig med en reseförsäkring. Jag anser att likartade skäl kan anföras för att förändra reglerna för sjukpenning under utlandsvistelse.

Mot denna bakgrund föreslår jag därför att sjukpenning endast utbetalas under vistelse i Sverige. Från denna regel måste emellertid undantag göras för personer som insjuknar medan de vistas utomlands för arbete som utsända av svenska arbetsgivare och är sjukpenningförsäkrade i Sverige.

Dessutom bör undantag göras för personer som är sjuka och med försäkringskassans medgivande reser utomlands. I dessa fall har ju insjuknandet skett här i landet och behövlig utredning kan göras före avresan. Motsvarande bör gälla för personer som uppbär sjukpenning under rehabilitering med stöd av 3 kap. 8 § lagen om allmän försäkring. Jag vill emellertid betona att försäkringskassan måste ha möjlighet att göra den medicinska bedömning som skall ligga till grund för medgivandet. Denna måste omfatta å ena sidan sjukdomen och dess inverkan på arbetsförmågan och å andra sidan frågan om utlandsvistelsen försvårar tillfrisknandet eller möjligheterna till rehabilitering resp. främjar rehabilitering. Detta förutsätter som huvudregel att medgivande begärs i så god tid som möjligt, normalt minst en vecka före avresan, för att möjliggöra bl. a. kontakt med förtroendeläkaren. I brådskande fall bör givetvis medgivande kunna ges med kortare varsel om nöjaktig utredning ändå kan åstadkommas.

Medgivandet bör kunna förenas med föreskrifter om exempelvis giltighetstid, färd sätt och skyldighet att komma in med nytt läkarityg, i den mån sådana föreskrifter är påkallade från medicinsk synpunkt.

Av 20 kap. 15 § lagen om allmän försäkring följer också att bestämmelser i en av Sverige ratificerad konvention tar över lagens regler. De konventioner om social trygghet som Sverige slutit innehåller vanligen bestämmelser om att förmåner skall utbetalas även vid vistelse i den eller de andra fördragsslutande staterna.

Mitt förslag beräknas minska försäkringens kostnader med ca 10 milj. kr. om året.

Vad jag här anfört om sjukpenning under utlandsvistelse föranleder en ändring av 3 kap. 15 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Som en följdändring till de nya reglerna om medgivande från försäkringskassan bör den hittillsvarande regeln i 3 kap. 17 § första stycket b) samtidigt upphävas.

Med hänsyn till de tillämpningssvårigheter som redovisats finns det anledning att överväga en skärpning av reglerna om bevisningen i fråga om sjukdomsfall som inträffar utomlands och undersöka andra möjligheter att förbättra förfarandet även i konventionsfallen. Detta bör diskuteras i överläggningar med de länder som Sverige har ingått konventioner med. Jag vill påpeka att kravet på medgivande från försäkringskassan för att en person som är sjuk eller under rehabilitering skall kunna resa utomlands med bibehållen rätt till sjukpenning kommer att gälla även i konventionsfall, såvida inte annat följer av konventionen.

7 Ersättningen till landstingen för barn- och ungdomstandvård

I samband med att tandvårdsförsäringen genomfördes efter beslut av 1973 års riksdag ålades landstingskommunerna vårdansvaret för alla barn och ungdomar upp till 19 års ålder. Tandvården för dessa åldersgrupper skulle vara avgiftsfri genom folktandvårdens försorg. Övergångsvis gällde vissa undantag från vårdskyldigheten för barn under 6 år och ungdomar fr. o. m. 17 års ålder.

För att möjliggöra för alla landsting att, oavsett utgångsläge, till oförändrade kostnader fullständigt bygga ut barn- och ungdomstandvården har alltsedan tandvårdsreformen utgått en särskild ersättning till tandvårdshuvudmännen. Sådan ersättning utgick för år 1982 med 500 kr. för varje fullständigt behandlat barn i åldern 3–6 år och med 1 000 kr. för barn och ungdom i åldern 7–19 år. Från denna ersättning drogs ett belopp som motsvarade de kostnader landstinget hade för barntandvård före tandvårdsreformen.

Ersättningen är så utformad att fullständig behandling måste erbjudas under en tolv månadersperiod för att maximal ersättning skall utgå. Enligt odontologisk expertis kan behandlingsintervallen utsträckas till 18 månader utan att barnets tandhälsa äventyras. På så sätt kan resurser frigöras. Ersättningen var vidare avsedd att i huvudsak utgöra ett stöd för landstingen under ett uppbyggnadsskede. Under år 1982 uppnåddes en situation då samtliga landsting kunde uppfylla sitt ansvar för barn- och ungdomstandvården. Denna måste alltså betraktas som färdigutbyggd.

Mot denna bakgrund anser jag därför att utrymme finns för en neddragning av försäkringens ersättning för barn- och ungdomstandvården. Ned-

dragningen bör enligt min mening uppgå till 200 milj. kr. per år räknat från den 1 juli 1984. Därmed kommer försäkringens utgifter att reduceras med detta belopp redan under budgetåret 1984/85. Jag avser att senare återkomma till regeringen i denna fråga.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att antaga inom socialdepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring,
2. lag om ändring i lagen (1969: 205) om pensionstillskott,
3. lag om ändring i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension,
4. lag om upphävande av lagen (1982: 1232) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av pensionsförmåner m. m.,
5. lag om ändring i lagen (1981: 49) om begränsning av läkemedelskostnader m. m.,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om övriga kostnadsbesparande åtgärder avseende den allmänna försäkringen.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 §, 3 kap. 15 och 17 §§, 6 kap. 2 §, 7 kap. 4 §, 8 kap. 4 § samt 9 kap. 3 och 4 §§ lagen (1962: 381) om allmän försäkring¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Inom den allmänna försäkringen skall de beräkningar, som anges i denna lag, göras med anknytning till ett basbelopp.

Basbeloppet fastställs av regeringen för varje år och utgör 15 400 kronor multiplicerat med det tal (jämförelsetal) som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i november året före det som basbeloppet avser och prisläget i juni 1980. Därvid skall i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen för tid efter oktober 1980 förändringarna i det allmänna prisläget beräknas med bortseende från indirekta skatter, tullar, avgifter och ändringar i energipriser samt med tillägg för subventioner. Basbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor.

Basbeloppet fastställs av regeringen för varje år och utgör 19 400 kronor multiplicerat med det tal (jämförelsetal) som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i november året före det som basbeloppet avser och prisläget i november 1982. Därvid skall bortses från de prisförändringar som intill utgången av år 1983 följer av devalueringen av den svenska kronan i oktober 1982. Basbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor.

3 kap.

15 §

Sjukpenning utgår ej för tid då den försäkrade

a) fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor;

b) är intagen i sådant hem som avses i 12 § lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket sagda lag;

c) är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt;

Sjukpenning utgår ej för tid då den försäkrade

a) fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor;

b) är intagen i sådant hem som avses i 12 § lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket sagda lag;

c) är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt;

¹ Lagen omtryckt 1982: 120.

Nuvarande lydelse

d) i annat fall än under b) eller c) sagts av annan orsak än sjukdom tagits om hand på det allmännas bekostnad.

Föreslagen lydelse

d) i annat fall än under b) eller c) sagts av annan orsak än sjukdom tagits om hand på det allmännas bekostnad;

e) vistas utomlands i annat fall än då den försäkrade insjuknar medan han utför arbete som utsänd av en arbetsgivare med verksamhet här i riket eller som sjöman anställd på svenskt handelsfartyg eller under sjukdom eller i fall som avses i 8 § andra stycket reser till utlandet med försäkringskassans medgivande.

För varje dag då en försäkrad bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika, skall sjukpenningen minskas på det sätt som framgår av 4 § andra stycket.

Utan hinder av första stycket utgår sjukpenning till försäkrad som avses under c) vid sjukdom som inträffar under tid då han får vistas utom anstalt och därvid bereds tillfälle att förvärvsarbeta.

17 §

Sjukpenning må indragas eller skäligen nedsättas, om försäkrad

a) vägrar att mottaga besök av person, som av den allmänna försäkringskassan erhållit uppdrag att verkställa sjukkontroll;

b) under sjukdom ändrar vistelseort utan att underrätta den allmänna försäkringskassan *därom eller avreser till utlandet, där ej kassan medgivit att sjukpenning må utgå under vistelse därstädes;*

b) under sjukdom ändrar vistelseort utan att underrätta den allmänna försäkringskassan.

c) utan giltigt skäl underlåter att på sätt stadgas i 6 § första stycket, anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden, som är av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek.

Angående nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses stadgas i 20 kap. 3 §.

6 kap.

2 §

Ålderspension utgör, där ej annat följer av vad i andra stycket samt 3 och 4 §§ sägs, för år räknat *nittio-fem* procent eller, för gift försäkrad vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension eller äger rätt till pension enligt 1 § första stycket, *sjuttiosju* och en halv procent av basbeloppet. Åtnjuter maken enligt 7 kap.

Ålderspension utgör, där ej annat följer av vad i andra stycket samt 3 och 4 §§ sägs, för år räknat *nittio-sex* procent eller, för gift försäkrad vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension eller äger rätt till pension enligt 1 § första stycket, *sjuttioåtta* och en halv procent av basbeloppet. Åtnjuter maken enligt 7 kap.

Nuvarande lydelse

2 § andra eller tredje stycket två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension, utgår dock ålderspension i förra fallet med *åttiotre och en tredjedels* och i senare fallet med *åttiosex och en fjärdedels* procent av basbeloppet.

Börjar ålderspension utgå tidigare än från och med månad, varunder den försäkrade fyller sextiofem år, skall pensionen minskas med fem tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till ingången av den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år. Om pensionen börjar utgå senare än från och med sistnämnda månad, ökas pensionen med sex tiondels procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå förlutit från ingången av den månad varunder den försäkrade uppnådde nämnda ålder; härvid må hänsyn dock ej tagas till tid efter ingången av den månad, under vilken den försäkrade fyllt sjuttio år, och ej heller till tid, då den försäkrade åtnjutit tilläggspension i form av ålderspension eller icke varit berättigad till folkpension.

Föreslagen lydelse

2 § andra eller tredje stycket två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension, utgår dock ålderspension i förra fallet med *åttiofyra och en tredjedels* och i senare fallet med *åttiosju och en fjärdedels* procent av basbeloppet.

7 kap.

4 §

Hel förtidspension utgör, där ej annat följer av vad i andra stycket sägs, för år räknat *nittiofem* eller, för gift försäkrad vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension eller äger rätt till pension enligt 6 kap. 1 § första stycket, *sjuttiosju och en halv* procent av basbeloppet. Åtnjuta båda makarna förtidspension och är pensionen för endera eller båda sådan som i 2 § andra eller tredje stycket sägs, skall dock vid beräkning av pension hel förtidspension utgöra, om två tredjedelar av hel förtidspension utgår till andra maken, *åttiotre och en tredjedels* och, om halv förtidspension utgår till denne, *åttiosex och en fjärdedels* procent av basbeloppet.

Om förtidspension utgår för tid efter det att ålderspension med stöd av 6 kap. 3 § upphört att utgå, skall förtidspensionen minskas med motsvarande tillämpning av bestämmelserna i 6 kap. 3 och 4 §§.

8 kap.

4 §

Änkepension utgör, där ej annat följer av vad nedan sägs, för år räk-

Hel förtidspension utgör, där ej annat följer av vad i andra stycket sägs, för år räknat *nittiosex* eller, för gift försäkrad vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension eller äger rätt till pension enligt 6 kap. 1 § första stycket, *sjuttioåtta och en halv* procent av basbeloppet. Åtnjuta båda makarna förtidspension och är pensionen för endera eller båda sådan som i 2 § andra eller tredje stycket sägs, skall dock vid beräkning av pension hel förtidspension utgöra, om två tredjedelar av hel förtidspension utgår till andra maken, *åttiofyra och en tredjedels* och, om halv förtidspension utgår till denne, *åttiosju och en fjärdedels* procent av basbeloppet.

Änkepension utgör, där ej annat följer av vad nedan sägs, för år räk-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

nat *nittiofem* procent av basbeloppet.

nat *nittiosex* procent av basbeloppet.

Utgår änkepension med tillämpning av 1 § första stycket b) och hade den pensionsberättigade ej fyllt femtio år vid mannens död eller vid den tidpunkt, som avses i 1 § andra stycket, minskas pensionen med en femtondel för varje år, varmed antalet år som den pensionsberättigade fyllt vid mannens död eller vid nämnda tidpunkt understiger femtio.

Om änkepension utgår för tid efter det att ålderspension med stöd av 6 kap. 3 § upphört att utgå, skall änkepensionen minskas med motsvarande tillämpning av bestämmelserna i 6 kap. 3 och 4 §§.

9 kap.

3 §²

Alltefter hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek utgör handikappersättning för år räknat *sextiotre, fyrtyioåtta eller trettio-två* procent av basbeloppet.

Alltefter hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek utgör handikappersättning för år räknat *sextiofem, femtio eller trettio-fyra* procent av basbeloppet.

Handikappersättning kan begränsas till viss tid. Behovet av handikappersättning skall omprövas i samband med beslut om förtidspension och då den försäkrade tillerkännes ålderspension enligt denna lag.

Handikappersättning till försäkrad som är blind utgör för tid före den månad, då hel ålderspension eller hel förtidspension enligt denna lag börjar utgå, för år räknat *sextiotre* procent av basbeloppet. För tid därefter utgör ersättningen *trettio-två* procent av basbeloppet om ej stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

Handikappersättning till försäkrad som är blind utgör för tid före den månad, då hel ålderspension eller hel förtidspension enligt denna lag börjar utgå, för år räknat *sextio-fem* procent av basbeloppet. För tid därefter utgör ersättningen *trettio-fyra* procent av basbeloppet om ej stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

Handikappersättning till försäkrad som är döv eller gravt hörsel-skadad utgör *trettio-två* procent av basbeloppet om ej stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

Handikappersättning till försäkrad som är döv eller gravt hörsel-skadad utgör *trettio-fyra* procent av basbeloppet om ej stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

9 kap.

4 §³

Försäkrad förälder äger för vård av barn som ej fyllt sexton år rätt till vårdbidrag om barnet på grund av sjukdom, psykiskt utvecklingsstörning eller annat handikapp under minst sex månader är i behov av särskild tillsyn och vård. Vid bedömningen av rätt till vårdbidrag skall även beaktas sådana merkostnader som uppkommer på grund av barnets sjukdom eller handikapp. Vårdar föräldern flera handikappade barn som ej fyllt sexton år grundas bedömningen av rätten till vårdbidrag på det sammanlagda behovet av tillsyn och vård samt merkostnadernas omfattning.

² Senaste lydelse 1982: 231.

³ Senaste lydelse 1982: 778

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Vårdbidrag utgår allt efter tillsyns- och vårdbehovets omfattning och merkostnadernas storlek med belopp motsvarande hel eller halv förtidspension till ensamstående jämte pensionstillskott som svarar mot pensionen.

Av vårdbidraget kan en viss angiven del bestämmas som ersättning för merkostnader. Denna ersättning bestäms till följande procent av basbeloppet:

15 % om merkostnaderna uppgår till 15 men inte 32 % av basbeloppet;

32 % om merkostnaderna uppgår till 32 men inte 48 %;

48 % om merkostnaderna uppgår till 48 men inte 63 %;

63 % om merkostnaderna uppgår till 63 % eller däröver.

17 % om merkostnaderna uppgår till 17 men inte 34 % av basbeloppet;

34 % om merkostnaderna uppgår till 34 men inte 50 %;

50 % om merkostnaderna uppgår till 50 men inte 65 %;

65 % om merkostnaderna uppgår till 65 % eller däröver.

Vårdbidraget kan begränsas till viss tid. Behovet av bidrag skall omprövas minst vart annat år, om det inte finns skäl för omprövning med längre mellanrum.

Om föräldern tillfälligt är förhindrad att vårda barnet utgår vårdbidrag under sådant avbrott som varar högst sex månader. Föreligger särskilda skäl kan vårdbidrag utgå även under ett avbrott som varar ytterligare högst sex månader.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984. Äldre bestämmelser gäller för tid före ikraftträdandet.

2. Bestämmelserna i 1 kap. 6 § i dess nya lydelse skall tillämpas första gången vid fastställandet av basbeloppet för år 1984.

3. För den som vid ikraftträdandet uppbär vårdbidrag enligt 9 kap. 4 § med ersättning för merkostnader bestämd till 15, 32, 48 eller 63 procent av basbeloppet skall, så länge som behovet av vårdbidrag inte har omprövats på annan grund, ersättningen för dessa kostnader därefter utgöra 17, 34, 50 respektive 65 procent av basbeloppet.

4. För den som vistas utomlands med rätt till sjukpenning vid ikraftträdandet tillämpas de nya bestämmelserna i 3 kap. 15 § inte under den pågående sjukperioden.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1969: 205) om pensionstillskott

Härigenom föreskrivs att 2 och 2 a §§ lagen (1969: 205) om pensionstillskott skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Pensionstillskottet till ålderspension eller änkepension är *fyrtiosju* procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra och tredje styckena.

Pensionstillskottet till ålderspension eller änkepension är *fyrtioåtta* procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra och tredje styckena.

För den som har börjat att ta ut sin ålderspension tidigare eller senare än den månad under vilken han fyller sextiofem år är pensionstillskottet det belopp som framkommer om det i första stycket angivna procenttalet minskas eller ökas i motsvarande mån som pensionen skall minskas eller ökas enligt 6 kap. lagen om allmän försäkring.

Pensionstillskottet till änkepension, som enligt 8 kap. 4 § andra eller tredje stycket lagen om allmän försäkring betalas ut med minskat belopp, är det belopp som framkommer om det i första stycket angivna procenttalet minskas i motsvarande mån. Pensionstillskottet till halv ålderspension är hälften av det pensionstillskott som angivits i första eller andra stycket.

2 a §²

Pensionstillskottet till förtidspension är *nittiotvå* procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket.

Pensionstillskottet till förtidspension är *nittiosex* procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket.

För den som har två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension är pensionstillskottet motsvarande andel av det pensionstillskott som anges i första stycket. För den som får förtidspension för tid efter det att ålderspension upphört att betalas ut enligt 6 kap. 3 § lagen om allmän försäkring skall pensionstillskottet minskas i motsvarande mån som förtidspensionen minskas enligt 7 kap. 4 § andra stycket lagen om allmän försäkring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 1982: 230.

² Senaste lydelse 1982: 230.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg minskas med en tredjedel av den del av den pensionsberättigades årsinkomst som överstiger 750 kronor för den som är gift och 1 000 kronor för annan.

Föreslagen lydelse

4 §²

Hustrutillägg minskas *med tre femtedelar* och kommunalt bostadstillägg med en tredjedel av den del av den pensionsberättigades årsinkomst som överstiger 750 kronor för den som är gift och 1 000 kronor för annan.

Minskning skall, där rätt till såväl hustrutillägg som kommunalt bostadstillägg föreligger, göras först å bostadstillägget och därefter å hustrutillägget.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före ikraftträdandet.

2. För den som vid ikraftträdandet uppbär hustrutillägg skall tillägget fortsättningsvis utgå med en garantinivå som motsvarar det belopp som utgick för december 1983. Om ändrade förhållanden medför att hustrutillägget skulle minskas vid tillämpning av de äldre bestämmelserna skall garantinivån dock sänkas till detta lägre belopp.

¹ Lagen omtryckt 1976: 1014.

² Senaste lydelse 1980: 1037.

4 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 1232) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av pensionsförmåner m. m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 1232) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av pensionsförmåner m. m. skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984. Den upphävda lagen skall dock tillämpas i fråga om beräkning av pensionsförmåner m. m. för tid före ikraftträdandet.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1981: 49) om begränsning av läkemedelskostnader, m. m.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1981: 49) om begränsning av läkemedelskostnader, m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

3 §

I andra fall än som avses i 2 § skall det fastställda priset för samtidigt på grund av sjukdom förskrivna och inköpta läkemedel sättas ned med hälften av det belopp som överstiger 20 kronor och hela det belopp som överstiger 60 kronor. Om en förskrivning är avsedd att expedieras mer än en gång, gäller nedsättningen köpesumman vid varje avsett expeditionstillfälle.

Föreslagen lydelse

I andra fall än som avses i 2 § skall det fastställda priset för samtidigt på grund av sjukdom förskrivna och inköpta läkemedel sättas ned med hälften av det belopp som överstiger 20 kronor och hela det belopp som överstiger 80 kronor. Om en förskrivning är avsedd att expedieras mer än en gång, gäller nedsättningen köpesumman vid varje avsett expeditionstillfälle. *Vid beräkning av prisnedsättningen beaktas inte den avgift som kan ha uttagits för expedition av telefonförskrivna läkemedel.*

Bestämmelserna i första stycket tillämpas även när skyddsläkemedel i annat fall än som avses i 2 § andra stycket förskrivs till havande eller ammande kvinna eller till barn.

Från prisnedsättning enligt denna paragraf kan regeringen undanta ett visst läkemedel eller en viss grupp av läkemedel som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

Kommunikations- departementets verksamhetsområde

Utdrag
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Boström

**Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder,
m. m.**

**ÅTGÄRDER INOM KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTETS
VERKSAMHETSOMRÅDE**

D. Järnvägar

D 1. Statens järnvägar. Som planeringsram för statens järnvägars (SJ) långsiktiga investeringsverksamhet har genom 1980 års strukturplan för SJ (prop. 1980/81: 20, TU 6, rskr 101) lagts fast en i reala termer genomsnittlig årlig ökning av den totala investeringsvolymen vid SJ på 5% per år under en femårsperiod. Femårsperioden avslutas i och med budgetåret 1985/86. För innevarande budgetår uppgår SJ:s investeringsram till 2016 milj. kr. För budgetåret 1984/85 har SJ begärt en investeringsram på 2 330 milj. kr.

Jag bedömer det nödvändigt med över tiden fortsatt hög investeringsnivå i järnvägstrafiken för att SJ skall kunna uppnå de ekonomiska mål som statsmakterna ställt upp för verksamheten och för att SJ skall kunna tillhandahålla ett järnvägsnät med den kvalitet och omfattning som statsmakterna år 1979 lagt fast från trafikpolitiska utgångspunkter. På senare tid har SJ utöver utökade ordinarie investeringsanslag fått betydande belopp för tidigare lagda investeringar m. m. i sysselsättningsfrämjande syfte. Sedan hösten 1982 har på detta sätt anvisats nära 450 milj. kr. Med hänsyn härtill och till behovet av att begränsa utgifterna på statsbudgeten bedömer jag dock f. n. det nödvändigt att sänka investeringsnivån. Jag har härvid räknat med en neddragning av investeringsramen för budgetåret 1984/85 med netto 200 milj. kr. Härvid har beaktats behovet av statliga insatser på 100 milj. kr. i enlighet med den uppgörelse som nyligen träffats mellan Stockholms läns landsting, SJ och staten beträffande lokaltågstrafiken i Stockholmsregionen. Jag avser att återkomma till riksdagen senare denna dag med en särskild proposition som rör avtalet samt i budgetproposi-

tionen vad gäller förutsättningen för och effekterna av den av mig nu förordade neddragningen av SJ:s investeringsram.

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag har anfört i det föregående om SJ:s investeringar.

H. Telekommunikationer

H 1. Teleanläggningar m.m. I årets kompletteringsproposition (prop. 1982/83: 150, bil. 1, s. 71) anmälde finansministern att en arbetsgrupp inom regeringskansliet såg över vissa frågor som rör finansieringen av televerkets investeringar och formerna för statsmakternas styrning av televerket. Som ett resultat av denna översyn har televerket lagt fram ett förslag till treårsplan för perioden 1984/85–1986/87. Jag avser att återkomma i budgetpropositionen med förslag till ställningstaganden med anledning av treårsplanen. Redan nu vill jag i samråd med finansministern anmäla att jag därvid kommer att föreslå åtgärder som medför en förstärkning av statsbudgeten med ca 300 milj. kr. fr. o. m. budgetåret 1984/85.

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag har anfört i det föregående om finansieringen av televerkets verksamhet.

Finansdepartementets verksamhetsområde

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Feldt

Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.

ÅTGÄRDER INOM FINANSDEPARTEMENTETS VERKSAMHETS- OMRÅDE

1 Inledning

I det föregående har lämnats en redogörelse för det ekonomiska läget och de olika inslagen i det ekonomisk-politiska program som nu läggs fram. Jag skall nu ta upp den närmare utformningen av åtgärderna på beskattningsområdet. Det är fråga om en tillfällig höjning av förmögenhetsskatten och en höjning av försäljningsskatten på motorfordon. Vidare tar jag upp tekniska följdändringar till de förslag chefen för socialdepartementet har lagt fram i fråga om utformningen av folkpensionerna.

2 Förmögenhetsbeskattningen

Förmögenhetsskatt utgår enligt lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt, SFL. Förmögenhetsskatten för fysiska personer tas ut enligt en progressiv skatteskala med en viss procent av den beskattningsbara förmögenheten. Förmögenheter som understiger 400 000 kr. är fria från skatt. Det lägsta förmögenhetsskattesiktet är 400 000–600 000 kr. och där är skatteuttaget 1,5%. Det högsta skatteuttaget är 3% och träffar förmögenhetsdelar som överstiger 1 800 000 kr. (11 § 1 mom. SFL). Makar och vissa med makar jämställda sammanboende liksom föräldrar och hemmavarande barn under 18 år sambeskattas (12 § 1 mom. SFL).

Vissa juridiska personer – dock ej aktiebolag och ekonomiska föreningar – är också skyldiga att betala förmögenhetsskatt (6 § 1 mom. SFL). Dödsbon, familjestiftelser m. fl. beskattas därvid enligt samma skala som fysiska personer. Vissa samfund, föreningar och andra juridiska personer betalar i stället en proportionell skatt på 1,5^{0/100} av sin beskattningsbara förmögenhet.

Nuvarande skatteskala kom till genom lagstiftning förra hösten (prop. 1982/83: 50 bil. 2. SkU 15, rskr 106, SFS 1982: 1190), som ett led i regeringens ekonomisk-politiska åtgärder. Skatteuttaget höjdes då i alla skikten med 0.5 procentenheter. För att bl. a. motverka effekterna av de höjda taxeringsvärdena vid 1981 års allmänna fastighetstaxering hade skatteuttaget tidigare sänkts kraftigt.

Av skäl som jag tidigare har redovisat bör nu en tillfällig skärpning av förmögenhetsbeskattningen genomföras. Skärpningen bör främst träffa alla nu skattepliktiga förmögenheter som innehåses av fysiska personer och andra progressivt beskattade skattskyldiga. Jag föreslår att skatteuttaget genomgående höjs med en procentenhet i alla skikten i skalan vid 1984 års taxering. Därutöver anser jag det befogat att sänka gränsen för skattefrihet. Som jag tidigare har nämnt är förmögenheter som understiger 400 000 kr. f. n. undantagna från beskattning. Jag föreslår att skattepliktsgränsen sänks till 300 000 kr. och att skatteuttaget i det nya lägsta skiktet mellan 300 000 kr. och 400 000 kr. sätts till 1 %. Förslaget medför en ökning av skatteintäkterna med drygt 900 milj. kr.

Skärpningen av skatteuttaget skall som jag tidigare nämnt enbart gälla vid 1984 års taxering. Därefter kommer således nu gällande skatteskala att tillämpas. Reglerna för 1984 års taxering bör tas in i en särskild lag.

3 Försäljningsskatt på motorfordon

Försäljningsskatt på personbilar, lätta lastbilar och bussar samt på motorcyklar utgår enligt lagen (1978: 69) om försäljningsskatt på motorfordon. Försäljningsskatten utgår för personbilar med en tjänstevikt av mer än 400 kg, för bussar med en totalvikt av högst 3 000 kg, för lastbilar med skåpkarrosseri och med en totalvikt av högst 3 000 kg och för motorcyklar oavsett vikten.

Skatten beräknas för samtliga fordonstyper efter tjänstevikten.

För personbilar, lastbilar och bussar är skatten 2 kr. 30 öre per kg, med ett tillägg av 190 kr. per varje fullt femtiotal kg varmed tjänstevikten överstiger 1 600 kg.

För motorcyklar tas skatten ut efter 4 olika viktklasser, med en skatt varierande mellan 420 kr. och 1 400 kr.

Försäljningsskatten, före den 1 april 1978 omsättningsskatten på motorfordon, var ursprungligen beräknad så att skatten schablonmässigt skulle motsvara ca 12 % av fordonens försäljningsvärde. Den senaste generella höjningen skedde år 1973, varvid skatten i genomsnitt kom att utgöra ca 11 % av fordonens pris i detaljhandeln.

Prisökningarna på motorfordon sedan år 1973 har medfört att försäljningsskattens del av priset på nya fordon har sjunkit väsentligt. För vanliga typer av personbilar utgör försäljningsskatten nu omkring 4–6 %. För

vissa lyxbilar och sportbilar kan skatteandelen vara ändå lägre, ner till omkring 1 %. För motorcyklar är försäljningsskattens del av priset ofta endast ca 3 % eller ändå lägre.

Mot bakgrund av den nu angivna utvecklingen anser jag att det nu är motiverat med en generell höjning av försäljningsskatten. Det kan inte nu komma i fråga att göra höjningen så stor att den ursprungliga nivån återställs. Enligt min mening är en lämplig avvägning att skatten nu höjs med 40 % för personbilarna och de lätta lastbilar och bussar för vilka försäljningsskatt tas ut. För motorcyklar bör höjningen vara något större mot bakgrund av att försäljningsskatten för dessa nu är mycket låg i förhållande till deras pris i handeln. Jag förordar att höjningen för dessa fordon bestäms till ca 60 %.

Den förordade höjningen av försäljningsskatten kan beräknas medföra en ökning av statens intäkter med ca 230 milj. kr. per år vid oförändrad försäljningsvolym.

Höjningen bör genomföras från den 1 januari 1984.

4 Folkpensionärernas skattelättnader

Chefen för socialdepartementet har i det föregående föreslagit vissa ändrade regler beträffande beräkning av pensioner och andra förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Förslaget innebär bl. a. att folkpensionens grundnivå höjs.

De sålunda föreslagna ändringarna nödvändiggör vissa förändringar beträffande reglerna om extra avdrag för folkpensionärer. Ändringarna är uteslutande av teknisk natur. Sådana ändringar bör också göras i reglerna om folkpensionärernas deklarationsplikt. Jag vill först nämna att reglerna om extra avdrag för ålderspensionärer i huvudsak är utformade enligt den principen att den folkpensionär som endast uppbär grundförmåner, dvs. ålderspension jämte ett pensionstillskott, skall medges så stort extra avdrag att någon skatt inte skall påföras. Vid stigande inkomst avtrappas det extra avdraget successivt. Även innehav av skattepliktig förmögenhet kan påverka storleken av avdraget i fråga. Grunderna för beräkning av det extra avdraget föreslås inte i något avseende förändrade.

Pensionsförmånerna för år 1983 har beräknats med utgångspunkt i det för året gällande basbeloppet ökat med 300 kr. För att upprätthålla den ovan nämnda principen om full skattefrihet för de folkpensionärer som endast uppbär grundförmåner föreslår jag att det extra avdraget vid 1984 års taxering beräknas med utgångspunkt i det för år 1983 gällande basbeloppet ökat med 300 kr. Motsvarande ändring behövs i reglerna om deklarationsplikt.

5 Upprättade lagförslag

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

1. lag om tillfällig höjning av den statliga förmögenhetsskatten,
2. lag om ändring i lagen (1978: 69) om försäljningsskatt på motorfordon,
3. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370),
4. lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623).

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 5.1*.

Lagförslagen avser främst procentsatser, belopp m. m. och är således av den beskaffenheten att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Med hänsyn härtill och till ärendets brådskande natur anser jag att lagrådets yttrande över förslagen inte bör inhämtas.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen.

1 Förslag till

Lag om tillfällig höjning av den statliga förmögenhetsskatten

Härigenom föreskrivs följande.

Vid 1984 års taxering skall, i stället för vad som sägs i 10 § första stycket och 11 § 1 mom. lagen (1947: 577) om statlig förmögenhetsskatt, gälla

dels att fysiska personer, dödsbon, utländska bolag och i 10 § 1 mom. lagen (1947: 576) om statlig inkomstskatt angivna familjestiftelser inte skall betala statlig förmögenhetsskatt, om den beskattningsbara förmögenheten inte överstiger 300 000 kr.,

dels att den statliga förmögenhetsskatten för de nämnda skattskyldiga skall utgöra:

när den beskattningsbara förmögenheten inte överstiger 400 000 kr.: en procent av den del av den beskattningsbara förmögenheten, som överstiger 300 000 kr.;

när den beskattningsbara förmögenheten överstiger 400 000 men inte 600 000 kr.: 1 000 kr. för 400 000 kr. och 2,5 % av återstoden;

600 000 men inte 800 000 kr.: 6 000 kr. för 600 000 kr. och 3 % av återstoden;

800 000 men inte 1 800 000 kr.: 12 000 kr. för 800 000 kr. och 3,5 % av återstoden;

1 800 000 kr.: 47 000 kr. för 1 800 000 kr. och 4 % av återstoden.

Denna lag träder i kraft dagen efter den dag, då lagen enligt uppgift på den har kommit ut från trycket i Svensk författningssamling.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Skatten utgår för personbil, buss och lastbil med 2 kronor och 30 öre per kilogram tjänstevikt. Överstiger tjänstevikten 1 600 kilogram, utgår ytterligare skatt med 290 kronor för varje fullt femtiotal kilogram varmed tjänstevikten överstiger 1 600 kilogram. Skatten beräknas till helt tiotal kronor så att överskjutande krontal bortfaller.

Skatten utgår för motorcykel med 420 kronor om tjänstevikten *ej* överstiger 75 kilogram, med 550 kronor om tjänstevikten är högre men *ej* överstiger 160 kilogram, med 840 kronor om tjänstevikten är högre än 160 kilogram men *ej* överstiger 210 kilogram, samt i annat fall med 1 400 kronor.

Skatten utgår för personbil, buss och lastbil med 3 kronor och 20 öre per kilogram tjänstevikt. Överstiger tjänstevikten 1 600 kilogram, utgår ytterligare skatt med 400 kronor för varje fullt femtiotal kilogram varmed tjänstevikten överstiger 1 600 kilogram. Skatten beräknas till helt tiotal kronor så att överskjutande krontal bortfaller.

Skatten utgår för motorcykel med 670 kronor om tjänstevikten *inte* överstiger 75 kilogram, med 880 kronor om tjänstevikten är högre men *inte* överstiger 160 kilogram, med 1 350 kronor om tjänstevikten är högre än 160 kilogram men *inte* överstiger 210 kilogram, samt i annat fall med 2 240 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

3 Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)

Härigenom föreskrivs att punkt 2 av anvisningarna till 50 § kommunalskattelagen (1928: 370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Anvisningar till 50 §

2.¹ Vid bedömningen av om skattskyldigs inkomst till icke obetydlig del utgjorts av folkpension iakttages följande. Som folkpension räknas icke barnpension eller vårdbidrag. Den omständigheten att folkpension under ett beskattningsår utgått med ett ringa belopp t. ex. till följd av att folkpensionen icke åtnjutits under hela året, utgör icke hinder mot att medgiva den skattskyldige avdrag. Avgörande för bedömningen i detta fall är huruvida folkpensionen, om den utgått i full utsträckning, utgjort en icke obetydlig del av inkomsten. Som folkpension behandlas även tilläggs pension i den mån den enligt lagen om pensionstillskott föranlett avräkning av pensions-tillskott.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer närma-re föreskrifter för avdragsberäkningen enligt nedan angivna grunder.

Avdraget skall i första hand be-stämmas med hänsyn till storleken av den skattskyldiges taxerade in-komst enligt lagen (1947: 576) om statlig inkomstskatt. Överstiger denna inkomst inte visst högsta be-lopp, skall avdraget beräknas till vad som behövs för att den skatt-skyldige inte skall påföras högre statligt beskattningsbar inkomst än 7 500 kronor. Detta högsta inkomst-belopp motsvarar taxerad inkomst för skattskyldig som under beskatt-ningsåret inte haft annan inkomst än ålderspension enligt 6 kap. 2 § första stycket lagen (1962: 381) om allmän försäkring och pensionstill-skott enligt 2 § lagen om pensions-tillskott samt åtnjutit avdrag endast med 100 kronor enligt 33 § 2 mom. första stycket. För gift skattskyl-dig, som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, beräknas det högsta inkomstbeloppet med ut-gångspunkt från en pension utgö-rande 77,5 procent av basbeloppet.

Avdraget skall i första hand be-stämmas med hänsyn till storleken av den skattskyldiges taxerade in-komst enligt lagen (1947: 576) om statlig inkomstskatt. Överstiger denna inkomst inte visst högsta be-lopp, skall avdraget beräknas till vad som behövs för att den skatt-skyldige inte skall påföras högre statligt beskattningsbar inkomst än 7 500 kronor. Detta högsta inkomst-belopp motsvarar taxerad inkomst för skattskyldig som under beskatt-ningsåret inte haft annan inkomst än ålderspension enligt 6 kap. 2 § första stycket lagen (1962: 381) om allmän försäkring och pensionstill-skott enligt 2 § lagen om pensions-tillskott samt åtnjutit avdrag endast med 100 kronor enligt 33 § 2 mom. andra stycket. För gift skattskyl-dig, som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, beräknas det högsta inkomstbeloppet med ut-gångspunkt från en pension utgö-rande 78,5 procent av basbeloppet.

¹ Senaste lydelse 1981: 999.

Nuvarande lydelse

För övriga skattskyldiga beräknas det med utgångspunkt från en pension utgörande 95 procent av basbeloppet. Sistnämnda beräkningsgrund gäller också om gift skattskyldig under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension.

Om skattskyldigs statligt taxerade inkomst överstiger det högsta inkomstbeloppet enligt föregående stycke, reduceras avdraget med belopp motsvarande $66 \frac{2}{3}$ procent av taxerad inkomst mellan det belopp vid vilket högsta extra avdrag utgår och ett belopp som är 3 basenheter större, med 40 procent av taxerad inkomst inom ett därpå följande inkomstskikt av 1,5 basenheters bredd och med $33 \frac{1}{3}$ procent av taxerad inkomst därutöver.

Det avdrag som beräknas med hänsyn till skattskyldigs statligt taxerade inkomst jämkas, om värdet av skattepliktig förmögenhet överstiger 90 000 kronor. Om förmögenhetsvärdet överstiger 150 000 kronor, skall avdrag inte medges. Fastighet, som avses i 24 § 2 mom., samt sådan bostadsbyggnad med tillhörande tomt på jordbruksfastighet, som används som bostad av den skattskyldige, skall inräknas i förmögenhetsvärdet med belopp som motsvarar $1/10$ av skillnaden mellan fastighetens respektive bostadsbyggnadens och tomtens taxeringsvärde året före taxeringsåret och lånat kapital, som nedlagts i fastigheten respektive i bostadsbyggnaden och tomten i den mån skillnaden inte överstiger 250 000 kronor. Är skillnaden större beräknas värdet till 25 000 kronor jämte den del av skillnaden som överstiger 250 000 kronor. Vid beräkning av hur stort lånat kapital som lagts ner i bostadsbyggnaden och tomten, skall på dessa anses belöpa så stor del av låneskulder i förvärvskällan som byggnadens och tomtmarkens taxeringsvärde utgör av det sammanlagda värdet av tillgångarna i förvärvskällan inklusive byggnaden och tomtmarken. Har den skattskyldige eller hans make flera sådana fastigheter, som avses här, gäller bestämmelserna endast för en fastighet och då i första hand för fastighet som utgör stadigvarande bostad för den skattskyldige.

Här ovan angivna grunder för avdragsberäkningen får frångås, när särskilda omständigheter föranleder det.

Vid beräkning av avdrag för gift skattskyldig iakttages bestämmelserna i 52 § 1 mom. sista stycket.

Föreslagen lydelse

För övriga skattskyldiga beräknas det med utgångspunkt från en pension utgörande 96 procent av basbeloppet. Sistnämnda beräkningsgrund gäller också om gift skattskyldig under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984 och tillämpas första gången vid 1985 års taxering. Vidare skall vid 1984 års taxering beräkningen av extra avdrag ske med utgångspunkt i det för år 1983 gällande basbeloppet ökat med 300 kronor.

4 Förslag till

Lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623)

Härigenom föreskrivs att 22 § 3 mom. taxeringslagen (1956: 623)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

3 mom.¹ Skattskyldig, som uppburit folkpension, är med undantag som anges i andra stycket skyldig att utan anmaning avlämna självdeklaration endast om hans brutto-intäkt av en eller flera förvärvskällor under året varit större än belopp motsvarande intäkten för skattskyldig, som under beskattningsåret inte haft annan intäkt än ålderspension enligt 6 kap. 2 § första stycket lagen (1962: 381) om allmän försäkring och pensionstillskott enligt 2 § lagen (1969: 205) om pensionstillskott. För gift skattskyldig, som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, beräknas intäkten med utgångspunkt från en pension utgörande 77,5 procent av basbeloppet. För övriga skattskyldiga beräknas intäkten med utgångspunkt från en pension utgörande 95 procent av basbeloppet. Sistnämnda beräkningsgrund gäller också för gift skattskyldig som under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension. Med folkpension avses folkpension i form av ålderspension, förtidspension, änkepension och hustrutillägg. Som folkpension räknas inte barnpension eller vårdbidrag.

3 mom. Skattskyldig, som uppburit folkpension, är med undantag som anges i andra stycket skyldig att utan anmaning avlämna självdeklaration endast om hans brutto-intäkt av en eller flera förvärvskällor under året varit större än belopp motsvarande intäkten för skattskyldig, som under beskattningsåret inte haft annan intäkt än ålderspension enligt 6 kap. 2 § första stycket lagen (1962: 381) om allmän försäkring och pensionstillskott enligt 2 § lagen (1969: 205) om pensionstillskott. För gift skattskyldig, som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, beräknas intäkten med utgångspunkt från en pension utgörande 78,5 procent av basbeloppet. För övriga skattskyldiga beräknas intäkten med utgångspunkt från en pension utgörande 96 procent av basbeloppet. Sistnämnda beräkningsgrund gäller också för gift skattskyldig som under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension. Med folkpension avses folkpension i form av ålderspension, förtidspension, änkepension och hustrutillägg. Som folkpension räknas inte barnpension eller vårdbidrag.

¹ Lagen omtryckt 1971: 399.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1975: 773.

² Senaste lydelse 1981: 1003.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte om den skattskyldiges make är skyldig att utan anmaning avlämna självdeklaration, om den skattskyldige har varit bosatt i riket endast en del av beskattningsåret eller om garantibelopp för fastighet skall upptagas såsom skattepliktig inkomst för honom. Bestämmelsen gäller inte heller i fråga om ogift skattskyldig om hans skattepliktiga förmögenhetstillgångar överstiger 90 000 kronor och i fråga om gift skattskyldig om makarnas gemensamma skattepliktiga förmögenhetstillgångar överstiger 180 000 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984 och tillämpas första gången vid 1985 års taxering. Vidare skall vid 1984 års taxering beräkningen ske med utgångspunkt i det för 1983 gällande basbeloppet ökat med 300 kronor.

Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén såvitt avser punkterna 1 och 4–10;
statsrådet Göransson såvitt avser punkterna 2 och 3

**Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder,
m. m.**

**ÅTGÄRDER INOM UTBILDNINGSDEPARTEMENTETS
VERKSAMHETSOMRÅDE**

[1] Inledning

Min anmälan av detta avsnitt sker efter samråd med statsrådet Ingvar Carlsson och statsrådet Göransson.

Under de närmaste åren inträffar en kraftig minskning av antalet elever i grundskolan som redan den innebär betydande svårigheter för den skolorganisation som har byggts upp. Vidare ställs stora krav på insatser också inom utbildningsdepartementets område för att motverka ungdomsarbetslösheten. Inom högskolan måste antalet utbildningsplatser hållas uppe med hänsyn till ungdomspuckeln samtidigt som kvalitet i utbildning och forskning är av vital betydelse för samhällsutvecklingen. Brister i studiestödssystemet har i växande utsträckning fått social snedrekrytering, långa studietider och studieavbrott som följder. Jag har med detta velat peka på några faktorer som är av betydelse som bakgrund när utgiftsbegränsande åtgärder nu måste vidtas också inom utbildningsdepartementets område.

Inom *grundskolan* föreslås åtgärder som inte i första hand påverkar den reguljära undervisningen, nämligen begränsningar av statsbidragen för vikarier och för viss icke undervisningsbunden verksamhet.

För *gymnasieskolans* del kombineras i förslaget en fortsatt timreduktion för mindre väl fyllda grupper med en viss återföring av resurser för att mildra effekterna i kvalitativt hänseende. Det blir också möjligt att ompröva ordningen med lärlösa lektioner.

Inom *studiestödsområdet* föreslås vissa ändrade regler för studiehjälp som även ger ett utrymme för omfördelningar för att förstärka de selektiva inslagen i studiehjälpen. Genom slopande av studiemedlens bidragsdel och

genom ett återinförande av en begränsad makeprövning i studiemedelssystemet uppnås stora besparingar på sikt, vilka gör det möjligt att nu genomföra en realhöjning av det totala studiemedelsbeloppet.

Inom *högskolan* föreslås vissa minskningar av utbildningskapaciteten som även långsiktigt bedöms som arbetsmarknadsmässigt motiverade. För att uppnå största möjliga ekonomiska effekt föreslås därvid en nedläggning av hela organisationen för resp. läkarutbildning, tandläkarutbildning samt förskollärarytbildning och fritidspedagogutbildning på vissa orter.

På *massmedieområdet* föreslås att en besparing tas ut på Sveriges Radio-koncernen som helhet samtidigt som utbildningsprogramverksamheten övergår från att vara anslagsfinansierad till att bli avgiftsfinansierad.

I fråga om begränsning av utgiftsautomatiken behandlas i föreliggande förslag medelsanvisningen för Sveriges Radio-koncernen och anslagen för studiemedel.

C. Massmedier m. m.

[2] Radio och television

Utgiftsbegränsningar på Sveriges Radios område

Riksdagsbeslutet år 1978 med anledning av propositionen (1977/78: 91 KrU 24, rskr 337) om radions och televisionens fortsatta verksamhet m. m. innebar en omorganisering av Sveriges Radio i ett moderbolag och fyra dotterbolag: Sveriges Riksradio AB (SRAB), Sveriges Television AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Utbildningsradion och utlandsprogrammen inom riksradiation finansieras med skattemedel, övriga bolags verksamhet finansieras med avgiftsmedel. Kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten uppgår i dag till drygt 2 miljarder kr. Den skattefinansierade utbildningsradions verksamhet kostar ca 120 milj. kr.

Riksdagsbeslutet år 1978 innebar också omfattande reformkrav för SRAB:s räkning, med en regional utbyggnad som det mest kostnadskrävande inslaget. För att ge koncernen goda planeringsförutsättningar angavs i budgetpropositionen 1981 (prop. 1980/81: 100 bil. 12) ambitionen att årligen anvisa SRAB en reformram motsvarande 2,3 % av medelstilldelningen för tiden fram till 1988/89, då reformprogrammet skulle vara genomfört.

Sedan budgetåret 1981/82 har SRAB även ålagts att genomföra årliga rationaliseringar motsvarande 2 %. Härutöver finansierade företaget genom ytterligare rationaliseringar budgetåret 1982/83 kraftiga kostnadsökningar till följd av devalveringen av den svenska kronan hösten 1982.

SRAB-koncernens rationaliserings- och planeringsförmåga har satts på prov. Koncernen har reagerat med en förbättrad planering, ett ökat kost-

nadsmedvetande och för den närmaste treårsperioden aviserat påtagliga nedskärningar i rationaliseringssyfte. Åtgärderna har kunnat genomföras utan att företagen frångått åtaganden i de avtal som slutits mellan staten och SRAB-koncernens bolag i enlighet med riksdagsbeslutet år 1978.

Med hänsyn till det mycket ansträngda samhällsekonomiska läget krävs ytterligare besparingar även på SRAB:s område. För koncernen som helhet föreslår jag en besparing på 50 milj. kr. för budgetåret 1985/86.

En sådan besparing är i förhållande till koncernens totala omslutning relativt liten och bör kunna genomföras inom ramen för nuvarande ambitioner. Emellertid är jag införstådd med att företaget kan se problem i att till alla delar fullgöra sitt uppdrag enligt avtalen med staten och finna det fördelaktigare att genomföra besparingarna i anslutning till en avtalsändring. Nuvarande avtal gäller t.o.m. den 30 juni 1986. Regeringen bör därför vara beredd att ta upp överläggningar med SRAB om avtalsändringar i den mån det behövs för besparingens genomförande.

När det gäller besparingens inriktning vill jag för min del, efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet, aktualisera frågan om en förändring av UR:s verksamhet och finansiering. En sådan kan göras genom att sammanföra den skattefinansierade utbildningsradioverksamheten med den avgiftsfinansierade, vilket bör kunna medge rationaliseringar och besparingar. Även den totala ambitionsnivån när det gäller utbildnings- och därmed jämförbara program bör kunna omprövas. Den avsedda förändringen bör övervägas senast i anslutning till en ny avtalsperiod men kan tidigareläggas med hänsyn till det besparingskrav som nu ställs på SRAB-koncernen. Innan jag går närmare in på mina förslag vill jag ge en kort bakgrundsbeskrivning när det gäller UR.

Riktlinjerna för UR:s verksamhet fastställdes av riksdagen hösten 1976 (prop. 1975/76: 110, UbU 1976/77: 8, rskr 46). Beslutet hade föregåtts av flera års försöksverksamhet och en långvarig debatt om UR:s ansvarsområde, organisation och ställning i förhållande till samhällets insatser på utbildningsområdet i stort och i förhållande till Sveriges Radio. I TRU-kommitténs betänkande och i propositionen om utbildningsradion föreslogs att UR på grund av sin speciella ställning som en del av den samlade utbildningspolitiken skulle utgöra ett självständigt företag.

Riksdagsbeslutet innebar att denna princip frångicks och att UR i stället fick en ställning som dotterbolag till det dåvarande Sveriges Radio-företaget. Samtidigt gavs UR ett snävare arbetsområde än det i propositionen förordade, bl. a. när det gäller förlagsverksamhet som inte är direkt knuten till programmen och när det gäller samfinansieringsprojekt. Vidare begränsades UR:s möjligheter att genomföra beställningsprojekt i form av program som inte i första hand är avsedda att etersändas.

Till följd av den ökade tillgången på bandspelare för såväl radioprogram som TV-program har UR:s utbud av skolprogram i allt högre grad kommit att användas vid andra tillfällen än sändningstillfället. Etersändningen

fungerar i dag framför allt som distribution till AV-centraler. Utnyttjandet av programmen är ojämnt och kommunerna har relativt stora kostnader för bandning av programmen.

Frågan om distributionen av UR:s program har behandlats upprepade gånger i samband med medelstillelning. I 1982 års budgetproposition (prop. 1981/82: 100 bil. 12, s. 550–551) uttalar föredraganden bl. a. följande:

Då det bl. a. gäller skolprogrammen – i viss mån med undantag för grundskolans lågstadium – används i huvudsak bandade program som spelas upp på bandspelare. Bandningen sker oftast i regionala eller lokala AV-centraler, som utrustats med inspelningsapparat och som har personal avdelad för att sköta densamma och för att distribuera programmen till skolorna inom AV-centralens verksamhetsområde. Det finns enligt min mening skäl att ifrågasätta om denna verksamhet är rationell. Det är ofta svårt att uppnå tillräckligt god kvalitet hos de bandupptagningar som görs på detta sätt. AV-centralernas personal tvingas också anpassa sina arbetstider till de sändningstillfällen som av skilda skäl är lämpliga för etersändningarna.

Enligt min mening finns det anledning att överväga om inte skolprogrammen på sikt i större omfattning borde distribueras direkt från UR till användarna eller AV-centralerna i bandad form. Denna fråga kräver emellertid ytterligare överväganden. Som ett led i dessa överväganden bör emellertid UR redan nu undersöka intresset hos kommuner och andra berörda utbildningsanordnare av att i ökad utsträckning, mot en avgift, erhålla färdigbandade program. Avgiften bör därvid sättas så att den motsvarar UR:s kostnader för bandning och administrativa kostnader för distribution och övrig hantering av banden. För kommunernas del skulle kostnaden för att på dessa villkor erhålla de bandade programmen ställas mot den inbesparing som på kort och lång sikt kan uppnås genom att man kan upphöra med den inspelningsverksamhet som nu äger rum vid AV-centralerna.

I årets budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 10 s. 562–563) underströk chefen för utbildningsdepartementet att det är viktigt att UR erbjuder skilda distributionsformer för programmen.

UR:s produktion bör enligt min mening kunna delas upp i två olika typer av produktion, dels läromedelsproduktion på kassett eller i tryckt form, dels programproduktion för etersändning. Den senare programformen bör bli en naturlig del av koncernens ordinarie programverksamhet och t. ex. omfatta nuvarande barnprogram och program av allmänt folkbildande karaktär.

Den etersända produktionen, som även i dag till en del är avsedd att vara ett inslag i det allmänna programutbudet, bör således integreras med den avgiftsfinansierade verksamheten. Detta innebär ett större ansvar för TV-bolaget och riksradiation och i viss mån lokalradiation att värna om att det i fortsättningen kommer att finnas en naturlig andel folkbildande program i det ordinarie utbudet.

Ekonomiskt kommer detta att innebära en viss ökning av kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten, samtidigt som medelsanvisning-

en över statsbudgeten för UR:s del upphör. Om det samordnas med besparingskravet på 50 milj. kr. innebär det att belastningen på rundradio-fonden ökar med ca 70 milj. kr.

Jag har i det föregående anfört att den föreslagna besparingen på 50 milj. kr. för budgetåret 1985/86 kan komma att föranleda krav från Sveriges Radio-koncernen på justering av de nu gällande avtalsförpliktelserna. Efter samråd med företrädare för koncernen avser jag därför att senare föreslå regeringen att SRAB ges i uppdrag att senast den 1 september 1984 redovisa ett förslag till utformningen av verksamheten med angivna ekonomiska förutsättningar och att i förslaget övervägs om den här diskuterade förändringen av UR:s uppdrag och finansiering bör tidigareläggas med hänsyn till det besparingskrav som nu ställs på koncernen.

Riksdagen beslöt på förslag i budgetpropositionen 1982 (prop. 1981/82: 100 bil. 12, KrU 18, rskr 201) att bevilja en engångsanvisning av 35 milj. kr. för utrustning av nya lokaler för bl. a. radio- och TV-produktion. Beloppet skulle få användas efter medgivande av regeringen. Av engångsanvisningen har f. n. sammanlagt 10,8 milj. kr. disponerats. UR har nyligen hos regeringen gjort framställning om att få utnyttja återstående del, 24,2 milj. kr., av beloppet för investeringar i TV-produktionslokalerna i Stock-sund.

Med hänsyn till vad jag nyss har föreslagit bör några ytterligare investeringar för UR:s egen TV-produktion inte göras. Den återstående delen av engångsanvisningen bör därför hållas inne och betraktas som en besparing.

Begränsning av automatiska kostnadsökningar

De ekonomisk-politiska åtgärder som chefen för finansdepartementet tidigare denna dag har redovisat innebär bl. a. en begränsning av automatiskt verkande kostnadskompensation under år 1984. Denna princip kommer även att tillämpas på medelstilldelningen för den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten.

SRAB kompenseras sedan budgetåret 1978/79 för kostnadsökningar enligt ett automatiskt verkande system som för innevarande budgetår består av ett kombinerat pris- och löneindex, där prisökningsdelen f. n. är knuten till basbeloppsindex (BBI). Den indexanknutna kostnadskompensationen infördes för SRAB:s del för att möjliggöra en rationell planering. Företaget har som jag tidigare har anfört ålagts att genomföra ett reformprogram, inom en angiven reformperiod och reformram. Detta ställer stora krav på företagets planeringsförmåga. Rationaliseringskraven innebär vidare att företaget behöver kunna planera sin verksamhet enligt kända förutsättningar.

Ett avsteg från denna princip innebär vissa svårigheter för SRAB. Med hänsyn till den stora betydelse som en begränsning av de automatiska prisökningarna har för statsfinanserna i sin helhet, bör dock begränsningen gälla även SRAB för kalenderåret 1984.

Jag redovisar i det följande mitt förslag till begränsning av kostnadsökningsautomatiken för SRAB:s utgifter samt vissa förslag om ändrad prisökningskompensation fr. o. m. 1 januari 1984.

Genom riksdagsbeslut med anledning av förslagen i budgetpropositionen 1983 (prop. 1982/83:100 bil. 10. KrU 21, rskr 235) tilldelades SRAB 1 607 600 000 kr. för sin verksamhet under budgetåret 1983/84. Vidare bemyndigades regeringen att frånräkna ett belopp motsvarande effekten av 1982 års devalvering på BBI. Detta belopp fastställdes till 17 600 000 kr., vilket innebär en medelstilleddelning till SRAB för budgetåret 1983/84 om 1 590 000 000 kr. i genomsnittligt prisläge 1981/82. Kompensation för prisökningarna enligt BBI beräknas på 40% av detta belopp. Mitt förslag innebär för budgetåret 1983/84 att prisökningskompensationen beräknas enligt nuvarande regler t. o. m. den 31 december 1983. Beräkningen av prisökningskompensationen fr. o. m. 1 januari 1984 bör baseras på konsumentprisindex med effekterna av livsmedels- och boendekostnader frånräknade. Vidare skall, från samma tidpunkt, den kompensation till SRAB som är knuten till prisutvecklingen begränsas till 4% för kalenderåret 1984. För SRAB:s del bör kompensationen utgå enligt den faktiska kostnadsökningen upp till 4%. Därefter skall ingen ytterligare kompensation för eventuella prisstegringar utgå under resten av kalenderåret. Om prisökningen för denna period understiger 4% bör kompensationen för SRAB:s del motsvara den faktiska ökningen.

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

1. godkänna vad jag har förordat om inriktningen av de framtida besparingsåtgärderna inom Sveriges Radio-koncernen och förbättringarna härför.
2. godkänna vad jag har förordat om att inga ytterligare investeringar görs för Sveriges Utbildningsradios egen TV-produktion med stöd av den för budgetåret 1982/83 beviljade engångsanvisningen.
3. bemyndiga regeringen att beräkna kompensation för kostnadsökningar för den avgiftsfinansierade verksamheten inom Sveriges Radio-koncernen på det sätt som jag har förordat.

D. Skolväsendet

[3] D 11. Bidrag till driften av grundskolor m. m.

Statsbidraget till kommunerna för driften av grundskolor består såvitt avser förstärkningsresurser av två delar. Bidrag motsvarande kostnaden för 0.5194 veckotimmar per elev utgår till kostnader för insatser för undervisning, medan bidrag motsvarande 0.1248 veckotimmar per elev utgår till kostnader för andra särskilda insatser under skoldagen samt kostnader för planeringsrådet.

Den icke-undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen används i huvudsak till fria aktiviteter, syo. frivillig musik, ökad personaltäthet i hemkunskapsmoment på lågstadiet, maskinskrivning samt skolpersonalens besök hos eleverna under den praktiska arbetslivsorienteringen (PRAO).

För förstärkningsresursen gäller att bidraget utgår med ett visst belopp per veckotimme (veckotimpris). Veckotimpriset fastställs årligen av regeringen på grundval av den genomsnittliga lönekostnaden för lärarledd undervisning i grundskolan. I det löneläge som kan antas komma att gälla för redovisningsåret 1983/84 motsvarar veckotimpriset en månadslön för en heltidsanställd om ca 8 500 kr. Den personal som har hand om den största delen av ifrågakvarande verksamhet har ett löneläge som betydligt understiger nämnda lön. Detta gäller bl. a. fritidspedagoger, fritidsledare och syokonsulenter. Även lärare i hemkunskap, musik och maskinskrivning har normalt lägre lön.

I denna bemärkelse kan alltså kommunerna sägas få ett statsbidrag för den icke-undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen som överstiger de faktiska lönekostnaderna. Kommunerna kan också i inte obetydlig utsträckning själva påverka kostnaderna genom att välja mer eller mindre "dyr" personal för delar av verksamheten. Verksamhetens omfattning kan också påverkas beroende på vilken organisation som kommunen beslutar sig för.

Mot bakgrund av vad jag nu anført förordar jag att ett *särskilt veckotimpris införs för den icke-undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen*. Detta veckotimpris bör sättas 15 % lägre än det som gäller för förstärkningsresursen i övrigt, vilket motsvarar en månadslön för en heltidsanställd om ca 7 225 kr.

Det är ofta inte naturligt att mäta volymen på den verksamhet som finansieras med den icke-undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen i form av veckotimmar. För kommunen är det i praktiken naturligare att betrakta denna del av statsbidraget till grundskolan som en totalsumma som kan disponeras för en viss verksamhet. I många fall utgår kommunen från att bidraget skall täcka de totala kostnaderna för verksamheten. Även denna del av statsbidraget har dock beräknats med samma utgångspunkt som för grundskolans statsbidrag i övrigt, dvs. att en kommun själv skall svara för en viss del också av lönekostnader. Normalt kan denna "kommunandel" av kostnaderna beräknas till 10–15 %.

Den långsiktiga besparingseffekten till följd av mitt förslag beräknar jag till 106 milj. kr. per år. Det särskilda veckotimpriset bör gälla fr. o. m. redovisningsåret 1984/85. Genom statsbidragssystemets konstruktion skulle effekt på statsbudgeten normalt uppstå först budgetåret 1985/86. För att besparingseffekt skall inträffa redan budgetåret 1984/85 bör hänsyn tas till det särskilda veckotimpriset redan vid utbetalning av förskott på statsbidraget under detta budgetår.

För o. m. höstterminen 1982 genomfördes ett i viss mån förändrat sätt att hantera vikariatssituationerna i grundskolan. Tidigare anställdes normalt alltid en vikarie när en lärare hade förfall. Efter förslag i 1982 års budgetproposition (prop. 1981/82: 100 bil. 12, s. 268, UbU 17, rskr 232) fick skolan efter rektors bedömning möjlighet att avstå från att anlita vikarie de två första dagarna av en lärares frånvaro. Genom denna förändring fick skolstyrelserna och skolorna möjlighet till ett mer flexibelt och därmed effektivare utnyttjande av en betydande del av den resurs som använts för korttidsvikarier. Statsbidragsmässigt kom detta till uttryck på så sätt att 104 milj. kr. överfördes från tilläggsbidraget till förstärkningsresursens undervisningsbundna del. Summan svarade mot vad som preliminärt uppskattades vara bidragskostnaderna för korttidsvikarier under de två första dagarna av lärares frånvaro. Skolöverstyrelsen (SÖ) fick samtidigt i uppdrag att undersöka huruvida ytterligare resurser avseende korttidsvikarier kunde föras över från tilläggsbidraget till förstärkningsresursen.

SÖ anmäler i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 att kostnaderna för de två första dagarnas frånvaro satts för lågt. För att täcka de faktiska statsbidragsberättigade kostnaderna skulle överföringen ha uppgått till 213 milj. kr.

Mot bakgrund av det statsfinansiella läget bör ytterligare medel avseende de två första vikariedagarna inte föras över till förstärkningsresursen. Jag förordar i stället att *tilläggsbidraget till kommunerna minskas* med skillnaden mellan den överföring som borde ha gjorts enligt SÖ:s beräkningar och den faktiska överföringen. Detta ger en minskad kostnad på 161 milj. kr. räknat i antaget kostnadsläge för redovisningsåret 1983/84 och med beaktande av kostnaderna för lönekostnadspålägg och bidrag till sociala avgifter. För att effekt på statsbudgeten skall uppstå redan budgetåret 1984/85 bör i enlighet med vad jag har föreslagit i det föregående detta påverka utbetalningen av förskott under detta budgetår.

Kommunerna får med mitt förslag en minskning av statsbidraget till korttidsvikarier i en storleksordning som svarar mot en av de båda första frånvarodagarna för lärare. Under de frånvarodagar som det härigenom inte blir möjligt att anställa lärare får verksamheten ordnas på annat sätt. Naturligast synes det mig vara att det sker inom ramen för arbetsenheten, dvs. att lärarna inom arbetsenheten tar på sig det gemensamma ansvaret för eleverna i arbetsenheten och därigenom kan lösa tillfälliga problem som uppstår då någon i arbetslaget är frånvarande under kortare tid. Det är vidare numera ganska vanligt att skolledarna fullgör sin undervisningsskyldighet som vikarier. Ett flexibelt användande av befintliga resurser för undervisning kan också bidra till att minska behovet av korttidsvikarier och därmed också minska de negativa konsekvenserna av den föreslagna begränsningen av resurserna för korttidsvikarier. Även skolans övriga personal kan i vissa fall användas.

Jag vill betona att bortfallet av vikarieresurser inte behöver fördelas lika

för alla elever. Det kan finnas anledning att ta särskild hänsyn till vissa grupper av elever, exempelvis de yngsta. Bedömningen måste här grunda sig på de lokala förutsättningarna.

Enligt nuvarande bestämmelser är det som tidigare nämnts rektor som beslutar om i vad mån vikarie skall anställas de första två dagarna av en ledighet. Jag vill i detta sammanhang anmäla att jag avser att återkomma till regeringen med förslag till ändrade bestämmelser härvidlag, så att skolstyrelsen får avgöra hur verksamheten skall bedrivas under de två första frånvarodagarna.

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

1. godkänna vad jag förordat om särskilt veckotimpris för den icke-undervisningsbundna delen av förstärkningsresursen,
2. godkänna vad jag förordat om förskott på bidrag till förstärkningsresursen för redovisningsåret 1984/85,
3. godkänna vad jag förordat om minskning av tilläggsbidraget,
4. godkänna vad jag förordat om förskott på tilläggsbidrag för redovisningsåret 1984/85.

[4] D 18. Bidrag till driften av gymnasieskolor

Gymnasieskolan står inför ett reformskede. Gymnasieutredningens (U 1976:10) huvudbetänkande (SOU 1981:96) En reformerad gymnasieskola har remissbehandlats. Inom regeringskansliet bereds en principproposition om ett förnyelsearbete inom gymnasieskolan. Jag räknar med att propositionen skall kunna föreläggas riksdagen i början av nästa år.

I detta läge finner jag det särskilt svårt att göra mer omfattande besparingar inom gymnasieskolan. Statens utgifter måste dock begränsas även på detta område. Det blir då nödvändigt att noga pröva de besparingsmöjligheter som skolöverstyrelsen (SÖ) redovisat.

SÖ förordar i första hand en modell, i vilken tiden för elevernas skriftliga prov avräknas från lärarnas tjänstgöring. Med hänsyn till sambandet med gällande kollektivavtal och förutsättningarna för detta är jag emellertid inte beredd att nu förorda ett genomförande av SÖ:s förslag.

Möjligt är däremot att bygga ut ett redan fungerande system, som enligt SÖ kan ge märkbara kostnadsminskningar — nämligen *timreduktion i förhållande till gruppstorlek*. Jag kommer nu närmast att presentera ett förslag om sådan reduktion.

Enligt skolförordningen anordnas normalt en undervisningsgrupp för varje påbörjat 30-tal elever i ett ämne. Om i ett sådant ämne det totala antalet elever i årskursen vid skolan är lägre än 12, skall antalet veckotimmar enligt timplanen minskas enligt förordningen (1982:40) om timreduktioner i gymnasieskolan vid låga elevtal. Systemet med timreduktioner innebär att timtalet minskas med ca 20%, när det totala antalet elever är

†1 Riksdagen 1983/84, I saml. Nr 40, Bilaga 6

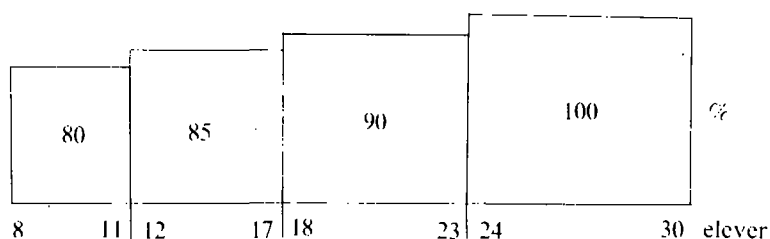
8–11 eller, i latin och grekiska, 5–8. Timreduktionssystemet omfattar inte yrkesämnen och andra ämnen som har delningstalet 16.

Jag anser att systemet med timreduktion bör byggas ut till att omfatta även intervallen 12–17 och 18–23 elever. Därvid bör reduktion göras med ca 15 resp. 10%. Latin och grekiska bör även i det utbyggda systemet ges en särställning motsvarande den som gäller i dag. På samma sätt som latin och grekiska bör även de andra "små" språken behandlas, som enligt mitt förslag i det följande också bör få starta med 5 elever. Jag skall återkomma till detta.

Ämnen med delningstalet 16 bör liksom tidigare undantas.

Som jag tidigare nämnde innebär det nuvarande systemet att det är det totala antalet elever som är avgörande för om reduktion skall göras. Man ser således inte till möjliga eller faktiska gruppstorlekar i fall där det totala antalet elever något överstiger 30. Enligt min mening bör man i samband med utbyggnaden modifiera principen och göra det över hela linjen. Avgörande för om reduktion skall göras, när det totala antalet elever överstiger delningstalet 30, bör vara hur stora grupper som framkommer vid jämnast möjliga fördelning av eleverna på det antal grupper som följer av detta delningstal. Om t. ex. det totala antalet elever är 32, kan två grupper om vardera 16 elever bildas. Timreduktion bör då göras med 15% för båda grupperna. Om skolan vill fördela eleverna på ett annat sätt, måste den se till att varje grupp får det antal timmar den skall ha med hänsyn till sin faktiska storlek. Om de efter den schablonmässiga reduceringen återstående timmarna för båda grupperna tillsammans inte räcker, får skolan ta i anspråk resurstimmar i förstärkningsresursen.

Mitt förslag innebär alltså en utbyggnad och en utjämning av systemet, så att resurserna i större utsträckning än hittills anpassas till varierande gruppstorlekar:



En sådan utbyggnad av systemet som jag här föreslagit bör innebära ett ekonomiskt incitament till att fylla grupper så väl som möjligt, vilket måste anses nödvändigt för att uppnå en bättre resurshushållning. Systemet innebär samtidigt en fortsatt färdriktning mot ett mer elevrelaterat statsbidragssystem för gymnasieskolan. Jag vill i detta sammanhang anmäla att statskontoret nyligen redovisat ett uppdrag om ett nytt statsbidragssystem

för gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Redovisningen innehåller för gymnasieskolans del två modeller med inslag av elevrelaterade bidrag. Rapporten remissbehandlas f. n.

SÖ har med hänvisning till bl. a. internationaliseringssträvandena föreslagit en *sänkning av starttalet från nu 8 till 5 elever för fem mindre vanliga nybörjarspråk* (finska, italienska, kinesiska, portugisiska och ryska).

SÖ:s förslag på denna punkt bör genomföras i samband med det system med timreduktioner som jag föreslagit.

Enligt SÖ kan ett omfattande utredningsarbete behövas om vilka timreduktioner som är möjliga i olika ämnen. För egen del utgår jag från att inte några reduktioner kommer att göras på ett sådant sätt att de intentioner som ligger bakom tim- och kursplaner äventyras. Jag räknar med att närmare bedömningar i dessa frågor bäst görs lokalt och utifrån de aktuella förutsättningarna, såsom redan i dag kan ske inom ramen för den friare resursanvändningen. Ur denna kan tas resurstimmar för att undvika en timreduktion som i det enskilda fallet framstår som olämplig. För att en sådan lokal bedömning skall kunna bli möjlig, när nu reduktionsgraden ökar, behövs en *särskild återföringsresurs*. Denna kan då fungera som ett komplement till den nu för varje skola varierande reguljära förstärkningsresursen. Detta är enligt min mening nödvändigt främst med tanke på situationen i glesbygd.

Återföringsresursen bör anges i ett visst antal lärartimmar som kommuner och skolenheter kan tilldelas som extra resurstimmar, dvs. ett tillskott till de resurstimmar som finns enligt redan gällande regler.

Det totala antalet lärartimmar i återföringsresursen bör räknas fram med hänsyn till hur stor del av besparingen som bör återföras. Jag återkommer strax till detta. Det bör få ankomma på SÖ att fördela timmarna i återföringsresursen mellan länsskolnämnderna, vilka sedan i sin tur får fördela timmarna mellan de kommuner och skolenheter som är i särskilt behov av extra resurser.

Mina förslag bör genomföras fr.o.m. budgetåret 1984/85. Genom timreduktioner vid grupper upp t. o. m. 23 elever sparas ca 115 milj. kr. Av detta belopp bör ca 40 milj. kr. tas i anspråk i samband med en omprövning av ordningen med självstudietimmar eller s.k. lärarlösa lektioner på de teoretiska linjerna. Jag återkommer till detta i mina förslag till budgetpropositionen 1984. Av resterande indragna ca 75 milj. kr. bör 20% – ca 15 milj. kr. – ställas till lokal disposition som en återföringsresurs i anslutning till systemet med timreduktioner. 60 milj. kr. utgör därmed den direkta besparing som jag nu är beredd att förorda för gymnasieskolans del.

De två riksinternatskolorna och de fyra skolor som omfattas av privatskolförordningen (1967:270) anordnar utbildning enligt läroplan för gymnasieskolan. De får därvid statsbidrag enligt i huvudsak samma regler som gäller för gymnasieskolan. Mina förslag för gymnasieskolan om timreduktioner, lägre starttal för undervisning i vissa språk och extra resurstimmar

bör därför i princip gälla även motsvarande utbildning vid riksinternatskolorna och de fyra andra skolorna.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna mitt förslag om utbyggnad av systemet med timreduktioner,
2. godkänna mitt förslag om lägsta antal elever för att undervisning i vissa språk skall få starta,
3. godkänna mitt förslag om en särskild återföringsresurs i form av extra resurstimmar i anslutning till systemet med timreduktioner.

Högskola och forskning

[5] E 6. Utbildning för vårdyrken och E 7. Utbildning för undervisningsyrken

Allmänt

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) har i sin anslagsframställning lagt fram underlag för en tillämpning av huvudförslaget inom högskolan. UHÄ gör den bedömningen, att en allmän uttunning av verksamheten måste avvisas. Ämbetet anger två andra handlingslinjer, efter vilka nedskärningar skulle kunna genomföras. Den ena innebär att högskolans nuvarande struktur behålls och att besparingar genomförs i form av att dimensioneringen minskas på en rad utbildningslinjer. Den andra handlingslinjen utgår från att all verksamhet på en ort eller all verksamhet inom ett visst område vid en högskoleenhet läggs ned. UHÄ finner för sin del att ingen av handlingslinjerna kan renodlas men att ett nedskärningsprogram av anbefalld storlek måste innehålla betydande inslag av den senare metoden.

Jag delar UHÄ:s uppfattning att besparingar inom högskolan i detta sammanhang måste inriktas på att mer omfattande verksamheter på en ort begränsas eller helt läggs ned. Om man ser till de ekonomiska betingelser under vilka hela högskolan bäst skall kunna utvecklas i nuvarande statsfinansiella läge är denna handlingslinje enligt min mening inte bara försvarbar utan helt nödvändig.

Vad jag nu har sagt gäller metoden för de besparingar som måste göras också inom högskolan. Inom vilka områden minskningen skall göras måste avgöras i första hand utifrån långsiktiga bedömningar av utvecklingen på arbetsmarknaden inom de berörda områdena. Jag delar UHÄ:s bedömning att utbildningar inom det tekniska och naturvetenskapliga området bör undantas från kapacitetsminskningar. Däremot bör vissa utbildningar som i första hand leder till sysselsättning inom den offentliga sektorn komma i fråga för de minskningar som är aktuella. I det följande redovisar jag min bedömning av arbetsmarknaden för var och en av de utbildningslinjer som enligt mina förslag bör få ett minskat antal platser.

Vid min sammanvägning av arbetsmarknadsförhållanden och andra besparingsförutsättningar har jag stannat för att nu förorda förhållandevis kraftiga nedskärningar av utbildningskapaciteten för fyra allmänna utbildningslinjer, nämligen läkarlinjen, tandläkarlinjen, fritidspedagoglinjen och förskollärlinjen. Jag förordar vidare i enlighet med vad jag nyss har anfört att besparingarna genomförs på ett sådant sätt att berörda utbildningar läggs ned på vissa orter. Enligt min bedömning måste besparingarna genomföras med början budgetåret 1984/85. Jag räknar med att, om mina förslag i det följande godkänns, den sammanlagda besparingen uppgår till ca 70 milj. kr., fördelade över sex à sju budgetår. Beloppet gäller besparingar under utbildningsdepartementets huvudtitel; därtill kommer i fråga om läkarutbildningen sådana under socialdepartementets huvudtitel.

Inom såväl det medicinska som det odontologiska området finns det ett starkt samband mellan utbildning och forskning. Det är därför naturligt att också organisationen för forskning och forskarutbildning berörs av de förändringar jag föreslår för den grundläggande utbildningen.

Jag utgår från att sådana forskningsresurser som är helt knutna till den grundläggande utbildningen skall dras in. Därutöver anser jag det inte ändamålsenligt att på sikt bevara en statlig organisation för medicinsk resp. odontologisk forskning på de orter där jag föreslår att motsvarande grundutbildning avvecklas. Ett planeringsarbete bör därför inledas med sikte på att finna former för en successiv avveckling också av berörd forskning och forskarutbildning och för ett inordnande av den i annan befintlig organisation. I vissa fall kan det finnas samband med annan forskningsverksamhet vid samma högskoleenhet som gör det naturligt att åstadkomma en samordning med den. I övrigt bör i första hand övervägas en omfördelning av resurser inom det medicinska resp. det odontologiska området till andra berörda högskoleenheter, men det bör också vara möjligt att fördela om resurser från dessa områden till andra forskningsområden inom högskolan.

En utgångspunkt för de avvägningar som måste göras bör vara dels de insatser som berörda institutioner och forskargrupper i Malmö resp. Göteborg gjort och gör, dels de resurser inom motsvarande områden som redan finns på andra orter, dels slutligen de samlade behoven av förstärkningar inom olika fakulteter och ämnesområden.

Under alla förhållanden måste garantier skapas för att forskningsverksamhet som i dag är livaktig kan fortleva, om än i ändrad miljö, och inte måste avbrytas annat än som följd av naturlig avgång bland professorer och annan forskningsledande personal.

Jag har tidigare angivit att den sammanlagda besparingen under sex à sju budgetår blir ca 70 milj. kr. vid bifall till de förslag som jag strax kommer att redovisa mer i detalj. I fråga om medelsberäkningen för budgetåret 1984/85 avser jag att återkomma med förslag till regeringen i 1984 års budgetproposition.

Jag avser vidare att återkomma till regeringen med förslag att uppdra åt UHÄ att i samband med anslagsframställningen för budgetåret 1985/86 redovisa dels en plan för minskningen under olika anslag för hela avvecklingsperioden, dels ett underlag för ställningstaganden till hur de berörda forskningsresurserna skall inordnas i den samlade forskningsorganisationen i enlighet med vad jag anfört i det föregående.

Jag har samrått med statsrådet Sigurdsen i fråga om de förslag som rör utbildningen på läkar- och tandläkarlinjerna.

Läkarlinjen

Underlag för att bedöma läkarlinjens dimensionering har successivt presenterats för socialdepartementets hälso- och sjukvårdsberedning. Underlag för redovisningarna arbetas fram inom projektet Hälso- och sjukvården inför 90-talet (HS 90). Även Sveriges läkarförbund har publicerat prognoser rörande den framtida läkararbetsmarknaden. Antalet yrkesverksamma läkare har i det närmaste fördubblats under 1970-talet. Fram till år 2000 beräknas antalet läkare öka från 19 000 år 1980 till 33 300.

Prognoserna tyder på att ett läkaröverskott inom många specialiteter kan bli verklighet inom en snar framtid. Med anledning härav föreslog dåvarande regeringen att planeringsramen för läkarlinjen skulle minskas med 90 platser från 1026 till 936 platser budgetåret 1982/83. Riksdagen ansåg sig emellertid inte ha tillräckligt underlag för ett sådant beslut vid denna tidpunkt (prop 1981/82: 100. UbU 20, rskr 248). I ett delprojekt inom HS 90 avsåg man nämligen att våren 1983 presentera ytterligare prognoser vad gäller den långsiktiga efterfrågan på läkararbetskraft.

Mot bakgrund härav anförde jag i 1983 års budgetproposition att jag avsåg att till nästa riksmöte återkomma med en samlad prövning av läkarlinjens dimensionering. Dessvärre föreligger inte det ytterligare prognosmaterial från HS 90-arbetet som planerats föreligga vid denna tidpunkt. Jag vill stryka under att det krävs lång framförhållning när det gäller att bedöma dimensioneringen av läkarlinjen. Det tar minst sju och ett halvt år innan en ändrad utbildningsdimensionering ger effekt på arbetsmarknaden. Ett beslut om ändrat antal platser på läkarlinjen påverkar således tillgången på läkare först åren efter 1992.

Erfarenheterna visar att det är svårt att göra hållbara prognoser bl. a. på vårdområdet. Prognoserna är beroende dels av befolkningens faktiska behov av medicinsk vård, dels av landets totala ekonomiska utveckling och av vilket ekonomiskt utrymme sjukvårdshuvudmännen kommer att disponera för hälso- och sjukvården. Enligt min uppfattning måste åtgärder redan nu vidtas för att minska riskerna för ett läkaröverskott.

Mot denna bakgrund anser jag att det är motiverat att planeringsramen för läkarlinjen minskas med 90 platser budgetåret 1984/85.

UHÄ föreslår i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 att en

sådan minskning bör genomföras vid karolinska institutet i likhet med vad som föreslogs i 1982 års budgetproposition.

Enligt min mening gäller i frågan om valet av ort för en minskning i dag delvis andra förutsättningar än för två år sedan. Jag får här erinra om vad jag nyss har anfört om behovet av att få ut största möjliga spareffekt av aktuella kapacitetsminskningar. Detta uppnås genom att, där så är möjligt, hela verksamheten inom en utbildning på en ort läggs ned. Mot denna bakgrund förordar jag att antalet nybörjarplatser på läkarlinjen vid universitetet i Lund minskas med 90 platser – från 190 till 100 – fr. o. m. budgetåret 1984/85. Minskningen bör i princip genomföras så att den kliniska utbildningen vid Malmö Allmänna Sjukhus läggs ned. Enligt gällande läkarutbildningsavtal utgår till Malmö kommun ca 55 milj. kr. per år som ersättning för läkarutbildning och medicinsk forskning vid nämnda sjukhus. Mitt förslag syftar till att motsvarande ersättning inte längre skall utgå. Den närmare fördelningen av resurser på berörda sjukhus i Lund och Malmö bör dock kunna bli föremål för särskilda överläggningar mellan universitetet och de båda sjukvårdshuvudmännen. Därvid bör regionsjukvårdens speciella krav beaktas. Jag räknar med att resultatet av eventuella sådana överläggningar skall ingå som ett underlag för den avvecklingsplan som jag nyss har aviserat.

Jag är medveten om att ett förverkligande av det förslag som jag nu lägger fram bidrar till en mindre väl avvägd geografisk fördelning av den samlade utbildningskapaciteten på läkarlinjen. Jag vill därför redan nu klargöra att eventuella fortsatta minskningar av antalet platser på läkarlinjen enligt min mening bör koncentreras till mellan-Sverige.

Vid bifall till mina förslag rörande läkarutbildningen uppgår besparingen under utbildningsdepartementets huvudtitel avseende hela avvecklingsperioden till ca 20 milj. kr.

Tandläkarlinjen m. m.

Det framtida tandvårdsbehovet och dimensioneringen av tandvårdspersonal, främst tandläkare och tandhygienister, har utretts under de senaste åren.

Tandvårdspersonalutredningen lade fram sin slutrapport i juni 1979. Socialstyrelsen har därefter reviderat bedömningarna av den långsiktiga tillgången och efterfrågan på tandvårdspersonal med utgångspunkt i denna rapport. Våren 1982 presenterade 1978 års tandvårdsutredning sitt betänkande (SOU 1982: 4) Tandvården under 80-talet.

Ett överskott av tandläkare finns redan i nuläget. Effekterna härav kan märkas på arbetsmarknaden. Köerna till folktandvården har i dag i stort sett försvunnit. Med nuvarande prognostiserad efterfrågan på tandläkare inom folktandvården beräknas att 100–175 nylegitimerade tandläkare vid årsskiftet 1983–1984 inte kommer att kunna beredas anställning i folktandvården.

Riksdag och regering har, i takt med att prognosmaterialet om tillgång och efterfrågan på tandvårdspersonal presenterats, vidtagit åtgärder för att motverka ett överskott på tandläkare. I Stockholm minskades utbildningskapaciteten på tandläkarlinjen med 100 platser genom riksdagens beslut år 1979 om nedläggning av karolinska institutets enhet vid Holländargatan. Samtidigt beslutades om en uppbyggnad av tandläkarutbildningen i Umeå med sikte på 100 nybörjarplatser per år. Planeringsramen för tandläkarlinjen minskades vidare budgetåret 1982/83 från 420 platser till 380 platser genom att antalet nybörjarplatser i Malmö minskades till 60 platser. Samtidigt markerades att en utbyggnad från 80 platser till de planerade 100 vid universitetet i Umeå skulle anstå tills en samlad bedömning av tandläkarutbildningens dimensionering med anledning av tandvårdsutredningens förslag kunde göras.

UHÄ föreslår i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 att planeringsramen för tandläkarlinjen minskas. Ämbetet utgår i sina förslag från att odontologisk grundutbildning och forskning även fortsättningsvis skall bedrivas vid fyra högskoleenheter. Ämbetet menar att de samhällsekonomiska konsekvenserna av en total nedläggning av hela verksamheten på området vid en högskoleenhet kräver en mer ingående analys än vad man har kunnat presentera i detta sammanhang, även om en sådan nedläggning teoretiskt medför en större ekonomisk besparing.

Mot bakgrund härav förordar UHÄ att kapacitetsminskningen sprids på flera enheter. Ämbetet föreslår för budgetåret 1984/85 tre olika alternativ för en sådan minskning. I första hand förordas att en kapacitetsminskning görs vid universitetet i Göteborg – med 40 alternativt 60 nybörjarplatser. Därutöver aktualiserar UHÄ en minskning vid universitetet i Umeå med 20 platser.

Samtliga remissinstanser har i yttranden över 1978 års tandvårdsutrednings förslag förordat att antalet platser på tandläkarlinjen minskas. Av yttrandena framgår vidare att flera landstingskommuner genom ett effektivt utnyttjande av de samlade resurserna kan ge en god tandhälsa med endast marginella utbyggnader av tandvården. Statsrådet Sigurdson avser att föreslå regeringen att senare under detta riksmöte lägga fram en proposition om den framtida tandvården i Sverige.

Tandhälsan har blivit bättre, särskilt hos barn och ungdom. Fortfarande finns dock otillfredsställda tandvårdsbehov t.ex. hos handikappade och äldre. Mot bakgrund av dagens samhällsekonomiska läge bör dessa behov tillgodoses genom en omfördelning av tillgängliga resurser. Det är därför naturligt att nu aktualisera en minskning av de samlade resurserna för tandläkarutbildning. På längre sikt kan man inte heller räkna med att tandvården kommer att få ta i anspråk en större del av samhällsresurserna än f. n.

Den rådande arbetsmarknadssituationen och prognosmaterialet i fråga om den framtida efterfrågan på tandläkare har övertygat mig om att antalet

utbildningsplatser måste minskas kraftigare än vad UHÄ föreslår. Med hänsyn till vad jag tidigare har anfört aktualiseras därmed i första hand nedläggning av utbildningen på en av de fyra berörda orterna.

Vid bedömningen av på vilken ort tandläkarutbildningen bör läggas ner har jag utgått från kravet på en god geografisk balans av fördelningen av de samlade resurserna samt från omfattningen av den nödvändiga kapacitetsminskningen. Jag förordar mot denna bakgrund att tandläkarutbildningen vid universitetet i Göteborg avvecklas fr. o. m. budgetåret 1984/85. Som en följd av detta kommer också den statliga tandsköterskeutbildning som f. n. bedrivs i anslutning till denna tandläkarutbildning att avvecklas.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att riksdagen vid 1978/79 års riksmöte har beslutat att den tandvård som staten bedriver i anslutning till odontologisk utbildning och forskning skall föras över till kommunalt/landstingskommunalt huvudmannaskap (prop. 1978/79: 41. UbU 23, rskr 205). Som en följd av detta beslut har regeringen år 1979 uppdragit åt statens förhandlingsnämnd att förhandla i denna fråga, bl. a. om inordnande av specialistutbildningen för tandläkare i folktandvårdsorganisationen.

Planeringsramen för tandläkarlinjen minskas enligt mitt förslag med 120 platser till 260 platser (Stockholm 120, Malmö 60, Umeå 80) budgetåret 1984/85. Denna dimensionering innebär enligt socialstyrelsens prognoser att antalet yrkesverksamma tandläkare kommer att bli ca 400 fler år 2000 jämfört med år 1985.

Jag förordar vidare att den planerade utbyggnaden med ytterligare 20 platser vid universitetet i Umeå – från 80 till 100 – inte förverkligas. Planeringen i Umeå bör inriktas på att finna ett lämpligt alternativt utnyttjande av de disponibla lokalerna.

Vid bifall till mina förslag rörande tandläkarutbildningen uppgår besparingen avseende hela avvecklingsperioden till ca 30 milj. kr.

Förskollärrar- och fritidspedagoglinjerna

Jag övergår nu till att behandla högskoleutbildning inom barnomsorgsområdet.

Planeringsramarna är innevarande budgetår för fritidspedagoglinjen 1078 och för förskollärrarlinjen 3492 nybörjarplatser. Ramarna har sänkts de senaste åren. Budgetåret 1981/82 var antalet nybörjarplatser på fritidspedagoglinjen 1302 och på förskollärrarlinjen 4614.

UHÄ föreslår för budgetåret 1984/85 en minskning med 12 platser på fritidspedagoglinjen. För förskollärrarlinjen föreslås en minskning med 240 platser fördelad på åtta av de 19 högskoleenheter utbildningen bedrivs vid.

Såväl i fritidspedagogkåren som i förskollärarkåren har de senaste åren uppstått en betydande arbetslöshet. Vid det senaste mätillfället, i juli 1983, var drygt 700 fritidspedagoger och drygt 3 100 förskollärare anmälda som kvarstående sökande vid månadens slut. Enligt min mening motiverar

också den utveckling som kan förutses på arbetsmarknaden att planeringsramarna minskas med fler platser än vad UHÄ föreslår.

Vissa högskoleenheter har de senaste åren prövat en ökad samverkan mellan barnomsorgs- och klasslärarutbildningarna. Jag anser att det är angeläget att sådana strävanden kan fortsätta och utvecklas ytterligare. Minskningen av planeringsramarna för barnomsorgsutbildningarna bör därför i första hand göras vid enheter där klasslärarutbildning inte finns. Jag erinrar också om vad jag tidigare har anfört om skälen för att förverkliga minskningen genom en avveckling av utbildningarna i fråga på vissa orter.

Mot denna bakgrund förordar jag att fritidspedagog- och förskollärlinjerna vid dels universitetet i Uppsala, dels högskolan i Borås avvecklas fr. o. m. den 1 juli 1984. Dessutom förordar jag att utbildningen av förskollärare i Visby, vilken anordnas av högskolan för lärarutbildning i Stockholm, läggs ner. Planeringsramarna minskas därmed enligt mina förslag för fritidspedagoglinjen med 120 platser – 90 i Uppsala och 30 i Borås – och för förskollärlärlinjen med 354 platser – 174 i Uppsala, 120 i Borås och 60 i Visby. Jag beräknar besparingen avseende hela avvecklingsperioden till ca 20 milj. kr.

Med hänvisning till vad jag har anfört under anslagen E 6. Utbildning för vårdyrken och E 7. Utbildning för undervisningsyrken hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har förordat i fråga om minskningar av planeringsramar för läkar-, tandläkar-, förskollärar- och fritidspedagoglinjerna.

F. Vuxenutbildning

[6] F 1. Sveriges Utbildningsradio Aktiebolag

Jag erinrar här om vad statsrådet Göransson anfört i det föregående om besparingar på Sveriges Radios område med särskild inriktning på Utbildningsradions verksamhet.

[7] F 4. Bidrag till kommunal vuxenutbildning m. m.

För kommunal vuxenutbildning (komvux) utgår f. n. ett schablontillägg till kommun som anordnar sådan utbildning. Schablontillägget utgår för kostnader inom komvux för stödundervisning, studiehandledning, studie- och yrkesorientering samt kostnader som kommunen finner skäl att åta sig för annan studie- och yrkesorientering för vuxna. Till grund för beräkningen av schablontillägget ligger det högsta antalet lektioner enligt timplanerna för de kurser som kommunen faktiskt anordnat. Schablontilläggets storlek beräknas utifrån en viss procent av timarvodet enligt en viss

beteckning, en viss arvodesgrupp och en viss ålderstilläggsklass. Denna procentsats är nu för grundskolan 25, för gymnasieskolkurser i allmänna ämnen 13, för särskilda yrkesinriktade kurser 13 samt för grundutbildning för vuxna 15. Även arvodesgrupper och ålderstilläggsklasser varierar.

En minskning av statens utgifter för komvux bör kunna göras genom att samma procentsats och arvodesbelopp används vid beräkning av schablonstilläggets storlek för kurser på de olika nivåerna. Detta får också ses som ett led i förenklingen av statsbidragssystemet för komvux. Schablonstillägget är en totalresurs som kommunerna kan använda helt fritt efter lokala behov inom ramen för angivna ändamål. Jag föreslår mot denna bakgrund att schablonstilläggets storlek för samtliga kurser i komvux fr. o. m. den 1 juli 1984 fastställs till 15 % av ett timaravode som motsvarar det som nu utgår för grundskolkurser. Härigenom uppkommer en utgiftsminskning på ca 10 milj. kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag här har förordat om schablonstilläggets storlek.

[8] F 7. Bidrag till driften av folkhögskolor m. m.

Statsbidraget till folkhögskolor, som innevarande budgetår uppgår till ca 405 milj. kr., består till ca 94 % av ett allmänt bidrag.

En minskning av statens utgifter för folkhögskolan bör enligt min mening kunna göras genom förändringar i det allmänna bidraget. Huvuddelen av detta utgår i form av ett schablonbidrag som beräknas utifrån följande formel: antalet elevveckor x koefficienten 0,0037 x lärarlön inkl. sociala avgifter enligt lönegrad L 12:4. Genom att sänka koefficienten 0,0037 till 0,0036, dvs. med ca 2,7 %, når man en utgiftsminskning på ca 10,5 milj. kr. jämfört med vad som budgeterats för innevarande budgetår. Samma resultat skulle kunna nås genom att minska den totala undervisningsvolymen med samma procentsats, något som skulle reducera antalet statsbidragsberättigade elevveckor med ca 19 000. Jag finner det dock angeläget att folkhögskolans totala undervisningsvolym inte minskas jämfört med vad som lagts fast för innevarande budgetår, dvs. totalt 700 000 bidragsberättigade elevveckor. Jag förordar mot denna bakgrund en minskning av koefficienten till 0,0036 fr. o. m. den 1 juli 1984. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad min företrädare anförde beträffande möjligheten för skolans styrelse att på lämpligaste sätt disponera bidraget (prop. 1981/82: 100 bil. 12 s. 585, UbU 12, rskr 191). Jag avser att i anslutning här till föreslå regeringen att de nuvarande bestämmelserna i folkhögskoleförordningen (1977: 551) om en lärartäthet av i genomsnitt 2,15 lärartimmar per elevvecka ändras fr. o. m. den 1 juli 1984, så att lärartätheten inte skall behöva uppgå till mer än 2,10 lärartimmar per elevvecka. Motsvarande förändring

bör göras vid omräkning av tjänstgöringstimmar i studiecirkelarbete till ellevveckor enligt 84 § folkhögskoleförordningen (1977: 551).

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag här har förordat om schablonbidraget till folkhögskolor.

G. STUDIESTÖD

[9] G 3. Studiehjälp m. m.

Från detta anslag utgår bl.a. studiehjälp i form av återbetalningspliktiga studiemedel. Studiehjälpsberättigade elever som fyllt 18 år kan få återbetalningspliktiga studiemedel med ett belopp som tillsammans med studiebidrag och eventuella andra förmåner motsvarar studiemedlen för högskolestuderande. Villkoret för att få studiemedel i denna omfattning är att den studerande har brutit sambandet med föräldrarnas ekonomi och stadigvarande har annan bostad än föräldrarna eller att den studerande är gift. Uppgifterna skall för ogifta studerande styrkas av föräldrarna. I dessa fall beaktas endast den studerandes egna ekonomiska förhållanden vid bedömningen av behovet av återbetalningspliktiga studiemedel.

Jag föreslår nu avsevärda inskränkningar av möjligheterna att få återbetalningspliktiga studiemedel utan prövning mot föräldraekonomin. Jag är medveten om att detta kan kritiseras från principiella utgångspunkter. Möjligheterna att inom studiehjälpssystemet få studiemedel prövade endast mot egen inkomst och förmögenhet infördes för att möjliggöra att myndiga ungdomar själva skulle kunna finansiera sina gymnasiala studier oberoende av sina föräldrars ekonomi. Principiellt finns det fortfarande skäl för en sådan ordning. Samtidigt vill jag emellertid framhålla att reformen innebar att man gjorde avsteg från principen att ungdomar i största möjliga omfattning bör kunna genomföra så grundläggande utbildning som gymnasiala studier utan skuldsättning. Enligt min mening talar flera skäl för att denna princip bör tillmätas större betydelse i det arbetsmarknads-läge som nu råder. Enligt föräldrabalken har föräldrarna formellt och i de allra flesta fall också reellt försörjaransvar mot gymnasiestuderande i de aktuella åldrarna. Effekten av nuvarande system kan bli att man stimulerar studerande att bryta med föräldraekonomin och bilda egna hushåll.

Mitt förslag innebär att särbehandlingen upphör när det gäller sådana studerande i åldern 18–20 år som önskar bli betraktade som fristående från föräldrarna i ekonomiskt avseende och som flyttat hemifrån. Jag förordar således att behovet av studiemedel fr.o.m. den 1 juli 1984 regelmässigt skall prövas mot föräldrarnas ekonomi. Den högsta lånesumman blir – liksom hittills då det gäller återbetalningspliktiga studiemedel prövad mot föräldraekonomin för denna åldersgrupp – 10 000 kr./år. Högre belopp bör

liksom hittills kunna utgå om den studerande har vårdnad om barn eller är underhållsskyldig mot barn eller om synnerliga skäl föreligger.

Endast om förhållandena i föräldrahemmet är sådana att en brytning med föräldraekonomin av särskilda skäl är nödvändig, bör den studerandes behov av återbetalningspliktiga studiemedel kunna prövas utan hänsyn till föräldrarnas ekonomi då det gäller elever i åldern 18–20 år. Sådana särskilda skäl kan t. ex. vara sociala förhållanden i hemmet som innebär svåra belastningar på familjerelationerna eller det förhållandet att den studerande under en längre period förvärvat arbetat och haft egen bostad. Som ett särskilt skäl bör övergångsvis också kunna räknas det faktum att den studerande uppbär återbetalningspliktiga studiemedel prövade mot egen ekonomi enligt de regler som nu gäller. Detta bör dock inte gälla för studerande som beviljas sådana studiemedel för första gången för vårterminen 1984. Studiemedel bör kunna utgå med högst ett belopp som tillsammans med studiebidrag och eventuella andra förmåner motsvarar studiemedel för högskolestuderande. I de fall den studerande är gift skall makens/makans ekonomiska förhållanden beaktas i den omfattning jag senare denna dag kommer att föreslå för studiemedel. Då det gäller gifta studerande över 18 år kommer mina förslag således att innebära att makens/makans ekonomi i likhet med i dag beaktas vad gäller rätten för den studerande att uppbära tilläggen enligt gällande regler i 3 kap. studiestödslagen (1973:349) och 3 kap. studiestödsförordningen (1973:418). Därutöver kommer hänsyn till makens/makans ekonomi även att tas då det gäller behovet av återbetalningspliktiga studiemedel i enlighet med de förslag jag i dag lämnar för studiemedel enligt 4 kap. studiestödslagen och 4 kap. studiestödsförordningen.

De åtgärder jag här har föreslagit beräknas innebära en minskad belastning av statsbudgeten med ca 100 milj. kr. för budgetåret 1984/85. Jag avser att senare återkomma med förslag som innebär att ca 50 milj. kr. av dessa medel tas i anspråk för ökade selektiva insatser i studiehjälpssystemet.

Studiehjälp utgår också bl. a. i form av inkomstprövat tillägg till studerande som fyllt 17 år. Tillägget kan ses som en fortsättning på det statliga bostadsbidraget och är samordnat med detta då det gäller månadsbelopp och reduktionsregler.

Chefen för bostadsdepartementet kommer senare denna dag att förestå att det statliga bostadsbidraget fr. o. m. den 1 april 1984 höjs med 300 kr. per år, vilket innebär att det kommer att utgå med högst 265 kr. per barn och månad. För att samordningen mellan det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpen och det statliga bostadsbidraget skall kunna bibehållas i avvaktan på de eventuella förändringar av de selektiva inslagen i studiehjälpen som jag nyss har aviserat, föreslår jag att tillägget vid samma tidpunkt höjs till samma högsta månadsbelopp. Vidare föreslår jag att den nedre gränsen för rätt till oreducerat tillägg för ensamstående föräldrar

höjs från 33 000 kr. per år till 35 000 kr. per år och för makar från 41 000 kr. per år till 43 000 kr. per år. Jag föreslår också att den gräns där en högre reduktionstakt av tillägget inträder höjs från 62 000 kr. per år till 65 000 kr. per år. Kostnaderna för dessa ändringar beräknar jag för innevarande budgetår till ca 1 milj. kr. Jag beräknar att dessa kostnader kan täckas inom ramen för det anslag som har upptagits för Studiehjälp m. m. i 1983 års budgetproposition.

Det förslag jag nu lagt fram om ändrade regler för återbetalningspliktiga studiemedel för 18–20-åringar kräver ändringar i 3 kap. 12 § studiestödslagen (1973:349). Förslaget bör träda i kraft den 1 juli 1984. Förslaget om höjning av det inkomstprövade tillägget kräver ändring av 3 kap. 10 § studiestödslagen. Förslaget bör som jag nämnt träda i kraft den 1 april 1984. Jag återkommer med förslag till ändring i studiestödslagen under avsnittet Studiemedel m. m.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har förordat om inkomstgränser för det inkomstprövade tillägget.

[13] G 4. Studiemedel m. m.

Förändring i beräkning av studiemedel

Studiemedel för högskolestuderande och för äldre elever i andra skolformer består av studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel. Återbetalningspliktiga studiemedel återfinns också i studiehjälpssystemet och i vuxenstudiestöden. Studiemedel beviljas med högst 7,89 % av basbeloppet för en heltidsstuderande under en studieperiod om femton dagar. För ett niomånaders läsår blir det sammantaget 142 % av basbeloppet för en heltidsstuderande och 71 % för en deltidstuderande. Studiemedlens totalbelopp är således uttryckt i procent av basbeloppet, vilket också gäller övriga belopp på beviljningssidan, liksom alla inkomst- och avgiftsgränser såväl på beviljningssidan som på återbetalningssidan. De återbetalningspliktiga studiemedlen är räntefria men räknas upp med ett s. k. reglerings-tal varje år såvida detta tal är lägre än konsumentprisindex. Regleringstalet, som höjdes den 1 januari 1980, är f. n. 4,2 %. Närmare bestämmelser återfinns i studiestödslagen (1973:349) och i studiestödsförordningen (1973:418).

Efter förslag i prop. 1982/83: 55 om upphävande av beslutet om karens-dagar m. m. infördes den 1 januari 1983 ett särskilt tilläggsbelopp till basbeloppet, avsett att tillämpas i fråga om studiemedel som beräknades med ledning av basbeloppet för år 1983. De närmare bestämmelserna togs in i en särskild lag, Lag om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av studiemedel (1982:1243).

Chefen för socialdepartementet har tidigare i dag föreslagit nya regler för beräkning av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Samtidigt

föreslås att lagen om tilläggsbelopp för pensionsförmåner m. m. upphävs. Som en följd av dessa förändringar bör även lagen om tilläggsbelopp för beräkning av studiemedel upphävas. Således bör studiemedlen fortsättningsvis beräknas enbart med utgångspunkt i basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

För att kompensera studiemedelstagarna för borttagandet av tilläggsbeloppet föreslår jag en höjning av studiemedlens totalbelopp från 142 till 143,5 % av basbeloppet eller till 7,97 % för en studieperiod om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidsstuderande. Den föreslagna höjningen bör gälla under första halvåret 1984. Jag återkommer i det följande till vad som bör gälla för tiden därefter. Nu nämnda förslag kräver övergångsvis ändringar i 4 kap. 13 och 24 §§ studiestödslagen (1973: 349).

Reformer genom omprioriteringar inom studiemedelsområdet

Studiemedlen består av studiebidrag, återbetalningspliktiga studiemedel samt i vissa fall resekostnadsersättning. De som har barn under 16 år kan få ett barntillägg som i sin helhet är återbetalningspliktigt. Studerande som har inkomst eller förmögenhet som överstiger vissa beloppsgränser, s. k. fribelopp, får ett reducerat studiemedelsbelopp. För gifta eller sammanboende personer tas inte hänsyn till makes/sammanboendes ekonomi. Någon prövning görs inte heller med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förhållanden.

Vid heltidsstudier om nio månader utgör i dag studiemedlen exkl. barntillägg och resekostnadsersättning högst 27 978 kr., varav 25 800 kr. består av återbetalningspliktiga studiemedel och 2 178 kr. av ett bidrag.

Studiemedlen utgör ofta en studerandes enda eller huvudsakliga inkomstkälla. Avsikten är att studiemedlen för studerande som saknar egen förmögenhet eller inkomst skall möjliggöra studier på heltid. Genom anknytningen till basbeloppet har de studerande garanterats en kompensation för prisutvecklingen. Däremot har de inte fått del av den standardstegring som onekligen har ägt rum sedan studiemedelssystemet infördes vid mitten av 1960-talet.

Under senare år har studieavbrotten ökat i omfattning och genomströmningstakten vid universitet och högskolor har sjunkit. Dessutom pekar resultat från olika undersökningar på en ökad social selektion vad gäller rekryteringen till högre utbildning. Studiemedelsbeloppets storlek kan enligt min mening till stor del förklara dessa negativa effekter. Centrala studiestödsnämnden har i sin anslagsframställning inför budgetåret 1984/85 föreslagit att studiemedlen skall höjas till 145 % av basbeloppet. Jag anser det i detta läge vara synnerligen angeläget att söka skapa utrymme för en rejäl höjning av studiemedlen. Med hänsyn till det statsfinansiella läget är det emellertid inte möjligt att göra detta på annat sätt än genom omprioriteringar.

För att skapa utrymme för en höjning av studiemedlen föreslår jag följande besparingar, nämligen dels ett återinförande av behovsprövningen i förhållande till makes/makas inkomst och förmögenhet vid beviljning av studiemedel, dels ett borttagande av bidragsdelen i studiemedlen.

Då studiemedelssystemet infördes vid mitten av 1960-talet innefattade behovsprövningsreglerna att hänsyn skulle tas till makes/makas ekonomiska förhållanden. Den s. k. makeprövningen avskaffades helt fr. o. m. budgetåret 1980/81 (prop. 1979/80: 100 bil. 12. SfU 12. rskr 199). I en socialdemokratisk partimotion yrkades avslag på förslaget. I motionen anfördes bl. a. att förslaget var till fördel bara för en mycket begränsad studerande-grupp. Även om jämställdhetsskäl kunde anföras till förmån för förslaget måste man enligt motionen ta hänsyn till att det lades fram i en budget som innebar flera försämringar för dem med väsentligt sämre villkor än den grupp det här var fråga om.

Jag anser att motsvarande argument gäller i dag. När regeringen nu lägger fram förslag om betydande besparingar över hela statsbudgetens område och när ett obestriddigt behov föreligger av att höja studiemedelsbeloppet för de allra flesta studerande, så kan man inte bortse från att den vars make har en god inkomst och en viss förmögenhet faktiskt har en gynnsammare ekonomisk situation än den studerande i allmänhet. Jag föreslår således att behovsprövning mot makes/makas ekonomi återinförs vid beviljande av studiemedel.

Behovsprövningen bör utformas på följande sätt. Studiemedlen för en termin bör reduceras med 40% av den del av *makes/makas inkomst* som överstiger två basbelopp under ett kalenderhalvår. Denna s. k. fribeloppsgräns om två basbelopp bör höjas med ett halvt basbelopp för varje barn som har rätt till barnbidrag, förlängt barnbidrag eller studiehjälp under förutsättning att barnet tillhör föräldrarnas ekonomi. Mitt förslag innebär att studiemedlen börjar reduceras vid en årsinkomst av ca 80 000 kr. hos maken om makarna inte har barn som uppfyller de ovan nämnda kraven och vid ca 100 000 kr. om makarna har ett barn som uppfyller kraven. Om inkomsten överstiger ca 150 000 kr. resp. 170 000 kr. utgår inga studiemedel alls. Samma reduceringsregler bör gälla såväl hel- som deltidsstuderande.

Hänsynstagande till *makes/makas förmögenhet* bör göras på så sätt att studiemedlen för en termin bör reduceras med 20% av den del av makarnas sammanlagda förmögenhet som överstiger nio basbelopp.

Det är skäligt att den som har bedrivit studier enligt nu rådande regler får tillfälle att övergångsvis under läsåren 1984/85 och 1985/86, fortsätta dem utan makeprövning. Studierna måste dock ha påbörjats senast höstterminen 1983. För dem som bedriver studier även efter utgången av vårterminen 1986 bör dispens kunna medges i vissa fall.

Besparingen kommer enligt mitt förslag att nå full effekt först under budgetåret 1986/87 och beräknas då uppgå till ca 90 milj. kr. i minskat

utflöde av studiemedel. För budgetåren 1984/85 och 1985/86 beräknar jag besparingen till 40 milj. kr. resp. 60 milj. kr.

I ett läge när bidraget uppgår till mindre än 8 % av det totala studiemedelsbeloppet är det knappast möjligt att hävda att det har den rekryteringsstimulerande effekt som ursprungligen avsågs. Jag föreslår därför att studiebidraget tas bort och att studiemedlen i sin helhet blir återbetalningspliktiga fr. o. m. höstterminen 1984.

Enligt de beräkningar som centrala studiestödsnämnden har gjort för budgetåret 1984/85 skulle statens kostnader för studiebidrag komma att uppgå till drygt 300 milj. kr. Genom att bidragsdelen omvandlas till återbetalningspliktiga studiemedel kan statens utgifter redan nämnda budgetår minskas med ca 25 milj. kr. på grund av att vissa studerande endast utnyttjar bidragsdelen. Av de återstående ca 275 milj. kr. kommer en större del på sikt att återbetalas till statskassan.

De förändringar av studiemedlens konstruktion som jag har föreslagit kräver vissa ändringar i studiestödslagen. Jag tar i det följande upp förslag till sådana ändringar. Dock vill jag redan nu anmäla att den föreslagna ändringen av studiemedlens konstruktion kan komma att medföra behov av ytterligare tekniska ändringar i studiestödslagen. Jag avser att i så fall återkomma med förslag till sådana ändringar.

Genom att införa prövning mot makes/makas inkomst och förmögenhet vid beviljning av studiemedel samt genom att omvandla studiebidraget till återbetalningspliktiga studiemedel får man ett tillräckligt stort reformutrymme för att höja studiemedlen. Jag föreslår nu en uppräknig av studiemedlens totalbelopp till 148 % av basbeloppet fr. o. m. budgetåret 1984/85. Denna höjning motsvarar 8,22 % av basbeloppet för en studieperiod om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidstuderande. Mitt förslag leder till att studiemedlen ökar med ca 1 200 kr. per läsår. Därutöver höjs studiemedelsbeloppet med ungefär lika mycket på grund av ändrat basbelopp.

De förslag jag nu lagt fram om ett återinförande av prövning mot makes/makas inkomst och förmögenhet vid beviljning av studiemedel, om ett borttagande av studiebidragsdelen i studiemedlen och om höjning av studiemedlens totalbelopp kräver dels att 4 kap. 24 § studiestödslagen (1973: 349) upphävs, dels att 1 kap. 3 § och 4 kap. 12, 13, 17, 19, 21, 25, 41 och 42 §§ studiestödslagen ändras, dels att två nya paragrafer, 4 kap. 38 och 39 §§, förs in i lagen. Förändringarna i beräkningen av studiemedel kräver som jag nämnde att lagen (1982: 1243) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av studiemedel upphävs. Under tiden den 1 januari – den 1 juli 1984 bör, som jag också har föreslagit tidigare, studiemedlen utgå med 143,5 % av basbeloppet. Detta kräver övergångsvis ändringar i 4 kap. 13 och 24 §§ studiestödslagen. Av lagtekniska skäl bör ändringarna av dessa paragrafer träda i kraft den 1 januari 1984.

Jag vill erinra om att jag under anslaget Studiehjälp lagt fram förslag om

vissa ändrade regler som kräver att 3 kap. 10 och 12 §§ Studiestödslagen ändras.

Ett förslag till lag om upphävande av lagen (1982: 1243) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av studiemedel och ett förslag till ändringar i studiestödslagen har upprättats inom utbildningsdepartementet och bör fogas till detta protokoll som *bilaga 6.1*.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om upphävande av lagen (1982: 1243) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av studiemedel,
2. lag om ändring i studiestödslagen (1973: 349).

Vissa konsekvenser av mina förslag på studiestödsområdet

De förslag som jag här har lagt fram innebär betydande administrativa förändringar. Jag räknar därför med att en del personella och systemmässiga insatser måste göras, i första hand vid centrala studiestödsnämnden och att ekonomiska resurser härför måste ställas till myndighetens förfogande. Jag avser att senare återkomma till denna fråga. Förslagen kan också ge mig anledning att återkomma med vissa preciseringar i budgetpropositionen.

1. Förslag till**Lag om upphävande av lagen (1982: 1243) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av studiemedel**

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 1243) om tilläggsbelopp till basbeloppet vid beräkning av studiemedel skall upphöra att gälla vid utgången av år 1983.

Den upphävda lagen skall dock fortfarande tillämpas när beslut fattas om studiemedel som avser tid före upphörandet.

2. Förslag till**Lag om ändring i studiestödslagen (1973: 349)**

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1973: 349)¹

dels att 4 kap. 24 § skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 §, 3 kap. 10 och 12 §§ samt 4 kap. 13, 17, 19, 21, 25, 41 och 42 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 4 kap. 38 och 39 §§, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**1 kap.**3 §*

Studiemedel består av *studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel samt resekostnadsersättning.*

Studiemedel består av återbetalningspliktiga studiemedel och resekostnadsersättning.

*3 kap.**10 §²*

Inkomstprövat tillägg utgår med högst 240 kronor i månaden.

Inkomstprövat tillägg utgår med högst 265 kronor i månaden.

Närmare bestämmelser om inkomstprövat tillägg meddelas av regeringen.

12 §³

Återbetalningspliktiga studiemedel kan beviljas studerande som är i behov av studiehjälp utöver dem som han fått med stöd av övriga bestämmelser om studiehjälp.

Vid bedömandet av behovet av

Vid bedömandet av behovet av

¹ Lagen omtryckt 1981: 579.

Senaste lydelse av 4 kap. 24 § 1982: 266.

² Senaste lydelse 1982: 345.

³ Senaste lydelse 1982: 266.

Nuvarande lydelse

återbetalningspliktiga studiemedel skall beaktas

1. den studerandes och hans föräldrars ekonomiska förhållanden till och med den månad under vilken den studerande fyller 18 år.

2. den studerandes och hans föräldrars ekonomiska förhållanden från och med månaden efter den under vilken han fyller 18 år, om han inte har brutit sambandet med föräldraekonomin.

3. den studerandes ekonomiska förhållanden från och med månaden efter den under vilken han fyller 18 år, om han brutit sambandet med föräldraekonomin enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

För studerande som avses i andra stycket 1 och 2 och som är gift beaktas hans makes ekonomiska förhållanden i stället för hans föräldrars.

Föreslagen lydelse

återbetalningspliktiga studiemedel skall för studerande som är ogift den studerandes och hans föräldrars ekonomiska förhållanden beaktas.

Om det föreligger särskilda skäl och den studerande har brutit sambandet med föräldraekonomin, får dock, från och med månaden efter den under vilken den studerande fyller 18 år, hänsyn tas enbart till den studerandes ekonomiska förhållanden.

Vid bedömandet av behovet av återbetalningspliktiga studiemedel skall för studerande som är gift den studerandes och hans makes ekonomiska förhållanden beaktas. Närmare bestämmelser härom skall meddelas av regeringen.

4 kap.

13 §⁴

Studiemedel utgår med 7,89 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod för vilken den studerande har rätt till studiemedel. Tidsperioden skall omfatta för heltidsstuderande 15 och för deltidssstuderande 30 dagar.

Vad som sägs i första stycket gäller endast om ej annat följer av 14, 16, 17, 19, 22 eller 25 §.

17 §

Utöver vad som följer av 16 § minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till heltidsstuderande för varje hel, sam-

Studiemedel utgår med 8,22 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod för vilken den studerande har rätt till studiemedel. Tidsperioden skall omfatta för heltidsstuderande 15 och för deltidssstuderande 30 dagar.

Utöver vad som följer av 16 § minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till heltidsstuderande för varje hel, sam-

⁴ Senaste lydelse 1982: 266.

Nuvarande lydelse

manhängande tidsperiod om 15 dagar med en fyrtiofemtedel av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet.

Föreslagen lydelse

manhängande tidsperiod om 15 dagar med

1. en fyrtiofemtedel av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet, eller

2. om den studerande är gift och lever tillsammans med maken, en fyrtiofemtedel av den del av makarnas sammanlagda förmögenhet som överstiger nio gånger basbeloppet.

Om den studerande är gift och lever tillsammans med maken, minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar dessutom med två fyrtiofemtedelar av den del av makens inkomst under kalenderhalvåret som överstiger två basbelopp (fribeloppsgränsen).

Om den studerande har vårdnaden om barn under 16 år höjs fribeloppsgränsen med ett halvt basbelopp för varje barn och kalenderhalvår. Med sådana barn skall jämiställas barn som stadigvarande sammanbor med den studerande och som fyllt 16 år samt bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt 2 kap. eller studiehjälp enligt 3 kap.

Om den studerande är gift men inte lever tillsammans med maken, tillämpas första stycket 2 samt andra och tredje styckena i den mån detta följer av bestämmelser som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

19 §⁵

För deltidstudier minskas det belopp som utgår för ett kalenderhalvår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med en niondel av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger nedan, för skilda perioder angivna delar av basbeloppet, nämligen

⁵ Senaste lydelse 1983: 272.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Antal hela, sammanhängande tidsperioder om 30 dagar för vilka studiemedel skall utgå under kalenderhalvåret

1
2
3
4
lägst 5

Del av basbeloppet

160 procent
150 procent
140 procent
130 procent
120 procent

Utöver vad som följer av första stycket minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till deltidss studerande för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med två fyrtiofemtedelar av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet.

Utöver vad som följer av första stycket minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till deltidss studerande för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med

1. två fyrtiofemtedelar av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet, eller

2. om den studerande är gift och lever tillsammans med maken, två fyrtiofemtedelar av den del av makarnas sammanlagda förmögenhet som överstiger nio gånger basbeloppet.

Om den studerande är gift och lever tillsammans med maken, minskas det belopp som utgår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med fyra fyrtiofemtedelar av den del av makens inkomst under kalenderhalvåret som överstiger två basbelopp (fri-beloppsgränsen).

Om den studerande har vårdnaden om barn under 16 år höjs fribeloppsgränsen med ett halvt basbelopp per barn och kalenderhalvår. Med sådana barn skall jämiställas barn som stadigvarande sammanbor med den studerande och som fyllt 16 år samt bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt 2 kap. eller studiehjälp enligt 3 kap.

Om den studerande är gift men inte lever tillsammans med maken, tillämpas första stycket 2 samt andra och tredje styckena i den mån detta följer av bestämmelse som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Som den studerandes inkomst under kalenderhalvåret enligt 16 och 19 §§ räknas den inkomst som han kan antagas komma att åtnjuta under kalenderhalvåret. Värde av naturaförmåner fastställs av regeringen. *Doktorandstipendium*, statligt eller statskommunalt bostadsbidrag, allmänt barnbidrag och annat studiestöd enligt denna lag än timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag räknas icke som inkomst.

Som den studerandes inkomst under kalenderhalvåret enligt 16 och 19 §§ räknas den inkomst som han kan antagas komma att åtnjuta under kalenderhalvåret. Värde av naturförmåner fastställs av regeringen. Statligt eller statskommunalt bostadsbidrag, allmänt barnbidrag och annat studiestöd enligt denna lag än timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag räknas icke som inkomst.

Bestämmelserna i första stycket tillämpas även vid beräkning av makes inkomst i fall som anges i 17 och 19 §§.

Med förmögenhet förstås i 17 och 19 §§ skattepliktig förmögenhet enligt lagen (1947: 577) om statlig förmögenhetsskatt.

25 §

Studerande, som till följd av bestämmelserna i 16, 17, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 § ej är berättigad till studiemedel, kan dock få återbetalningspliktiga studiemedel om synnerliga skäl föreligger.

Om synnerliga skäl föreligger, får studiemedel utgå med högre belopp än som följer av 10, 13, 14, 16, 17, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 §. *Det överskjutande beloppet utgår i form av återbetalningspliktiga studiemedel.*

Studerande, som till följd av bestämmelserna i 16, 17, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 § inte är berättigad till studiemedel, kan dock få sådana om synnerliga skäl föreligger.

Om synnerliga skäl föreligger, får studiemedel utgå med högre belopp än som följer av 10, 13, 14, 16, 17, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 §.

38 §⁶

Bestämmelserna i detta kapitel om studerande som är gifta skall tillämpas endast om äktenskapet ingåtts senast under kalenderhalvåret närmast före det för vilket studiemedel skall utgå.

⁶ Förutvarande 38 § upphävd genom 1980: 282.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §⁷

Bestämmelserna i detta kapitel som gäller studerande som är gifta, med undantag av 17 § fjärde stycket och 19 § femte stycket, tillämpas även på den som utan att vara gift lever tillsammans med någon med vilken han tidigare har varit gift eller med vilken han gemensamt har eller har haft barn.

41 §

Studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel enligt detta kapitel samt barntillägg vid tillämpning av 40 § avrundas till helt kronotal vid öretal under 50 nedåt och vid annat öretal uppåt.

Återbetalningspliktiga studiemedel enligt detta kapitel samt barntillägg vid tillämpning av 40 § avrundas till helt kronotal vid öretal under 50 nedåt och vid annat öretal uppåt.

42 §

För den som under ett kalenderhalvår *ej* är berättigad till mer än fem procent av basbeloppet i studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel bortfaller rätten till sådant studiestöd.

För den som under ett kalenderhalvår *inte* är berättigad till mer än fem procent av basbeloppet i återbetalningspliktiga studiemedel bortfaller rätten till sådant studiestöd.

1. Denna lag träder i kraft såvitt avser 4 kap. 13 och 24 §§ den 1 januari 1984, 3 kap. 10 § den 1 april 1984 och i övrigt den 1 juli 1984.

2. För studier under första kalenderhalvåret 1984 skall studiemedel enligt 4 kap. 13 § dock utgå med 7,97 % av basbeloppet för varje tidsperiod. Vid beräkningen av studiemedlen skall bestämmelserna i 4 kap. 24 § tillämpas. Därvid skall studiebidraget dock minskas endast om studiemedlen utgår med lägre belopp än 7,97 % av basbeloppet.

3. Har i beslut om studiemedel för tid, som helt eller delvis infaller under första kalenderhalvåret 1984, studiemedlen beräknats utgå med 7,89 % av basbeloppet för varje heltidsperiod, har den studerande rätt till studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel för första halvåret 1984 med de belopp som skulle ha utgått om bestämmelserna under punkt 2 hade tillämpats.

4. För studerande, vilka före utgången av år 1983 har uppburit studiemedel enligt 4 kap. för vissa studier och som fortsätter dessa studier efter den 1 juli 1984, får studiemedel beräknas utan hänsyn till de nya bestämmelserna i 4 kap. om prövning mot makes ekonomi. Närmare bestämmelser om vilka studerande detta skall gälla, skall meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen utser.

⁷ Förutvarande 39 § upphävd genom 1980: 282.

Jordbruksdepartementets verksamhetsområde

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Lundkvist

**Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder,
m. m.**

ÅTGÄRDER INOM JORDBRUKSDEPARTEMENTETS VERKSAMHETSOMRÅDE

Jordbrukets rationalisering m. m.

[1] **Markförvärv för jordbrukets rationalisering.** Under anslaget anvisas medel till jordfonden. Fonden används för att finansiera lantbruksnämndernas köp av mark i samband med yttre rationalisering inom jordbruk och skogsbruk.

Jordfonden uppgick vid ingången av budgetåret 1983/84 till 367 186 000 kr. Lantbruksstyrelsen disponerar för jordfundsändamål dessutom en rörlig kredit hos riksgäldskontoret på 25 milj. kr. t. o. m. den 30 juni 1985.

Härutöver har till lantbruksstyrelsens förfogande ställts en särskild rörlig kredit för större förvärv av mark som utbjudits till försäljning huvudsakligen från olika skogsföretag (prop. 1978/79: 101, JoU 17, rskr 166). För år 1984 uppgår krediten till 150 milj. kr. och skall enligt riksdagens beslut successivt avvecklas (prop. 1982/83: 100 bil. 11, JoU 24, rskr 204). Mark som därvid försäljs skall i första hand erbjudas domänverket. På de medel som tas i anspråk utgår ränta efter räntefot som fastställs av riksgäldskontoret. Räntekostnaderna belastar anslaget Bidrag till jordbrukets rationalisering, m. m.

Försäljningen av skogsmark har skett i sådan takt att kreditbehovet vid utgången av år 1983 bedöms väsentligt understiga 150 milj. kr. Med hänvisning till bl. a. behovet av utgiftsbegränsningar i statsbudgeten och den positiva försäljningsutvecklingen för ifrågavarande skogsmark bör enligt min mening krediten nu kunna minskas kraftigt. Samtidigt bör krediten löpa på budgetår i stället som f. n. per kalenderår.

Enligt min mening borde det vara möjligt att från lantbruksstyrelsens sida påskynda vidareförsäljningen av ifrågavarande skogsmark i en sådan

takt att en rörlig kredit på 75 milj. kr. är tillräcklig för budgetåret 1984/85. För helt budgetår räknat innebär detta en besparing med 10–11 milj. kr. i räntekostnader. Jag avser att återkomma till frågan i min anmälan till budgetpropositionen 1984.

Jordbruksprisreglering

Som nämndes i den reviderade finansplanen våren 1983 har regeringen tillsatt en särskild livsmedelspolitisk utredning (Jo 1983: 01) med uppgift att bl. a. undersöka förutsättningarna för att dämpa prisutvecklingen på jordbruksprodukter och samtidigt se över formerna för det nuvarande prisregleringssystemet. I det sammanhanget skall också överproduktionen av vissa jordbruksprodukter analyseras och åtgärder till förändringar framläggas. Den automatiska kostnadskompensation som i dag utgår till jordbrukarna i form av automatiskt verkande index skall också granskas. Kommittén skall undersöka förutsättningarna för att finna andra former för pris-kompensation än de i dag gällande. Kommittén skall också framlägga förslag till sådana förändringar av prisregleringssystemet att jordbruket garanteras visst pris endast för den kvantitet livsmedel som behövs för konsumtion inom landet och för att uppfylla de olika åtaganden vi som nation gjort i det internationella samarbetet. Kommitténs arbete beräknas vara avslutat inom en tvåårsperiod. Kommittén har nyligen presenterat förslag till tre alternativa lösningar i fråga om formerna för överläggningarna om jordbrukets kostnadskompensation (Ds Jo 1983: 10) för tiden efter den 1 juli 1984. Kommitténs förslag remissbehandlas f. n. Jag kommer senare att föreslå regeringen att lägga fram en särskild proposition i frågan under innevarande riksmöte.

[2] **Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område.** Livsmedelssubventioner utgår f. n. på konsumtionsmjölk, ost, kött och fläsk till ett sammanlagt belopp av ca 3 300 milj. kr. beräknat utifrån konsumtionen under budgetåret 1982/83. Härav avser ca 2 450 milj. kr. konsumtionsmjölk, ca 270 milj. kr. ost, ca 480 milj. kr. kött och ca 100 milj. kr. fläsk. Utöver dessa direkta subventioner på produkter utgår av budgetmedel 435 milj. kr. till låginkomstsatsning m. m. inom jordbruket samt 65 milj. kr. som ersättning för införselavgiftsmedel utanför fördelningsplanen. Av det sistnämnda beloppet används 55 milj. kr. för sänkning av partipriset på konsumtionsmjölk och 10 milj. kr. för pristillägg för får- och lammkött. De totala livsmedelssubventionerna uppgår därmed till ca 3 800 milj. kr. De budgetmedel som utgår, belastar förslagsanslaget Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område under nionde huvudtiteln.

Subventionseffekten (exkl. låginkomstsatsning m. m.) på konsumentpri-

set vid oförändrade öresmarginaler i handeln utgör för mjölk ca 2:10 kr. per liter, för ost ca 3:20 kr. per kg, för styckat nötkött ca 5:60 kr. per kg och för styckat fläsk ca 0:60 kr. per kg.

Chefen för finansdepartementet har tidigare denna dag redovisat behovet av utgiftsbegränsningar på statsbudgeten. Det är av vikt att dessa begränsningar får effekt så snart som möjligt. Begränsningar i livsmedels-subventionerna kan beslutas av regeringen. Jag kommer inom kort att föreslå regeringen att subventionerna på kött, fläsk och ost helt tas bort fr. o. m. den 1 december 1983. Jag kommer i mitt förslag även att inräkna den del av pristillägget på får- och lammkött som bestrids från statsbudgeten. Totalt beräknar jag en minskad utgift av ca 850 milj. kr. beräknat på helår under anslaget Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område. Belastningen på anslaget kan till följd av den minskade subventioneringen beräknas minska med ca 500 milj. kr. för innevarande budgetår.

[3] **Administration av permanent skördeskadeskydd m. m.** Under detta anslag bekostas verksamhet som avser de objektiva skördeuppskattningarna, skördeskadeskyddets tekniska administration, lantbrukets företagsregister och därmed samordnad statistikproduktion samt den jordbruksekonomiska undersökningen.

På statsbudgeten för innevarande budgetår har anvisats ett förslagsanslag av 37 964 000 kr. för administration av permanent skördeskadeskydd m. m. Härav utgör 20,8 milj. kr. medel för de objektiva skördeuppskattningarna och 4 milj. kr. medel för skördeskadeskyddets tekniska administration. De objektiva skördeuppskattningarna används förutom för skördeskadeskyddet även för den löpande statistikproduktionen på jordbrukets område.

För att bestrida ersättningarna för skördeskador finns en särskild skördeskadefond som förvaltas av statens jordbruksnämnd. Fonden tillförs medel dels av staten från anslaget Bidrag till permanent skördeskadeskydd (prop. 1961:94, JoU 22, rskr 227), dels från jordbruket genom kollektivt erlagda avgifter. Härutöver tillförs fonden räntan på fondmedlen. För budgetåren 1982/83 och 1983/84 har inga statsmedel anvisats till fonden. Jordbruket har därvid inte heller tillfört fonden några medel. Fondens behållning är f. n. ca 566 milj. kr. Räntan beräknas för år 1983 uppgå till ca 60 milj. kr.

I promemorian (Ds Jo 1983:8) Skördeskadeförsäkring har lagts fram förslag rörande skördeskadeskyddets framtida utformning. Promemorian har remissbehandlats. I avvaktan på att regeringen tar ställning i denna fråga förordar jag i syfte att nedbringa statsutgifterna för nästa budgetår att kostnaderna för skördeskadeskyddets administration bestrids med medel ur skördeskadefonden. Jag avser att återkomma till frågan i min anmälan till budgetpropositionen 1984.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att godkänna vad jag har anfört om finansieringen av skördeskade-
skyddets administration för budgetåret 1984/85.

Skogsbruk

[4] **Skogsvårdsavgiften.** Enligt lagen (1946: 324) om skogsvårdsavgift (ändrad senast 1982: 239) erläggs skogsvårdsavgift av den som vid taxering till kommunal inkomstskatt har beskattats för garantibelopp avseende jordbruksfastighet som åsatts delvärdet skogsbruksvärde. Avgiften påförs vid debitering av skatt. Den uppgår f. n. till 5,5 ‰ av skogsbruksvärdet. Fr. o. m. 1984 års taxering skall enligt den senaste ändringen i lagen avgiften tas ut med 5 ‰. Debiterad avgift är avdragsgill i förvärvskällan.

Avgiftsmedlen redovisas på inkomstsidan i statsbudgeten. Med nuvarande sammanlagda taxeringsvärde skulle årets taxering ge ca 308 milj. kr. i skogsvårdsavgifter och nästa års taxering ca 280 milj. kr.

Enligt principer som är godkända av riksdagen skall skogsvårdsavgiftsmedlen användas för sådana ändamål som är till nytta för skogsbruket som sådant eller på sådant sätt att alla skogsbrukare kan få ta del av dem. Som exempel på användningsområden har angetts forsknings- och utvecklingsarbete, information, utredningsarbete, översiktliga skogsinventeringar, bidrag som är tillgängliga för alla skogsägare m. m. Någon formell avräkning av utgifter mot avgiftsmedlen görs inte. Inte heller förutsätts någon exakt redovisning av hur medlen används. Under de senare åren har dock flera reformer direkt angetts vara finansierade av skogsvårdsavgiftsmedel, t. ex. vissa särskilda skogsvårdsbidrag i Norrlands inland, s. k. klenvirkesbidrag, stöd vid avveckling av glesa skogar och extra avdrag vid inkomsttaxeringen.

Av min redogörelse för skogsvårdsavgiftens användningsområden framgår att avgiften betraktas som skogsägarnas bidrag till de allmänna insatserna i vid mening för det svenska skogsbruket. För de allra flesta skogsägare i landet är skogsvårdsavgiften av begränsad ekonomisk betydelse. Avgiften är avdragsgill i förvärvskällan.

Eftersom vissa delar av de statliga bidragen till skogsbruket fortfarande inte finansieras med skogsvårdsavgiftsmedel, föreslår jag att skogsvårdsavgiften höjs från 5 ‰ av skogsbruksvärdet till 8 ‰. En sådan höjning motsvarar brutto knappt 170 milj. kr. och svarar ungefär mot den del av bidragen till skogsbruket som inte är avgiftsfinansierad f. n. Höjningen bör göras fr. o. m. den 1 juli 1984. Detta innebär att avgiften vid 1985 års taxering bör uppgå till 6,5 ‰.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört har inom jordbruksdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1946: 324) om skogsvårdsavgift. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 7.1*.

Med hänsyn till arten av den fråga som berörs av lagförslaget och dess okomplicerade utformning är det enligt min mening inte motiverat att inhämta lagrådets yttrande över det.

På statsbudgeten för innevarande budgetår har under rubriken Bidrag till skogsvård m. m. anvisats ett förslagsanslag av 300 milj. kr. Vidare har tagits upp en sammanlagd ram av 361 milj. kr. för bidrag till skogsvård m. m. Härav har 195 milj. kr. avsatts för bidrag till skogsodling efter avverkning av lågproducerande skogar.

Skogsstyrelsen har i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 angett att programmet för avveckling av glesa skogar av olika skäl kan begränsas något. Jag bedömer att en nedräkning av bidragsramen med 10 milj. kr. är möjlig. Därmed begränsas statsutgifterna. Jag har för avsikt att återkomma till frågan i min anmälan till budgetpropositionen 1984.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om ändring i lagen (1946: 324) om skogsvårdsavgift.

Service och kontroll

[5] **Bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar.** Anslaget är avsett för kostnader och ersättningar i samband med bekämpande av eller beredskap mot smittsamma sjukdomar.

Jag vill i detta sammanhang ta upp vissa frågor om statens utgifter för att bekämpa salmonella hos husdjur.

Riksdagen antog under våren 1983 (prop. 1982/83: 172, JoU 37, rskr 404) en ny lag om bekämpande av salmonella hos djur. Lagen träder i kraft den 1 januari 1984. Den viktigaste nyheten är att alla som yrkesmässigt driver verksamhet för uppfödning av fjäderfä till slakt blir skyldiga att låta kontrollera djuren med avseende på salmonella.

Som framgår av nyss nämnda proposition med förslag till lag om bekämpande av salmonella hos djur är staten inte lagligen skyldig att svara för kostnader eller förluster som drabbar djurägare vid myndighetsingripande med stöd av salmonellalagstiftningen. Ersättningsreglerna syftar i första hand till att i skäligen omfattning mildra de ekonomiska konsekvenserna som en salmonellainfektion kan innebära för de enskilda djurägarna. I propositionen anmälde jag att jag avsåg att låta se över ersättningsbestämmelserna. Jag framhöll därvid att det är rimligt att bestämmelserna ändras så att staten får bära en mindre andel av kostnaderna för salmonellabekämpningen än f. n. Denna uppfattning delades av riksdagen. Jag återkommer nu till denna fråga.

Statens kostnader för salmonellabekämpandet de senaste åren framgår av nedanstående sammanställning (1 000-tal kr.)

	1980/81	1981/82	1982/83
Ersättning till djurägare:			
För nedslaktade djur	2 182	3 757	1 174
För andra kostnader, smittrengöring, ersättning för driftsförluster m. m.	4 260	9 611	4 706
Summa ersättning till djurägare	6 442	13 368	5 880
Ersättning till veterinärer	270	322	231
Ersättning till veterinärmedicinska laboratorier	5 002	4 870	3 677
Bidrag till veterinärmedicinska laboratorier för vissa obduktioner/salmonellaundersökningar	4 497	5 573	6 443
Summa	16 211	24 133	16 231

En reduktion av statens kostnader för salmonellabekämpningen bör enligt min mening åstadkommas genom att utgifterna för ersättningen till djurägarna och bidraget till veterinärmedicinska laboratorier skärs ned.

De produktionsinriktningar som relativt sett förorsakar staten de största kostnaderna är uppfödning av slaktkyckling och specialiserad slaktnötproduktion.

Jag har inhämtat att det för slaktkyckling- och specialiserad slaktnötproduktion finns möjligheter att erbjuda tillräckligt försäkringsskydd för de kostnader och förluster som nu ersätts av staten. Det krävs dock att de besättningar som skall försäkras ansluts till en hälsokontroll. Vad gäller slaktkycklingsbesättningar finns en hälsokontroll redan anordnad i lantbruksstyrelsens regi. I fråga om slaktnötsbesättningar finns långt framskridna planer på att införa en organiserad hälsokontroll för vilken Sveriges slakteriförbund avser att stå som huvudman. Därigenom kommer landets ca 600 besättningar för specialiserad nötköttproduktion att kunna anslutas till en hälsokontroll.

Det aktuella försäkringsskyddet förutsätts från teknisk utgångspunkt kunna genomföras fr. o. m. den 1 juli 1984.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört bör ersättning av statliga medel för nedslaktade djur, andra kostnader och driftförluster framdeles inte utgå till djurägare för vars produktion det finns möjligheter att ordna ett tillräckligt försäkringsskydd till rimliga kostnader. Jag anser att den förutsättningen föreligger fr. o. m. den 1 juli 1984 i fråga om slaktkycklings- och slaktnötsproduktionen. Undantag bör göras för de minsta besättningarna. För övrig djurhållning beträffande vilka krav på försäkring f. n. inte kan ställas bör ersättning från staten lämnas också i fortsättningen. Den nuvarande ersättningsnivån bör emellertid sänkas så att högst 70 % av de aktuella kostnaderna och förlusterna täcks med statsmedel. För riksdagens information vill jag nämna att jag senare ämnar föreslå regeringen att meddela föreskrifter med i huvudsak det innehåll för vilket jag nu redogjort. Före-

skrifterna bör träda i kraft den 1 juli 1984. För ersättning med anledning av bekämpningsåtgärder som vidtas dessförinnan bör nuvarande regler gälla.

Med de nu förordade ersättningsprinciperna bör statens kostnader för ersättning till djurägare minska med 2/3 jämfört med nuvarande ordning. Besparingseffekten kan beräknas uppgå till 5–10 milj. kr. per år.

Statligt bidrag utgår f. n. till veterinärmedicinska laboratorier för den sjukdomsövervakning – främst vad gäller salmonellainfektion – som normalobduktionerna utgör vid dessa laboratorier. Storleken av bidragen framgår av tidigare redovisad sammanställning. Salmonellaundersökningar av slaktkycklingar i samband med den frivilliga salmonellakontrollen svarar för över 90 % av bidragsbeloppen.

Genom den nya lagen om bekämpande av salmonella hos djur blir salmonellakontroll obligatorisk i slaktkycklingsbesättningar. I samband härmed bör djurägarna i fortsättningen få stå för kostnaderna för laboratorieundersökningarna i samband med denna obligatoriska kontroll.

För riksdagens information vill jag nämna att jag ämnar föreslå regeringen att besluta om ändrade regler för bidrag till veterinärmedicinska laboratorier med denna inriktning. De nya reglerna bör träda ikraft den 1 juli 1984. Statens kostnader för bidrag till veterinärmedicinska laboratorier bör härigenom kunna minskas med 5 milj. kr. per år.

Sammantaget bör de åtgärder som jag nu har redovisat innebära minskade kostnader med ca 15 milj. kr. i förhållande till de senaste årens anslagsbelastningar. Jag har för avsikt att återkomma till anslagsfrågan i min anmälan till budgetpropositionen 1984.

Miljövård

[6] **Stöd till miljöskyddsteknik, m. m.** Från anslaget utgår bidrag till anläggningar för utprovning av nya tekniska metoder inom miljöskyddsområdet liksom, under vissa förutsättningar, bidrag för återvinning av eller annan behandling av avfall, m. m.

Förevarande bidrag tillkom i samband med att de generella statsbidragen till byggande av kommunala avloppsreningsverk upphörde med utgången av budgetåret 1980/81. Efterfrågan på bidrag har emellertid inte varit av den omfattningen som tidigare antagits. Anslaget bör därför kunna minskas med 23 milj. kr. från 63 till 40 milj. kr. fr. o. m. budgetåret 1984/85.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har förordat om en minskning av anslaget Stöd till miljöskyddsteknik, m. m.

Avgifter på miljövårdsområdet

Jag kommer i det följande att lägga fram förslag om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (ML), om grustäktsavgift samt om miljöavgift på bekämpnings- och handelsgödselmedel.

Förslag om införande av avgifter för att täcka myndigheternas kostnader för provning och tillsyn enligt ML har lagts fram av miljökostnadsutredningen i betänkandet (SOU 1978: 43) Miljökostnader. Förslaget har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena har redovisats för riksdagen i prop. 1980/81: 92 om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387). I enlighet med miljökostnadsutredningens förslag uppdrog regeringen i juni 1979 åt statens naturvårdsverk att närmare utforma ett system för avgifter enligt ML. I den nämnda propositionen förutskickades att frågan om provnings- och tillsynsavgifter skulle komma att tas upp på nytt när naturvårdsverkets utredningsuppdrag slutförts.

Naturvårdsverket har slutligt redovisat sitt uppdrag i ett i juni 1982 överlämnat förslag till avgiftssystem. Förslaget har remissbehandlats. En sammanfattning av förslaget och remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 7.2*.

Frågor som rör täktverksamheten behandlades senast i prop. 1981/82: 220 om ändring i naturvårdslagen (1964: 822). De i anledning av propositionen beslutade lagändringarna innebär bl. a. att den som söker täkttillstånd kan åläggas att lägga fram en utredning om behovet av tåkten och att den som driver täkt- eller stenkrossrörelse kan åläggas att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs för naturvårdsplaneringen. För att förbättra länsstyrelsens beslutsunderlag skall vidare regionala inventeringar av berg, sten, grus och sand genomföras. Vad beträffar täkttillsynen skall denna i fortsättningen kunna övertas av en kommunal nämnd efter frivilligt åtagande av kommunen.

Till grund för den nämnda propositionen ligger de förslag som naturvårdskommittén har lagt fram i sitt slutbetänkande (SOU 1979: 14) Naturvård och täktverksamhet. Enligt kommitténs förslag bör samhällets kostnader för tillsynen över täktverksamheten och för de regionala inventeringarna täckas genom att en särskild avgift tas ut av den som innehar täkttillstånd. I propositionen förklarade föredraganden att han delade kommitténs uppfattning. Utformningen av en sådan avgift borde emellertid först övervägas av naturvårdsverket i anslutning till verkets utredningsarbete om provnings- och tillsynsavgifter på miljöskyddsområdet. Naturvårdsverket överlämnade sitt förslag i frågan den 1 mars 1983. Förslaget har remissbehandlats. En sammanställning av förslaget och remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 7.3*.

[7] **Avgifter för provning och tillsyn enligt miljöskyddslagen.** Miljöskyddslagen (ML) har till syfte att förebygga vattenförorening, luftförorening, buller och andra miljöstörningar från fast egendom. Lagens tillåtlighetsregler anger vilka krav som skall uppfyllas för att en miljöfarlig verksamhet skall få bedrivas. För vissa miljöstörande verksamheter krävs tillstånd av koncessionsnämnden för miljöskydd eller av länsstyrelsen. Vilka verksamheter som omfattas av denna förprovningsplikt och vilken myndighet som skall svara för provningen framgår av bestämmelserna i miljöskyddsförordningen (MF).

Den centrala tillsynen av miljöfarlig verksamhet utövas av naturvårdsverket medan länsstyrelsen svarar för den löpande tillsynen inom länet. Länsstyrelsen kan överlåta tillsynsansvar åt en hälsovårdsnämnd under förutsättning att kommunen i fråga frivilligt åtar sig att ta över ansvaret.

Det av naturvårdsverket lämnade förslaget till avgiftssystem innebär i huvudsak följande. Skyldigheten att betala avgift föreslås gälla företag och anläggningar som är förprovningspliktiga enligt bestämmelserna i MF. Det totala antalet sådana företag och anläggningar uppskattas till ca 14 000. En tvådelad, differentierad avgift föreslås. Den ena delen utgörs av en provningsavgift som tas ut i samband med att koncessionsnämnden eller länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd till helt ny eller ändrad verksamhet, frågor om ändrade villkor och villkorsfrågor som skjutits upp. Provningsavgiften skall täcka länsstyrelsernas och naturvårdsverkets kostnader i samband med provningen och finansiera verksamheten vid koncessionsnämnden. Avgiften föreslås utgå med schablonbelopp enligt en klassindelning som innebär att avgiftens storlek blir beroende av dels vilken typ av verksamhet det är fråga om, dels huruvida provningen avser en helt ny anläggning eller mer eller mindre omfattande ändringar av verksamheten vid en befintlig anläggning. Avgiftens andra del är en årlig avgift som skall täcka kostnaderna för tillsyn samt undersöknings- och utredningsverksamhet med direkt anknytning till provningen och tillsynen enligt ML. Det föreslagna avgiftsuttaget skall göra det möjligt att förstärka tillsynen. Även årsavgiften skall utgå med schablonbelopp vars storlek blir beroende på typ av företag. Från skyldigheten att betala årsavgiften undantas vissa av de verksamheter som är förprovningspliktiga enligt MF. Det gäller bl. a. djurhållningsanläggningar.

Enligt förslaget skall provningsmyndigheterna, dvs. koncessionsnämnden och länsstyrelsen, administrera provningsavgiften. Årsavgiften för tillsynen förutsätter ett register över avgiftspliktiga företag. Ett sådant register är under uppbyggnad genom det ADB-system för information från tillsynsverksamheten (MI-01) som länsstyrelserna svarar för. Registreringen av avgiftspliktiga företag skall alltså enligt förslaget skötas av länsstyrelsen medan naturvårdsverket skall svara för uppbörden av årsavgiften.

Förslaget har mött kritik från remissinstanserna. Bl. a. hävdas att en avgiftsfinansiering kan inverka negativt på det samarbete som nu präglar miljöskyddsarbetet. Flera remissinstanser finner förslaget organisatoriskt svårhanterligt.

Prövning och tillsyn enligt ML är en viktig del i en aktiv miljöpolitik. Kostnaderna vid berörda myndigheter för denna kontrollverksamhet är stora, ca 100 milj. kr. per år. Det är rimligt att dessa kostnader betalas av dem som utövar den verksamhet som kontrolleras. Samtidigt är det angeläget att ett avgiftssystem utformas så att miljövårdsarbetet kan bedrivas så rationellt och effektivt som möjligt och så att negativa följder undviks. Enligt min mening bör detta kunna åstadkommas. Likaså bör de övriga problem som remissinstanserna påtalat i allt väsentligt kunna bemästras. Jag återkommer till den frågan i det följande. Jag förordar att det införs ett avgiftssystem som innebär att sådana kostnader som hänför sig till myndigheternas arbete med prövning och tillsyn enligt ML betalas av den verksamhet som förorsakar arbetet.

För egen del ansluter jag mig till den avvägning naturvårdsverket har gjort vad gäller de kostnader som skall finansieras med avgifter. Utgångspunkten bör vara att avgifterna skall täcka koncessionsnämndens, länsstyrelsernas och naturvårdsverkets kostnader i samband med prövningen enligt ML liksom kostnaderna för myndigheternas tillsyn. Vidare bör avgifterna finansiera kostnaderna för sådana undersökningar vid naturvårdsverket som behövs som underlag för prövning och tillsyn. Jag beräknar att den kostnad som sålunda skall finansieras med avgifter uppgår till ca 105 milj. kr. i 1983 års pris- och löneläge. Avgiftsnivån bör omprövas årligen.

Det har i olika sammanhang påtalats att resurserna för tillsynen enligt ML inte svarar mot de krav som ställs. Flera remissinstanser har tagit upp denna fråga. Det är enligt min mening angeläget att tillsynsresurserna stärks. Jag återkommer till denna fråga i min anmälan till budgetpropositionen 1984.

Den möjlighet som numera föreligger enligt ML för kommuner att ta över tillsynsuppgifter har hittills utnyttjats i mycket ringa utsträckning. Det är angeläget att kommunerna kan ta en större del av tillsynsarbetet. Kommunernas möjligheter härvidlag bör i betydande grad öka när kostnaderna kan täckas genom avgifter.

Enligt min mening bör man välja en form för avgiftsuttag som innebär att man så långt möjligt upprätthåller sambandet mellan avgiftens storlek och kostnaden för myndighetens arbete med prövning och tillsyn i varje enskilt fall. Detta kräver vissa modifieringar av naturvårdsverkets förslag. I stället för de föreslagna schablonavgifterna anser jag att avgifterna bör så långt möjligt utgå i förhållande till den tid som åtgår för hantering av de enskilda ärendena. Vid såväl prövning som tillsyn bör timkostnaden debiteras för den tid som läggs ned på ärendet vid koncessionsnämnden och länsstyrel-

sen. Som jag tidigare anförts är det angeläget att i största möjliga utsträckning begränsa riskerna för att ett avgiftssystem får negativa miljövårdseffekter. Det är därvid viktigt att systemet ges sådan utformning att kontakter mellan företag och myndigheter inte motverkas. Vidare bör koncessionsnämnden och länsstyrelserna kunna nedsätta eller efterge avgiften om särskilda skäl föreligger. Av vad jag nu har anförts framgår också att jag anser att avgifterna skall administreras av koncessionsnämnden och länsstyrelserna. I de fall länsstyrelsen efter åtagande av en kommun överlåtit åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva tillsyn bör avgift tas ut enligt samma grunder som för länsstyrelsens tillsyn.

Riksrevisionsverket, länsstyrelsens organisationsnämnd och naturvårdsverket bör få i uppdrag att närmare utforma avgiftstaxan.

Skyldigheten att betala avgifter för provning och tillsyn enligt ML bör gälla från den 1 juli 1984. Regeringen bör hos riksdagen begära bemyndigande att besluta om sådana avgifter i enlighet med vad jag nu har anförts.

[8] **Täktavgifter.** Enligt naturvårdslagen (NVL) krävs länsstyrelsens tillstånd för täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter. Tillståndsplikten gäller inte täkt för markinnehavarnas husbehov och inte heller täkt i vattenområde om tillstånd till täkten lämnats enligt vattenlagen (1918: 523) eller fordras enligt lagen (1966: 324) om kontinentalsockeln. Som villkor för täktillstånd kan krävas en täktplan och att sökanden ställer säkerhet för de åtgärder som behövs för att motverka skada på naturmiljön. Tillsyn enligt NVL utövas i första hand av länsstyrelsen.

Naturvårdsverkets förslag till avgiftssystem avseende täktverksamheten innebär i huvudsak följande. Skyldigheten att betala avgift föreslås omfatta alla täkter för vilka det krävs tillstånd enligt NVL. Frågan om avgift för torvtäkt bör emellertid enligt verket behandlas i särskild ordning. Det totala antalet täkter med gällande tillstånd uppgår till ca 8 100. Huvuddelen av dessa, ca 6 600, är grus- och sandtäkter. Knappt 500 är ler- och matjordstäkter och återstoden är torvtäkter. Täktavgiften föreslås konstruerad som en årlig avgift bestående av en fast och en rörlig del. Den fasta delen skall vara lika för alla täkter och utgöras av ett årsbelopp av 500 kr. Den rörliga delen görs beroende av produktionens storlek genom att avgiften bestäms till ett visst öretal per ton material som tas ur täkten. De olika täkttyperna indelas i tre klasser. Klassindelningen görs med hänsyn till vilken arbetsinsats som normalt krävs för tillståndsprövning och tillsyn och till kostnaderna för inventeringarna. Täktavgifterna skall täcka kostnaderna för provning och tillsyn, myndigheternas utredningar, riktlinjer och information, hushållningsplanering och grusarkiv samt administration och uppbyggnad av avgiftssystemet.

För att administrera den föreslagna avgiften krävs ett register över avgiftspliktiga anläggningar. Ett sådant register behövs även för uppgiftsskyldigheten enligt NVL. Länsstyrelsen föreslås bli ansvarig för register-

hållningen. Till grund för bestämmande av avgiften skall täktinnehavaren vara skyldig att varje år deklarerat den mängd material som tagits ur tåkten. Deklarationsskyldigheten kan samordnas med uppgiftsskyldigheten enligt NVL. Avgiften skall betalas in när deklarationen lämnas. Riksskatteverket skall svara för uppbörden av avgiften.

Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till att en täktavgift tas ut. I flera yttranden påpekas dock att ett administrativt enklare system bör väljas. Systemet med årliga deklarationer har kritiserats och behovet av en central uppbördsmyndighet har ifrågasatts.

Enligt min mening bör en täktavgift nu införas för att därigenom finansiera samhällets kostnader för prövning och tillsyn av täktverksamheten.

Avgifterna bör täcka naturvårdsverkets och länsstyrelsernas kostnader för prövningen av tillståndsärenden och tillsyn över tåktarna liksom kostnaderna för grusinventering och för administration av avgiftssystemet. De kostnader som sålunda bör finansieras genom avgifter kan nu beräknas till ca 16 milj. kr. per år.

Det är väsentligt att ett avgiftssystem ges en så enkel utformning som möjligt. Jag anser att systemet med årliga deklarationer som skall granskas och läggas till grund för avgiftsbeslut skulle bli alltför tungrovt. I stället bör avgiften för varje ny täkt bestämmas genom ett enda avgiftsbeslut som fattas i samband med tillståndsprövningen. Avgiftens storlek bör göras beroende av den mängd material som totalt får tas ut ur tåkten och följaktligen utgå med visst öretal per ton tillståndsgivet material. Ett system med avgiftsklasser bör tillämpas i huvudsak i enlighet med naturvårdsverkets förslag och stora avgifter bör få periodiceras över ett antal år. Med hänsyn till att kostnader uppkommer också för tillsyn av sådana tåkter som finns vid avgiftssystemets införande, bör en avgift tas ut även för dessa. Avgiften bör beräknas med hänsyn till antalet år som brytningen får ske enligt täkttillståndet efter det att avgiftssystemet införts. Täktavgifterna, som bör kunna nedsättas eller efterges om det finns särskilda skäl, bör administreras av länsstyrelsen.

Jag delar naturvårdsverkets uppfattning att frågan om avgift på torvtåkter bör utredas vidare.

Avgiftsskyldigheten bör gälla från den 1 juli 1984. Regeringen bör hos riksdagen begära bemyndigande att besluta om täktavgifter i enlighet med vad jag nu har anfört.

[9] **Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel.** Användningen av kemiska bekämpningsmedel är omfattande inom såväl jord- och skogsbruket som inom delar av industrin. Främst inom jordbruket används också stora mängder handelsgödsel. På olika områden har negativa miljöeffekter av kemikalieanvändningen kunnat konstateras. Från miljösynpunkt är det därför viktigt att användningen av såväl bekämpningsmedel som handelsgödsel kan minskas.

Sedan den 1 juli 1982 utgår en avgift på handelsgödsel som används inom jordbruket. Avgiften tas ut med stöd av lagen (1967: 340) om prisreglering på jordbrukets område. Under regleringsåret 1982/83 uttogs en avgift motsvarande 7 % av handelsgödselns pris. Den 1 juli 1983 höjdes handelsgödselavgiften till ca 12 %. Intäkterna används inom jordbruksprisregleringen och kommer därmed jordbruket till godo. Den kostnadsökning som avgiften innebär belastar därför inte livsmedelspriserna. Den del av de samlade avgifterna som av administrativa skäl tas ut av skogsbruket, trädgårdsnäringen och andra förbrukare återförs till dessa.

När det gäller bekämpningsmedel tas f. n. ut en begränsad avgift som täcker en del av kostnaderna för produktkontrollnämndens arbete med registrering av bekämpningsmedel. Avgiften är uppdelad på en fast engångsavgift som f. n. uppgår till 5 000 kr. per medel och en årlig avgift som f. n. uppgår till 2 200 kr. för varje medel. De sammanlagda årliga avgifterna uppgår till drygt 1,5 milj. kr.

För att uppnå en från miljösynpunkt nödvändig minskad användning av bekämpningsmedel och handelsgödsel bör en särskild miljöavgift på dessa produkter införas fr. o. m. den 1 juli 1984.

Avgiften bör belasta all användning av handelsgödsel och samtliga slag av bekämpningsmedel. Med hänsyn till att avgiftens syfte är att av miljöskäl minska användningen av dessa medel bör den kostnad den medför för förbrukarna inte få utgöra skäl för kompensation genom höjda konsumentpriser. Till skillnad från nuvarande handelsgödselavgift bör den nu föreslagna avgiften inte heller återföras till jordbruksprisregleringen. Inte heller bör någon återbetalning av avgiftsintäkterna ske till skogsbruket, trädgårdsnäringen eller andra förbrukare av dessa medel.

Avgiften på handelsgödsel bör motsvara 5 % av försäljningsvärdet. När det gäller bekämpningsmedel bör avgiften utgå med 4 kr. per kg verksam substans. Enligt min mening bör en sådan avgift få den effekt som jag nämnt i det föregående. Jag har därför vid beräkningen av de medel som inflyter tagit hänsyn till en beräknad minskad användning som en konsekvens av avgiften. Jag beräknar att statsbudgeten genom avgiften tillförs ca 120 milj. kr.

Avgiften på handelsgödsel och bekämpningsmedel måste regleras i lag. Utgångspunkten bör därvid vara att avgiften skall tas ut av tillverkare och importörer av sådana medel.

Jag ämnar senare föreslå regeringen att till riksdagen lägga fram förslag om behövliga lagbestämmelser.

Hemställan

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

1. bemyndiga regeringen att besluta föreskrifter om avgift för kostnader i samband med tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen i enlighet med vad jag har förordat i det föregående samt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser om sådana avgift,
2. bemyndiga regeringen att besluta föreskrifter om täktavgift i enlighet med vad jag har förordat i det föregående samt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser om sådan avgift.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1946: 324) om skogsvårdsavgift**

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1946: 324) om skogsvårdsavgift¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §²

Den, för vilken vid taxering till kommunal inkomstskatt såsom skattepliktig inkomst upptagits garantibelopp för jordbruksfastighet, som vid fastighetstaxering åsatts delvärdet skogsbruksvärde, skall betala skogsvårdsavgift. Avgiften utgör för varje beskattningsår *fem* promille av skogsbruksvärdet.

Den, för vilken vid taxering till kommunal inkomstskatt såsom skattepliktig inkomst upptagits garantibelopp för jordbruksfastighet, som vid fastighetstaxering åsatts delvärdet skogsbruksvärde, skall betala skogsvårdsavgift. Avgiften utgör för varje beskattningsår *åtta* promille av skogsbruksvärdet.

Har garantibeloppet jämkats enligt 47 § sjätte stycket kommunalskattelagen (1928: 370), skall också underlaget för beräkning av skogsvårdsavgift jämkas.

Skogsvårdsavgift utgår i helt antal kronor. Avgiftsbeloppet avrundas vid öretal över femtio uppåt och vid annat öretal nedåt till närmaste hela krontal.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om avgift på grund av 1984 och tidigare års taxering. I fråga om 1985 års taxering utgör promilletalet 6,5. Omfattar beskattningsåret tid före den 1 juli 1983 får avgiften vid 1985 års taxering dock inte beräknas till högre belopp än som följer av äldre bestämmelser.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1975: 185.

² Senaste lydelse 1982: 239.

Sammanfattning av statens naturvårdsverks redovisning av uppdrag rörande avgifter på prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen

Det är ett stort antal fabriker och andra inrättningar som berörs av prövningen och tillsynen enligt miljöskyddslagen. Utredningen har uppskattat att det finns ca 14 000 anläggningar vars verksamhet är förprovningsskyldig enligt lagen.

Knappt en tredjedel av anläggningarna eller ungefär 4 000 hör till industrin eller energiproduktionen. Bland övriga större grupper av anläggningar märks ca 2 000 avloppsreningsverk och avfallsbehandlingsanläggningar, ca 4 000 skjutbanor och skjutfält samt ca 1 500 djurhållningsanläggningar.

Självfallet påverkar praktiskt taget samtliga industrianläggningar naturmiljön i något avseende även om alla inte är förprovningsskyldiga. Också inom andra näringar kan miljöstörningar i viss utsträckning härröra från anläggningar som inte är förprovningsskyldiga. Risken för allvarliga miljöstörningar från en enskild anläggning är dock normalt sett störst för de anläggningar som är förprovningsskyldiga.

Koncessionsnämnden, naturvårdsverket och länsstyrelserna svarar för huvudparten av arbetet med prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. De sammanlagda kostnaderna för prövning och tillsyn vid dessa myndigheter uppgick för budgetåret 1981/1982 till ca 120 milj.kr. Kostnaderna fördelades på följande sätt

	milj.kr.
– prövning av anläggningar	37
– tillsyn av anläggningar	19
– projekt och utredningar	14
– undersökningsverksamhet	27
– särskilda undersökningar	2
– forskning	22
	121

Projekt och utredningar omfattar utarbetandet av råd och riktlinjer samt branschutredningar, branschöversikter och andra utredningar som direkt ligger till grund för prövningen och tillsynen.

Undersökningsverksamhet avser arbete vid naturvårdsverkets laboratorier. Det gäller centrallaboratoriefunktionen, dvs. att utarbeta metodanvisningar, medverka i standardiseringsarbete, genomföra interkalibreringar etc. Det gäller också förprovnings- och tillsynsärenden samt undersökningar med anknytning till prövningen och tillsynen.

Forskning avser den miljöskyddsinriktade forskning som finansieras med medel från naturvårdsverkets forskningsanslag medan särskilda undersökningar avser de miljöskyddsinriktade undersökningar som finansieras med medel från verkets särskilda undersökningsanslag.

Vid klassificeringen har exkluderats verksamhet som gäller andra delar av miljövärden, t. ex. naturvård och produktkontroll. Inte heller har medtagits projekt där syftet främst är att följa miljöutvecklingen i stort eller ge underlag för samhällets planering av miljövärden. I många fall har det naturligtvis varit svårt att dra gränser. Särskilt gäller detta forskning och undersökningar.

Kostnadsunderlag

Prövning och tillsyn av anläggningar måste ingå i underlaget för avgiften. Projekt och utredningar har nära anknytning till prövningen och tillsynen och bör också tas med i kostnadsunderlaget. Om man t. ex. tar fram riktlinjer för miljöskyddet i en viss bransch underlättar detta det fortsatta arbetet med prövning och tillsyn.

I den första utredningsetappen pekade naturvårdsverket på problemen med att entydigt avgränsa den forskning och undersökningsverksamhet som utnyttjas vid prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Man möter de svåraste problemen när man skall avgränsa forskning och särskilda undersökningar. I många fall kan t. ex. resultaten från ett projekt vara av intresse både för miljöskyddsarbetet och produktkontrollarbetet. Naturvårdsverkets forskning utgör vidare endast en del av samhällets forskning för miljöskydd. Om verkets miljöskyddsinriktade forskning skulle avgiftsfinansieras borde man överväga att även avgiftsfinansiera t. ex. statens bidrag till IVL och den miljövardstekniska forskningen vid STU. Det vore olyckligt att avgiftsfinansiera endast en del av miljöskyddsforskningen. Utredningen anser mot denna bakgrund att man inte skall avgiftsfinansiera den miljöskyddsinriktade forskning som finansieras över forskningsanslaget. Man bör inte heller avgiftsfinansiera de undersökningar som finansieras över det särskilda undersökningsanslaget.

Merparten av den undersökningsverksamhet som bedrivs vid naturvårdsverkets forskningsavdelning, främst laboratorierna, har anknytning till prövningen och tillsynen enligt miljöskyddslagen.

Avgiftens utformning

Syftet med miljöskyddsutredningens förslag om en prövnings- och tillsynsavgift – som ligger till grund för uppdraget till naturvårdsverket – är att få en utsträckt tillämpning av principen om förorenarens kostnadsansvar. Som redovisades efter första etappen har naturvårdsverket sett det som en huvuduppgift att finna en rimlig balans mellan kravet på förorena-

rens kostnadsansvar och kravet på att systemet inte skall bli för krångligt och dyrt att administrera. Med en långtgående differentiering av avgiften och en avgiftsplikt som omfattar en mycket vid krets av företag m. fl. kan administrationskostnaderna bli oacceptabelt höga. Förenklingar eller begränsningar av avgiftsplikten kan å andra sidan inte drivas så långt att man helt släpper kopplingen till principen om förorenarens kostnadsansvar. Systemet blir då ointressant eftersom ett syfte var att få en utsträckt tillämpning av just denna princip.

En nära anknytning till principen om förorenarens kostnadsansvar kan uppnås om avgiften för varje ärende eller åtgärd relateras till den tid som gått åt i det enskilda fallet. Ett sådant system skulle dock enligt naturvårdsverkets åsikt sannolikt försämra samarbetet mellan företag och myndigheter, särskilt när det gäller tillsynen. Tidskrivning i varje enskilt fall skulle dessutom vara administrativt betungande. Naturvårdsverket avvisade därför – i likhet med miljökostnadsutredningen – tidsrelaterade avgifter av detta slag efter den första utredningsetappen. Verket inriktade i stället utredningsarbetet på system som bygger på i förväg fastställda avgifter för olika myndighetsprestationer.

Utredningen har – som föreskrivs i direktiven – gått vidare enligt de linjer som drogs upp efter den första etappen.

Avgiftsförslaget är baserat på en tvådelad avgift, dvs. dels en avgift vid provningstillfället, dels en årlig avgift för tillsyn, projekt och utredningar samt undersökningar. Som ett andra alternativ kan man tänka sig enbart en årlig avgift.

Vissa företag har täta kontakter med provningsmyndigheterna. I andra fall går det lång tid mellan varje nytt tillstånd eller ändring av tillståndet. Utredningen anser därför att ett system med en provnings- och en tillsynsavgift blir mer rättvist.

Ett tvådelat system ger också en mer prestationsrelaterad taxa. Vid provningstillfället får företagen betala för en konkret prestation från myndigheternas sida. Inom myndigheterna får man anledning att följa hur provningskostnaderna utvecklas jämfört med övriga kostnader.

Som ett andra alternativ redovisas fallet med enbart årsavgift. Ett sådant system blir enklare genom att man slipper hantera provningsavgiften. Det blir dock mindre prestationsrelaterat och mindre rättvist när det gäller förhållandet mellan företag som ofta resp. mer sällan provar sin verksamhet.

Avgiftsplikten bör begränsas till förprovningspliktiga verksamheter.

För vissa sådana verksamheter där tillsynen är enkel och huvuddelen av myndigheternas arbete gäller provningen kan det vara befogat att slopa den årliga avgiften. Djurhållningsanläggningar m. m., motorsport- och bilprovningsbanor samt skjutbanor föreslås undantagna från årlig avgift. Det totala antalet anläggningar som skall betala årsavgift blir då ca 8400.

En provnings- och tillsynsavgift bör differentieras efter typ av verksam-

het. Prövningsavgiften bör dessutom göras beroende av om det gäller ny prövning eller ändring av befintlig verksamhet.

I det nuvarande provningssystemet skall sådana verksamheter som typiskt sett kan antas medföra de allvarigaste störningarna för miljön prövas av koncessionsnämnden. För verksamheter som normalt sett medför mindre allvariga störningar krävs tillstånd av länsstyrelsen.

Vid utformningen av provnings- och tillsynsavgiften bör man knyta an till den uppdelning av prövningen mellan koncessionsnämnden och länsstyrelsen som finns i lagstiftningen. Avgiften bör sättas högre för de verksamheter som prövas av koncessionsnämnden och lägre för de verksamheter som prövas av länsstyrelsen.

Tre avgiftsklasser har bildats inom koncessionsnämndslistan och två inom länsstyrelselistan.

Vid avgiftsklassindelningen har man så långt som möjligt utgått från den indelning i verksamheter som finns i miljöskyddsförordningen. I några fall har dock verksamheter fått underindelas.

En provningsavgift bör – förutom av typen av verksamhet – vara beroende av hur omfattande ändring av verksamheten det gäller.

Resursbehov för framtida prövning och tillsyn

Denna utredning har för merparten av myndigheternas verksamhet utgått från förhållandena under budgetåret 1981/82 när de kostnader beräknats som skall täckas av avgiften. När det gäller tillsynen enligt miljöskyddslagen har utredningen dock utgått från att tillsynen måste förstärkas.

I flera utredningar, bl. a. miljöskyddsutredningen, har man framhållit att tillsynen enligt miljöskyddslagen har allvariga brister och att tillsynsorganisationen måste effektiviseras och förstärkas.

Vissa förstärkningar har genomförts vid naturvårdsverket och länsstyrelserna. Sedan den 1 juli 1981 gäller vidare att kommunerna frivilligt kan ta över tillsynsansvar i miljöskyddsfrågor.

För att man skall få en tillsyn över avgiftspliktiga anläggningar på den önskade nivån behöver tillsynen förstärkas med ca 30 milj. kr. Förstärkningen bör främst avse kommunernas arbete med tillsyn enligt miljöskyddslagen. Utredningen har räknat med att naturvårdsverket och länsstyrelserna skall arbeta med i huvudsak oförändrade resurser. Om mycket få kommuner går in i tillsynen i vissa län kan det dock bli aktuellt att förstärka länsstyrelsernas resurser där.

Avgiftsfinansiering/skattefinansiering

Eftersom avgiftsplikten begränsas till förprovningsskyldiga anläggningar måste man ta ställning till hur tillsynen över den – normalt mindre störan-

de – verksamhet som inte är förprövningspliktig skall finansieras. Vi föreslår att sådant myndighetsarbete som gäller icke avgiftspliktiga anläggningar även fortsättningsvis skall finansieras med skattemedel.

Hälsovårdsnämnderna har redan i dag möjligheter att ingripa mot miljöfarlig verksamhet enligt hälsovårdsstadgan. Vi har räknat med att hälsovårdsnämndernas tillsyn över de förprövningspliktiga anläggningar som beläggs med årsavgift skall finansieras med avgiftsmedel. Tillsynen över övriga anläggningar bör kommunerna däremot få finansiera med skattemedel på samma sätt som de hittills finansierat tillsynen enligt hälsovårdsstadgan.

De kostnader som – inkl. förstärkningen av tillsynen – skall finansieras med avgiftsmedel resp. skattemedel visas i följande tabell. När det gäller kostnader som skall skattefinansieras har vi endast uppskattat de statliga myndigheternas kostnader.

Kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen som skall finansieras med avgiftsmedel resp. skattemedel, milj. kr.

Verksamhet Kostnad	Kostn som skall täckas av avgift	Kostn som skall skattefinansieras	Total kostnad
Prövning av anläggningar	37	–	37
Tillsyn av anläggningar	47,3	1,6	48,9
Projekt och utredningar	12,1	1,4	13,5
Undersökningsverksamhet	13,4	13,4	26,8
Särskilda undersökningar		2,4	2,4
Forskning		22,1	22,1
Totalt	109,8	40,9	150,7

Finansiering av kommunal tillsyn

Utredningen förordar ett system med en enhetlig statligt bestämd avgift.

Avräkningen till kommunerna kan ske genom att kommunen får en viss procent av den årliga avgiften för varje anläggning den har tillsyn över. Den del av avgiften som går till kommunen skall svara mot det direkta tillsynsarbetets andel av de kostnader som skall täckas av årsavgiften. Med de förutsättningar om avgiftsfinansieringens omfattning, förstärkning av tillsynen etc. som utredningen räknat med skulle 50 % av årsavgiften för en anläggning föras över till kommunen i de fall hälsovårdsnämnden tar över tillsynen.

Under alla förhållanden måste man reglera vem som skall sköta tillsynen enligt miljöskyddslagen över icke avgiftspliktiga anläggningar.

Avgiftsnivå

Utredningen har räknat med 200 beslut per år i tillståndsärende vid koncessionsnämnden och 700 per år vid länsstyrelserna. Beslutens fördel-

ning på nya tillstånd, väsentliga ändringar och icke-väsentliga ändringar m. m. har skattats med utgångspunkt i motsvarande fördelningar för åren 1980 och 1981.

Prövningsavgiftens storlek under dessa förutsättningar visas i tabell nedan.

Prövningsavgift i olika avgiftsklasser vid olika typ av prövning, kr.

Lista och avgiftsklass	Typ av prövning	Icke-väsentlig ändring, villkorsändring m. m.	Väsentlig ändring	Tillstånd
Länsstyrelselistan:				
	Låg	3 400	10 200	13 600
	Hög	8 500	25 500	34 000
Koncessionsnämndslistan:				
	Låg	17 000	51 000	68 000
	Mellan	51 000	153 000	204 000
	Hög	85 000	255 000	340 000

Det bör betonas att de angivna avgiftsbeloppen är osäkra. Det har varit svårt att få en god uppskattning av det normala antalet prövningsärenden eftersom det gått så kort period sedan miljöskyddslagen ändrades den 1 juli 1981. Beloppen i tabellen ger därför inte någon exakt skattning av avgiftsnivån utan endast en uppfattning om den ungefärliga storleken på avgiften.

Årsavgiftens storlek är beroende av hur mycket som skall finansieras genom avgiften. Beloppen i tabellen ger även i detta fall endast en uppfattning om den ungefärliga avgiftsnivån. Det beror på att utredningen har osäkra uppskattningar av antalet anläggningar i vissa verksamheter samt att även vissa kostnader - främst avseende länsstyrelserna - är osäkra.

Årsavgift i olika avgiftsklasser vid olika omfattning av avgiftsfinansieringen, kr.

	Tillsyn, projekt och utred.	(1) plus förstärkt tillsyn	(2) plus undersökningsverksamhet	(3) plus prövningskostn., dvs. samtliga kostnader
	(1)	(2)	(3)	(4)
Länsstyrelselistan:				
	Låg	1 100	2 200	2 700
	Hög	2 750	5 500	6 750
Koncessionsnämndslistan:				
	Låg	5 500	11 000	13 500
	Mellan	16 500	33 000	40 500
	Hög	27 500	55 000	67 500

Utredningen förordar att arbetet med en förstärkt tillsyn av anläggningar, projekt och utredningar samt undersökningsverksamhet skall finansieras med avgift. Forskning och undersökningar som finansieras över det särskilda undersökningsanslaget skall dock fortfarande skattefinansieras.

Avgiftsbeloppen svarar då mot kolumn 3 i tabellen. De avgiftsbelopp som anges i kolumn 4 svarar mot det fall då man slopar prövningsavgiften och tar ut samtliga kostnader exkl. kostnaderna för forskning och särskilda undersökningar via årsavgiften.

Organisation

Regering och riksdag bör besluta om verksamhetens omfattning vid berörda statliga myndigheter. Avgiftstaxan bör fastställas av regeringen på förslag av naturvårdsverket.

Avgiften bör sättas så att avgiftsintäkterna normalt svarar mot kostnaderna för myndigheternas arbete med avgiftspliktiga anläggningar.

Man kan använda en enkel manuell rutin för att hantera prövningsavgiften.

Utredningen föreslår att prövningsmyndigheten får administrera prövningsavgiften. Det blir för koncessionsnämndens del fråga om att ta ut avgift för ca 200 beslut per år. Vid länsstyrelserna blir det fråga om att ta ut avgift för i genomsnitt ca 30 beslut per länsstyrelse.

För att man skall kunna ta ut en årlig avgift måste man skapa ett register över samtliga avgiftspliktiga anläggningar. M1-01-systemet bör utnyttjas för registrering av sådana anläggningar.

Effekter av avgiftssystemet

Utredningen har beräknat att kostnader på totalt ca 37 milj. kr. skall täckas av prövningsavgift och ca 73 milj. kr. av årsavgift. Huvuddelen av årsavgiften faller på industri, jordbruk och andra näringar. Kommunala anläggningar skulle betala årsavgifter till ett belopp av ca 11 milj. kr.

Genom avgiften belastar man producenter och konsumenter av varor vars produktion ger upphov till miljöproblem. Man ger incitament att minska tillverkningen av denna typ av varor i förhållande till andra. De direkta styreffekterna i form av ändrad tillverkning kan dock väntas bli obetydliga eftersom avgiftens belopp är så litet i förhållande till omsättningen i de berörda verksamheterna.

Utredningen har föreslagit att hälsovårdsnämnderna skall tillföras avgiftsinkomster som svarar mot deras insatser i tillsynen över avgiftspliktiga anläggningar. Hälsovårdsnämnderna får då incitament att gå in i tillsynsarbetet om de kan sköta tillsynen till en kostnad som svarar mot deras andel av avgiftsintäkten.

Alternativt kan man tänka sig en direkt uppgörelse mellan staten och kommunerna om vilket tillsynsansvar kommunerna skall ha. Man kan då föra över medel till kommunerna på ett mer schablonmässigt sätt.

En prövnings- och tillsynsavgift ger en samlad finansiering av myndigheternas arbete med prövning och tillsyn. Avgiftsfinansieringen gör det nöd-

vändigt för myndigheterna att följa kostnaderna och de prestationer som görs inom miljöskyddsarbetet mer aktivt än i dag. Man kommer att få en samlad kostnadsuppföljning för naturvårdsverket, koncessionsnämnden och länsstyrelserna.

Den utbyggnad av MI-01-systemet som statsmakterna beslutat om kommer att innebära att miljöstörande anläggningar registreras av länsstyrelsen. Om man inför en avgift kommer MI-01-systemet att utnyttjas som underlag för avgiften. Detta kommer att ställa höga krav på registrets tillförlitlighet och aktualitet, något som kommer att vara gynnsamt också för det egentliga tillsynsarbetet.

Mot dessa positiva effekter på myndighetsarbetet får man ställa arbetet med att administrera avgiften.

Det har från många håll uttryckts farhågor för att en avgift skall försämra samarbetet mellan myndigheter och företag. Utredningen menar att det avgörande inte är frågan om avgiftsbelägging eller ej utan hur en eventuell avgift utformas. Utredningen har avvisat ett system med tidsrelaterade avgifter bl. a. därför att kontakterna mellan företag och myndigheter inte bör avgiftsbeläggas. Några hinder för ett företag som t. ex. hade problem med sin miljöskyddsutrustning eller ville diskutera nya lösningar att ta kontakt med tillsynsmyndigheten bör inte skapas.

Remissammanställning; Avgift på prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen (SNV pm 1576)

1 Remissförfarandet

Yttranden har avgetts av statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, arbetarskyddsstyrelsen, statens industriverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands samt Norrbottens län, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen, Svenska kommunförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Kooperativa förbundet, Svenska kraftverksföreningen, Svenska värmeverksföreningen, Svenska renhållningsföreningen, Svenska naturskyddsföreningen.

Vidare har yttrande ingivits av hälsovårdsgruppen i Fyrkanten, Svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet samt Handelskammaren i Gävle.

2 Allmänna utgångspunkter

Utgångspunkten för naturvårdsverkets förslag är en vidare tillämpning av principen om förorenarens kostnadsansvar vad gäller prövnings- och tillsynsmyndigheternas kostnader.

Statskontoret: Om man vill överföra kostnaden för den aktuella tillsynsverksamheten (beräknad till ca 120 milj. kr.) från staten till "användarna", bör en vägledande princip vara att detta skall ske på ett så administrativt lätthanterligt och så litet kostnadskrävande sätt som möjligt. Samtidigt måste rimliga rättvisekrav tillgodoses. Enligt statskontorets bedömning uppfyller det föreliggande förslaget med en prövningsavgift och årsavgifter för tillsyn på ett godtagbart sätt dessa kriterier och bör därför genomföras. Avgifterna bör fastställas i samråd med riksrevisionsverket.

Koncessionsnämnden: — — — bekräftar, såvitt koncessionsnämnden kan finna, nämndens uppfattning, att syftet med den s.k. polluter pay-principen ej kommer att tillgodoses med en avgiftsbeläggning av prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, som producerar varor och tjänster för hemmamarknaden. Även naturvårdsverket anser tydligen att det ej är "förorenaren" som slutligen drabbas av kostnaderna för myndighetsarbetet utan i stället konsumenterna av nämnda varor och tjänster samt att konsumenterna beträffande ifrågavarande produkter ej har någon möjlighet att byta ut dessa mot andra. Vid en jämförelse mellan det nuvarande

systemet med betalning av myndighetsverksamheten via skattsedeln och ett system med betalning av motsvarande verksamhet vid inköp av "miljöfarliga produkter" bör dessutom framhållas att medborgare med sämre betalningsförmåga vid sistnämnda betalningssystem kommer att drabbas hårdare än medborgare med bättre betalningsförmåga.

Även om man förkastar polluter pay-principen som teoretisk grundval för införande av ett avgiftssystem och enbart håller sig till principen att statliga och kommunala myndigheter så långt det är möjligt skall täcka sina kostnader genom avgifter bör resultatet bli detsamma, nämligen att provnings- och tillsynskostnaden kommer att föras över till konsumenterna, varvid de som har den sämsta köpkraften kommer att drabbas hårdast.

— — — Vid överväganden rörande skyddsåtgärder i tillståndsärenden som gäller verksamheter med export av produkter på utlandet inträffar ej sällan att företagarna pekar på den fördyring av produkterna som åtgärderna kommer att medföra — en fördyring som konkurrenter i länder med annan miljölagstiftning eller mildare tillämpning av sådan lagstiftning ej har att räkna med. Med små intäktsmarginaler kan en sådan fördyring, i vart fall för mindre verksamheter, bli betungande. Kommer därtill att läggas provnings- och tillsynsavgifter kan man riskera att bördan i vissa fall blir övermäktig.

— — — kan ett avgiftssystem enligt föreslagen modell allvarligt äventyra det samarbete mellan industri och motstående intressen som i väsentlig mån bidragit till de framsteg som gjorts på miljöområdet sedan slutet av 1960-talet. Detta skulle vara mycket olyckligt. På goda grunder kan nämligen antagas att ett gott samarbete på nämnda område mellan industriutövare, myndigheter och andra kommer att få en alltmer ökad betydelse framdeles med tanke dels på det minskade utrymmet för miljöskyddsåtgärder i ett kärvare ekonomiskt läge för den svenska exportindustrin och dels på de betydande kostnaderna för sådana åtgärder som kan förutses sedan det s. k. grovsaneringsskedet inom miljövärden har passerats.

Genomföres naturvårdsverkets förslag till avgiftssystem kan man räkna med att industriföretag och andra som drabbas av avgifter kommer att se över sina "egenkostnader" och sträva efter att såvitt möjligt minska dessa i en utsträckning som svarar mot avgifterna. Detta kommer att medföra mera arbete för myndigheterna — särskilt den del av myndighetsarbetet som avser tillsynen av miljöfarlig verksamhet — och föranleda krav på ökade resurser.

Statens industriverk: — — — Naturvårdsverkets avgiftsförslag är dock helt uppbyggt för att täcka myndigheternas kostnader. Eventuella styrningseffekter på föroreningar synes inte ha påverkat utformningen av avgiftsförslaget. Avgiftsförslaget utgör således inte ett uttryck för förändrade miljöpolitiska ambitioner eller nya miljöpolitiska styrmedel utan bör snarast ses som en finansieringsform för viss myndighetsutövning.

Det förefaller emellertid rimligt att anta att omfattningen av myndighets-

arbetet i stort är proportionellt mot graden av miljöpåverkan. Utredningen bedömer dock att styreffekterna blir obetydliga. Förslaget måste därför bedömas med utgångspunkt från att det primära syftet är att genom avgiftsbeläggning finansiera en offentlig tjänst. De principiella effekterna på resursutnyttjandet som – oavsett syfte – uppstår genom en avgiftsbeläggning har därvid kommit i andra hand vilket inte gör dessa mindre väsentliga ur bl. a. industripolitisk synpunkt.

De som drabbas av avgiftsbeläggningen har rätt att ställa vissa krav på utformningen av ett avgiftssystem bl. a. bör systemet vara rättvist, det bör baseras på ett rimligt och klart definierat avgiftsunderlag, det bör främja effektivitet och kostnadsmedvetandet hos myndigheten och det bör vara kopplat till en faktisk prestation.

Det system som kanske bäst skulle svara mot nämnda kriterier är att avgiften för varje ärende relateras till den tid som gått åt i det enskilda fallet, dvs. baserat på tidskrivning. Naturvårdsverket avvisar emellertid ett sådant system tämligen kategoriskt med hänvisning till att det vore administrativt betungande och skulle försämra samarbetet mellan företag och myndigheter. Inom industriverket är vi inte lika övertygade om dessa olägenheter. Relativt enkla tidsdebiteringssystem är vanliga inom industrin och uppdragsverksamhet. Industriverket vill emellertid inte direkt förorda ett tidskrivningssystem därför att det skulle leda till mycket höga avgifter vid införande av ny teknik. I värsta fall skulle teknikutvecklingen riskera att bromsas upp även om den vore gynnsam ur miljösynpunkt. Dessutom skulle efterföljande konkurrenser hålla en konkurrensfördel i och med att man sannolikt skulle dra fördel av myndighetens arbete med pilotprojektet och därigenom få erlägga en lägre avgift.

Såvitt industriverket kan bedöma är därför inkomstfördelningsargumentet – omfördelning av kostnader från skattebetalare till förorenaren och dess kunder – det mest relevanta argumentet för avgiftsförslaget.

När man söker bedöma avgiftens effekter är det rimligt att också ta hänsyn till näringslivets egenkostnader för motsvarande insatser (kontrollprogram, besiktningar etc.). Utredningen anger att egenkostnaderna är av minst samma storlek, sannolikt större än de totala myndighetskostnaderna på 120 milj. kr. (förutom avgiftsunderlaget viss forskning m. m.). En avgiftsbeläggning skulle således nära fördubbla kostnaden för berörda parter. Merparten anges falla på industri och energiproduktion medan effekten på kommunala anläggningar blir begränsade. Industriverket kan inte utesluta att naturvårdsverkets slutsats att effekterna blir obetydliga är riktiga men anser att utredningen inte lämnar underlag för slutsatsen. – – –

Eftersom avgiftsbeläggningens effekter inte är bättre klarlagda anser industriverket att det kan finnas skäl som talar för modifieringar av förslaget.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd: LON är positiv till förslaget om att viss verksamhet skall beläggas med avgifter. LON anser att den indel-

ning i klasser för att uttaga avgifter som föreslagits av utredningen har blivit ett alltför trubbigt instrument. För vissa slag av företag kan detta innebära att avgifterna blir alltför höga. LON föreslår därför att en större differentiering av avgifterna görs.

När det gäller finansiering av myndigheternas kostnader har utredningen inte tagit upp om detta skall ske genom anslag eller om avgifterna skall specialdestineras för berörd verksamhet. LON anser att detta är en viktig principfråga och enligt LONs mening bör avgifterna tillföras lämplig inkomstitel i statsbudgeten och kostnader täckas genom anslag på driftbudgeten.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Utredningen föreslår ett förenklat och schabloniserat avgiftssystem. Enligt länsstyrelsens uppfattning inrymmer det föreslagna systemet så stora svagheter i tekniskt avseende att det är tveksamt om systemet är funktionsdugligt i praktiken. Som exempel kan nämnas att den verkliga arbetsinsatsen i många fall är en helt annan än den systemet bygger på. Ej så sällan kan t. ex. ett tillståndsärende i den höga avgiftsklassen vara ganska okomplicerad och kan således klaras av utan längre överväganden. Det motsatta förhållandet kan inträffa beträffande ärenden som hör hemma i den låga avgiftsklassen.

— — — Länsstyrelsen ifrågasätter om vissa kostnader för undersökningsverksamhet och forskning, exempelvis förurningsforskningen, i sin helhet skall finansieras med hjälp av avgifterna. Länsstyrelsen är också tveksam till införande av ett så omfattande avgiftssystem inom en del av miljöområdet medan närallgande verksamheter som regleras enligt annan lagstiftning ej blir avgiftsbelagda.

Länsstyrelsen stöder de grundläggande synpunkter som ligger bakom principen om förorenarens kostnadsansvar. Det kan med denna utgångspunkt synas rimligt att införa en avgift i första hand för prövning av tillstånd enligt miljöskyddslagen. Det kan dock ifrågasättas om ett avgiftssystem med full kostnadstäckning bör införas dels på grund av risken för negativa effekter på näringslivet och miljövårdsarbetet samt dels på grund av att verksamheter enligt närallgande lagstiftning ej avgiftsbeläggs.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen vill speciellt framhålla det olämpliga med det föreslagna avgiftssystemet mot bakgrund av lagkonstruktionen och formen för arbetet som förutsätter att genom förhandling söka uppnå samförståndslösningar. Det ligger i sakens natur att myndighetsinsatserna när det gäller information och förhandling om behovet av olika åtgärder varierar starkt även inom samma bransch. En avgift som baserar sig på ett riksgenomsnitt måste därför i många fall komma att uppfattas som orättvis och leda till att förhandlingsarbetet tyngs i onödan.

Även de olika nivåerna torde komma att kräva förhandlingstid och få negativa styreffekter på prövningens omfattning. Vidare skulle krav med säkerhet resas på att exempelvis två tillsynsbesök per år skall genomföras vare sig tillsynsmyndigheten bedömer det vara befogat eller inte. Detta är

en konsekvens som länsstyrelsen bedömer vara förödande för tillsynsarbetet som istället bör bedrivas med stor flexibilitet eftersom erfarenheten visar att behovet av insatser beroende på frågans art och oberoende av bransch från tid till annan måste koncentreras och göras massivt.

Sammanfattningsvis — — — finner länsstyrelsen att ett genomförande av förslaget kommer att vara till men för miljöskyddsarbetet i stort, varför förslaget avstyrks. Om medel likväl måste tillföras statskassan för att upprätthålla ett rimligt natur- och miljöskydd vill länsstyrelsen förorda att någon form av punktskatt tillgrips på råvaror eller produkter som i sig utgör eller indirekt orsakar miljöproblem och där alternativ kan finnas.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen har inte frångått sin tidigare deklarerade principiella uppfattning om "förorenarens" kostnadsansvar genom införandet av någon form av avgift för förprovning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. Mot bakgrund främst av de höga avgifter för såväl förprovning som tillsyn, som föreslås i utredningen, och tänkbara konsekvenser härav ställer sig dock länsstyrelsen mycket tveksam till utredningens förslag om i stort sett total kostnadstäckning för myndigheternas miljöskyddsarbete. Överflyttningen av myndigheternas kostnader för miljöskyddsarbetet från skattebetalarna i allmänhet till dem som direkt förorsakar myndighetsarbetet, "förorenarna", torde beträffande varor och tjänster för hemmamarknaden leda till, att det ytterst blir konsumenterna av nämnda varor och tjänster, som slutligt drabbas av myndigheternas kostnader.

Den exporterande delen av industrin kan få vidkännas en fördyring som konkurrenser i länder med annan miljölagstiftning eller mildare tillämpning av lagstiftningen ej har att räkna med. Detta harmonierar illa med de olika åtgärder, som statsmakterna framlagt i syfte att stärka de exporterande företagens konkurrenskraft.

Enligt länsstyrelsens mening borde man avstå från full kostnadstäckning för myndigheternas miljöskyddsarbete och låta samhället svara för viss del av dessa kostnader. Härigenom skulle man nå en rimlig balans mellan "förorenarens" och samhällets kostnadsansvar. Framtagande av råd och riktlinjer för miljöskyddsarbetet, projektarbete, forskning och undersökningsverksamhet etc. sammanhänger enligt länsstyrelsens uppfattning med ambitionsnivån i den miljöpolitik, som statsmakterna fastlägger. Kostnaderna härtför bör då åvila samhället.

Länsstyrelsen i Jönköpings län: De ekonomiska förutsättningarna har förändrats och den snabba tillväxten i industriländernas ekonomier har avtagit. En ökad priskonkurrens kan förväntas och företag med för höga kostnader kan komma att slås ut. Om svensk industri skall kunna hävda sig kan inte krav ställas som höjer kostnadsläget ytterligare. Kommunernas ekonomi är i dagens läge också ansträngda. Att då föreslå uttag av avgifter på de kostnadsnivåer som här blir aktuellt är knappast realistiskt.

Länsstyrelsen får — — — avstyrka en provningsavgift utformad enligt

SNV:s förslag och införandet av tillsynsavgifter. Länsstyrelsen föreslår att en differentierad prövningsavgift i stället uttages motsvarande kostnaderna för resp. prövningsmyndighet dvs. i storleksordningen 40 000 kr. i genomsnitt för anläggning som provas av koncessionsnämnden och 10 000 – 20 000 kr. för anläggning som provas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Det av naturvårdsverket nu framlagda förslaget om utformning av prövnings- och tillsynsavgifter bygger enligt länsstyrelsens mening på alltför schablonmässiga grunder. De genomsnittssiffror som räknats fram som myndigheternas kostnader för prövning och tillsyn och som föreslås som avgifter skiljer sig med stor sannolikhet från de faktiska kostnaderna för arbetet med de enskilda anläggningarna eller verksamheterna. Länsstyrelsen vill här ifrågasätta om man kan frångå ett rättvisekrav att eventuella avgifter bättre anpassas till de verkliga arbetsinsatserna och därmed de reella kostnaderna för prövning och tillsyn. — — —

— — — Länsstyrelsen ställer sig emellertid inte avvisande till att någon form av i första hand prövningsavgift införs. Emellertid bör man i varje fall inte i ett första skede ställa upp krav på full kostnadstäckning. Införandet av avgifter skulle ändå kunna ge möjlighet till viss regional och lokal förstärkning av den tillsynsverksamhet som idag ligger långt under den ambitionsnivå som kan ställas upp enligt intentionerna i miljöskyddslagen. Utformningen av en sådan avgift måste emellertid vara så enkel att administrationen av denna inte nämnvärt förtar detta tillskott.

Länsstyrelsen i Gotlands län: — — — anser länsstyrelsen att övervägande skäl talar för att avgiftsbelägga prövnings- och de direkta tillsynsmyndigheternas tjänster inom miljöskyddsområdet. Dock bör med hänsyn till att dessa tjänster idag är fria från avgift en lägre avgiftsnivå än den föreslagna söka uppnås förslagsvis i enlighet med vad som ovan anförts. Ambitionen att få full kostnadstäckning är då inte uppnådd per omgående men kan ändock ses som ett mål för verksamheten.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: — — — Länsstyrelsen tillstyrker således att ifrågavarande kostnader skall bestridas av dem som orsakar störningarna.

Länsstyrelsen förordar att samtliga kostnader för prövning och tillsyn slås ihop och tas ut som en årlig avgift. — — —

Industriutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen såväl i Malmöhus län som i landet i övrigt har under senare år varit mycket negativ. För att öka såväl industriproduktionen som antalet sysselsatta inom industrin råder det en allmän enighet om att man måste satsa på de mindre och medelstora företagen. Ett antal åtgärder har vidtagits av regeringen i avsikt att förbättra villkoren för denna företagsamhet. Det är därför angeläget att samhället inte vidtar sådana åtgärder som motverkar dessa syften. Det föreslagna systemet för avgifter på prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen bör därför enligt länsstyrelsens mening anordnas på ett sådant sätt att det inte utgör ett hinder för nyetableringar. Den föreslagna avgiften vid

prövningstillfället kan utgöra ett sådant hinder för företag med ett litet antal sysselsatta. Risken för att prövningsavgiften skulle komma att utgöra ett hinder för angelägna nyetableringar bör genom länsstyrelsens förslag om enbart årsavgift kunna reduceras väsentligt.

Länsstyrelsen har vid överslagsberäkningar funnit att utfallet av föreslagna avgifter – i första hand tillsynskostnaderna – är väl anpassade till nuvarande arbetsinsatser och den förstärkning av verksamheten som är önskvärd. För att full kostnadstäckning i föreslagen omfattning skall kunna uppnås även med enbart årsavgift måste således denna höjas. Detta kan lämpligen ske på så sätt att prövningsavgiften delas upp inom den tidsram ett tillstånd normalt förutsätts gälla dvs. tio år.

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län: Principen "polluter pays" är inte helt invändningsfri. Ett av syftena skulle vara effekten av styrning till produkter som i tillverkningsledet orsakar mindre miljöstörningar. Även naturvårdsverket konstaterar att dessa styreffekter kan väntas bli obetydliga.

Än allvarigare är att syftet med "polluter pays-principen" inte tillgodoses med naturvårdsverkets förslag. Fordonstrafiken är utan tvekan den största föroreningskällan i vårt land, både kvantitativt och kvalitativt. Med naturvårdsverkets förslag att enbart anläggningar som är förprövningspliktiga enligt miljöskyddslagen skall betala avgifter så undantas kanske hälften av avgiftsunderlaget. Därtill kommer vissa andra typer av ej förprövningspliktiga anläggningar av vilka flygplatser och bergrumslagring av petroleumprodukter kanske är några av de viktigaste. Sammantaget utgör detta en så kraftig urholkning av "polluter pays-principen" att även anhängare till principen har anledning att vara kritiska till förslaget. – – –

Det föreslagna systemet är med sina schablonavgifter förhållandevis enkelt utformat på bekostnad av relevans och rättvisa. Om förslaget genomföres och orättvisorna som tidigare påtalats kommer att slå igenom, är risken stor att krav reses från företrädare för företag och kommuner på justeringar till ett rättvisare och därmed mera komplicerat avgiftssystem med större byråkrati som följd. Eftersom det direkta tillsynsarbetet redan idag är eftersatt och någon personalökning inte kan förutses – kanske inte ens bibehållande av nuvarande personal – så skulle detta innebära att det direkta miljövårdsarbetet kan tvingas ner på en helt oacceptabel nivå.

Länsstyrelsen kan dock tänka sig införandet av avgift i någon form för myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen. Ett sådant avgiftssystem bör dock begränsas till att omfatta prövningsavgifter på en rimlig nivå för allvarligt miljöstörande anläggningar. Med hänsyn till svårigheten att konstruera ett från olika synpunkter acceptabelt avgiftssystem måste ett nytt förslag tas fram och remissbehandlas.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: De företag som erfordrar tillstånd enligt miljöskyddslagen skall enligt nu föreliggande förslag betala för det tillstånd och den tillsyn som erfordras enligt miljöskyddslagen. Ur näringspolitisk

synpunkt kan sådana avgifter ifrågasättas. En av förutsättningarna för en positiv näringsutveckling är att det finns kreativa människor som är beredda att starta nya företag. Att samhället vid nystartande av en anläggning därvid tar ut avgifter för den prövning som erfordras enligt miljöskyddslagen kan upplevas som negativt, speciellt som miljövården i dylika sammanhang kräver åtgärder enligt bästa möjliga teknik. I vissa fall kan en sådan avgift även bli ekonomiskt betungande enär sådana företag i de flesta fall har små ekonomiska resurser.

— — — Om avsikten är att öka inkomsterna för staten torde det vara bättre att höja andra avgifter eller skatter på de företagsgrupper som generellt har en miljöpåverkande tillverkning. Om förslaget ändå genomförs anser länsstyrelsen att det föreslagna debiteringssystemet för tillsynsavgifter ej bör komma till stånd utan att avgifterna uttas på ett mer generellt sätt såsom t. ex. föreslagits för prövningsavgiften.

Länsstyrelsen i Örebro län: — — — Som framgår av naturvårdsverkets utredning är myndigheternas kostnader för prövning och tillsyn mycket stora. Anläggningarnas (kommuner, industrier m. fl.) egna kostnader för prövning och för drifts- och utsläppskontroll torde vara av minst samma storlek. Till detta kommer stora kostnader för installation och drift av reningsanläggningar m. m. Med hänsyn härtill är det ytterst tveksamt om avgifter över huvud skall tas ut för att täcka myndigheternas kostnader för dess verksamhet enligt miljöskyddslagen. Detta också med hänsyn till att det finns många andra verksamheter som i olika hög grad påverkar miljön utan att vara förprövningspliktiga.

Länsstyrelsen har dock förståelse för att en viss del av myndighetskostnaderna kan behöva finansieras genom avgifter. Det är dock angeläget att ett avgiftssystem övervägs från allsidiga utgångspunkter och att därvid också beaktas företagens utveckling och fortlevnad under perioder med dåliga konjunkturer.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: — — — Avgiftssystemets tänkta styreffekter, dvs. att produktionen skulle styras över till mer miljövänliga produkter är inte realistisk. Vissa produkter såsom exempelvis pappersmassa, järn, stål, konstgödsel måste tillverkas även om det stör miljön. Det primära måste vara att minimera utsläppen, inte att avveckla produktionen. Praktiskt bör styreffekten enligt länsstyrelsens uppfattning fungera så att det i första hand stimulerar till inrättandet av effektivare rening och inte till utslagning av vissa typer av produktion.

Länsstyrelsen ifrågasätter lämpligheten att införa avgifter som ger i det närmaste full täckning för myndigheternas kostnader enligt miljöskyddslagen. För samhällets tillsynsverksamhet på jämförbara områden, t. ex. inom arbetarskyddet, brukar normalt inte krävas kostnadstäckning. Det är rimligt att reglerna är likartade åtminstone beträffande näraliggande områden.

Länsstyrelsen kan acceptera ett avgiftssystem som premierar låga ut-

släpp. Det föreslagna systemet gör inte detta. I avvaktan på ett sådant system avstyrker länsstyrelsen förslaget.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Det måste framhållas att avgiftsfinansiering av prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen, trots principen om förorenarens kostnadsansvar, bör ses som en nödväg för att tillförsäkra miljövården vissa resurser utöver dagens. Det är ingen idealisk lösning på resursbehovet, tvärtom kan flera nackdelar uppstå i praktiken, och avgiftsfinansiering bör enligt länsstyrelsens åsikt inte användas för att ersätta nuvarande skattefinansiering i nämnvärd grad. — — —

Ett avgiftssystem måste enligt länsstyrelsens uppfattning, förutom att ge ett finansieringsbidrag, vara enkelt att administrera men måste också i rimlig grad vara rättvist. Från ett tillsynsorgans horisont (t. ex. naturvårdsenheten) måste systemet ge en klart ökad effektivitet i tillsynen och inte ha bieffekter som försvårar tillsynsarbetet kvalitativt.

Naturvårdsverkets förslag tillgodoser inte de nämnda kraven. — — — är avgifterna genomgående för höga på så sätt att de i praktiskt bruk knappast kan relateras till den faktiska arbetsinsats som tillsynsmyndigheterna ägnar en enskild anläggning. De skapar därmed irritation och riskerar medföra negativa attityder från näringslivets sida till tillsynsarbetet, som idag är relativt väl accepterat. Vidare är systemförslaget detaljanpassat till främst prövningsarbetet i överdrivet hög grad, vilket framtvingar ett otal enskilda beslut om avgiftsklassning av prövningsärenden med åtföljande besvär-risker etc.

Som negativ bieffekt, kan man inte bortse från att höga prövningsavgifter kan minska benägenheten för företag etc. att pröva eller ompröva verksamheter. Höga tillsynsavgifter riskerar framför allt visa på dålig överensstämmelse mellan avgiftens storlek och utförd tillsyn på anläggningen. — — —

Länsstyrelsen föreslår följande:

- slopa indelning i prövningsavgift och årsvis tillsynsavgift och inför endast en årlig avgift (kallas eventuellt tillsynsavgift)
- sänk det samlade avgiftsuttaget (intäkten) till högst hälften (för prövning och direkt tillsyn)
- finansiera central tillsyn etc. över ordinarie budget, åtminstone tills vidare. En etappvis uppbyggnad av ett avgiftssystem kan av flera skäl vara lämplig
- taxera ut avgiften schablonmässigt. Gör indelning i taxegrupper med praktiskt lämpliga intervall, t. ex. 0, 2 000, 5 000, 10 000, 20 000 (25 000), 30 000 (50 000). Den i remissen föreslagna klassningen torde i huvudsak vara bra, men vissa tveksamheter beträffande skälighet eller rättvisa finns också. Främst bör en undre gräns för omsättning, omslutning eller dylikt sättas som förutsättning för minimiavgift. Vissa enmansföretag etc., utöver dem som enligt förslaget slipper årsavgift, bör enligt länsstyrelsens åsikt befrias

– av förenklingsskäl och för att främja kommunalt övertagande av tillsyn: låt kommun ombesörja uppbörd på anläggning där man övertagit tillsyn och även behålla avgiftsmedlen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Länsstyrelsen accepterar i princip syftet med utredningen, nämligen att en utsträckt tillämpning av principen om föreningarnas kostnadsansvar kommer till stånd. Kostnaderna för myndigheternas arbete med prövningen och tillsynen skall enligt förslaget flyttas från skattebetalarna i allmänhet till dem som direkt förorsakar myndighetsarbetet, dvs. föreningarna. Avgiftens storlek skall i princip vara beroende av hur mycket arbete varje förening ger myndigheterna. Det föreslagna fördelningssystemet har dock sådana uppenbara brister att det, enligt länsstyrelsens bedömning, inte kan ligga till grund för beslut om avgifter.

— — —

Sveriges Industriförbund: Att den som utövar miljöstörande verksamhet skall ekonomiskt svara för åtgärder avsedda att motverka de negativa följderna härav i form av skador och intrång är i själva verket en sedan länge av alla vedertagen rättsprincip. Men denna allmänt accepterade princip kan inte utan vidare tänjas därhän att den utgör motiv för att statens reglerande verksamhet på miljöområdet skall – till skillnad från vad som gäller andra jämförbara områden – specialfinansieras genom avgifter. Man saknar i sammanhanget en principgrundad redovisning och bedömning av varför specialfinansiering skulle på just detta delområde vara motiverad och lämplig. Att åberopa den vaga och oklara PP-principen som enda grund för en specialfinansiering inom miljöområdet är inte ett tillräckligt motiv för att införa en sådan genomgripande innovation inom ett delområde av den näringsrättsliga lagstiftningen.

Våra invändningar kan sammanfattas som följer:

1. Allra minst i dag kan det vara likgiltigt för statsmakterna att avgifter i miljövärden är olämpliga av kostnads- och lönsamhetsskäl. Det gäller i synnerhet som dessa avgifter inte på något som helst sätt skulle påverka vare sig miljön eller den industriella miljövärden i en mera positiv riktning än vad det ingående, juridiskt – administrativa koncessionsförfarandet redan gör i dag. Tvärtom påverkar avgifterna direkt kostnadsläget och innebär därmed en ytterligare försämring relativt utländska konkurrenter.

2. Tre viktiga intressenter i koncessionsförfarandet, nämligen koncessionsnämnden, länsstyrelsernas naturvårdsenheter och industrin, vilka dagligen och löpande svarar för att fullfölja intentionerna i miljöskyddslagstiftningen, bedömer att avgifter negativt påverkar det lika välutvecklade som nödvändiga samarbetet mellan parterna.

3. I sin strävan att utforma ett administrativt enkelt avgiftssystem har naturvårdsverket allt för långt avlägsnat sig från rimliga krav på kostnadseffektivitet, dvs. att avgiften skall utformas bl. a. så att den verkligen kan sägas motsvara den prestation (i form av myndighetsarbete för prövning och tillsyn), för vilken sökanden, eller den som är föremål för tillsynen, skall betala.

4. Avgiftsförslaget uppfyller inte rimliga krav på rättvisa mellan olika prövningspliktiga anläggningar. Detta förhållande illustreras i bilagorna. Vidare må påpekas det anmärkningsvärda förhållandet, att industrin – enligt förslaget – kommer att få subventionera prövningen och tillsynen av anläggningar, som föreslås undantagna från avgifter, exempelvis djuranläggningar och skjutbanor.

5. Beräkningarna av vad avgiftsförslaget som helhet kommer att kosta är mycket ofullständiga. Helt utanför direktiven och utan hänsyn till de förutsättningar som gäller för det statliga och kommunala budgetarbetet har naturvårdsverket i sitt avgiftsförslag byggt in kostnader för en utökad regional och lokal tillsyn.

Enligt Industriförbundets uppfattning har inga bärande skäl förebragts för förslaget om avgift på tillstånd och tillsyn enligt miljöskyddslagen. SNV:s förslag är därjämte oacceptabelt i sina praktiska konsekvenser. Industriförbundet måste följaktligen bestämt avstyrka, att förslaget läggs till grund för åtgärder från statsmakternas sida.

SHIO-Familjeföretagen: Enligt SHIO-Familjeföretagens uppfattning uppfyller förslaget inte kravet på att förorenaren skall betala eftersom differentieringen av avgifterna sker i förväg utifrån verksamhetens inriktning och inte efter föroreningsgrad. Utsläppens storlek kan variera kraftigt mellan olika företag i samma bransch bl. a. beroende på vilka insatser som gjorts för att förebygga utsläpp. Säkerligen kommer avgiftssystemet även att beröra en del företag som helt lyckats eliminera miljöskadliga utsläpp. Det torde exempelvis vara möjligt att finna verkstadsindustrier med en tillverkningsyta överstigande 5000 kvadratmeter där verksamheten inte medför störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning eller ljus.

Ytterligare ett motiv för att inte avgiftsbelägga enligt miljöskyddslagens definition miljöfarlig verksamhet är att verksamheten har ett mycket stort positivt värde för samhället. Det gäller t. ex. all den industriproduktion som sker inom tillståndsprövad verksamhet. — — —

Svenska kommunförbundet: Det svenska miljövårdsarbetet befinner sig fortfarande i ett uppbyggnadsskede. FoU-insatserna behöver ökas, bl. a. mot bakgrund av nya miljöhot och ineffektiva motåtgärder (t. ex. försurningen av mark och vatten). Administrativa och ekonomiska styrmedel behöver omprövas och anpassas till de nya behoven. Det omfattande lagkomplex kring totalmiljön, som växt fram under senare år, har skapat en betydande byråkrati, vars arbetsresultat ifrågasätts allt oftare.

Att under detta uppbyggnadsskede introducera ett system för avgifter på väsentliga myndighetsfunktioner är från principiell synpunkt äventyrligt. Med hänvisning härtill anser styrelsen att införandet av nya avgifter och styrmedel inom miljövården måste ske med ökad uppmärksamhet på mål och effekter i samhället. Om statsmakterna finner det lämpligt att avgiftsbelägga ifrågavarande myndighetsfunktioner bör detta utsträckas att gälla

all likartad tillsynsverksamhet avseende skyddet av totalmiljön, oavsett vilket lagkomplex eller myndighet som berörs. Likartade myndighetsfunktioner bör belastas på ett likvärdigt sätt. Enligt styrelsen bör denna fråga belysas ytterligare innan ställning tas till föreliggande avgiftsförslag. — — —

Lantbrukarnas riksförbund: Rent allmänt anser LRF att kostnaden för miljöstörningar skall bäras av den som förorsakar dessa. Detta är en grundläggande princip som skall vara vägledande vid tillämpning av miljöskyddslagen.

Miljöskyddslagen har tillkommit för att skydda samhällets intressen och förhindra att naturmiljön utsätts för skadliga störningar. Mot denna bakgrund åläggs näringslivet och andra som avser att bedriva verksamhet som kan innebära skadlig miljöpåverkan att vidta sådana åtgärder att dessa störningar så långt möjligt elimineras. Detta sker i samband med prövning av tillåtligheten av en viss verksamhet. De åtgärder som då måste vidtas för att uppfylla miljöskyddslagens krav är ofta i sig själva en betydande ekonomisk belastning som läggs på den sökande.

Mot denna bakgrund hävdar LRF rent principiellt att det är samhället som skall bära kostnaden för övervakning av miljöskyddslagen. En annan sak är att i samband med prövning av tillåtlighet kan det vara motiverat att ta ut en avgift som motsvarar samhällets kostnader för prövningen i fråga. LRF kan därmed tillstyrka en engångsavgift i samband med prövning av ett ärende enligt miljöskyddslagen. LRF avstyrker däremot bestämt förslaget om en årlig övervakningsavgift.

Det huvudsakliga syftet med att införa ett avgiftssystem är enligt utredningen att överföra samhällets kostnader för prövning och tillsyn till de verksamheter som faller inom miljöskyddslagen.

Kooperativa förbundet: — — — KF ansluter sig också till PPP (Polluter Pays Principle) och innefattar däri alla de undersöknings-, utrednings-, byggnads-, drifts- och kontrollkostnader som företaget har för sina miljöskyddsåtgärder. — — —

Med hänsyn till ett angeläget behov att bredda och förstärka finansieringen av offentliga utgifter är KF emellertid berett att tillstyrka ett system med avgifter i en modifierad form. I 43 § miljöskyddslagen finns regler för tillsynsmyndighetens möjligheter att förelägga utövaren av miljöfarlig verksamhet att låta utföra undersökningar. PPP bör även omfatta prövningen och tillsynen av miljöfarlig verksamhet. Det är dock mycket angeläget att avgiftssystemet utformas på ett sådant sätt att rådande goda relationer upprätthålls även vid införandet av avgifter. Sålunda föreslår KF följande utformning av avgiftssystemet.

A. För prövning i koncessionsnämnden uttas en avgift enligt utredningens förslag.

B. För den tillsyn som utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelsernas naturvårdsenheter och den prövning som sker vid länsstyrelsernas naturvårdsenheter uttas en årlig avgift enligt ett system med tre avgiftsklasser.

KF anser vidare att kostnader för projekt, utredningar, forskning och undersökningsverksamhet inte bör ingå i avgiften. Svårigheterna att knyta viss forskning till tillsynsverksamheten motiverar detta ställningstagande.

Svenska Kraftverksföreningen: — — — Principiellt anser föreningen att myndigheters kostnader för prövning och tillsyn m.m. bör betalas av allmänna medel.

Svenska Värmeverksföreningen: Föreningen avstyrker det framlagda förslaget beträffande avgift på prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen på följande grunder.

- Föreningen ställer sig negativ till ett debiteringssystem som innebär att myndigheters kostnader för prövning och tillsyn av gällande lagstiftning täcks genom direkta avgifter.
- Det föreslagna systemet medför stora administrativa kostnader som torde leda till dyrare prövning och tillsyn utan att större rättvisa eller andra fördelar uppnås.
- Prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen är en angelägenhet som berör alla. Finansieringen bör därför ske via statsbudgeten.

Svenska Renhållningsverksföreningen: Till grund för utredningen och dess resultat ligger principen om förorenarens kostnadsansvar. Som princip betraktat är den teoretiskt sett tilltalande. En förutsättning för en tillämpning av principen är emellertid att den är praktisk genomförbar och att den inte motverkar teknikutveckling, en förbättrad miljövård eller kostnadsmässigt ger upphov till orättvisor olika företag och anläggningar emellan. Det nu framlagda förslaget, som är avslutningen på naturvårdsverkets uppdrag, är enligt föreningens mening inte praktiskt genomförbart.

En väsentlig fråga är vem som ytterst drabbas av principen om förorenarens kostnadsansvar och vem eller vilka i samhället en anläggning är avsedd för. Även om avsikten är att förorenaren ekonomiskt skall belastas för sin miljöpåverkan ytterligare genom den föreslagna avgiften så kommer hans kostnadsökning i slutledet att drabba konsumenterna, invånarna i våra kommuner.

De anläggningar inom föreningens verksamhetsområde som berörs av avgiftsförslaget är de kommunala avfallsbehandlingsanläggningarna och avfallsupplagen. Dessa anläggningar har primärt tillkommit för att lösa ett för samhället sanitärt problem genom omhändertagande av restprodukter från de boende samt från affärs-, kontors- och industriverksamhet. Omhändertagandet i behandlingsanläggningarna och på upplagen skall ske på från miljövårdssynpunkt bästa sätt. Sekundärt har anläggningarna tillkommit för ett bättre utnyttjande av de resurser som finns i avfallet — material, energi. Avfallsbehandlingen har efter statliga direktiv alltmer inriktats mot ett bättre utnyttjande av dessa resurser. Verksamheten vid anläggningarna och upplagen är således inte tillkommen mot bakgrund av ett kommersiellt, affärsmässigt intresse utan för att åstadkomma godtagbara sanitära förhållanden, skydda miljön på bästa sätt och för att utnyttja de resurser

som finns i avfallet. Att belägga sådana anläggningar med en avgift enligt det föreslagna systemet är enligt föreningens mening felaktigt. — — —

Det föreslagna avgiftssystemet där de olika anläggningstyperna delas in i olika klasser med differentierade avgifter medför risker för ett ohanterligt administrativt system med därtill hörande stora kostnader. Systemet är därtill inte tillräckligt flexibelt för att utjämna de orättvisor som kommer att uppstå. Alternativet till en fast provningsavgift är tids- och prestationsrelaterade avgifter som står i relation till provningsmyndigheternas insats vid resp. anläggning. Genom tidsrelaterade avgifter uppnås säkerligen en rättvisare kostnadsfördelning anläggningarna emellan. Utredningen har inte närmare belyst effekterna av ett system med tidsrelaterade avgifter, men liksom naturvårdsverket är föreningen övertygad om att ett sådant system blir administrativt dyrt och ohanterligt.

Svenska naturskyddsföreningen: — — — I praktiken kommer provnings- och tillsynsavgifterna att bli en normal kostnad för ett företag. Om man beaktar att skälighetsnivån i 4 och 5 §§ miljöskyddslagen enligt klara motivuttalanden, som slagit igenom också i praxis, bl. a. begränsas av vad ett normalt företag klarar ekonomiskt leder således införandet av provnings- och tillsynsavgifter till att skälighetsutrymmet minskas med samma summa. Därmed skulle införandet av provnings- och tillsynsavgifter kunna medföra att nivån för miljöskyddsåtgärder sänks generellt sett, och att företagen i stället får använda en del av de pengar som enligt nuvarande ordning kan användas för skyddsåtgärder till att betala provningen och tillsynen. En sådan effekt är enligt föreningens mening inte acceptabel.

3 Provningsavgift

Förslaget innebär att en avgift tas ut vid provningstillfället till täckande av provningsmyndighetens kostnader. Avgiftssystemet innehåller 5 avgiftsklasser i vilka olika verksamheter placeras beroende på i vilken myndighet provningen sker och provningens svårighetsgrad generellt sett.

Koncessionsnämnden: Koncessionsnämnden delar ej uppfattningen att en avgift på frivillig provning kommer att vara utan betydelse för omfattningen av denna provning. Enligt nämndens bestämda mening kommer en provningsavgift i större eller mindre grad att avhålla företagare från att söka tillstånd till här berörd verksamhet och därmed motverka syftet med 9 § första stycket miljöskyddslagen, nämligen önskemålet att "få till stånd effektiva åtgärder mot verksamhet som vållar förorening och annan störning" (SOU 1969:28 s 268 f). En avgift skulle även vara olämplig i det fallet att tillsynsmyndighet meddelat föreläggande om förbud eller försiktighetsmått enligt 40 § miljöskyddslagen och en företagare av den anledningen ser sig nödsakad att begära tillstånd med tillämpning av 50 § samma lag. Förutom det att han nödgas ställa säkerhet för kostnad och skada för att

utverka inhibition av tillsynsmyndighetens beslut tillkommer prövningsavgiften. I vissa fall – särskilt då fråga är om mindre verksamheter med små ekonomiska marginaler – kan denna omständighet medverka till att företagaren i realiteten avskäres från möjligheten att få rättelse av tillsynsbeslutet genom att tillståndsprövning ej kommer till stånd.

För att skapa ett förenklat och schabloniserat avgiftssystem i enlighet med de riktlinjer som angivits ovan har det onekligen legat nära till hands för naturvårdsverket att anknyta till de "förprövningslistor" som miljöskyddsförordningen innehåller. Koncessionsnämnden kan också, med några undantag, förstå de överväganden som ligger bakom verkets förslag till avgiftsklasser rörande nyanläggningar och ändringar. Det kan emellertid ifrågasättas om inte ett fördjupat utredningsarbete, om tiden medgivit det, skulle ha lett fram till ett annat eller delvis annat avgiftssystem än det som nu redovisats. Även med ett schablonartat system för avgifter enligt nyssnämnda riktlinjer får nämligen förenklingen inte drivas så långt att avgiften ej alls eller endast i ringa mån svarar mot det arbete som i verkligheten lagts ned på ett tillståndsärende. Den väsentliga anmärkning som sålunda kan riktas mot det föreslagna avgiftssystemet är, att den reella arbetsinsatsen i många fall är en helt annan än den systemet bygger på. Som exempel härpå kan nämnas att ett tillståndsärende i den höga avgiftsklassen ibland är av en ganska okomplicerad natur och kan klaras av på kort tid utan längre överväganden. Ärende som hör hemma i den låga avgiftsklassen kan däremot ej sällan visa sig innehålla svåra tekniska, ekologiska och juridiska problem som föranleder långvariga överväganden och diskussioner inom nämnden innan beslut fattas. Å andra sidan kan förhållandet vara det att tyngre ärenden i den höga avgiftsklassen innebär en arbetsinsats som rätteligen borde medföra avgifter vida överstigande 340 000 resp. 255 000 kr. medan lätta ärenden i den låga avgiftsklassen rimligen ej borde ge avgiftskostnader på 68 000 resp. 51 000 och 17 000 kr.

Statens industriverk: För prövningsavgiften är avgiftsunderlaget mer entydigt. Prövningen, åtminstone för tillståndsärenden, inträffar i samband med nyinvesteringar när företagens likviditet ofta är hårt ansträngd. Därför borde möjligheten att periodisera prövningsavgifter över ett visst belopp, förslagsvis 50 000–100 000 kr., över ett par år prövas. Detta närmar sig naturvårdsverkets alternativförslag om en fullständig integrering av prövnings- och tillsynsavgifterna till en årsavgift. Industriverket anser dock det finns skäl att hålla dessa avgifter isär vilket dock inte förhindrar en kortare periodisering av prövningsavgiftens erläggande.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: — — — Om en prövningsavgift införs kommer många företag att avhålla sig från att ompröva sin verksamhet liksom att frivillig prövning av verksamhet, som ej finns upptagen i bilaga till miljöskyddsförordningen, torde vara omöjlig att uppnå. Länsstyrelsen vill här framhålla, att ett stort antal av de omprövningar som sker, är en följd av tillsynsmyndigheternas krav och önskemål och inte förenad med

någon påtaglig utökning av produktionen. Den ändrade miljöskyddslagen ger ju också prövningsmyndigheterna möjlighet att begära omprövning även på den grunden, att ny och bättre teknik blivit tillgänglig, liksom att återvinning blivit möjlig. En sådan av myndigheterna påfordrad omprövning kan komma att innebära ett "straff" för företagen i form av ny prövningsavgift.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Det finns — — — anledning att erinra om att många provningar gäller enbart miljöförbättrande åtgärder, t. ex. byggande av reningsverk, installation av rökgasreningsutrustning etc. I det perspektivet förefaller det skäligt att viss del av prövningskostnaden finansieras med skattemedel.

Länsstyrelsen i Jönköpings län: De anläggningar som faller under miljöskyddslagens bestämmelser har redan idag dryga kostnader för sitt miljö-
vårdsarbete. Framtagning av handlingar för provning av en anläggning enligt miljöskyddslagen kostar för en större anläggning flera hundratusen kr. — — —

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län: Omfattningen av myndigheternas arbete är inte enbart beroende på typ av anläggning utan i hög grad även av lokaliseringen. En lokalisering till ett redan hårt miljöbelastat område eller till ett mera jungfruligt område ökar väsentligt arbetet med en tillståndsprövning. Detta innebär att den reella kostnaden för myndigheternas arbete väsentligt kan avvika från avgiften.

Bedömningen om det rör sig om väsentliga eller icke väsentliga ändringar och huruvida nedsättning av avgifter skall kunna ske torde mycket ofta behöva medföra utredningar och speciella förhandlingar med sökanden och resultera i svåra avvägningar för tillståndsgivaren.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Prövningsavgift innebär att det blir svårare att få till stånd sådan frivillig omprövning av redan givna tillstånd som sker på tillsynsmyndigheternas initiativ. Denna typ av provning är ofta förekommande. Påtryckningsmedel saknas ofta att tvinga fram den. Det kan vara ett miljövårdsintresse att så sker t. ex. vid installation av ny reningsutrustning. Företaget kommer trots att ändringen leder till bättre miljö att belastas av prövningsavgift.

En positiv effekt av förslaget är att företag m. fl. mera noggrant kommer att överväga sina ansökningar än tidigare. Ansökan om omprövning av fastställda villkor sker ofta utan att ändrade omständigheter föreligger.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: Det råder stor enighet om behovet av industriell utveckling. Nyföretagandet utgör en viktig del av denna utveckling. En prövningsavgift skulle beröra en stor del av tillkommande industri-
företag, av vilka många startar i liten skala.

I Jämtlands län finns exempel på företag för vilka prövningsavgifterna — med det föreslagna avgiftssystemet — skulle ha blivit så betungande att etableringen kunde ha kommit i fara (fiskodling, tillverkning av produkter av polyester).

Att nyetableringar skulle komma att förhindras, inte på grund av miljöriskerna utan på grund av provningsavgiften, måste ses som en allvarlig invändning mot förslaget. Detta gäller även om antalet fall inte skulle bli särskilt stort.

När det gäller kommunernas avloppsutsläpp och avfallshantering skulle de föreslagna provningsavgifterna leda till orättvisor som inte kan accepteras.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Det måste även uppmärksammas att många av de omprövningar som sker är en följd av tillsynsmyndigheternas krav och önskemål och därvid inte behöver vara förenade med någon väsentlig utökning av produktionen eller verksamheten i övrigt. Den nya lagen gör det även möjligt att kräva omprövning om ny teknik blivit tillgänglig. Av myndigheterna påfordrad längre driven reningsteknik och återvinning kan således enligt föreliggande förslag leda till betydande avgifter för sådan prövning.

Länsstyrelsen anser det även mer än tveksamt ur miljösynpunkt om företag skall behöva betala för en omprövning som leder till minskning av utsläppen. Införs en sådan ordning torde risken vara stor för att man från företagets sida inte frivilligt kommer att söka efter lösningar som leder till minskade utsläpp. Företagets kostnadsjakt i framtiden kommer sannolikt inte att bli mindre än vad den är i dag.

Det kan med hänsyn till det ovan anförda starkt ifrågasättas om alla kostnader för miljövården skall tas ut av sökanden. Prövningen är ju primärt till för att tillse att miljön förbättras eller att en redan god miljö bibehålles. Detta är en angelägenhet för hela samhället och viss del av kostnaderna bör därför betalas med skattemedel. Avgifterna får inte heller bli så höga att de blir hämmande för sysselsättningsskapande verksamheter.

Det förhållandet att en del av Norrbottens län berörs av "Lag med anledning av gränsälvsöverenskommelse den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland" (1971:850), har inte behandlats i utredningen. Den för tillämpningen av denna lag gemensamt tillsatta finsk-svenska gränsälvscommissionen beslutar bl. a. i alla miljöskyddsärenden som kan tänkas påverka förhållandena i bl. a. gränsälvarna och den del av Bottniska viken som ligger inom Haparanda kommun. Lagen är inte tillämplig på andra miljöstörningar (luft eller buller). Hur eventuella provningsavgifter skall utformas med hänsyn härtill måste därför utredas om man beslutar sig för att införa ett avgiftssystem. Därvid förutsättes att gränsälvscommissionen bereds tillfälle att yttra sig i ärendet.

4 Tillsynsavgift

Tillsynsavgift utgår enligt förslaget årligen. Systemet är på samma sätt som vad gäller provningsavgifter indelat i 5 olika klasser. I förslaget ingår även en förstärkning av tillsynsresurserna.

Koncessionsnämnden: — — — I likhet med naturvårdsverket anser koncessionsnämnden att redan vid nuvarande förhållanden ytterligare förstärkningar erfordras för att tillsynen hjälpligt skall fylla den funktion som lagstiftaren avsett. Med ett avgiftssystem som kommer att kräva arbete dels för systemets genomförande och vidmakthållande, dels och framför allt för att tillgodose behovet av en betydligt mera aktiv tillsyn på grund av företagens minskade egeninsatser kan man utgå ifrån att anspråken på ytterligare tillsynsresurser kommer att stegas betydligt och vida överskrida den förstärkning naturvårdsverket föreslagit.

Verket har räknat med att förstärkningen bör avse kommunernas arbete med tillsyn enligt miljöskyddslagen, att naturvårdsverket och länsstyrelsen skall arbeta med i huvudsak oförändrade resurser men att, om mycket få kommuner går in i tillsynen i vissa län, det kan bli aktuellt att förstärka länsstyrelsernas resurser där. Även med de förutsättningar verket utgått ifrån beträffande kommunernas insatser på tillsynsområdet är det, enligt koncessionsnämndens mening, orealistiskt att räkna med att länsstyrelserna tillfredsställande skall kunna klara sina arbetsuppgifter med tillståndsgivning, tillsyn och "avgiftsadministrering" utan personalförstärkningar.

— — —
Statens industriverk: Avseende årsavgiften kan det övervägas om inte kostnaden för utredningar och undersökningsverksamhet, ca 25 milj. kr., i likhet med forskning borde utgå ur avgiftsunderlaget och tills vidare skattefinansieras. Det kan hävdas att den kostnaden åtminstone till en del avser aktiviteter som närmast har karaktären av kollektiv vara. Rimligen borde avgränsningsproblem gentemot forskningssidan föreligga. Vidare skulle man genom fortsatt skattefinansiering undvika att belasta även mer rutinmässiga ärenden en kostnad som dessa inte givit upphov till vilket torde vara väsentligt ur rättvisesynpunkt.

Slutligen vill industriverket kommentera kravet på att avgiften skall vara kopplat till en faktisk prestation. Det är i utredningen oklart hur man avser att sköta debiteringen av årsavgiften ur denna synpunkt men det vore att bidra till undergrävandet av allmänhetens förtroende för myndigheter om man debiterar avgift för tillsyn även om ingen tillsyn de facto ägt rum.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsens tillsynsarbete måste med hänsyn till resurserna bedrivas selektivt. Länsstyrelsen eftersträvar att på olika sätt minska direkta tillsynsinsatser hos så många företag som möjligt. Detta kan ske genom väl upplagda kontrollprogram, effektiv rapportering, samarbete med kommunerna och bygger i stor utsträckning på en positiv attityd hos företagen. På så sätt kan resurser frigöras för över-

vakning av mindre samarbetsvilliga och i övrigt mer problembetonade företag. Länsstyrelsen måste således ha frihet att planera sitt arbete självständigt. Det föreslagna avgiftssystemet för tillsyn torde enligt länsstyrelsens bedömning medföra att många företag ställer krav på tillsynsmyndigheten exempelvis genom regelbundet återkommande besök. Länsstyrelsens resurser kommer dock inte att på långa vägar kunna tillmötesgå sådana krav. Många företagens kontakt med tillsynsmyndigheten kommer att bestå i en årlig faktura på tillsynsavgiften.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Företag och kommuner kan vid en hög årlig avgift för tillsyn även komma att skära ned sina "egenkostnader" för "egenkontroll" av produktion, processer, reningsutrustning etc. med hänvisning till det tillsynsåtagande som samhället gjort genom att finansiera sin tillsyn genom avgifter. Detta skulle vara synnerligen olyckligt och innebära, att myndigheternas kontrollerande verksamhet behöver öka väsentligt.

Länsstyrelsen i Jönköpings län: — — — Såväl kommuner som industrier kommer att belastas hårt om föreslagen tillsynsavgift införs. De resurser för tillsyn som efter föreslagen förstärkning blir tillgängliga kommer ej att vara tillräckliga. Det är framför allt tveksamt om kommunerna mot bakgrund av ovanstående är beredda ta över viss del av tillsynen. Med länsstyrelsens nuvarande resurser kan tillsynsbesök endast göras vid ca 15 % av anläggningarna i länet per år. Även efter införandet av föreslaget avgiftssystem torde endast en mindre del av anläggningarna kunna besökas varje år. Förstärkning av tillsynen bedömer länsstyrelsen som mycket angelägen men det är tveksamt om detta uppnås genom införandet av avgifter enligt förslaget.

Länsstyrelsen i Kronobergs län: Vi tvingas nu konstatera att naturvårdsverket inte lyckats med uppgiften att konstruera ett system med tillsynsavgifter som är acceptabelt från kostnadsfördelningssynpunkt. Förslaget möjliggör inte premiering av den som följer fastställda villkor och därmed fordrar en måttligare insats från tillsynsmyndigheten. Detta strider mot principen om förorenarens kostnadsansvar. Vi avstyrker därför bestämt förslaget om en årlig avgift.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: De föreslagna årliga tillsynsavgifterna skulle enligt länsstyrelsens mening allvarligt försvåra myndigheternas möjligheter att utöva tillsyn på ett konstruktivt sätt, och sannolikt få en negativ inverkan på företagens villighet till konkreta miljövårdssatsningar. En uppbyggnad och drift av ett svårhanterligt och tidskrävande system för administration och indrivning av avgifter kommer också att medföra ianspråktagande av tillsynsmyndigheternas resurser för ett reellt tillsynsarbete ute på fältet.

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län: Länsstyrelsen saknar f. n. möjligheter att bedriva en godtagbar tillsyn av de ca 600 anläggningar inom länet som enligt förslaget skulle betala de årliga tillsynsavgifterna. Man

kan ställa sig frågan hur företagarna skulle ställa sig till att årligen betala 2 700 kr. till statsverket för en tillsyn som helt uteblir. Om länsstyrelsen å andra sidan skulle "rättfärdiga" avgifterna med några årliga tillsynsbesök vid från miljösynpunkt relativt harmlösa anläggningar skulle detta rycka undan möjligheterna att ägna de stora miljöstörande anläggningarna en godtagbar tillsyn.

Samarbetet riskerar nu att försämrast genom att företagen kan väntas se avgifterna som ett mera definitivt överlämnande av miljöansvaret till myndigheterna. De ökade kostnaderna för företagen kan innebära att man ser sig nödsakad att minska sitt eget sökande efter möjliga åtgärder att minska utsläppen. Detta i sin tur kan leda till ökat arbete för miljöförhållandenmyndigheterna, vilket kan ställa krav på ökade resurser på personal och pengar.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Utredningen underskattar även de problem som en tillsynsmyndighet kan komma att få vid tillsynsdiskussioner med anläggningsägare. Om inte tillsynen utförs på det sätt som ett företag anser att den bör göras och som man betalar för kan det lätt uppstå en förtroendeklyfta. Vid vissa företag fungerar utsläppskontrollen klanderfritt och angivna villkor hålls med god marginal. Vid andra företag kan det vara tvärtom. Länsstyrelsen måste prioritera det sistnämnda företaget i tillsynsarbetet, men det är troligtvis det första som önskar få besök för diskussion om kontrollverksamheten.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Grundläggande för det nuvarande tillsynsarbetet är de fortlöpande och öppna kontakter som upprättats mellan förorenarna och tillsynsmyndigheterna. Dessa kontakter har i allmänhet varit av informell karaktär vilket enligt länsstyrelsens mening gett snabba och bättre resultat än om ett mer formellt förfarande skulle ha tillämpats. Tillsynen har många gånger också initierats av förorenaren som velat ha diskussion och rådgivning om aktuella problem. Tillsynen innebär även ett utbyte av erfarenhet och kunskaper mellan företag och myndighet. En avgiftsbeläggning skulle kunna förändra företagets benägenhet för sådana kontakter. Därmed skulle också en av de stora tillgångarna i det svenska miljöförhållandenarbetet gå förlorad. Mot förslaget på tillsynsavgifter talar även såväl principiella som praktiska skäl. Länsstyrelsens bestämda uppfattning är därför att tillsynsavgifter inte bör införas.

Svenska kommunförbundet: Om avgifter för tillsyn enligt miljöskyddslagen skall införas talar skäl för att även tillsyn enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor, hälsovårdsstadgan, naturvårdslagen, arbetsmiljölagen m. fl. blir avgiftsbelagd.

En viktig principfråga, som ej belyses i förslaget, är på vilket sätt avgifterna kommer att styra myndigheternas tillsynsarbete.

I förslaget har ej utvecklats på vad sätt tidsrelaterade avgifter kan användas i tillsynen. En sådan prestationsrelaterad avgift skulle ge möjlighet för innehavaren av den miljöfarliga verksamheten, förtroendemännen och allmänheten att få en tydlig bild av tillsynen och hur den belastar

samhället. Härigenom skulle även kunna premieras skyddsåtgärder och egenkontroll som kan minska den offentliga tillsynen.

Lantbrukarnas riksförbund: LRF vill — — — understryka det ansvar och de stora kostnader som samhället redan ålagt livsmedelsindustrin när det gäller tillämpningen av såväl livsmedelslagstiftningen som miljöskyddslagen. Med dessa utgångspunkter motsätter sig LRF att nya kostnader läggs på livsmedelsindustrin för en fortlöpande tillsyn som åligger myndigheterna att utföra. Denna myndighetsutövning måste helt bekostas av samhället.

Sammanfattning av utredning av statens naturvårdsverk rörande täktavgift

Berörda verksamheter och myndighetskostnader

Det totala antalet täkter i landet med gällande tillstånd är ca 8100. Av dessa är 205 täkter av torv för energi- och jordförbättringsändamål, knappt 500 är ler- och matjordstäkter. Den helt övervägande delen, ca 6600, är grus- och sandtäkter.

Uttaget av grus och sand uppskattas f. n. till ca 65 milj. ton per år. Berg för kross ligger strax under 15 milj. ton, torv för energi- och jordförbättringsändamål på ca 350 000 ton och övrigt täktmaterial, t. ex. kalk, prydnadssten 7-8 milj. ton. I mängdberäkningarna ingår inte matjord och lera.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna svarar för huvuddelen av arbetet med prövning och tillsyn av täktverksamheten enligt naturvårdslagen. De sammanlagda kostnaderna för detta arbete har för budgetåret 1981/82 beräknats till ca 7,8 milj. kr. för all täktverksamhet utom torv och 2,8 milj. kr. för prövning och tillsyn av torvtäkter. I kostnaderna ingår det direkta prövnings- och tillsynsarbetet, utredningar, utarbetandet av riktlinjer m. m. som ligger till grund för prövningen och tillsynen, forskning av direkt betydelse för denna samt det hittills bedrivna inventeringsarbetet.

Kostnadsunderlag

Prövning och tillsyn av täktverksamheten måste ingå i underlaget för avgiften, likaså riktlinjer för t. ex. hur en täkt bör bedrivas för minsta miljöpåverkan, hur efterbehandlingsarbeten bör utformas etc. Sådana riktlinjer underlättar prövningen och tillsynen. Den forskning som bedrivits och bedrivs inom täktområdet är också den starkt knuten till prövningen och tillsynen, eftersom den huvudsakligen varit inriktad på att studera påverkan på naturmiljön och hur man utformar och bedriver täkten för att minimera påverkan. Några avgränsningsproblem föreligger knappast. I stort sett samtliga projekt kan direkt hänföras till täktverksamhetens utformning och bedrivande. Inventeringarna skall enligt uppdraget ingå i kostnadsunderlaget.

Framtida kostnader

Prövning och tillsyn

Naturvårdslagens bestämmelser om täkt har ändrats så att större hänsyn skall tas till hushållningsaspekten vid tillståndsprövningen. Led i den strä-

van är bl. a. möjligheten att kräva särskild behovsutredning och den uppgiftsskyldighet beträffande det årliga uttaget ur täkterna som kan föreskrivas.

Bl. a. i naturvårdskommitténs betänkande (SOU 1979:14) Naturvård och täktverksamhet, framhölls att tillsynen är eftersatt och behöver förbättras. Genom en ändring i naturvårdslagen har öppnats möjlighet för kommunerna att ta över tillsynen. Oavsett om tillsynen bedrivs av länsstyrelse eller kommun medför en förbättrad tillsyn ökade kostnader.

För att uppnå en bättre hushållning med grus-, berg- och torvresurserna behöver dessa tillgångar inventeras. Inventeringarna måste följas av en resursplanering, i vilken riktlinjer anges för hur tillgångarna skall disponeras.

I beräkningen av de framtida kostnaderna har utredningen utgått från en ökning av arbetsinsatserna för provning och tillsyn motsvarande genomsnittligt 10 handläggarmånader och 1.5 assistentmånader per länsstyrelse och år, där huvuddelen hänför sig till förbättrad tillsyn.

Utredningen räknar med att forskningsinsatserna i stort sett kommer att koncentreras på torven och där ha ungefär samma omfattning som under de senaste åren, dvs. drygt 1 milj. kr.

För grus- och våtmarksinventeringarna beräknas en total kostnad av 40 resp. 30 milj. kr under en period av 8-10 år, dvs. 4 och 3 milj. kr. per år.

De totala framtida myndighetskostnaderna för täktverksamheten utom torv har beräknats till 16,1 milj. kr. per år.

Motsvarande kostnader för torv uppgår till 6 milj. kr. per år.

Avgiftssystemets utformning

Inledning

Syftet med en täktavgift är att de myndighetskostnader som föranleds av täktverksamheten skall finansieras på ett sätt som ger ett ökat kostnadsansvar för dem som utnyttjar naturresurserna. En utgångspunkt för avgiftens utformning har varit att försöka finna en balans mellan kravet på kostnadsansvar och kravet på att systemet inte skall bli för krångligt och dyrt att administrera.

Avgiftens utformning

Utredningen föreslår att avgiften utformas som en årlig avgift, bestående av en grundavgift om 500 kr. per täkt och en produktionsavgift om ett visst antal ören per ton uttaget material. Skälet till att man valt en årlig avgift trots att myndighetsarbetet består av en engångskostnad och en årlig kostnad är främst den uppgiftsskyldighet som väntas träda i kraft ungefär samtidigt med avgiftssystemet. De uppgifter som årligen skall lämnas av täktföretagen skall avse bl. a. uttagen materialmängd. Man bör därför utan alltför stort merarbete kunna få fram ett underlag för avgiftsuttag och man

undviker den ytterligare administration som uttag även av en avgift vid tillståndsprövning innebär.

Avgiftspliktig täktverksamhet

Utredningen föreslår att avgiftsskyldigheten skall gälla för all verksamhet som är tillståndspliktig enligt naturvårdslagen. För ler- och matjords-täkter, vilka enligt prop. 1981/82:220 skall vara undantagna från uppgiftsskyldigheten, innebär det att endast grundavgiften utgår.

Differentiering av avgiften

Med hänsyn till den tid myndigheterna normalt lägger ner på täkter av olika slag har produktionsavgiften differentierats i tre avgiftsklasser. Vid klassningen har också viss hänsyn tagits till den nytta inventeringarna har för täktverksamhet av olika slag.

Täktavgift på torv

Enligt utredningens uppdrag skall torvtäkt avgiftsbeläggas för att bära sin del av inventeringskostnader och övriga myndighetskostnader.

Av energipolitiska skäl har regeringen avstått från att ta ut produktionsavgift för den torvutvinning som prövas enligt minerallagen. Koncessionsavgift utgår dock.

Behovet av våtmarksinventeringar hänför sig inte enbart till torvtäkt. I minst lika stor utsträckning är det trycket på våtmarkerna från skogsbruks-håll som aktualiserat inventeringen.

Detta är några av skälen till att utredningen i kostnadsberäkningarna skiljt ut torvtäkterna.

Dels har utredningen velat möjliggöra en eventuell särbehandling av dessa av energipolitiska skäl, dels har man velat hålla vägarna öppna för en finansiering av våtmarksinventeringen som tar mera hänsyn till båda de verksamheter som förorsakat denna.

Utredningen föreslår därför att torvtäktsverksamheten och inventering-en behandlas särskilt i en fortsatt översyn där även skogsbrukets del i inventeringen kan tas in.

Finansiering av kommunal tillsyn

Utredningen förordar ett system med en enhetlig, statligt bestämd avgift.

Ersättningen till de kommuner som åtar sig täkttillsyn kan regleras genom att kommunen får en viss summa för varje täkt inom kommunen i resp. avgiftsklass. Summan skall svara mot kostnaderna för normalt tillsynsarbete för täkttypen ifråga.

Eftersom utredningstiden inte medgivit kostnadsberäkning för provning-en och tillsynen separat, måste i så fall en närmare beräkning av tillsyns-kostnaderna göras.

Avgiftsnivå

Vid beräkningen av avgiftens nivå har utredningen utgått från följande förutsättningar:

1. För samtliga tillståndspliktiga täkter utom torvtäkter betalas en årlig grundavgift på 500 kr.
2. För ler- och matjordstäkter betalas endast grundavgift.
3. För övriga täkter betalas ett visst öretal per ton uttaget material.
4. Med hänsyn till den genomsnittliga omfattningen av myndighetsarbetet i klasserna A, B och C, betalas för täkter i klass B 1,5 gånger öretalet i klass A och i klass C 0,25 gånger öretalet i klass A.

Antalet täkter i klass A är 7150 och i klass B 250. I klass C finns ett mindre antal täkter på 3 platser i landet.

Produktionen i klass A uppgår till ca 66 milj. ton, i klass B till 16,5 milj. ton och i klass C till 6 milj. ton.

De årliga kostnader som skall täckas uppgår till 16,1 milj. kr.

Under dessa förutsättningar blir avgiften i klass A 13 öre, i klass B 20 öre och i klass C 3 öre.

Organisation av avgiftssystemet

Regering och riksdag bör besluta om verksamhetens omfattning vid berörda statliga myndigheter. Avgiften bör sättas så att intäkterna av den normalt svarar mot myndigheternas arbete med inventeringar samt med de tillståndspliktiga täkterna. Om avgiften klassificeras som skatt enligt RSV:s förslag, fastställs taxan i lag, annars bör den fastställas av regeringen. I båda fallen bör naturvårdsverket lämna förslag till justering av taxan.

För att man skall kunna ta ut en årlig avgift behövs ett register över avgiftspliktiga anläggningar. Registret behövs också för uppgiftslämnandet enligt naturvårdslagen. De täkter som blir avgiftspliktiga enligt utredningens förslag finns i stort sett redan i länsstyrelsernas täktregister.

Utredningen har funnit att bl. a. kostnadsskäl talar för en central uppbördsmyndighet, riksskatteverket.

Huvuddelen av kostnaderna för driften av avgiftssystemet kommer att ligga på riksskatteverket, som beräknat dem, inklusive kontroll, till ca 500 000 kr. Länsstyrelsernas arbete ligger främst i anslutning till prövning av tillstånd då avgiftsklass bestäms. Ajourhållning av registret behövs även för uppgiftsskyldigheten. Denna ajourföring, vidarebefordran av uppgifter till RSV m. m. har beräknats till ca 200 000 kr.

Kostnaderna i ett uppbyggnadsskede är svårare att bedöma. Dit hör klassningen av samtliga täkter och uppläggnings- och register, liksom framtagning av blankett och anvisningar samt utbildning och information av personal. I såväl igångsättnings- som driftskostnader ingår också information till de avgifts- och uppgiftsskyldiga. Mycket ungefärligt har dessa kostnader beräknats till totalt 1,5 milj. kr.

Effekter av avgiftssystemet

Teoretiskt kan en belastning i form av avgift på en vara och den prishöjning detta kan väntas föra med sig leda till minskad efterfrågan på varan. Sådana styreffekter blir troligen knappast, om ens alls, märkbara. Avgiften utgör en mycket liten del av råvarans pris.

Samordning med andra avgifter

Utredningen har inte sett några möjligheter eller skäl till en samordning av en täktavgift med en avgift på provning och tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Däremot förefaller en rent praktisk samordning med olika punktskatter vara rimlig, eftersom det avsevärt förbilligar administrationen av avgiften.

Remissammanställning över statens naturvårdsverks utredning: Täckavgifter

1 Remissförfarande

Yttrande har avgetts av statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Grus- och makadamföreningen, Svenska bioenergiföreningen samt Svenska naturskyddsföreningen. Vidare har yttrande inkommit från Sveriges kemiska industrikontor, Svenska kalkföreningen och Industri AB Euroc.

2 Allmänna utgångspunkter

Statskontoret: Täckavgifter skall enligt naturvårdsverkets förslag finansiera dels prövning och tillsyn, dels ett antal aktiviteter som huvudsakligen är hänförliga till insamlingen av underlag för prövning och tillsyn. Kostnaderna för utredningar, utarbetande av riktlinjer, information, forskning, hushållningsplanering, grus- och torvarkiv samt inventeringar kan sällan hänföras till visst objekt. Sådana kostnader måste därför - om de inte skall finansieras via skattemedel - slås ut på provnings och/eller tillsynsobjekten. Det förefaller rimligt att "kollektiva" kostnader av detta slag i vissa fall finansieras direkt ur produktionen.

Riksskatteverket: — — — Enligt RSV:s mening bör om möjligt den principen tillämpas att en ny punktskatt inte införs om inte intäkterna kan beräknas uppgå till minst 100 milj.kr. Ett införande av från intäktsynpunkt små skatter får också anses innebära ett avsteg från principen att förenkla skatteadministrationen. En mångfald av sådana punktskatter gör vidare att skatteområdet blir svårt att överblicka.

Statens industriverk: Som framgår av den aktuella utredningen torde i detta fall effekterna av det föreslagna avgiftssystemet få mycket begränsade effekter på de berörda företagen med avseende på produktion och resursutnyttjande, beroende på de mycket blygsamma avgiftsnivåerna.

Mot bakgrund av den rådande statsfinansiella situationen finns skäl att förmoda att olika former av avgiftsfinansiering kommer att aktualiseras i tilltagande grad under åren framöver. Bland annat av det skälet är det enligt SINDs uppfattning nödvändigt att aspekter av ovan nämnt slag uttryckligen beaktas när olika former av avgiftssystem diskuteras och utformas, såväl på myndighetsplanet som av statsmakterna. Inte minst viktigt i sammanhanget måste här vara att avvärja riskerna för att en

eventuellt växande flora av olika avgiftssystem, ägnade att uppnå olika delmål på olika delområden, sammantagna och på ett slumpartat sätt i annat fall kan leda till oönskade effekter som inverkar menligt på möjligheterna att uppnå olika näringspolitiska mål.

Oavsett om riksskatteverket eller någon annan myndighet administrerar uppbörden, torde dock systemets administrationskostnader för företag och myndigheter likväl bli avskräckande, sett i relation till det trots allt blygsamma belopp (16 Mkr) som systemet avser att inbringa, detta inte minst mot bakgrund av att deklarationer skall infordras för drygt 8 000 företag. Utifrån detta perspektiv finns således enligt verkets uppfattning anledning att ifrågasätta det meningsfulla i att bygga upp ett särskilt avgiftssystem för ett så pass begränsat område som det här är fråga om.

Sveriges geologiska undersökning: SGU anser dock att det finns motiv för att införa en avgift som ger kostnadstäckning för myndigheternas provning av tillstånd till och tillsyn av täktverksamheten enligt 18 § naturvårdslagen. SGU delar således utredningens ståndpunkt att full kostnadstäckning bör eftersträvas för denna myndighetsverksamhet. — — — SGU är tveksamt till att belasta täktverksamheten med av naturvårdsverket föreslagna produktionsavgifter avsedda att täcka kostnader för inventering av naturgrus m.m. SGU efterlyser en analys som visar vilka konsekvenser dessa avgifter får på täktverksamheten och verket förordar i avvaktan härpå en budgetfinansierad inventering. Som exempel kan nämnas att föreliggande förslag resulterar i årliga avgifter på flera hundratusentals kronor för ett antal grus- och bergtäktföretag, vart och ett med verksamhet i några få täkter. Dessa avgifter kan inte anses stå i rimlig proportion till det utbyte dessa företag kan ha av aktuellt inventeringsarbete och de kostnader verksamheten förorsakar samhället, främst i form av tillsyn enligt naturvårdslagen.

Länsstyrelsen i Uppsala län: — — — konstaterar länsstyrelsen att tanken är bra att genom ett avgiftssystem styra täktverksamheten till färre och rationella täkter samtidigt som samhällets kostnader för administration, planering och tillsyn av verksamheten finansieras av branschen. Däremot finner länsstyrelsen föreslagen lösning onödigt betungande.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Länsstyrelsen förutsätter att avgift för att bedriva täktverksamhet regleras enligt ett avgiftssystem, även om olika lagstiftningar inom miljöområdet (naturvårdslagen och miljöskyddslagen) kan reglera verksamheten.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Enligt länsstyrelsens mening bör kostnaderna för det allmänna för att reglera inskränkningar i nyttjanderätt och därtill hörande tillsyn bäras av det allmänna. Förslaget synes inte innebära någon sådan service åt täkttillståndssökandena/innehavare att det är skäligt att lägga över kostnaderna på dessa.

3 Avgiftssystemets konstruktion

Statskontoret: Statskontoret anser att täktavgiften bör konstrueras med dels en avgift som täcker kostnaden för att behandla ansökan om tillstånd dels en årlig avgift som utgår på produktionen. Det kan enligt statskontorets mening också övervägas att ta ut en årlig avgift även för täkttillstånd som inte utnyttjas för produktion.

Den korta utredningstid som stått till naturvårdsverkets förfogande har endast medgivit en mycket översiktlig redovisning av de föreslagna ökade insatserna för prövning och tillsyn. Det måste därför ligga en betydande osäkerhet i de uppskattningar av kostnader för prövning och tillsyn som har gjorts i utredningen. Sålunda saknas t.ex. en redovisning av vad som skall åstadkommas med den mycket kraftiga ökning av framför allt tillsyns-åtgärderna som föreslås. Statskontoret kan inte här tillstyrka den i rapporten föreslagna omfattande utbyggnaden av myndighetsverksamheten.

Naturvårdsverket har i sin utredning inte behandlat frågan om avgiftsmedlens redovisning och om hur utgifterna skall avräknas. Statskontoret utgår från att avgifterna inlevereras direkt till statskassan och att prövningen av myndigheternas resursbehov även framgent sker i vanlig ordning i den årliga budgetprocessen. Statskontoret kan inte se något som hindrar att redovisningen utformas schablonmässigt, ungefär som fallet är beträffande skogsvårdsavgiften.

Sveriges geologiska undersökning: I syfte att eliminera flera av nackdelarna med ett produktionsbaserat avgiftssystem förordar SGU ett system konstruerat på samma vis som de beprövade och väl fungerande avgifterna enligt minerallagstiftningen (gruv- och minerallagen). Dvs. en avgift som består dels av en ansökningsavgift (engångsavgift) att uttas i samband med ansökan om täkttillstånd, dels en försvarsavgift att uttas årligen per ytenhet täktområde (arealberoende avgift). Förstnämnda avgift har som främsta syfte att täcka kostnaden för själva tillståndsprövningen. En sådan avgift, som också har en återhållande verkan på s.k. okynnesansökningar, bör i detta sammanhang differentieras med hänsyn till tillämnad täkts art och storlek, dvs. prövningens omfattning. Den senare avgiften kan ges två innebörder. För täkter i drift kan innebörden vara att finansiera tillsynen enligt naturvårdslagen. För andra tillståndsgivna täkter markerar innehavaren genom avgiften sitt intresse för täkten. SGU kan här tänka sig en försvarsavgift som förutom en viss mineralpolitisk betingad avgiftsdel även består av en del som svarar mot tillsynsarbetet. Denna senare avgiftsdel bör tas ut för den faktiskt utförda tillsynen enligt en särskild av t.ex. riksrevisionsverket fastställd taxa.

SGU kan av flera skäl inte dela uppfattningen att produktionsavgiften förutom ballastmaterial även skall omfatta flertalet industrimaterial som t. ex. flusspat, kalksten, kvarts, olivin och talk. Ett av motiven för denna inställning är att denna heterogena grupp mineral inte får något utbyte av

den avgiftsdel som avses finansiera inventeringsprogrammet för naturgrus m. m. — — —

— — — finns det enligt SGU starka skäl för att renodla en eventuell produktionsavgift till att bara omfatta grus- och bergtäktverksamhet och därmed jämställd täktverksamhet (bl.a. moräntäkt), dvs. de industrimineral som för närvarande regleras enligt jordägarsystemet undantas från produktionsavgift.

Vid en tillämpning av produktionsavgiften, särskilt på industrimineralsektorn, aktualiseras också frågan vilken produktion som avgiften skall baseras på. Vid brytning av t. ex. kalksten kan i vissa fall andelen ofyndigt material uppgå till storleksordningen en tredjedel av totalt bruten kalkstenskvantitet. Det ofyndiga materialet läggs normalt antingen åt sidan i täkten eller så körs det på tipp. En eventuell produktionsavgift bör enligt SGU:s uppfattning baseras på kvantiteten brutet fyndigt material, dvs. det material som går till avsalu alternativt används som insatsråvara i egen industriverksamhet. Detta bör klart framgå av lagtexten.

En eventuell produktionsavgift för grus- och bergtäktsverksamhet bör enligt SGU differentieras så att denna kan bidra till en styrning mot ett utnyttjande av i dag mindre attraktiva material för mindre kvalificerade användningsområden. Detta skulle skapa förutsättningar för en bättre resurshushållning.

Länsstyrelsen i Kronobergs län: — — — För att göra uppbörden och kontrollen så enkel som möjligt och för att begränsa administrationskostnaderna bör enligt vår mening ett årligt deklarationsförfarande inte tillämpas. Ett bättre sätt vore att koppla produktionsavgiften till den exploaterbara kvantiteten i täkten. Vid nya täkter kan avgiften fastställas redan i samband med ärendets prövning och även redovisas i täktbeslutet. För pågående täkter får uppgifter om kvarvarande volym inhämtas från tillståndshavaren vid det tillfälle lagen träder i kraft. Med hänsyn till att det i vissa fall kan vara svårt att lämna exakta volymuppgifter, bör en bestämd avgift utgå inom ett fastlagt volymintervall. Avgiften kan sedan fördelas på den brytningstid som täktplanen eller tillståndet anger.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen anser för sin del att man på enklare sätt kan uppnå syftet att låta tillståndshavaren betala myndighetsarbetet med täkterna. Ett enkelt system vore att när täkttillståndet ges för respektive täkt omedelbart fastställa dels ett grundbelopp och dels ett belopp som varierar efter slag av täkt och var proportionell mot den volym tillståndet avsåg. Täktavgiftens totala belopp kunde således redan vid tillståndet klart anges. För att inte för hårt belasta tillståndshavaren kan lätt en periodisering av betalningarna genomföras. Uppbördsförfarandet är inte besvärligare än vad gäller för nuvarande expeditionsavgifter. Resultatet blir att avsevärt byråkratiskt krångel elimineras utan nackdelar för stat eller kommun.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen tillstyrker utredningens

förslag till uppdelning i en fast årlig avgift och en produktionsavgift. Det kan dock ifrågasättas om inte en högre årlig avgift skulle kunna medverka till ett snabbare utnyttjande av täkterna och därmed indirekt till att antalet täkter som samtidigt är i drift minskas. Från länets kommuner kommer ofta klagomål om att antalet öppna täkter är alltför stort. Antalet nyetableringar kommer visserligen att kunna påverkas genom behovsprövning men täktavgifterna kommer också ha inverkan på gällande tillstånd.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Ett kommunalt beslut att övertaga täkt-tillsynen bör enligt länsstyrelsens uppfattning omfatta den totala tillsynsverksamheten, dvs. tillsynsverksamhet enligt såväl naturvårdslagens som miljöskyddslagstiftningens bestämmelser. Ansvaret och kompetensen för tillämpningen av dessa lagstiftningar är emellertid utan undantag fördelade på olika kommunala nämnder i länets samtliga 20 kommuner. Detta komplicerar ytterligare finansieringen av den kommunala tillsynen.

Länsstyrelsen förordar att frågan om finansiering av den kommunala tillsynen övervägs ytterligare.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: — — — Om andra skäl föranleder någon form av täktavgift föreslår länsstyrelsen ett enklare avgiftssystem som grundar sig på ansökningsavgift och expeditionsavgift/tillståndsbavgift beroende på förväntat uttag av täktmaterial.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: — — —. Länsstyrelsen förordar — — — dels en ansökningsavgift och dels en form av försvarsavgift att uttas årligen per hektar täktområde. — — —. Förutom ett effektivare avgiftssystem får förslaget till följd att antalet småtäkter kommer att reduceras och att exploateringstakten i täkterna ökar, vilket är till fördel från naturvårdssynpunkt.

Länsstyrelsen i Örebro län: Konstruktionen med en årlig grundavgift och en produktionsavgift förefaller dock såvitt länsstyrelsen kan bedöma medföra en icke oväsentligt ökad administration på såväl skattemyndigheternas uppbörds- och revisionssidor som vid den traditionella täkthandläggningen enligt naturvårdslagen. För länsstyrelsens vidkommande har utredningen räknat med en 50% ökning av arbetet med täkthanteringen — — —. Arbetssituationen vid flertalet länsstyrelser är dock sådana att erforderlig ökning av arbetsinsatsen från nuvarande nivå torde vara betydligt större än 50%. Speciellt tillsynen av täkterna motsvarar på intet sätt den insats som idag rekommenderas av naturvårdsverket. En ökad tillsyn och kontroll av täktverksamheten torde vara ofrånkomlig om ett system av täktavgifter införs.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: Länsstyrelsen bedömer utifrån länets förhållanden att den årliga grundavgiften kan bli betungande för innehavaren av små täkter. Dessa bör därför i likhet med ler- och matjordstäkter endast betala grundavgiften en gång. Risker är annars stor att man vid små grustäkter övergår till olaga täkter utan kontroll eller inkomster för staten. Det nämnda bör gälla t. ex. vid ett täktinnehåll under 10 000 m³.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: — — —. Länsstyrelsen anser det inte vara rimligt att en stor del av länets grusexploatörer via täktavgifter skall bekosta ett inventeringsprogram som de själva inte har någon nytta av. Om inte hela länet skall inventeras bör täktavgiften reduceras för de områden som ligger utanför inventeringsprogrammet. Alternativt kan inventeringarna bekostas via statsbudgeten.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Avgiftssystemet förefaller vara krångligt uppbyggt. Det förutsätter uppgiftsskyldighet och ett till synes omständigt uppbördssystem. Systemet borde kunna bli enklare. En modell med direkt anknytning till täkttillstånden borde i stället övervägas. I tillstånden anger länsstyrelsen för närvarande den kvantitet som tillståndet avser samt en tidsperiod under vilken denna kvantitet får brytas. Länsstyrelsen skulle i samband med sin tillståndsgivning kunna fastställa täktavgifter genom att multiplicera örestalet för materialet med tillåten kvantitet. Den således framräknade täktavgiften skulle tillståndshavaren därefter betala med lika delar varje år under den tidsperiod som tillståndet avser.

Svenska kommunförbundet: Styrelsen är positiv till ett lätthanterligt avgiftssystem med ett engångsbelopp per täkt. Naturvårdsverkets förslag är enkelt till sin uppbyggnad men det är oklart om kommunerna kan få ut full kostnadstäckning. Styrelsen anser inte att det är rimligt att kombinera det besiktningsprogram som naturvårdsverket rekommenderar i publikation 1979:4 med det förslag till statligt bestämd avgift som redovisas i utredningen. Årliga besiktningar och behov av efterkontroller kommer att variera mellan olika täkter. Även reseavstånden är olika i kommunerna.

Grus- och makadamföreningen: Skulle emellertid en avgift införas, måste följande förhållanden först klaras ut.

- 1 Det kan få oönskade konkurrenseffekter om avgiften differentieras mellan naturmaterial (sand och grus) och bergkross.
- 2 På samma sätt skulle konkurrensen snedvridas om följande materialkategorier inte avgiftsbelades
 - a) Sand, grus och sten från vägskärningar och angränsande s. k. sidotag.
 - b) Sprängsten, schaktmassor o. d. från tunnel och bergrumsarbeten, grundschakter etc.

Dessa material — som representerar betydande kvantiteter och som säljes eller används utan föregående bearbetning — kommer från icke täkttillståndspliktiga områden (och skulle enligt SNV:s förslag vara befriade från avgift).

- 3 En eventuell produktionsavgift måste beräknas på försålt eller eljest nyttiggjort (t.ex. i egen byggnads- eller anläggningsverksamhet) material. "Uttaget" material omfattar ju inte bara material som kan processas och säljas eller eljest användas, utan även vid grustäkt material i form av avbaningsmassor och annat otjänligt material (t.ex. lermassor) som måste grävas bort eller omflyttas för att man skall kunna komma åt det användbara materialet. Även vid bergtäkt förekommer på samma sätt material som inte kan användas.

Svenska naturskyddsföreningen: Vad gäller utformningen av avgiftssystemet vill föreningen anföra följande. All tillståndspliktig täktverksamhet förorsakar samhället dels prövningskostnader, dels tillsynskostnader. I princip bör därför all tillståndspliktig täktverksamhet – oavsett vilket material som bryts – göras avgiftspliktig (förutsatt att inte prövnings- och tillsynskostnaden redan idag uttas genom andra avgiftssystem enligt exempelvis kontinentalsockellagen eller minerallagen).

Att av energipolitiska skäl befria torvtäkter från avgifter under ett introduktionsskede anser föreningen mindre lämpligt då det är viktigt att även prövnings- och tillsynsverksamheten finner sina normala former i ett så tidigt skede som möjligt. Mot bakgrund av att dels prövnings- och tillsynskostnaderna är olika stora för olika materialslag, dels att avgiften också avses finansiera inventeringar av vissa material delar föreningen naturvårdsverkets uppfattning att en differentiering av avgiften är lämplig. Föreningen finner det rimligt att kostnaden för våtmarksinventeringen – som diskuteras i naturvårdsverkets förslag – delas mellan torvbrytningsverksamheten och skogsbruket. Då det är mycket angeläget att denna inventering kommer i gång i full skala så snart som möjligt vore det dock olyckligt om den ytterligare utredning som erfordras för att lösa samfinansieringsfrågan skulle fördröja inventeringsarbetet. Föreningen förordar därför att det föreslagna täktavgiftssystemet omgående införs för att täcka täktverksamhetens del av inventeringskostnaden och att detta system senare kompletteras med ett lämpligt avgiftssystem för skogsbrukets del av kostnaden.

3 Avgiftssystemets organisation

Statskontoret: Länsstyrelserna har numera tillgång till ett ADB-system, MI-01, som kommit till för att i första hand underlätta länsstyrelsernas informationsbehandling i arbetet med tillsyn och kontroll enligt miljöskyddslagen. – – –

Statskontoret finner det anmärkningsvärt att naturvårdsverket inte har övervägt möjligheten att utnyttja MI-01 för administrationen av täktavgifter. Enligt statskontorets mening bör detta vara möjligt med smärre anpassningar av nuvarande ADB-rutiner i MI-01. Statskontoret föreslår att möjligheterna att utnyttja MI-01 för administrationen av avgiftssystemet prövas, innan beslut fattas om hur det skall organiseras.

Riksrevisionsverket: SNV föreslår att prövnings- och tillsynsavgiften i uppbördshänseende jämföras med en punktskatt och att hanteringen av denna skall ingå i riksskatteverkets (RSV) övriga arbete med punktskatter. RRV finner detta vara en smidig administrativ lösning även om uppgiften i och för sig är en rörelsefrämmande uppgift för RSV. Att täktavgiften i

uppbördshänseende jämföras med en punktskatt förändras inte att den föreslagna täktavgiften är att betrakta som en offentligrättslig avgift.

Riksskatteverket: Införs den föreslagna pålagen bör den tas ut som skatt med RSV som beskattningsmyndighet.

Statens industriverk: — — — Dock finns anledning att påpeka att man i och med detta helt släpper kopplingen mellan utförd prestation i form av provning och tillsyn och den betalning för detta som avgiften i grunden avses vara. Risken är då uppenbar att avgiften därmed kommer att uppfattas som (och med tiden utvecklas till) en mer eller mindre godtyckligt motiverad beskattning av verksamheten. Mot den bakgrunden kan det enligt verkets mening diskuteras om inte ett uppbördsansvar istället borde ligga på länsstyrelserna — som utför huvuddelen av tillsynsarbetet — även om uppbördskostnaderna då skulle bli något högre.

Länsstyrelsen i Kalmar län: — — — Den naturliga lösningen är att länsstyrelserna blir avgiftsmyndigheter. I en sådan uppgift ingår ingenting som de ej tidigare har erfarenhet av.

Länsstyrelsen i Kristianstads län: Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att riksskatteverket blir uppbördsmyndighet. För att underlätta arbetet med registreringen av produktionsavgifter och uppbörd av täktavgifter vill länsstyrelsen särskilt uppmärksamma behovet av samordning mellan riksskatteverket, statistiska centralbyrån och länsstyrelserna. Förslagsvis borde samtliga erforderliga uppgifter såväl för uppföljning av grusproduktionen som för uppbörd av täktavgifter kunna samlas på ett blankettset, där statistiska centralbyrån, riksskatteverket, länsstyrelsen och SGU:s grusarkiv erhåller var sin kopia. Samtidigt kan täktavgiften beräknas av täktinnehavaren med ledning av uppgifterna på blanketten och inbetalas på vidhängande inbetalningskort. Länsstyrelsen anser inte att en uppdelning av avgiften på flera inbetalningsperioder under året skulle ge fördelar som uppvägar den ökade administration som en delredovisning innebär.

4 Avgifter på torvtäkt

Sveriges geologiska undersökning: SGU anser — oberoende av avgiftssystemets utformning — att avgifter för mineralutvinning som är skattepliktig ej skall utgå till mer än en myndighet. Bearbetning av fyndigheter med ämnen som regleras enligt minerallagstiftningen skall således icke omfattas av den tilltänkta lagen även om bearbetningen också kräver täkttillstånd. Detta bör klart framgå av § 1 lagen till täktavgift och kanske även av § 2 i förordningen till lagen. SGU delar mot denna bakgrund naturvårdsverkets uppfattning att torvtäkter bör undantas från avgiftsskyldighet enligt naturvårdslagen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: — — — Man föreslår därför att frågan

om avgifter på torvtäkter skall brytas ut och behandlas särskilt. Om täktavgifter införs innan en sådan utredning är klar bör enligt länsstyrelsens uppfattning endast torvtäkter som har koncession enligt minceralagen undantas från täktavgift.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen delar naturvårdsverkets uppfattning att frågan om täktavgift på torv bör behandlas särskilt i en fortsatt översyn där även skogsbrukets intresse av våtmarker beaktas.

Svensk Bioenergiförening: Torvenergin befinner sig nu i en mycket ömtålig marknadsintroduktionsfas i Sverige. Risken är överhängande att nya pålagor allvarligt kan fördröja och på vissa håll även förhindra ett utnyttjande av torv som bränsle.

Det är vidare av nationellt intresse att snarast nedbringa vårt stora importbränsleberoende. Därför bör också våtmarksinventeringarna användas för att snabbt finna bra torvproduktionsytor, samt betalas med allmänna medel. Dessutom uppvisas intresse för våra våtmarker från ett flertal andra näringsgrenar, som därmed också kan utnyttja resultatet från gjorda arbeten.

Arbetsmarknads- departementets verksamhetsområde

Bilaga 8

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Leijon

**Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder,
m. m.**

**ÅTGÄRDER INOM ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTETS
VERKSAMHETSOMRÅDE**

[1] **Enskilda beredskapsarbeten.** Programmet Beredskapsarbeten omfattar bl. a. beredskapsarbete för enskilds räkning (enskilt beredskapsarbete). Enligt beslut av riksdagen (prop. 1977/78: 100 bil. 15, AU 21, rskr 189) lämnas statsbidrag till enskilt beredskapsarbete i form av grundbidrag om normalt 75 % av lönekostnaderna för den till arbetet anvisade arbetskraften. Vidare lämnas vid vissa investeringsarbeten ett tilläggsbidrag som f. n. uppgår till 15 % (prop. 1981/82: 100 bil. 15, AU 21, rskr 216) av skillnaden mellan den för arbetet godkända totala kostnaden och lönekostnaden för den anvisade arbetskraften.

Regeringen har nyligen i propositionen (1983/84: 26) om särskilda sysselsättningsåtgärder budgetåret för 1983/84 föreslagit riksdagen att en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd – rekryteringsplatser – införs fr. o. m. den 1 januari 1984 och då ersätter de enskilda beredskapsarbetena i deras nuvarande form. Förslaget innebär dock inte att enskilda beredskapsarbeten helt försvinner. Sådana bör även i fortsättningen få anordnas i fråga om vissa enskilda investeringsobjekt. Bidrag föreslås utgå för rekryteringsplatser med 50 % av lönekostnaden i sex månader.

Genom införandet av denna nya stödform med en lägre bidragsnivå än vad som hittills gällt i fråga om enskilda beredskapsarbeten kommer statens kostnader för sysselsättningsskapande åtgärder att minska vid oförändrad omfattning. Förändringen av reglerna kan uppskattas leda till att utgifterna minskar med 100 milj. kr. per år.

[2] **Omställningsbidrag.** Omställningsbidrag vid lokala sysselsättningskriser kan sedan den 1 juli 1981 (prop. 1980/81: 126, AU 21, rskr 404) utgå till företag för att underlätta övergången till annan sysselsättning för ar-

betstagare som berörs av varaktiga driftsinskränkningar av viss omfattning. Verksamheten med detta bidrag är en försöksverksamhet som upphör vid utgången av juni månad 1984. Bidrag får lämnas med 75 % av de totala lönekostnaderna för varje arbetstagare som omfattas av bidraget för en tid av högst sex månader.

Erfarenheterna visar att omställningsbidraget inte har fyllt den funktion som var avsikten. Bidraget har också kommit att användas som ett rekonstruktionsstöd för krisdrabbade företag, vilket strider mot syftet med stödet.

Jag anser med hänsyn till detta att det inte längre är motiverat att ha kvar omställningsbidraget. Bidraget bör enligt min mening upphöra fr. o. m. den 1 januari 1984. Bidrag som har beviljats före detta datum bör få utgå även under första halvåret 1984. Budgetförstärkningen kan uppskattas till 25 milj. kr. per år.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har anfört om slopandet av omställningsbidrag vid lokala sysselsättningskriser.

[3] **Finansiering av arbetsmedicinsk forskning.** Forskningsverksamheten vid arbetarskyddsstyrelsens forskningsavdelning finansieras huvudsakligen genom anslaget C 1. Arbetarskyddsstyrelsen. Forskningsverksamheten beräknas kosta drygt 75 milj. kr. budgetåret 1983/84. Efter riksdagens beslut med anledning av propositionen (1980/81: 20, SoU 9, rskr 79) om besparingar i statsverksamheten m. m. finansieras 1,5 milj. kr. av kostnaderna för styrelsens forskningsverksamhet med medel från arbetarskyddsfonden. Överföringen sker genom årliga regeringsbeslut. Härtill kommer att regeringen årligen anvisar medel ur fonden för särskilda arbetarskyddsprojekt. För budgetåret 1983/84 har regeringen anvisat 12,7 milj. kr. för detta ändamål. Det finns enligt min mening fortfarande ett utrymme att öka arbetarskyddsfondens finansiering av arbetarskyddsstyrelsens forskningsverksamhet. Detta bör bl. a. med hänsyn till fondens kapitalbehållning och ränteintäkter kunna ske utan att övrig forskning eller annan verksamhet som finansieras via arbetarskyddsfonden riskerar att drabbas av nedskärningar.

Jag räknar med att anslaget C 1. Arbetarskyddsstyrelsen fr. o. m. budgetåret 1984/85 minskas med 15 milj. kr. och att motsvarande belopp förs över till styrelsen från arbetarskyddsfondens kapitalbehållning. Detta kommer närmare att behandlas i 1984 års budgetproposition. Det ankommer på regeringen att besluta om en sådan överföring.

Bostadsdepartementets verksamhetsområde

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.

ÅTGÄRDER INOM BOSTADSDEPARTEMENTETS VERKSAMHETSOMRÅDE

B. Bostadsförsörjning m. m.

De förslag inom bostadsdepartementets verksamhetsområde som jag avser att lägga fram i det följande och som bör ingå i det samlade åtgärdsprogram som presenteras av regeringen avser dels ett program för bostadsbeståndets förbättring, dels höjningar av bostadsbidragen till barnfamiljer, dels åtgärder för att minska underskottet i statsbudgeten och för att begränsa prisökningarna i bostadsbyggandet.

Programmet för bostadsbeståndets förbättring syftar till att skapa förutsättningar för det befintliga beståndets förnyelse. Programmet sträcker sig över en tioårsperiod och lägger tyngdpunkten vid underhåll, reparationer och energisparåtgärder samt vid en ökad tillgänglighet för äldre och handikappade. I programmet ingår även förslag till sådana ändringar i reglerna för planering och finansiering som behövs för att programmet skall kunna genomföras.

I fråga om bostadsbidragen till barnfamiljer kommer jag att föreslå att hyres- och inkomstgränserna räknas upp samt att det statliga bostadsbidraget höjs med 300 kr. per barn och år.

För att begränsa underskottet i statsbudgeten och för att finansiera de bostadspolitiska reformer som jag kommer att förorda i det följande kommer jag att föreslå åtgärder som minskar utgifterna för räntebidrag. Jag kommer också att redovisa vissa principer för en framtida fastighetsskatt. I den frågan avser regeringen att återkomma till riksdagen under år 1984.

Låneunderlag och pantvärde för bostadslån bestäms bl. a. med hjälp av s. k. tidskoefficienter. I syfte att begränsa prisökningarna i bostadsbyggandet kommer jag i det följande att anmäla vissa ändringar i systemet med tidskoefficienter. Avsikten med ändringarna är att förhindra att historisk kostnadsutveckling automatiskt förs över till kommande perioder. Ändringarna innebär dessutom att uppräkningsgraden av tidskoefficienten begränsas till högst 4 % under år 1984.

1 Program för förbättring av bostadsbeståndet

1.1 Inledning

I den regeringsförklaring som regeringen avgav vid sitt tillträde hösten 1982 anges bl. a. att ett särskilt program för underhåll, reparationer och ombyggnader i bostäder skall utarbetas. Den arbetsgrupp för stadsförnyelsefrågor som jag har inrättat inom bostadsdepartementet fick i uppgift att lägga fram förslag till ett sådant program.

Arbetsgruppen¹ avlämnade i juni i år betänkandet (Ds Bo 1983: 2) Bättre bostäder – ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram.

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av kammarrätten i Stockholm, bankinspektionen, riksskatteverket, riksantikvarieämbetet, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, statens planverk, länsbostadsnämnderna i Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Norrbottens län, bostadskommittén, styrelsen för teknisk utveckling, fullmäktige i Sveriges riksbank, Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen (LO), Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska målareförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Byggförbundet, Målmästarnas Riksförning i Sverige, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Sparbankernas inteckningsaktiebolag (Spintab), Svensk Fastighetskredit, Sveriges fastighetsägareförbund, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges villaägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB:s riksförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Näringslivets byggnadsdelegation, SHIO-Familjeföretagen, Stockholms, Jönköpings, Olofströms, Malmö, Göteborgs, Leksands och Sundsvalls kommuner, Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB), Sveriges Bostadsföreningars Centralförening (SBC), Handikappförbundets centralkommitté (HCK) och De handikappades riksförbund (DHR).

Vidare har yttrande inkommit från Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Arbetsledareförbund (SALF), Sveriges Byggmästareförbund, Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm Södermalmsavd., Stiftelsen Stockholms Studentbostäder (SSSB), Neurologiskt Handikappades Riksförbund, Riksförbundet mot Astma-allergi, Svenska Arkitekters Riksförbund SAR, Arkitektförbundet, Sveriges Praktiserande Arkitekter (SPA), Landskapsarkitekternas riksförbund, Svenska Konsultföreningen, Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige, Industrins Byggmaterialgrupp,

¹ Ordförande i arbetsgruppen är statssekreterare Bengt Owe Birgersson och huvudsekreterare är kanslirådet Bengt Söderström. I arbetet med betänkandet har gruppen biträttats av personal inom bostadsdepartementet, av departementssekreterarna Johnny Rangroström, arbetsmarknadsdepartementet, och Herbert Silberman, industridepartementet, av avdelningsdirektören Ralph Johansson, bostadsstyrelsen, av forskningssekreteraren Jöran Lindvall, statens råd för byggnadsforskning, samt av byrådirektörerna Christer Rönmark och Hans Söderberg, båda bostadsstyrelsen.

Industrigruppen för lätt byggeri, Rörfirmornas Riksförbund, VVS Industrins Informationsråd AB, Swedisol, Bjerking ingenjörbyrå AB, AB Centralsug, AB Elektroborg och Velux Svenska AB.

En sammanfattning av förslagen i betänkandet och remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 9.1. Sammanfattningen av remissyttrandena upptar inte remissinstansernas synpunkter på de delar av betänkandet som gäller ändringar i byggnadsstadgan och en ny ombyggnadsnorm. Remissutfallet i denna del kommer att redovisas i ett annat sammanhang.

Inom ramen för arbetet med arbetsgruppens betänkande har gruppen beaktat förslag som har lagts fram av stadsförnyelsekommittén i betänkandet (SOU 1981: 99) Stadsförnyelse och bostadsförbättring, av underhållsfondsutredningen i betänkandet (SOU 1982: 65) Återinvestera i bostäder samt av stat-kommungruppen i betänkandet (SOU 1982: 37) Kommunal planering i förändring. Samtliga betänkanden har remissbehandlats. Vid den tidpunkt då arbetsgruppen avlämnade sitt betänkande hade remissyttrandena över underhållsfondsutredningens betänkande ännu inte sammanställts. Detta har numera skett. En sammanfattning av underhållsfondsutredningens betänkande och remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 9.2.

1.2 Föredragandens överväganden

1.2.1 Allmänna synpunkter

1.2.1.1 En ny bostadspolitisk situation

Samhällets mål för bostadsförsörjningen är att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Insatser för att främja en tillräcklig och planmässigt genomförd nyproduktion av bostäder har under lång tid varit det främsta medlet för att uppnå detta mål. De konkreta åtgärderna har växlat med de förutsättningar som har rått vid olika tidpunkter, från egnahemsrörelsen till 1960- och 1970-talens miljonprogram.

Under den första hälften av 1970-talet togs de avgörande stegen för att uppnå standardmålen för efterkrigstidens bostadspolitik. Mellan 1970 och 1980 minskade andelen omoderna och halvmoderna lägenheter från 22 till 7% och andelen trångbodda hushåll från 16 till 4%. Nästan varannan svensk har idag en egen bostad och nästan alla bostäder är modernt utrustade.

I början av 1970-talet vidtogs flera åtgärder för att anpassa bostadspolitiken till en situation då förnyelsen får allt större betydelse. Då förbättrades finansieringsvillkoren för ombyggnadsverksamheten och genom bostads-saneringslagen gavs kommuner och hyresgäster ökat inflytande över ombyggnadsverksamheten. Samtidigt byggdes den kommunala bostadsför-

sörjningsplaneringen ut och vissa kommuner ålades skyldighet att upprätta särskilda bostadssaneringsprogram. Sedan år 1978 skall de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen ge uttryck för en samlad syn på behovet av nybyggnad, förnyelse och andra bostadsförsörjningsåtgärder.

Under de senaste åren har förutsättningarna för bostadspolitiken ytterligare förändrats i grundläggande avseenden. Möjligheterna att få en bostad som tillgodoser rimliga krav begränsas numera inte av någon *allmän* bostadsbrist. Varken invånarantalet eller antalet hushåll i landet väntas under kommande år öka i samma takt som tidigare. Också flyttningarna från glesbygd till tätorter och mellan tätorter minskar. Den ekonomiska situationen medför att vi knappast kan räkna med att hushållen de närmaste åren får ekonomiska möjligheter att efterfråga en väsentligt högre bostadsstandard.

I denna nya bostadspolitiska situation blir nyproduktionen av bostäder inte längre den helt dominerande frågan. Större uppmärksamhet än tidigare måste ägnas åt hur det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas och fördelas och hur det bör vårdas, utvecklas och kompletteras. Tyngdpunkten i politiken förskjuts från bostadsbyggnadspolitik till bostadsförsörjningspolitik. Medan de grundläggande bostadssociala målen ligger fast måste bostadspolitikens medel inriktas mera på bostädernas fördelning, förvaltning och förnyelse. Därtill krävs en samlad översyn av reglerna för planering, byggande och bostadsfinansiering m. m.

En av de nödvändiga utgångspunkterna för en sådan samlad översyn är klart uttalade mål för bostadsbeståndets förnyelse. Målen måste i sin tur översättas till konkreta åtgärder och beräkningar måste göras av i vilken omfattning olika slags åtgärder bör och kan genomföras. Det är nämligen först när ambitionsnivån ges en sådan tydlighet som den önskade omorienteringen får ett tillräckligt gensvar hos alla de parter som medverkar till att forma och förverkliga de bostadspolitiska strävandena. Jag har i remissvaren på stadsförnyelsegruppens betänkande funnit ett starkt stöd för detta synsätt.

Jag delar således arbetsgruppens uppfattning att det är nödvändigt att ange ett konkret och förhållandevis långsiktigt program för bostadsbeståndets förnyelse. Gruppen förordar att statsmakterna skall ta ett aktivt ansvar för att de i programmet angivna målen uppnås. Också på den punkten vill jag instämma i gruppens principella syn, men jag vill påpeka att innebörden av ett sådant ansvarstagande blir av allmän och övergripande natur. Det innebär således inte att ansvar och uppgifter skall föras över från t. ex. fastighetsförvaltare eller kommuner till statliga organ. Däremot innebär det att statsmakterna löpande bör följa utvecklingen och pröva behovet av insatser av olika slag för att programmet skall kunna förverkligas.

Jag kommer alltså i det följande att föreslå dels ett tioårigt program för bostadsbeståndets förbättring, dels vissa ändringar i reglerna för planering och bostadsfinansiering m. m. som motiveras av programmet.

Redan inledningsvis vill jag slå fast att medlen för att genomföra det långsiktiga bostadsförbättringsprogrammet inte omedelbart kan få sin slutliga utformning. När miljonprogrammet skulle förverkligas fick det ske genom en successiv utveckling av administrativa, finansiella och tekniska insatser. På samma sätt förhåller det sig nu. Flera remissinstanser pekar på behov av kompletterande insatser, ytterligare regeländringar etc. för att bostadsförbättringsprogrammet skall kunna genomföras. De förslag till åtgärder som jag kommer att föreslå i syfte att stödja bostadsförbättringsprogrammets förverkligande skall därför ses som betydelsefulla men inte slutgiltiga delar av en mer genomgripande förändringsprocess. Denna process måste naturligtvis läggas upp så att olika förändringar länkas samman på ett sådant sätt att man undviker ryckighet och tvära kast. En viktig utgångspunkt för mina överväganden har därför varit att de förslag som nu läggs fram på ett smidigt sätt skall knyta an till den nya plan- och byggnadslagstiftningen och till resultatet av bostadskommitténs arbete.

1.2.1.2 Förutsättningar och mål för bostadsförbättringsprogrammet

Arbetsgruppen presenterar i sitt betänkande en ganska utförlig redogörelse för bostadsbeståndets egenskaper och brister. Av denna framgår bl. a. att det numera bara är en liten andel av lägenheterna som saknar moderna bekvämligheter. I stora delar av bostadsbeståndet finns det däremot brister beträffande underhållsskick, energiegenskaper, tillgänglighet och lägenhetssammansättning. Beskrivningen av rådande förhållanden har godtagits av remissinstanserna och flera uttalar sin tillfredsställelse över det material som presenteras.

Också när det gäller den aktuella situationen inom byggnadsindustrin och byggmaterialindustrin bekräftar remissinstanserna den redovisning som lämnas i betänkandet. Situationen är således besvärlig med ett lågt kapacitetsutnyttjande och en hög arbetslöshet. Eftersom en stor del av de arbetslösa byggnadsarbetarna återfinns inom yrkesgrupper och på orter som bara i liten utsträckning berörs av en ökad underhålls- och ombyggnadsverksamhet krävs det särskilda insatser i form av vidareutbildning och andra anpassningsåtgärder för att bostadsförbättringsprogrammet skall ge de avsedda effekterna på sysselsättningen.

Med den snäva tidplan som gällde för arbetsgruppens arbete med det remitterade förslaget till bostadsförbättringsprogram blev det nödvändigt att inrikta arbetet på i huvudsak frågor om underhåll, reparationer och ombyggnader av bostadsbeståndet samt energisparfrågor. Arbetsgruppen anför att det föreslagna bostadsförbättringsprogrammet utgör en del av ett mera övergripande stadsförnyelsearbete och att programmet måste följas av ett fortsatt arbete med olika förnyelsefrågor. Önskemål om olika slags kompletteringar av arbetsgruppens programförslag har också framförts av flera remissinstanser.

Med anledning av dessa synpunkter vill jag betona att det är i kommu-

nerna som åtgärder i bostadsbeståndet på lämpligt sätt kan länkas samman med andra stadsförnyelseåtgärder. Mina förslag i det följande är, liksom arbetet med den nya plan- och byggnadslagstiftningen och annat anknyttande reformarbete, avsedda att stödja och underlätta kommunernas strävanden att allsidigt förbättra bebyggelsemiljön. Det torde bli nödvändigt att under de kommande åren fortlöpande ägna uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att underlätta kommunernas stadsförnyelsearbete.

Jag vill stryka under att det övergripande målet för bostadsförbättringsprogrammet är att genomföra sådana förbättringar i bostadsbeståndet som är bostadssocialt angelägna och samhällsekonomiskt försvarbara. I en tid då kapaciteten inom byggsektorn är dåligt utnyttjad finns det anledning att skynda på detta arbete eller att vidta vissa åtgärder som annars kanske hade fått skjutas på framtiden. Några remissinstanser gör gällande att det kan uppstå konflikter mellan de bostadssociala och de sysselsättningspolitiska strävandena. Insatserna i bostadsbeståndet skulle kunna bli mer omfattande och genomgripande än vad som från bostadssociala utgångspunkter vore önskvärt. Sådana situationer kan naturligtvis uppstå. Särskilt i ett inledande skede finns det en risk för att så sker. Det är då enligt min uppfattning snarare ett uttryck för att verksamheten ännu inte har inriktats och planlagts på ett riktigt sätt än för att det skulle föreligga en grundläggande konflikt mellan de båda målen. Om verksamheten styrs utifrån bostadssociala utgångspunkter och i nära samråd med de berörda menar jag tvärtom att de bostadssociala ambitionerna mycket väl kan förenas med en strävan att ta till vara byggsektorns kapacitet och minska arbetslösheten.

Bakom de av några remissinstanser uttryckta farhågorna beträffande bostadsförbättringsprogrammets sociala effekter ligger en förmodan om att insatserna i bostäderna inte kommer att motsvara de boendes behov och önskemål. Arbetsgruppen diskuterar i sitt betänkande vissa utvecklingstendenser som torde komma att påverka efterfrågan på ombyggnad. Gruppens slutsats är att de lokala variationerna är betydande och att bostadsmarknaden f. n. är mycket känslig för också relativt små förändringar i inkomster och priser eller befolkningsutveckling och sysselsättningsgrad. Gruppen påpekar att efterfrågan på små lägenheter f. n. är stor men att den på längre sikt kan komma att minska starkt.

Remissinstansernas åsikter om önskvärdheten att slå samman små lägenheter till större i samband med ombyggnad går starkt i sär. De kommuner och länsbostadsnämnder som har yttrat sig i frågan bedömer att efterfrågan på små lägenheter torde bestå under lång tid och anser att man därför bör vara återhållsam med att slå samman lägenheter vid ombyggnad. Andra remissinstanser anser att det vore olyckligt att i alltför hög grad grunda långsiktigt inriktade åtgärder på den besvärliga ekonomiska situation som råder just nu.

För min del anser jag att överväganden om dessa och liknande frågor i

huvudsak måste göras på det lokala planet. Det är här kunskapen finns om vilka avvägningar som bör göras mellan å ena sidan det samlade behovet på orten på kort och lång sikt av lägenheter av olika storlek och å andra sidan önskemålet att uppnå en lämplig lägenhetssammansättning i ortens olika bostadsområden. Mot bakgrund av det stora inslaget av smålägenheter i bostadsbeståndet har man i många kommuner tidigare ställt upp generella mål om att minska antalet smålägenheter i samband med ombyggnad. Därvid har utrymmet för nyanserade bedömningar i det enskilda fallet begränsats. Flera studier av de bostadssociala effekterna av sammanslagningarna har visat att dessa, åtminstone i ett första skede, inte har motsvarat förväntningarna. Det finns således anledning att förorda att frågor om den lämpliga lägenhetssammansättningen vid ombyggnad hantearas nyanserat och i ökad utsträckning grundas på planmässiga överväganden som vid sidan av generella mål för lägenhetssammansättningen också beaktar förhållandena inom det aktuella bostadsområdet samt de enskilda lägenheternas kvaliteter. Jag vill i sammanhanget påminna om att bostadskommittén har i uppdrag att bl. a. överväga eventuella förändringar i de bostadspolitiska målen vad avser bl. a. utrymmesstandarden. Det kan således finnas anledning att återkomma till dessa frågor sedan kommittén har slutfört sitt arbete.

Också till det av arbetsgruppen förordade målet att huvuddelen av alla omoderna, halvmoderna och ofullständiga lägenheter skall undanröjas under programperioden ställer sig många remissinstanser tveksamma eller negativa. Utgångspunkten för dessa remissinstanser är att det finns ett behov av enkla och därmed billiga lägenheter hos vissa grupper som t. ex. nybildade hushåll och studerande, varför det kan finnas skäl att behålla vissa halvmoderna eller ofullständiga lägenheter.

Jag kan hålla med de remissinstanser som tar upp denna fråga om att vissa grupper av boende är beredda att acceptera en lägre utrustningsstandard om därmed lägenheten blir avsevärt billigare. Frågan är emellertid om det av det skälet finns anledning att även på relativt lång sikt behålla lägenheter med en otidsenlig standard. Enligt min uppfattning bör även fortsättningsvis strävan vara att se till att alla lägenheter uppnår vad som i bostadssaneringslagen anges som lägsta godtagbara standard. Jag vill erinra om att det inom den ramen finns ett relativt betydande utrymme för anpassningar i speciella fall. Om det finns särskilda skäl kan man t. ex. avstå från bad eller dusch i de enskilda lägenheterna om tillfredsställande anordningar kan ordnas gemensamt i huset. Vidare kan det, som stadsförnyelsegruppen också framhåller, finnas anledning att göra särskilda bedömningar när det gäller lägenheter för kollektiva och andra speciella boendeformer. Det avgörande är emellertid enligt min mening att medvetna och bostadssocialt grundade överväganden utgör utgångspunkten för ställningstaganden om att bevara ett visst lägenhetsbestånd med lägre standard än den som annars accepteras.

Arbetsgruppens uppfattning om angelägenheten av att öka tillgängligheten i bostäderna för gamla och handikappade har vunnit stöd hos remissinstanserna. Remissinstanserna är också positiva till principen att behovet av tillgänglighetsskapande åtgärder bör bedömas ur ett områdesperspektiv. De handikappades organisationer är dock kritiska och menar att de resultat som kommer att uppnås blir alltför beroende av ambitionsnivån i olika kommuner. Andra remissinstanser anser att ett starkare hävdande av tillgänglighetskraven leder till konflikter med bevarandebeståndet och önskemålet att förnyelsen skall ske i varsamma former.

För min del anser jag att en bedömning av vilka funktioner som bebyggelsen skall fylla måste ligga till grund för varje övervägande om vilka åtgärder som bör vidtas. I dag är det otvivelaktigt så att tillgängligheten för människor med rörelsehinder eller andra särskilda problem är dålig i många bostadsområden. Samtidigt vet vi att de grupper som har problem av detta slag ökar. De flesta vill få möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö. Därigenom kan också kostnaderna för särskilda omsorgs- och vårdinsatser begränsas. Det finns således starka motiv för att öka tillgängligheten i det befintliga bostadsbeståndet för att det på kort och lång sikt skall kunna fylla sina funktioner på ett acceptabelt sätt.

De åtgärder som behöver vidtas för att öka tillgängligheten i bostäderna kan göras på ett mer eller mindre varsamt sätt. I en del speciella fall kan särskilda bevarandehänsyn motivera att man helt underlåter att vidta vissa åtgärder. I andra fall kan tekniska, ekonomiska eller funktionella hänsyn leda till att tillgänglighetskraven bör modifieras. Det ligger i sakens natur att åtgärder i den befintliga bebyggelsen alltid måste grundas på en sammanvägd bedömning av olika förutsättningar, krav och önskemål. Detta får emellertid inte leda till att vissa gruppers behov av funktionella förbättringar ständigt eftersätts. En varsam förnyelse är enligt min mening en förnyelse som utgår från behoven av funktionella förbättringar – inte minst sådana som är viktiga för utsatta grupper i samhället – och där förbättringarna utförs på ett sådant sätt att onödiga ingrepp undviks. Genom att samordna förnyelseåtgärderna områdesvis skapas ökade möjligheter att finna lösningar som i rimlig utsträckning tillgodoser olika krav och önskemål.

Jag vill i det här sammanhanget understryka vikten av att beakta vad de handikappades organisationer anför om att ansträngningarna att öka tillgängligheten inte får inriktas enbart på de rörelsehindrades behov. De synskadades, de utvecklingsstördas och de psykiskt sjukas, allergikernas och andra handikappades problem måste uppmärksammas mera än vad som hittills har skett.

När det gäller de äldres och handikappades bostadsförhållanden finns det enligt min mening anledning till kompletterande överväganden. Jag kommer i det följande att föreslå ett särskilt finansiellt stöd för vissa tillgänglighetsskapande åtgärder, främst installation av hissar i trevånings-

hus. Arbetsgruppen pekar bl. a. på att den fysiska miljöns utformning leder till att många människor som på grund av ålder, sjukdom eller andra orsaker har begränsad rörelse- eller orienteringsförmåga hindras att leva ett normalt liv. Resultatet blir enligt arbetsgruppen social isolering, dåligt tillvaratagande av mänskliga resurser och ett onödigt stort behov av insatser för vård och omsorg. Enligt min mening är det angeläget att ytterligare studera dessa förhållanden, särskilt de sociala och samhällsekonomiska aspekterna i sammanhanget. Jag har därför för avsikt att initiera ytterligare utredningsarbete i syfte att utveckla formerna för att anpassa bostadsbeståndet och bostadsmiljön till behoven hos äldre och handikappade. I detta sammanhang bör även belysas möjligheterna att i de områden där det finns många outhyrda lägenheter utnyttja dessa lägenheter som en resurs, t. ex. för utflyttning av äldre och handikappade från institutioner. Ett kompletterande utredningsarbete med den inriktning som jag nu har nämnt torde göra det möjligt att avlasta bostadskommittén dess arbete i motsvarande delar.

Begreppet tillgänglighet kan ges en ännu vidare innebörd. Vissa grupper av människor är särskilt beroende av utformningen av närmiljö och tillgången på olika slags service. Jag tänker då bl. a. på barnen och på förvärvsarbetande småbarnsföräldrar. Det är viktigt att också dessa gruppers speciella behov beaktas vid överväganden om förnyelsen av olika bostadsområden.

De mål som arbetsgruppen i övrigt har angett för bostadsförbättringsprogrammet har vunnit allmän anslutning hos remissinstanserna, med vissa kommentarer och påpekanden som jag inte har anledning att närmare gå in på här.

Riksantikvarieämbetet och fastighetsägareförbundet föreslår tillägg till de av arbetsgruppen angivna målen för bostadsförbättringsprogrammet.

Riksantikvarieämbetet anser att ett mål bör vara att ta till vara de kulturhistoriska och upplevelsemässiga värdena i byggnader och stadsmiljöer. Jag kan instämma i riksantikvarieämbetets uppfattning att dessa aspekter är viktiga och att de bör tillmätas stor betydelse i förnyelsearbetet. De utgör både en utgångspunkt och en restriktion som måste beaktas i all förnyelseverksamhet. Jag finner det befogat att kraven på varsamhet kommer till uttryck bland de särskilda målen för bostadsförbättringsprogrammet.

Fastighetsägareförbundet förordar att ett mål för programmet bör vara att fastighetsförvaltningen skall effektivisas efter företagsekonomiska principer. Jag delar förbundets uppfattning om vikten av en effektiv fastighetsförvaltning och vill i det sammanhanget påminna om att regeringen har uppmärksammat de brister i fråga om utbildningen av fastighetsförvaltare som f. n. föreligger. Till en effektiv fastighetsförvaltning hör också att tillgodose flera av de mål som arbetsgruppen anger, t. ex. att underhållet av bostäderna skall säkras och att energihushållningsåtgärderna skall in-

tensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder. Däremot kan jag inte dela fastighetsägareförbundets uppfattning att fastighetsförvaltningen ensidigt skall grundas på företagsekonomiska principer. Också andra hänsyn än de rent företagsekonomiska övervägandena måste tillåtas spela en betydande roll i en god bostadsförvaltning. Både de allmännyttiga bostadsföretagen och de enskilda fastighetsägarna måste i sin verksamhet ta ett socialt ansvar. Sker inte detta ökar i stället anspråken på samhällets ansvar och kontroll.

Sammanfattningsvis finner jag att de mål för bostadsförbättringsprogrammet som arbetsgruppen har föreslagit bör accepteras, med det tillägg om varsamhet som jag nyss har förordat.

Bostadsförbättringsprogrammet bör således grundas på följande bostadssociala mål för bostadsbeståndets förbättring:

1. Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.
2. Alla boende har rätt till en bostad som är väl underhållen.
3. Oberoende av ålder eller handikapp har alla rätt till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet.
4. Förbättringar i bostadsbeståndet bör inriktas så att de främjar ett jämlikt och integrerat boende och ett varsamt omhändertagande av kvaliteterna i den befintliga boendemiljön.

Till dessa mål skall läggas de energipolitiska och sysselsättningspolitiska målen för bostadsförbättringsprogrammet, nämligen:

5. Energihushållningsåtgärderna skall intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder.
6. Kapaciteten inom byggsektorn skall utnyttjas bättre.

1.2.1.3 Bostadsförbättringsprogrammet

Arbetsgruppen föreslår ett tioårigt program för underhåll, reparationer och ombyggnader som innebär att insatserna skall öka under hela programperioden. De sammanlagda kostnaderna för underhåll av flerbostadshus skall enligt programmet öka från 2 500 milj. kr. år 1981 till 4 100 milj. kr. år 1986. Under tioårsperioden 1984–1993 skall vidare 275 000 lägenheter i flerbostadshus och 150 000 småhus byggas om. Arbetsgruppen beräknar att programmet medför att 15–20 000 fler kan sysselsättas inom byggindustrin och byggmaterialindustrin än om verksamheten skulle ligga kvar på den nivå som den hade i slutet på 1970-talet, dvs. innan en rad tillfälliga åtgärder för att stimulera byggandet sattes in.

Flertalet remissinstanser anser att den angivna ambitionsnivån för programmet är rimlig och realistisk. Vissa av remissinstanserna har emellertid givit uttryck åt en ganska stor osäkerhet om stimulanseffekten av de föreslagna förändringarna i finansieringsvillkor m.m. är tillräcklig för att programmet skall kunna förverkligas. Särskilt gäller detta bedömningen av ombyggnader av småhus, men även beträffande ombyggnadsverksamheten i flerbostadshusen är flera remissinstanser tveksamma.

De bedömningar av den önskvärda omfattningen av underhåll och ombyggnad som stadsförnyelsegruppen redovisar finner jag väl avvägda. Jag återkommer senare till mina överväganden rörande finansieringen av underhålls- och ombyggnadsåtgärder. Mina förslag tar sikte på att göra det möjligt att förverkliga de mål för bostadsförbättringsprogrammet som jag har redovisat. Jag kommer således att föreslå ökat stöd till underhåll, reparationer av bygghel och byggsador, till grundförstärkning, installation av hissar m. m. Mina förslag innebär också att det betydande stöd som redan nu lämnas till bl. a. energihushållningsåtgärder och ombyggnader bibehålls på minst oförändrad nivå. Detta kommer att göra det möjligt att undanröja många av bristerna i miljonprogrammets bostadsområden och att förbättra det äldre bostadsbeståndet.

Innan reglerna för finansieringsstödet har fått sin slutliga utformning och tillämpats praktiskt är det givetvis svårt att i detalj bedöma vilka effekterna kan komma att bli. Mina förslag i det följande innebär att reglerna för finansieringen läggs fast för en treårsperiod. Skulle det visa sig att den faktiska utvecklingen väsentligt avviker från målen får det naturligtvis ske en omprövning av de styrmedel som står till förfogande. Jag återkommer senare till hur bostadsförbättringsprogrammet skall följas upp.

I det här sammanhanget vill jag också påpeka att det inte bara är de finansiella villkoren som har betydelse för förnyelseverksamhetens omfattning. En förstärkt planering och en vidgad besiktnings- och rådgivningsverksamhet torde också ha stor betydelse för vilken omfattning som verksamheten kommer att få.

När det gäller ombyggnader av småhus delar jag remissinstansernas uppfattning om svårigheterna att göra tillförlitliga bedömningar eller att ställa upp realistiska mål. Jag finner det därför knappast meningsfullt att göra några särskilda bedömningar beträffande ombyggnader av småhus.

För att målen för bostadsförbättringsprogrammet skall uppnås krävs en underhålls- och ombyggnadsverksamhet av följande omfattning.

Underhållsvolymer i flerbostadshus och småhus åren 1984-1993, milj. m² bostadsyta per år.

	1984-1986		1987-1989		1990-1993	
	10-års-underhåll	20-års-underhåll	10-års-underhåll	20-års-underhåll	10-års-underhåll	20-års-underhåll
Flerbostadshus	9.6	3.1	10.9	3.9	12.2	4.6
Småhus	13.4	5.0	14.7	5.5	17.4	6.3

Årlig ombyggnad av flerbostadshus.

Omfattning ¹ (genomsnittlig kostnad)	Antal lägenheter före ombyggnad		
	Sent 70-tal (uppskattad fördelning)	1986	1993
Begränsad ombyggnad (2 400 kr./m ²)	1 000	5 000	12 000
Ombyggnad (3 500 kr./m ²)	6 000	12 000	16 000
Genomgripande ombyggnad (5 000 kr./m ²)	5 000	7 000	2 000
Totalt	12 000	24 000	30 000

¹ I arbetsgruppens betänkande anges att ombyggnaderna under programperioden kommer att bli mer eller mindre genomgripande beroende på byggnadernas kvalitet och standard före ombyggnad. Tre typfall anges, nämligen begränsad ombyggnad, ombyggnad samt genomgripande ombyggnad. Termerna föreslås inte ha någon betydelse vid prövning av standardkrav, lånevillkor etc. utan används endast för att belysa åtgärdernas karaktär och för volym- och kostnadsbedömningar.

Vad gäller underhållet bör noteras att i tabellen anges de totala ytor som blir aktuella för underhållsåtgärder. Av kostnaderna för detta underhåll kan man överslagsmässigt räkna med att knappt hälften hänförs till lägenhetsunderhållet och resten till det gemensamma underhållet. De totala kostnaderna för underhållet av flerbostadshus beräknas år 1986 uppgå till ca 4 100 milj. kr., vilket skall jämföras med att underhållskostnaderna i slutet på 1970-talet uppgick till ca 2 500 milj. kr.

Den i tabellerna angivna volymutvecklingen för det gemensamma underhållet samt ombyggnaderna i flerbostadshusen kan omräknas till följande ungefärliga kostnadsnivåer.

Årliga kostnader för gemensamt underhåll och ombyggnader i flerbostadshus, milj. kr., 1983 års priser.

	Sent 70-tal	1986	1993
Gemensamt underhåll 10 år	1 300	480	610
Gemensamt underhåll 20 år		1 240	1 840
Begränsad ombyggnad	200	700	1 730
Ombyggnad	1 200	2 200	2 110
Genomgripande ombyggnad	1 600	2 200	630
Totalt	4 300	6 820	6 920

Jag har tidigare anfört att jag delar arbetsgruppens uppfattning att statsmakterna skall ta ett aktivt ansvar för att förnyelseverksamheten får den omfattning som jag nu har angett. Några remissinstanser har förordat att programmet skall utvärderas och omprövas efter ett visst antal år. Arbetsgruppen har föreslagit en kontrollstation år 1986, då främst medlen för programmets genomförande skulle ses över.

För min del ser jag det som angeläget att programmet blir föremål för en löpande utvärdering. Inom ramen för bostadsförsörjningsplaneringen – som jag senare skall återkomma till – bör det ske en fortlöpande uppföljning av programmets genomförande och av effekterna härav. Bostadsstyrelsen har enligt sin instruktion ansvar för att följa utvecklingen inom bostadsförsörjningen och uppmärksamma statsmakterna på eventuella behov av att vidta åtgärder. Även forskningsorganen har givetvis ett ansvar för att både bidra till att utveckla formerna för att genomföra programmet, dokumentera utvecklingen och utvärdera programmets effekter från skilda utgångspunkter. Jag återkommer senare särskilt till forskningsfrågorna.

Även om jag således förordar en löpande uppföljning och utvärdering av programmet finner jag att det kan vara lämpligt att redan nu ange en tidpunkt för en första, mera samlad utvärdering. Därigenom ges olika organ möjligheter att inrikta sitt arbete så att de aktivt kan bidra till utvärderingen. Tidpunkten för en sådan första utvärdering bör sättas så att den kan bygga på redovisningar av arbetet i kommunerna. Med tanke på vad jag senare kommer att anföra beträffande en särskild redovisning av kommunernas bostadsförsörjningsplanering såvitt avser bostadsförbättringsåtgärder torde en sådan utvärdering kunna ske under år 1986. Arbetet med utvärderingen bör läggas upp så att regeringen under hösten 1986 kan lämna riksdagen en samlad redovisning av bostadsförbättringsprogrammet och därpå grundade förslag till eventuella åtgärder. Naturligtvis kan regeringen även dessförinnan ha anledning att återkomma till riksdagen i dessa frågor, bl.a. med anledning av arbetet i bostadskommittén och i det utredningsarbete som jag tidigare har nämnt.

Avslutningsvis vill jag kommentera de synpunkter rörande programmets sysselsättningseffekter som har kommit fram vid remissbehandlingen.

Arbetsgruppen har valt att grunda sina beräkningar av sysselsättningseffekten på en jämförelse mellan de investeringsnivåer som programmet innebär och investeringsnivån under det sena 1970-talet, dvs. innan en rad tillfälliga stimulanser för byggandet sattes in. Många remissinstanser påpekar att den sysselsättningsökning som redovisas vid en sådan jämförelse till stor del redan är in-tecknad. Detta är naturligtvis till viss del riktigt. De väsentligt bättre finansieringsvillkor som nu föreslås för underhåll och reparationer bör dock leda till betydande investeringsökningar. Därtill skall läggas effekten av de bättre villkor för tillgänglighetsskapande åtgärder, grundförstärkningsåtgärder m. m. som jag också kommer att föreslå. Sett också i förhållande till dagens situation bör därmed programmet

kunna ge en betydande sysselsättningseffekt, särskilt på vissa orter och inom vissa branscher och yrkeskategorier. I likhet med arbetsmarknadsstyrelsen vill jag emellertid framhålla att det kommer att krävas aktiva åtgärder för att överbrygga de omställningsproblem som torde komma att uppstå. Jag vill också tillägga att det inte är möjligt att enbart inom ramen för bostadspolitiken lösa kapacitets- och sysselsättningsproblemen inom byggsektorn. Åtgärder av annat slag och inom andra samhällssektorer måste också till. Jag vill i det sammanhanget hänvisa till de förslag till sysselsättningsfrämjande åtgärder som regeringen nyligen har förelagt riksdagen (prop. 1983/84: 26) och till det arbete i samråd med företrädare för branschorganisationer och fackliga organisationer som sker i den särskilda ledningsgrupp för byggfrågor som regeringen har tillsatt.

1.2.2 Planering av förnyelseåtgärder

1.2.2.1 Inriktning och ansvarsfördelning

Planeringen har stor betydelse för den sociala bostadspolitiken. Genom en öppen och demokratiskt styrd planering kan människors behov och önskemål fångas upp, kanaliseras och omsättas i konkreta åtgärder. För att planeringen skall bli meningsfull måste den inriktas på väsentliga frågor som kräver gemensamma beslut och åtgärder. Den måste bedrivas i nära samverkan med dem som är direkt berörda. Det är också en viktig uppgift för planeringen att medverka till en rättvis och solidarisk fördelning av resurser mellan olika grupper i samhället och mellan olika delar av en kommun.

Den här grundsynen delas inte av alla. Företrädarna för de privata fastighetsägarna och näringslivets organisationer ger i sina remissvar uttryck åt en annan grundsyn, nämligen den att utvecklingen i stället bör överlätas åt marknadskrafterna. Bortsett från att jag av principiella skäl inte delar den uppfattningen vill jag påpeka att ett sådant synsätt leder till särdeles orimliga konsekvenser när det gäller behov av förändringar i bostadsbeståndet och bostadsmiljöerna. I avsaknad av effektiva vägar att få till stånd förbättringar av den befintliga bostadsmiljön tar sig nämligen hushållens efterfrågan i första hand uttryck i att de som har möjligheter flyttar till områden som bättre svarar mot behov och önskemål. De minst attraktiva områdena överges därmed av dem som har störst möjlighet att välja bostad. Saknas planerade och samordnade insatser från samhällets gemensamma organ leder utvecklingen snabbt till segregation, förslumning och en omfattande kapitalförstöring.

Bostadsmarknaden sorterar under sådana förhållanden effektivt ut vinnare och förlorare. Till förlorarna hör regelmässigt de grupper som har de sämsta ekonomiska förutsättningarna. Till dem hör många av de fysiskt, psykiskt och socialt handikappade, dvs. de som har störst behov av en god boendemiljö och stöd och hjälp från omgivningen.

För att illustrera den här utvecklingen brukar man ofta hänvisa till länder

som saknar den utbyggda organisation för samhällsbyggandet som vi har i vårt land. Enligt min mening behöver man dock inte gå utanför vårt lands gränser för att bli varse konsekvenserna av en alltför marknadsstyrd utveckling inom bostadssektorn. Också hos oss finns det ofta i tätorterna en uppdelning i "goda" och "dåliga" områden. Vi har kunnat se att upprustning och ombyggnad lättare tar fart i de "goda" områdena där bostäderna efter ombyggnaden tas i anspråk av mera välsituerade hushåll än de som bodde där förut. För att motsvarande förbättringar skall ske i de "dåliga" områdena krävs det rejäla insatser från kommunernas sida. Där blir marknadskrafterna märkvärdigt orkeslösa.

Ett bostadsförbättringsprogram som syftar till att uppnå de mål som jag tidigare har redogjort för kan därför inte genomföras utan en aktiv planering och utan engagemang från samhällsorganens sida. I likhet med arbetsgruppen anser jag att kommunerna måste ha ett huvudansvar för att planera, förbereda och initiera genomförandet av bostadsförbättringsprogrammet.

Statsmakterna har emellertid, som jag nämnde inledningsvis, ett övergripande ansvar för att skapa rimliga förutsättningar för att förverkliga bostadsförbättringsprogrammet. På staten vilar bl.a. ett ansvar för de offentliga organens medverkan i arbetet. Några remissinstanser, bl.a. LO och byggnadsarbetareförbundet, anser att arbetsgruppens förslag inte ger staten tillräckliga möjligheter att se till att kommunernas planering verkligen kommer till stånd.

Jag har uppfattat arbetsgruppens förslag så att det bygger på förvissningen om att ett förtroendefullt och effektivt samarbete mellan statliga organ och kommunerna skall kunna byggas upp utan att möjligheter till tvångsingripanden från statens sida skall behöva tillskapas. För min del är jag förvissad om att detta skall vara möjligt. Statliga förelägganden gentemot en kommun skulle i sammanhang som dessa, då det ställs krav på en engagerad och aktiv kommunal utvecklingsinsats, vara verkningslösa.

Samhällsplaneringen har under lång tid varit inriktad på utbyggnad och nyexploatering. Bara i liten omfattning har samhällsplanernas intresse riktats mot utvecklingen av den befintliga bebyggelsen. I de fall planer har utarbetats för redan bebyggda områden har det många gånger skett med utgångspunkt i synsätt och metoder som har utvecklats för nyexploatering. Arbetsgruppen menar att planeringen, nu när vi står inför en ny fas i utvecklingen av den sociala bostadspolitiken, bör ställas om så att betydligt större uppmärksamhet ägnas åt hur bostadsbeståndet som helhet bör utvecklas och utnyttjas. Liksom flertalet remissinstanser delar jag den uppfattningen. Vissa remissinstanser, bl.a. HSB, har emellertid uttryckt oro för att en sådan utveckling skulle leda till ett minskat intresse för nybyggnadsfrågorna. För min del finner jag det angeläget att behoven av förändringar i befintliga bostäder och behoven av nyexploatering, komplettering, förtätning, rivning och nybyggnad etc. betraktas i ett samman-

hang. Nybyggandet får således inte ses som en separat verksamhet utan som ett av flera olika sätt att utveckla det samlade bostadsbeståndet.

Det är med tillfredsställelse jag noterar att remissinstanserna i stor utsträckning ansluter sig till de allmänna synpunkter på inriktningen av kommunernas planering som redovisas i arbetsgruppens betänkande. Det råder således bred enighet om att kommunernas förnyelseplanering bör vara områdesorienterad och inbegripa inte bara fysiska förändringar i byggnaderna utan också behov av att utveckla den yttre miljön, tillgången på gemensamma lokaler, service m.m. Som jag nämnde inledningsvis kommer jag att ta initiativ till ett vidare arbete med att bl.a. utveckla formerna för en sådan områdesorienterad planering som tar sikte på att öka möjligheterna för gamla och handikappade att bo kvar.

Flera remissinstanser påpekar att en utveckling av planeringen i den här riktningen också är förenad med risker. Knappa planeringsresurser kan under lång tid komma att bindas vid ett fåtal områden med påföljd att andra områden försummas. Planeringen kan bli så detaljerad att utrymmet för lokala initiativ och beslut i samråd mellan boende och fastighetsägare blir alltför beskuret. Det är naturligtvis viktigt att redan inledningsvis uppmärksamma risker av detta slag. Behovet av planering och kommunala insatser är olika i olika områden. Vilka insatser som behövs måste enligt min uppfattning avgöras lokalt mot bakgrund av förnyelsebehovens karaktär och de samlade resurser för planering m.m. som står till buds. Kommunerna måste också ges utrymme att följa upp sin planering i de ställningstaganden rörande standardkrav m.m. som aktualiseras i enskilda fall. Mina överväganden i det följande i dessa frågor grundas på en strävan att ge kommunerna ökade befogenheter att, mot bakgrund av planmässiga överväganden, själva avgöra hur avvägningarna bör göras i det enskilda fallet.

Jag är medveten om att det på många håll bedrivs arbete med att utveckla den kommunala planeringen i den riktning som jag nyss har angivit.

Många remissinstanser framhåller att kommunerna måste ges bättre möjligheter att initiera och genomföra förnyelseåtgärder. Många efterlyser också överväganden om vilket inflytande de boende bör ha över förnyelseprocessen. Jag hyser stor förståelse för dessa synpunkter. Dagens lagstiftning för planering och plangenomförande är inte särskilt anpassad till behovet av att förnya den befintliga bebyggelsen. Bostadssaneringslagen tar enbart sikte på förbättringar i det äldsta bostadsbeståndet. Det finns lagar och andra författningar som ännu inte har anpassats till den syn på hyresgästernas ställning och formerna för deras inflytande över förvaltningen som har utvecklats under senare år.

Vissa av dessa problem har beaktats i det förslag till en ny plan- och byggnadslagstiftning som regeringen nyligen har remitterat till lagrådet. Inom bostadsdepartementet har vidare påbörjats en översyn av bostadssaneringslagen och andra lagar som har betydelse för att genomföra för-

nylseåtgärder. Jag vill också erinra om att vissa hithörande frågor har uppmärksamats särskilt. Jag tänker då på den särskilda lag om exploateringslagssamverkan som har utarbetats i anslutning till den nya plan- och byggnadslagstiftningen och på de förslag till ändringar i förköpslagen som lades fram före sommaren och som nyligen har remissbehandlats (Ds Ju 1983: 11).

1.2.2.2 Reformerad bostadsförsörjningsplanering

Arbetsgruppen föreslår i sitt betänkande ändrade föreskrifter för bostadsförsörjningsplaneringen. Syftet med ändringarna är att ge kommunerna ökade möjligheter att anpassa planeringen till de lokala behoven, att samordna bostadsförsörjningsplaneringen med andra planeringsformer och att begränsa det formaliserade uppgiftslämnandet till statliga myndigheter.

Gruppens förslag i denna del har fått ett mycket blandat mottagande. Bland remissinstanserna förekommer olika bedömningar av hur väl bostadsförsörjningsplaneringen fungerar f. n. och vilket behov det finns av en mer långtgående förändring av planeringens innehåll och uppläggning. Så ansluter sig t. ex. kommunförbundet och alla de hörda kommunerna utom en till huvuddragen i arbetsgruppens förslag, medan bostadsstyrelsen och de länsbostadsnämnder som har anmodats att yttra sig anser att man så långt som möjligt bör utgå från nuvarande bestämmelser och rutiner för bostadsförsörjningsplaneringen. Planverket, som helt instämmer i syftet bakom de föreslagna författningsändringarna, menar i likhet med en kommun att den åsyftade förändringen i planeringens innehåll och uppläggning ryms inom ramen för gällande bestämmelser.

Till grund för mina egna överväganden i fråga om bostadsförsörjningsplaneringen vill jag lägga följande allmänna synpunkter.

Som jag nämnde inledningsvis ser jag bostadsförbättringsprogrammet som ett viktigt steg i en utveckling av den sociala bostadspolitiken. Medan behovet av en rymlig och väl utrustad bostad tidigare stod i förgrunden, har numera kvaliteter i den fysiska och sociala miljön, tillgången på service och kommunikationer m. m. kommit att tillmätas allt större betydelse. Våra bostadsbehov har också förändrats. De många småhushållen ökar betydelsen av en bostadsmiljö som ger utrymme för, stimulerar till eller tvingar fram kontakter. Allt fler gamla och handikappade behöver en lättillgänglig yttre och inre miljö samt möjlighet att få hjälp eller vård i eller nära bostaden. Bostadsmiljön utgör också den viktigaste basen för hemarbete, föreningsliv, kulturella aktiviteter och annan fritidsverksamhet. Strävandena att fördjupa den kommunala demokratin måste också till stor del bygga på aktivitet och ansvar inom bostadsområdena.

En utveckling i den här riktningen är inte möjlig utan att bryta upp de ofta ganska stela gränserna mellan olika samhällssektorer. Bostadsfrågorna kan inte betraktas avskilda från andra områden som barnomsorg,

äldreomsorg, skola, fritid och kultur. Under miljonprogrammets dagar lärde vi oss att en samplanering för olika samhällssektorer är oundgänglig då nya bostadsområden skall byggas. Men vi har ännu inte kommit särskilt långt i att tillämpa samma synsätt när det gäller de fortlöpande förändringar som sker eller planeras i den befintliga bebyggelsemiljön.

En annan utgångspunkt för mina överväganden – som har ett visst samband med vad jag nyss har sagt – är att en minskad reglering i detalj av kommunernas verksamhet bör eftersträvas. En bred parlamentarisk enighet råder om denna inriktning. Kommunerna har numera en sådan kompetens och sådana förutsättningar i övrigt att de bör ges ett mera självständigt ansvar i frågor som tidigare har reglerats genom statliga föreskrifter.

Mina överväganden i det följande grundas på uppfattningen att arbetet med bostadsförbättringsprogrammet bör läggas upp så att det bidrar till att bygga upp mera integrerade planeringsformer i kommunerna. Vad som krävs för att skapa utrymme för en fortsatt utveckling av den sociala bostadspolitiken är inte i första hand en utbyggd sektorsplanering utan snarare en utveckling där bostadsförsörjningsplaneringen integreras med annan kommunal planering. I många kommuner har, som jag tidigare har nämnt, planeringen utvecklats i denna riktning. Bostadsstyrelsen har under senare år aktivt verkat för att stödja och stimulera en sådan utveckling.

Bostadsförsörjningsplaneringen regleras idag genom dels en mycket allmänt hållen bestämmelse i 3 § lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, dels närmare föreskrifter i förordningen (1978: 397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram. Förordningen ger bostadsstyrelsen befogenheter att utfärda närmare föreskrifter rörande planeringen och redovisningen av vissa uppgifter. I praktiken har bostadsstyrelsens föreskrifter kommit att inskränkas till föreskrifter om att vissa uppgifter om planerat bostadsbyggande skall redovisas årligen. Styrelsen har därtill utarbetat allmänna råd om planeringens inriktning, innehåll etc.

Arbetsgruppen föreslår vissa ändringar i de nyss nämnda författningarna. Ändringarna innebär att den statliga regleringen av bostadsförsörjningsplaneringen minskar och att de årliga redovisningarna av planerat bostadsbyggande slopas.

Jag finner att arbetsgruppens förslag till ändrade bestämmelser i bostadsförsörjningslagen i huvudsak är väl ägnade att tillgodose de syften som jag nyss har redogjort för. Kommunernas lagfästa skyldighet att bedriva en bostadsförsörjningsplanering bör således kvarstå, men planeringen bör i lagen inte närmare regleras till form och innehåll. Lagtexten bör tydligare än nu ge uttryck för att planeringen skall omfatta inte bara nybyggnad av bostäder utan även andra åtgärder som ombyggnad, reparationer och underhåll, särskilda förmedlingsåtgärder m. m. Lagen bör vidare ge regeringen möjlighet att hämta in vissa uppgifter om kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Vidare bör, som arbetsgruppen föreslår, lagen innehålla en föreskrift om att kommuner med gemensam bostadsmarknad skall samråda med varandra.

I arbetsgruppens förslag till ny lagtext finns ingen motsvarighet till den nu gällande bestämmelsen om att bostadsförsörjningsprogram skall antas av kommunfullmäktige. Orsaken är att det i den föreslagna lagtexten inte anges något särskilt dokument som kan underställas kommunfullmäktige. Om bostadsförsörjningsplaneringen leder till att flera olika dokument upprättas bör kommunerna enligt förslaget ha frihet att välja hur dessa skall behandlas i olika politiska organ inom kommunen.

Jag vill för min del betona att det är ett gemensamt statligt och kommunalt intresse att bostadsförsörjningsplaneringen samordnas med annan kommunal planering och stäms av mot tillgängliga resurser. Det är också väsentligt att bostadsförsörjningsplaneringen blir föremål för offentlig debatt och får en god politisk förankring. En föreskrift om att planeringen skall behandlas i kommunfullmäktige borgar för att dessa intressen tillgodoses. I likhet med bl. a. bostadsstyrelsen finner jag därför att det saknas vägande skäl för att slopa den nuvarande föreskriften om att kommunfullmäktige skall ta ställning till de centrala bedömningarna av vilka åtgärder som bör vidtas för att främja bostadsförsörjningen. En sådan föreskrift ingriper bara i liten grad i den kommunala självstyrelsen och kan utformas så att den inte binder formerna för bostadsförsörjningsplaneringen.

Arbetsgruppens förslag innebär att förordningen (1978: 397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram upphävs och ersätts med en ny förordning som är avsevärt mindre detaljerad. Av förordningen skulle framgå att bostadsförsörjningsplaneringen bör omfatta dels övergripande bedömningar på 5-10 års sikt, dels treåriga handlingsprogram. Vidare bör det enligt gruppens förslag finnas en föreskrift om att kommunerna årligen skall informera länsbostadsnämnderna om innehållet i planeringen och i övrigt tillställa nämnderna de uppgifter som behövs för sådana redovisningar som regeringen beslutar. Förslaget innebär att bostadsstyrelsens befogenhet att meddela närmare föreskrifter för planeringen upphör och att de nuvarande årliga formaliserade sammanställningarna av uppgifter om planerat bostadsbyggande slopas. Bostadsstyrelsen får således i dessa sammanhang en rent rådgivande roll.

För egen del finner jag det rimligt att kommunerna har en aktuell översikt över behovet av olika slag av åtgärder på bostadsförsörjningens område, och ett treårigt handlingsprogram som revideras årligen. Jag delar emellertid kommunförbundets uppfattning att de översiktliga bedömningarna av praktiska skäl inte bör bindas vid någon särskild tidshorisont. I kommuner där det råder stor osäkerhet om näringslivets utveckling och därmed om befolkningsutvecklingen under de närmaste åren kan det nämligen te sig mindre meningsfullt att göra överväganden som sträcker sig 5-10 år framåt i tiden. Tidshorisonten i de översiktliga bedömningarna får alltså göras beroende av de aktuella förutsättningarna. Allmänt är det givetvis önskvärt att kommunerna har en god framförhållning i sin bostadsförsörjningsplanering. Med denna modifiering bör arbetsgruppens förslag

kunna läggas till grund för en ny förordning. Mot bakgrund av vad jag tidigare har anfört om strävan efter minskad detaljreglering och vidgad kommunal kompetens anser jag dock att förordningen inte bör innehålla några detaljerade föreskrifter.

Ett par remissinstanser för fram förslag om ytterligare bestämmelser om bostadsförsörjningsplaneringen. Bostadsstyrelsen föreslår en bestämmelse om att planeringen skall ske områdesvis och Hyresgästernas riksförbund anser att det av lagen klart bör framgå att planeringsarbetet skall ske i samråd med de boendes organisationer.

I sak delar jag remissinstansernas uppfattning i båda dessa frågor. Med tanke på vad jag tidigare har sagt om att bostadsförsörjningsplaneringens innehåll och uppläggning inte närmare bör regleras finner jag det emellertid inte lämpligt att ta in bestämmelser av detta slag i författning. Rekommendationer i denna riktning kan i stället komma till uttryck i de allmänna råd för verksamheten som det ankommer på bostadsstyrelsen att utfärda.

De nya bestämmelser om bostadsförsörjningsplaneringen som jag nu har förordat bör, som arbetsgruppen föreslår, träda i kraft den 1 juli 1984.

Några remissinstanser har uttryckt farhågor för konsekvenserna av att slopa de formaliserade redovisningarna av planerat bostadsbyggande. De menar att detta kommer att leda till merarbete för länsbostadsnämnderna och försämra möjligheterna att få en god överblick över vad som planeras i landet beträffande bostadsförsörjningen.

Arbetsgruppens förslag innebär att regeringen får befogenhet att begära vissa uppgifter från kommunerna. Därigenom ges möjligheter att hämta in de uppgifter som behövs för att få den nödvändiga överblicken. Som gruppen påpekar hämtas emellertid f. n. uppgifter in på många olika sätt. Jag är inte beredd att nu ta ställning till vilken ordning som bör gälla för uppgiftsinsamling och uppgiftsutbyte mellan staten och kommunerna. Arbetsgruppen föreslår att bostadsstyrelsen skall ges uppdrag att i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen utarbeta förslag om hur samråd och utbyte av uppgifter mellan staten och kommunerna skall kunna utvecklas till effektiva instrument för en mer aktiv investerings- och sysselsättningsplanering inom bostadsförsörjningsområdet. Jag instämmer i att detta är en angelägen uppgift. Uppdraget bör emellertid vidgas till att omfatta en samlad översyn av formerna för utbytet av uppgifter mellan stat och kommun om bostadsbeståndet och dess förändringar. Jag avser således att föreslå regeringen att uppdra åt bostadsstyrelsen att göra en sådan samlad översyn i samråd med bl. a. arbetsmarknadsstyrelsen, statistiska centralbyrån och statens planverk.

Översynen bör enligt min uppfattning syfta till att å ena sidan mer inrikta uppgiftsutbytet mot planerade åtgärder i befintliga bostäder, å andra sidan förenkla formerna för uppgiftsutbytet och förebygga risker för dubbelarbete m. m. Jag delar arbetsgruppens uppfattning om att en stor del av de uppgifter som kreditinstitut, arbetsmarknadsmyndigheterna och bo-

stadsmyndigheterna behöver, bör kunna hämtas direkt från de handlingar som kommunerna upprättar eller genom direktkontakter mellan länsbostadsnämnder och kommuner. En utgångspunkt för översynen bör därför kunna vara att sådan uppgiftsinsamling som sker genom standardiserade blanketter bör begränsas till ett absolut minimum till förmån för ökade direktkontakter mellan statliga och kommunala organ på den regionala nivån. Det finns också anledning att uppmärksamma att ökade möjligheter att erhålla uppgifter om bostadsbeståndet torde komma att erbjudas genom den vidgade besiktningens verksamhet som jag senare kommer att behandla.

Översynen bör bedrivas så att resultatet föreligger innan de nya bestämmelserna för bostadsförsörjningsplaneringen träder i kraft. Jag kommer därför att föreslå att det i uppdraget till bostadsstyrelsen anges att översynen och därpå grundade överväganden och förslag skall redovisas till regeringen senast den 30 april 1984.

Arbetsgruppen föreslår att regeringen omedelbart skall utnyttja sin befogenhet att begära in vissa uppgifter. Gruppen föreslår således att bostadsförsörjningsprogrammet skall följas upp genom en särskild redovisning i två etapper. Den första, som skulle innefatta en inventering av förnyelsebehoven i kommunerna, skulle redovisas genom länsbostadsnämnderna i februari 1985.

Många remissinstanser ställer sig frågande till värdet och genomförbarheten av en sådan redovisning. Planverket och kommunförbundet menar dessutom att uppgiften att följa genomförandet av bostadsförsörjningsprogrammet bör läggas på länsstyrelserna i stället för på länsbostadsnämnderna.

I stor utsträckning kan jag instämma i remissinstansernas kritik på denna punkt. Jag har tidigare sagt att det bör ske en löpande uppföljning av bostadsförbättringsprogrammet och att en första samlad utvärdering bör ske år 1986. Det ligger inom ramen för bostadsstyrelsens uppgifter att i samarbete med länsbostadsnämnderna svara för den löpande uppföljningen av programmets genomförande. Som styrelsen anger i sitt remissvar bör detta kunna ske i enkla former och utan att några krav på särskilda kommunala redovisningar behöver ställas. Det torde heller inte vara möjligt att göra en sådan redovisning så detaljerad som antyds i gruppens betänkande. Tidpunkten för redovisningen behöver också anpassas efter kommunernas praktiska möjligheter att få fram ett meningsfullt material.

Jag delar emellertid arbetsgruppens uppfattning att regeringen bör föreskriva om en särskild redovisning av kommunernas planering för bostadsbeståndets förnyelse. Denna bör läggas upp på ett sätt som kräver de ansvariga organens aktiva medverkan. Därigenom får redovisningen betydelse också som en verkningsfull impuls till de ansvariga myndigheterna i statliga och kommunala organ att ta sig an arbetet med bostadsförbättringsprogrammet.

Den särskilda redovisningen av kommunernas åtgärder för att genomfö-

ra bostadsförbättringsprogrammet bör ske ett år senare än vad arbetsgruppen föreslår, dvs. på våren 1986. I likhet med många remissinstanser finner jag det mindre meningsfullt att i en särskild första etapp redovisa resultatet av kartläggningar och inventeringar. Genom den senareläggning av redovisningen som jag förordar bör det finnas förutsättningar att mera direkt inrikta redovisningen på kommunernas bedömningar av den lämpliga takten, omfattningen och inriktningen av förnyelseåtgärderna under de närmast följande åren.

Jag är inte beredd att nu gå närmare in på uppläggningsen av och innehållet i den särskilda redovisningen. Jag kommer senare att återkomma till regeringen med förslag till närmare riktlinjer för redovisningen och uppdrag till bostadsstyrelsen att utfärda erforderliga tekniska anvisningar. Jag vill emellertid framhålla att redovisningen bör kunna göras enkel genom att den ges formen av sammanställningar av utdrag ur kommunernas bostadsförsörjningsplanering.

Planverket och kommunförbundet har aktualiserat frågan om vilken länsmyndighet som bör ha ansvar för att utvärdera arbetet med bostadsförbättringsprogrammet. Min uppfattning är att uppföljningen av en central del av bostadsförsörjningen skall skötas direkt av ansvariga sektorsorgan, dvs. länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen.

Tidigare i min föredragning har jag emellertid angett att jag ser bostadsförbättringsprogrammet som en del i ett stadsförnyelsearbete som har en bredare inriktning. Jag har också förordat nya bestämmelser för bostadsförsörjningsplaneringen som syftar till att underlätta detta arbete i kommunerna. Bygandet har också väsentlig betydelse för samhällsutvecklingen, samhällsekonomi och sysselsättningen. Under en period med stor nyproduktion av bostäder utgjorde de bostadspolitiska insatserna den mest betydelsefulla delen i byggpolitiken. I dag befinner vi oss i en annan situation. Underhåll, reparationer och ombyggnader av bostäder blir allt viktigare inslag i bostadsförsörjningen. Man får dessutom räkna med att andra delar av byggnadsverksamheten får en relativt sett större betydelse. Mot den bakgrunden finner jag det angeläget att det sker en nära samverkan mellan länsbostadsnämnderna och länsstyrelserna och att de senare, inom ramen för sitt övergripande ansvar för den regionala utvecklingen, samhällsplaneringen och planväsendet, verkar för att bostadsförbättringsåtgärder planeras och genomförs i god samordning med insatserna inom andra samhällssektorer.

Jag vill till sist framhålla att förnyelseverksamheten inte får stanna av i avsaknad av färdiga planer och program. Arbetet i kommunerna bör inledningsvis inriktas på att aktivt initiera sådana förnyelseåtgärder som tillgodoser uppenbara och ostridiga behov. Kommunerna har därvid anledning att snabbt göra bedömningar av vilka förnyelseåtgärder som kan komma till stånd utan särskild medverkan från kommunernas sida och vilka samlade förnyelsebehov det finns som kräver kommunala insatser.

1.2.3 Standardkrav i samband med ombyggnad

1.2.3.1 Allmänt

Bestämmelser om byggnaders placering och egenskaper samt om förutsättningar för byggnadslov finns i byggnadsstadgan (1959: 612, omtryckt 1981: 873). BS. Bestämmelser om byggnaders egenskaper är allmänt hållna och byggnadsnämnden ges möjlighet att utifrån dessa bestämmelser ställa krav på den enskilda byggnaden.

De grundläggande bestämmelserna om krav vid ombyggnad eller annan ändring av byggnader finns i 48 a och 49 §§ byggnadsstadgan. Enligt 48 a § första stycket gäller i princip krav på nybyggnadsstandard om ombyggnadsåtgärden enligt 75 § byggnadsstadgan är att anse som nybyggnad. Kraven kan emellertid ställas endast i fråga om de delar av byggnaden som berörs av ändringen, "i berörd del", och endast i den omfattning som behövs för att dessa delar skall uppfylla skäligen anspråk på säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad, god hygien och godtagbar avfallshantering. I byggnadens övriga delar skall enligt 48 a § andra stycket sådana brister undanröjas som avser hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden och som innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.

Standardnivån vid ombyggnad bestäms således indirekt av hur begreppet berörd del tolkas vid tillämpningen av dessa paragrafer. Detta innebär att det i betydande utsträckning är byggnadsnämnden som bestämmer vilka byggnadsdelar som kommer att omfattas av kraven på standardhöjande åtgärder. När 48 a § byggnadsstadgan har tillämpats, har byggnadsnämnderna ofta gjort en mycket vid tolkning av vad som skall anses vara berörd del av en byggnad. Samtidigt har den skälighetsprövning som föreskrivs i 48 a § nära nog allmänt inneburit att kravet på handikappanpassning har eftergetts vid ombyggnader av hus med tre våningar och ofta också hus med fyra våningar.

Bestämmelserna i byggnadslagstiftningen har med vissa undantag (82 och 82 a §§ BS) – som bl. a. gäller vissa säkerhetskrav och förbättrad avfallshantering – inte tillbakaverkande kraft. Det är därför inte möjligt att med stöd av byggnadslagstiftningen ålägga ägaren till en byggnad att vidta förbättringsåtgärder.

Däremot kan, med stöd av bostadssaneringslagen (1973: 531), ägare till byggnader med bostadslägenheter under vissa förutsättningar åläggas att rusta upp lägenheterna till en viss standard - lägsta godtagbara standard. Enligt 2 a § bostadssaneringslagen finns även vissa möjligheter för hyresgästerna att påverka valet av standard vid ombyggnader.

Förutom bestämmelserna i byggnadsstadgan och bostadssaneringslagen har samhället också ställt upp andra mer övergripande politiska mål som kommer till uttryck bl. a. i hyreslagstiftningen och i bestämmelserna om statens stöd till bostadsbyggandet. Det gäller bl. a. att åstadkomma rimliga och rättvist fördelade boendekostnader, en ekonomisk och social integra-

tion och en tillräcklig utrymmesstandard samt att öka de äldres möjligheter att bo kvar i bostadsområdena.

För att dessa mål skall uppnås krävs en omfattande upprustning och förnyelse inom bebyggelsen. Endast i begränsad utsträckning har en sådan förnyelse skett områdesvis och omfattat sammanhållna fysiska och sociala miljöer. De mer övergripande bostadspolitiska målen har därmed ofta inte kunnat förverkligas. I bostadsbeståndet finns betydande brister kvar.

En upprustning eller ombyggnad som genomförs utan att alla brister uppmärksammas medför risker för att samhällets långsiktiga mål inte förverkligas förrän efter en lång tid. Bristande planering och framsynthet i dessa hänseenden kan mot denna bakgrund få negativa effekter på hela bostadsbeståndet i de stadsdelar och bostadsområden där förnyelsebehoven är omfattande.

Kommunerna har i förhållande till staten successivt getts en allt mer självständig ställning i fråga om markanvändning och byggande. Motiven bakom detta har bl. a. varit att besluten om miljöutformningen skall ligga så nära människorna som möjligt. Dessutom är resurserna begränsade. Det är därför viktigt att förnyelsen av bostadsbeståndet bedrivs på ett planmässigt och rationellt sätt. Den ökade ombyggnadsverksamhet som av bostadssociala och samhällsekonomiska skäl nu är nödvändig ställer därför krav på såväl en realistisk standardnivå som en samordning av förnyelseåtgärderna inom sammanhållna områden.

1.2.3.2 Standardkrav vid ändring av byggnader

Kraven vid ombyggnad i byggnadsstadgan utgår sålunda från de krav som gäller när nya byggnader uppförs. Kraven bestäms av om åtgärderna hänförs till nybyggnad enligt definitionen i 75 § byggnadsstadgan. Till nybyggnad räknas, förutom uppförande av en helt ny byggnad, bl. a. till- eller påbyggnad av en befintlig byggnad, ombyggnad eller någon annan ändring av en byggnads yttre eller inre utförande som är så genomgripande att ändringen kan anses jämförlig med ombyggnad. Hit räknas även inre-ändring av en byggnad helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut har varit använd.

Enligt 54 § 1 mom. byggnadsstadgan får inte åtgärder som enligt 75 § byggnadsstadgan hänförs till nybyggnad och inte heller vissa andra angivna åtgärder företas utan byggnadsnämndens lov (byggnadslov). I samband med byggnadslovsprövningen prövas bl. a. om de standardkrav som ställs vid ändring av byggnader är uppfyllda.

Arbetsgruppen anför att en rad skäl talar för att man nu bör ge utrymme för en mer nyanserad syn på vilken standard som behövs vid ändring av byggnader än vad den gällande lagstiftningen ger uttryck för. Lämpligheten att ha nybyggnadsstandard som riktmärke vid alla typer av ändringar har ifrågasatts, inte minst från ekonomiska utgångspunkter. Alltför högt ställda standardkrav leder lätt till att även mindre - ibland kortsiktiga -

förnyelseåtgärder kan komma att bli eftersatta. Vissa ändringar av byggnader bör prövas efter andra grunder än de som gäller vid nybyggnad. Regelsystemet bör byggas upp på ett sådant sätt att den befintliga byggnadens byggnadstekniska och ekonomiska förutsättningar, områdets behov och brukarnas önskemål på ett bättre sätt kan beaktas vid byggnadslovsprövningen.

Arbetsgruppen föreslår mot denna bakgrund att ombyggnadsbestämmelserna och grunderna för byggnadsnämndens prövning av ombyggnadsärenden ändras. Förslaget i denna del innebär att kommunernas befogenheter vidgas bl. a. genom att de ges möjlighet att själva bestämma vilka generella krav som skall ställas inom ett område. Samtidigt minskar i motsvarande mån byggnadsnämndens utrymme för skälighetsbedömningar i det enskilda fallet.

Arbetsgruppen har föreslagit att varje ändring av en byggnad, och således inte bara av bostadshus, bör genomföras på ett varsamt sätt, så att byggnadens särdrag och dess byggnadstekniska, kulturhistoriska och miljömässiga värden beaktas. I betänkandet föreslås också vissa förändringar i reglerna om när undantag från krav på tillgänglighet skall kunna medges. Förslaget innebär i huvudsak att den skälighetsprövning som görs idag slopas och att undantag får medges bara i de fall det kan ske med stöd i en områdesplan eller liknande, i vilken det finns en samlad bedömning av hur kraven på tillgänglighet skall tillgodoses inom området. En ombyggnad skall dock i dessa fall göras på så sätt att den inte hindrar att en hiss senare anordnas i byggnaden. Arbetsgruppens förslag leder inte till några principiella ändringar i kommunens befattning med ombyggnadsärenden. Standardkraven vid ombyggnad bör emellertid ställas med utgångspunkt från kommunens bedömningar områdesvis. Av flera skäl är det ofta önskvärt att samordna förnyelseverksamheten inom ett område.

Jag har tidigare denna dag i en lagrådsremiss lagt fram förslag till en plan- och bygglag (PBL). Lagförslagets ombyggnadsbestämmelser har sin utgångspunkt i arbetsgruppens nu redovisade förslag. Med hänsyn till vad som har anförts vid remissbehandlingen har jag emellertid i lagförslaget på enskilda punkter avvikit från de lösningar som arbetsgruppen har presenterat. Lagförslaget innebär sålunda bl. a. att de förutsättningar som gäller kommunernas och byggnadsnämndernas möjligheter att låta lämplighets- och skälighetsbedömningar inverka på prövningen av enskilda ärenden anges på ett mer entydigt sätt. Jag vill därför – utan att i detta sammanhang underställa frågan riksdagens prövning – här översiktligt redogöra för de bestämmelser som enligt förslaget bör gälla vid ändring av byggnader. De krav som bör ställas vid ombyggnad och annan ändring av byggnader har sålunda i lagförslaget i huvudsak getts följande inriktning.

Ett ökat utrymme ges för mer nyanserade bedömningar av de tekniska och funktionella krav som bör ställas när en byggnad ändras. Större hänsyn skall tas till den enskilda byggnadens förutsättningar, områdets

behov och brukarnas önskemål. Regelsystemet har därför utformats så att sådana aspekter bättre än idag kan beaktas vid den kommunala prövningen av byggnadsåtgärdernas lämplighet. Ett krav vid varje ändring av en byggnad är att ändringen projekteras och genomförs så att byggnadens särdrag och dess byggnadstekniska, kulturhistoriska, konstnärliga och miljömässiga värden beaktas. Alla ändringar skall med andra ord genomföras på *ett varsamt sätt*. Detta synsätt gäller för alla byggnader och inte bara i fråga om byggnader som anses ha särskilda kulturhistoriska eller miljömässiga värden. Varsamhetskravet bör emellertid inte tillämpas så att det hindrar sådana ändringar som syftar till att tillgodose väsentliga mål som samhället ställer upp. Jag har då i första hand tänkt på förbättrad tillgänglighet för rörelsehindrade och andra med särskilda svårigheter samt en bättreushållning med energi.

Syftet med ombyggnadsbestämmelserna är att de byggnader som skall tas till vara och få en långsiktig användning också skall ges sådana egenskaper och kvaliteter som det från samhälleliga utgångspunkter är angeläget att värna om och som gör att byggnaderna kan fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna. Särskilda föreskrifter bör utarbetas som närmare preciserar dessa egenskaper och kvaliteter. En sådan ombyggnadsnorm bör utformas så att den utgår från vilka egenskaper som de enskilda byggnaderna måste ha för att de var för sig skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna. Ombyggnadsnormen måste även ge möjlighet till att avväga kraven på den enskilda byggnaden med hänsyn till byggnadens förutsättningar och ändamål.

Vilka kvaliteter och vilka egenskaper som från samhällets utgångspunkter bör eftersträvas vid en ombyggnad betingas också av förhållandena inom det område där byggnaden är belägen. Bedömningar av standardnivån i det enskilda fallet måste kunna göras med utgångspunkt från vad man vill uppnå för bebyggelsen som helhet inom området. Kraven på den enskilda byggnaden bör således kunna avvägas också efter *områdets behov*. Sådana bedömningar kan göras bara av kommunerna. De måste därför ges möjligheter att tillämpa ombyggnadsbestämmelserna så att de kan anpassas till de riktlinjer som kommunen själv har antagit för utvecklingen i ett område. Detta förutsätts ske genom områdesbestämmelser eller antagen detaljplan.

Kraven skall i inget fall kunna ställas högre än vid nybyggnad eller lägre än den lägsta godtagbara standard som anges i bostadssaneringslagen.

När det gäller kravet på *tillgänglighet* anser jag inte att det finns skäl att ha en annan utgångsnivå i ombyggnadsnormen än den som gäller vid uppförande av nya byggnader. Även här måste det emellertid finnas möjlighet att under vissa förhållanden nansera kravet vid ombyggnad med hänsyn till förhållandena inom området där byggnaden är belägen. För att det eftersträlvade målet skall kunna förverkligas är det nödvändigt att byggnadsnämnden vid sin prövning utgår från sådana områdesriktlinjer

som jag har redovisat i det föregående. För tydlighetens skull vill jag framhålla att kommunen genom områdesbestämmelser inte kan medge avsteg från tillgänglighetskravet för enskilda byggnader men väl föreskriva hur det skall uppfyllas inom området.

Av det jag nu har sagt följer att det är kommunerna som måste ta ansvar för och formulera de allmänna målen och planeringsförutsättningarna för ett område som behöver förnyas. Kommunerna kommer alltså genom områdesbestämmelser eller detaljplan att ha möjlighet att, efter en bedömning av vad som kan anses vara en rimlig standard för ett bebyggelseområde som helhet, i viss utsträckning differentiera kraven för de enskilda byggnaderna i samband med byggnadslovsprövningen.

Bestämmelserna om ändring av byggnader i lagförslaget till PBL bygger i stora delar på arbetsgruppens förslag till ändrade ombyggnadsregler. Gruppen har utgått från att ändringarna skall genomföras redan inom ramen för den nuvarande byggnadsstadgan. I denna senare fråga har remissynpunkterna varit blandade. Flera remissinstanser menar att det krävs mer belysning av hur de nya reglerna skall fungera i sitt sammanhang. Några finner det olämpligt att nu i byggnadsstadgan vidta så omfattande ändringar som arbetsgruppen föreslår. Planverket är av den uppfattningen att om en förändring i nuvarande ombyggnadsbestämmelser görs fordrar den så stora omställningar av begrepp och praxis att den kan skapa stor osäkerhet och föranleda dröjsmål i tillämpningen. Verket pekar också på svårigheterna att inom ramen för nuvarande byggnadslagstiftning finna invändningsfria former för hur avvägningen gentemot egenskaperna hos den omgivande bebyggelsen skall inverka vid prövningen av byggnadslov i det enskilda ombyggnadsärendet. Även om förslagen ansluter väl till önskemålen om inriktningen av det framtida ombyggandet uppstår många oklarheter i regelsystemet vilka nödvändiggör konsekvensändringar i andra paragrafer. Planverket finner att ytterligare överväganden måste göras.

Regeringen har under våren 1983 gett statens planverk i uppdrag att utarbeta förslag till särskilda ombyggnadsregler i anslutning till en reformerad plan- och byggnadslagstiftning. Reglerna skall utformas så att de går att tillämpa även dessförinnan efter motsvarande ändringar i byggnadsstadgan. Uppdraget kommer att redovisas till regeringen före utgången av år 1983.

Denna nya syn på ombyggnadsbestämmelser som jag nu har redovisat bör enligt min mening prägla byggnadslagstiftningen redan innan den nya plan- och bygglagen träder i kraft. Att prövningen kan grundas på politiskt beslutade riktlinjer för områdenas utveckling är därvid enligt min mening en nödvändig förutsättning för att byggnadsnämnden skall kunna ges en sådan ökad frihet vid tillämpningen av ombyggnadsbestämmelserna.

För att bestämmelser med denna innebörd skall kunna föras in i nuvarande byggnadsstadga krävs emellertid en teknisk bearbetning av förslaget. Bearbetningen syftar också till att de därvid ändrade ombyggnadsreg-

lerna i sak skall kunna gälla även sedan en ny plan- och byggnadslagstiftning har införts. Med hänsyn härtill och till att ytterligare överväganden bör göras i ett sammanhang sedan planverkets förslag till ombyggnadsnorm har redovisats, föreslår jag nu inte några ändringar i byggnadsstadgan. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i denna fråga under våren 1984 med sikte på att ändringar i byggnadsstadgan skall kunna genomföras den 1 januari 1985.

1.2.3.3 Besiktning m. m.

I fråga om byggnadslovspliktiga arbeten skall byggnadsnämnden vid sin prövning se till att de föreslagna arbetena inte strider mot gällande byggbestämmelser. Den sökande skall ge in de ritningar och beskrivningar som behövs för denna prövning. Vid ombyggnad krävs bl. a. en beskrivning av byggnadens egenskaper före ombyggnaden.

Vid byggnadsarbeten som helt eller delvis finansieras med statliga bostadslån skall kommunens förmedlingsorgan göra de granskningar och besiktningar som behövs med hänsyn till ändamålet med lånen. Förmedlingsorganets kontroll samordnas ofta med byggnadsnämndens tillsyn.

Fastighetsägaren har ofta skäl att själv låta ombesörja besiktning, både som underlag för sin egen planering av de kommande arbetena och till följd av de krav på redovisning som ställs av byggnadsnämnd och förmedlingsorgan. Även under förvaltningsskedet har han anledning att med större eller mindre regelbundenhet låta besikta byggnaden för att kunna bedöma behovet av underhåll och reparationer.

Inom energisparandets ram förekommer i dag en omfattande besiktningssyftande verksamhet som drivs med statens stöd. Denna besiktning är sammankopplad med rådgivning och är inriktad på att kartlägga de enskilda byggnadernas energiegenskaper och att föreslå fastighetsägarna lämpliga energisparåtgärder. Genom att varje fastighetsägare på detta vis kan få vägledning om vad som bör göras i hans eget hus och hur åtgärderna kan samordnas, skapas goda förutsättningar för ett effektivt energisparande. Verksamheten är avsedd som en service till fastighetsägarna och saknar varje inslag av myndighetskontroll. För verksamheten svarar i första hand kommunerna. Också de större fastighetsförvaltarna är genom sina riksorganisationer engagerade i arbetet.

Den statsunderstödda besiktningssyftande och rådgivningsverksamheten på energiområdet ses f. n. över av en arbetsgrupp under ledning av en av mig särskilt tillkallad sakkunnig.¹ Översynen beräknas vara avslutad under våren 1984.

Stadsförnyelsegruppen framhåller i betänkandet att en besiktning bör föregå alla mer omfattande arbeten som rör byggnaden. Besiktningens syfte bör vara att belysa vilka åtgärder som lämpligen bör utföras i ett

¹ Kommunalrådet Hans Rode.

sammanhang. Arbetsgruppen framhåller därvid särskilt att det är väsentligt att bostadsförbättringsarbetet planeras på sådant sätt att man samtidigt genomför de energisparåtgärder som är möjliga att utföra.

En sammanhållen besiktningssyftsamhet med detta vidare syfte bör enligt arbetsgruppen kunna byggas upp på grundval av den organisation för energibesiktning som redan finns. En på så vis breddad verksamhet ger ett underlag för både fastighetsägarens och kommunens planering. Även i fortsättningen bör det vara möjligt att låta de fastighetsägare som så önskar själva svara för besiktningen av sina byggnader genom sina organisationer eller fristående konsulter. Skäliga kostnader för besiktningen bör, oberoende av vem som utför den, kunna ingå i underlaget för de lån och bidrag som lämnas till byggnadsåtgärderna.

Att olika underhållsåtgärder är samordnade med varandra och med skäliga energisparåtgärder bör enligt arbetsgruppen också vara ett villkor för statligt stöd. I de fall som fastighetsägaren inte själv har ombesörjt en tillfredsställande besiktning bör förmedlingsorganet svara för att en sådan kommer till stånd.

I likhet med arbetsgruppen anser flera remissinstanser att det behövs en besiktningssyftsamhet med bredare inriktning som kan ge utökad service till fastighetsägarna och underlag för en kommunal planering. Vissa pekar dock på de oklarheter som finns i fråga om besiktningens syfte och vem som därmed bör svara för att den genomförs.

För egen del vill jag betona att både fastighetsägaren och kommunen, från olika utgångspunkter, har ett ansvar för att bebyggelsen hålls i ett sådant skick att väsentliga samhälleliga krav inte sätts åt sidan. Någon tveksamhet får inte råda om att det är fastighetsägaren som bär det fulla ansvaret för att en byggnad sköts och underhålls på ett tillfredsställande sätt. Det får inte heller råda något tvivel om att samhället genom kommunerna har en rätt och en skyldighet att bevaka att de övergripande bostads- och energipolitiska målen förverkligas i den fortsatta upprustningen och omvandlingen av bostadsbeståndet.

Det finns skäl att hålla i sär kommunens och fastighetsägarens roller i fastighetsförvaltningen. Man bör således skilja på åtgärder som innebär att kommunen lämnar en service till fastighetsägarna i frågor inom deras ansvarsområde och åtgärder som utgör myndighetsutövning för vilken kommunen själv är ansvarig.

Det är ur såväl praktisk som ekonomisk synvinkel ändamålsenligt att olika underhålls- och energisparåtgärder samordnas vid de ingrepp som fastighetsägaren planerar i byggnaden. För detta ändamål krävs ofta en besiktning. Av vad jag nyss har sagt följer att det måste falla på den enskilde fastighetsägaren att se till att nödvändiga besiktningar genomförs. Det är enligt min mening angeläget att den besiktningssyftsamhet och rådgivningssyftsamhet som kommunen och andra nu bedriver för att stödja energisparandet snabbt vidgas så att den kan ge fastighetsägarna stöd även i

dessa hänseenden. Jag förordar därför att regeringen inhämtar riksdagens medgivande att det statliga stöd som f. n. lämnas till kommunerna och de större fastighetsägarna till besiktning och rådgivning inom energiområdet får användas även för en besiktnings- och rådgivningsverksamhet med denna bredare inriktning.

Jag avser att ge den arbetsgrupp som arbetar med den kommunala energibesiktningen i uppdrag att komma med förslag till en kommunal besiktningsverksamhet med denna bredare inriktning. Mot den bakgrunden är jag i dag inte beredd att gå vidare in på frågan om utformningen och finansieringen av en vidgad besiktningsverksamhet i kommunerna. Jag vill i sammanhanget erinra om att även den kommunala energiplaneringen f. n. är föremål för överväganden inom regeringskansliet.

En samordning, som innebär att planerade underhålls- och reparationsarbeten alltid förenas med de energisparåtgärder som är skäliga, ger väsentligt ökade förutsättningar för att samhällets stöd används på rätt sätt. Det bör därför vara ett villkor för statligt stöd till underhåll och reparationer att sådana samordningsmöjligheter tas till vara. Den som ansöker om räntebidrag för lån till sådant ändamål eller om bostadslån till ombyggnad har därvid att visa att så har skett. Enklast görs detta genom att de planerade arbetena relateras till resultatet av en besiktning, såvida det inte är uppenbart att inga sådana samordningsvinster finns att hämta. Om det kommunala förmedlingsorganet finner att en besiktning bör göras eller att den besiktning som fastighetsägaren har låtit genomföra inte är tillräcklig bör förmedlingsorganet förelägga sökanden att redovisa ett bättre underlag för bedömningen. Ytterst bör givetvis statligt stöd vägras.

I ett inledningsskede kommer besiktningskapaciteten att vara begränsad. Det är angeläget att bostadsförbättringsverksamheten kommer i gång snabbt. Kommunernas förmedlingsorgan bör därför inledningsvis kunna acceptera att samordningsbehoven bedöms på grundval också av annat material än en fullständig besiktning.

Jag vill avslutningsvis framhålla att kravet att ombyggnads- och underhållsarbeten skall samordnas med lämpliga energisparåtgärder inte får hindra att enskilda energisparåtgärder – t. ex. en tilläggsisolering av ett vindsbjälklag – utförs utan att andra förbättringsarbeten avvaktas.

1.2.4. Finansiering av åtgärder i befintlig bebyggelse

1.2.4.1 Bakgrund

I dag lämnas statliga bostadslån i kombination med bottenlån för nybyggnad samt ombyggnad av bostadshus och för energibesparande åtgärder i sådana hus. Lånen är i viss utsträckning förenade med direkta statliga räntesubventioner, räntebidrag. Vidare lämnas statliga lån, reparationslån, i kombination med bottenlån för åtgärder mot vissa byggnadstekniska brister i bostadshus. Reparationslånen är tillfälliga och normalt inte förenade med räntebidrag. Även underhåll av bostadshus kan finansieras med

lån. Dels kan man i samband med ombyggnad få inräkna vissa underhållskostnader i låneunderlaget för bostadslån. Dels har det under senare år funnits särskilda tillfälliga underhållslån för statligt belånade hyresbostadshus. Under åren 1979–1981 var dessa lån statliga. För år 1983 kan underhållslån lämnas på den oprioriterade kreditmarknaden. 1983 års underhållslån är förenade med räntebidrag för allmännyttiga bostadsföretag.

Finansieringen av olika åtgärder i befintlig bebyggelse har övervägts bl. a. inom stadsförnyelsekommittén, underhållsfondsutredningen och nu senast av arbetsgruppen för stadsförnyelsefrågor inom bostadsdepartementet.

Kritik har allmänt kommit att riktas mot vissa tröskeeffekter mellan å ena sidan nybyggnadsfinansieringen och å andra sidan ombyggnadsfinansieringen men också inom ombyggnadsfinansieringen mellan olika åtgärder. Gällande regler för bostadslån till ombyggnad och till energisparåtgärder innebär att underhåll får belånas endast om det är direkt föranlett av sådana åtgärder som är belåningsbara. I praktiken är det svårt att dra en klar gräns mellan å ena sidan ombyggnadsåtgärder och vissa energisparåtgärder och å andra sidan underhåll. Lånetekniken styr därför mot genomgripande ombyggnader, som ger de relativt sett lägsta kapitalkostnaderna för låntagaren.

Reglerna medför dessutom vissa administrativa problem i de fall då lånen till ombyggnad och till energisparåtgärder kombineras. Enligt huvudregeln lämnas ombyggnadslån även till energisparåtgärder, om ombyggnaden uppfyller kraven på att det skall vara fråga om en väsentlig ökning av bostadsvärdet. Energilån lämnas dock om detta lån blir förmånligare för låntagaren.

För underhåll i flerbostadshus är huvudprincipen f. n. att det skall finansieras med hyror resp. avgifter från de boende. Under tiden innan underhållet utförs skall medel avsättas till den framtida utgiften. Särskilda undersökningar av de allmännyttiga bostadsföretagens ekonomiska situation visar att hyresuttaget för underhåll i genomsnitt är lägre än vad som svarar mot långsiktiga underhållskostnader. Enligt arbetsgruppen har det hittills varit möjligt att hjälpligt finansiera underhållet med årets hyror, framför allt genom att ett stort och ungt bostadsbestånd har bidragit med inkomster till underhåll av ett mindre, äldre bestånd. I en nära framtid blir emellertid stora delar av det allmännyttiga beståndet underhållskrävande. Tillskottet av nya lägenheter som skulle kunna bidra till finansieringen av underhållet är samtidigt litet. Det ökade underhållet kan enligt arbetsgruppen inte finansieras utan betydande inkomstförstärkningar. Reservationerna för framtida underhåll är otillräckliga hos många allmännyttiga bostadsföretag. Vissa företag har också tvingats utnyttja sina underhållsreserver för andra ändamål än underhåll, t. ex. till kostnader för outhyrda lägenheter. Detta har medfört att underhållet i vissa fall redan är eftersatt.

Underhållsfondsutredningen har bl. a. redovisat behovet av underhålls-

åtgärder i bostadsbeståndet, i första hand med utgångspunkt i de allmännyttiga bostadsföretagens förhållanden. Senare beräkningar, som arbetsgruppen har gjort, visar att dessa företag år 1983 har ett genomsnittligt hyresuttag på ca 23 kr./m² som är avsett för planerat underhåll.

Arbetsgruppen framhåller att detta belopp i stort sett motsvarar de kalkylerade kostnaderna för önskvärt underhåll i lägenheterna. Det finns enligt gruppen i praktiken ingen möjlighet att med de nuvarande hyrorna finansiera både lägenhetsunderhållet och underhållet av gemensamma utrymmen och ytor (gemensamt underhåll). Kostnaderna för det gemensamma underhållet beräknar gruppen till ca 25 kr./m². Gruppen framhåller att den bristande möjligheten att finansiera gemensamt underhåll i de allmännyttiga bostadsföretagen ännu inte har fått alltför allvarliga effekter. Nu måste dock finansieringsmöjligheter skapas för att detta underhåll skall kunna genomföras. Annars finns det, menar gruppen, stora risker för att underhåll i mer betydande utsträckning kommer att eftersättas. Det är på kort sikt uteslutet att höja hyrorna i sådan utsträckning att en ökande underhållsvolym kan finansieras utan lån.

Samtidigt är det enligt arbetsgruppen inte problemfritt att nu öka bostadssektorns anspråk på kreditmarknaden. Statens upplåningsbehov och bostadssektorns emissioner av prioriterade bostadsobligationer ökade från 15 miljarder kr. år 1976 till 97 miljarder kr. år 1982. Nästan hela ökningen hänförs till statens växande budgetunderskott. Under samma tid ökade den totala placeringskapaciteten hos allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen endast från 19 miljarder kr. till 38 miljarder kr. Situationen på kreditmarknaden har alltså förändrats på ett genomgripande sätt. Arbetsgruppens bedömning är att det nu saknas förutsättningar att öka upplåningen på den prioriterade kreditmarknaden, medan däremot kredittillgången är riklig på den oprioriterade kreditmarknaden.

Problemen när det gäller finansieringen av underhållet gäller dock inte uteslutande möjligheterna att skapa ett tillräckligt kreditutrymme för lån till de åtgärder som behöver genomföras. Om underhållet lånefinansieras blir skatteeffekterna olika för olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier. Arbetsgruppen pekar på att de allmännyttiga bostadsföretagen och s. k. äkta bostadsrättsföreningar är schablonbeskattade. Detta betyder bl. a. att dessa inte kan utnyttja underskott på grund av ränteavdrag skattemässigt.

Också en- och tvåfamiljsfastigheter schablonbeskattas, men som gruppen framhåller har ägaren som regel möjlighet att avräkna underskott från fastigheten från andra inkomstkällor. På så sätt uppstår en indirekt subventionering genom minskning av skatten.

Enskilt ägda hyresfastigheter, slutligen, är konventionellt beskattade. Detta innebär enligt arbetsgruppen bl. a. att ägaren från fastighetens intäkter kan göra avdrag för samtliga kostnader för drift, underhåll och kapital. Eventuella underskott från fastighetsförvaltningen kan sedan räk-

nas av från andra inkomster, varigenom det totala skatteuttaget kan minskas. Hur stor den faktiska skatteminskningen blir beror, liksom för egna-hemsägare, i första hand på marginalskatteförhållandena i varje enskilt fall.

Mot denna bakgrund har arbetsgruppen bl. a. föreslagit

- lån på den oprioriterade kreditmarknaden för underhåll, reparationer och energisparåtgärder,
- skatteutjämnande räntebidrag under högst 20 år till allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar för gemensamt underhåll, reparationer, energisparåtgärder; till konventionellt beskattade ägare av flerbostadshus föreslås ett lägre räntebidrag om ägaren avstår från rätten till omedelbara reparationsavdrag.

1.2.4.2 Lån för underhåll m. m. på den oprioriterade kreditmarknaden

Arbetsgruppen föreslår ett samordnat system för att finansiera gemensamt underhåll, reparationer och energisparåtgärder. Systemet innebär bl. a. att lån för dessa ändamål skall kunna tas upp inom den oprioriterade delen av kreditmarknaden. Samtidigt föreslås att vissa låneändamål som f. n. ingår i bostadslångivningen, s. k. radonlån, sophanteringslån och lån för ändrad lägenhetssammansättning i vissa fall, skall finansieras på motsvarande sätt, dvs. med lån på den oprioriterade kreditmarknaden.

Med gemensamt underhåll avser arbetsgruppen, som jag tidigare har nämnt, underhåll av gemensamma utrymmen och ytor i och i anslutning till huset. Underhåll i lägenheterna omfattas således inte av förslaget. Med reparationer avser arbetsgruppen sådana åtgärder på huset som fastighetsägaren f. n. kan få statliga s. k. reparationslån för, dvs. åtgärder för att avhjälpa omfattande röt-, mögel-, fukt- eller korrosionsskador eller andra byggnadstekniska brister. Och med energisparåtgärder slutligen avser gruppen sådana åtgärder för att förbättra energihushållningen i bostäder m. m. som fastighetsägaren i dag kan få bostadslån för.

Förslaget att gemensamt underhåll m. m. skall kunna finansieras med lån från den oprioriterade delen av kapitalmarknaden har godtagits av flertalet remissinstanser. Några har dock uttryckt farhågor för kreditstörningar av olika slag. Andra har menat att lån för underhåll m. m. av bostadshus hör hemma inom den prioriterade delen av kreditmarknaden. Endast ett par remissinstanser har förklarat sig vara principiellt emot att underhåll, vare sig det gäller gemensamt underhåll eller lägenhetsunderhåll, finansieras med lån.

För egen del anser jag att arbetsgruppen, liksom också underhållsfondsutredningen, klart har visat att det f. n. inte är praktiskt möjligt att höja hyror och avgifter i en sådan utsträckning att den underhållsvolym som det här är fråga om går att finansiera utan lån. Enligt min mening måste därför bostadssektorns anspråk på kreditmarknaden få vidgas om det skall bli

möjligt att undvika kapitalförstöring inom bostadsbeståndet. Däremot går det inte att, som vissa remissinstanser har ifrågasatt, öka anspråken på den prioriterade kreditmarknaden. Redan i yttrande över underhållsfondsutredningens slutbetänkande redovisade riksbanken att anspråken på prioriterad upplåning har ökat väsentligt mer än placeringskapaciteten hos AP-fonden och försäkringsbolagen. Riksbankens syn på avvägningen mellan den prioriterade och den oprioriterade sektorn på kreditmarknaden har inte förändrats i yttrandet över arbetsgruppens förslag. Av kreditpolitiska skäl är det därför nödvändigt att det ökade kreditbehovet inom bostadssektorn tillgodoses på den oprioriterade kreditmarknaden i enlighet med de villkor som riksbanken kan ställa.

Jag räknar med att det system för räntestöd till underhåll m. m. som jag senare kommer att förorda leder till investeringsökningar i fråga om underhåll och reparationer i bostadshus på i storleksordningen 3 miljarder kr. De betydande stimulanser som dessa verksamheter härigenom får kan alltså förväntas medföra att det kommer att ställas stora anspråk på den oprioriterade kreditmarknaden.

Med hänsyn till sambandet mellan å ena sidan underhåll och reparationer och å andra sidan energisparande bör, som arbetsgruppen föreslår, även energilångivningen föras över till den oprioriterade kreditmarknaden. Detta får självfallet inte innebära att tillgången på krediter för detta ändamål i allmänhet blir osäkrare eller att enskilda personer och företag utan goda kontakter på kreditmarknaden i praktiken ställs utan lån. Det är också viktigt att långivningen sker under smidiga former. Jag är för egen del övertygad om att kreditmarknaden t. v. är väl skickad att svara för denna långivning och att de problem som kan komma att uppstå skall gå att lösa på frivillighetens väg, bl. a. genom medverkan av delegationen för bostadsfinansiering (In 1967: 30).

Delegationen tillkallades år 1966 med uppgift att bereda vissa ärenden om bostadsbyggandets finansiering. Delegationen, som numera har karaktären av ett permanent beredningsorgan med företrädare för regeringskansliet, riksbanken, bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen, handlägger i huvudsak frågor om bankernas medverkan i bostadsfinansieringen. Bl. a. träffas årliga överenskommelser mellan delegationen och bankerna om bankernas byggnadskreditgivning och om bankernas köp av bostadsobligationer. Enligt min mening är det naturligt att delegationen ägnar uppmärksamhet även åt den föreslagna långivningen för underhåll, reparationer och energisparande i de avseenden inte någon myndighets kompetensområde berörs. Erfarenheten har visat att det genom delegationen är möjligt att uppnå snabba och praktiska lösningar på de problem som från tid till annan kan uppkomma.

En både formellt och sakligt viktig fråga i sammanhanget gäller kravet på säkerhet för lån på den oprioriterade kreditmarknaden. Som arbetsgruppen har påpekat behöver vissa justeringar göras i reglerna för kreditinstitu-

tens oprioriterade utlåning. Inom stadshypoteksinstitutionen skall f.n. säkerhet i form av pantträtt ställas inom 75 % av värdet på låntagarens fastigheter. För lån till av staten särskilt angivna ändamål får ställas säkerhet i form av kommunal borgen i fråga om hus med statliga bostadslån. I en framställning till finansdepartementet har stadshypotekskassan nyligen hemställt bl. a. om att säkerhet skall kunna ställas inom 85 % av fastighetens värde och att kommunal borgen skall kunna lämnas som säkerhet även i fråga om hus utan statliga bostadslån. De ökade kreditrisker som följer av den nya säkerhetsgränsen skall täckas av särskilda fondbildningskrav. Förslaget innebär bl. a. att likartade regler om säkerheter skulle införas för samtliga institut som är verksamma på den oprioriterade kreditmarknaden, dvs. förutom stadshypotek, även Gigab, Sigab, Svensk Fastighetskredit AB, Agro Kredit, PKkredit, SPAFI och tomträttskassorna i Stockholm och Göteborg. På förslag av chefen för finansdepartementet har regeringen tidigare denna dag beslutat att i dessa delar föreslå riksdagen en ändring av reglerna för stadshypoteksinstitutionen i enlighet med kassans förslag.

Enligt bedömningar som har gjorts kommer den föreslagna 85 %-gränsen att tillgodose kraven på säkerhet i det övervägande flertalet fall. I övriga fall bör det göras möjligt att ställa kompletterande säkerhet i form av kommunal borgen mellan 85 och 100 % av fastighetens värde. Från bl. a. bostadsinstitutens sida har det uttryckts farhågor för att kommunerna kommer att inta en restriktiv hållning när det gäller borgen till andra än allmännyttiga bostadsföretag. Enligt min mening bör det dock ligga i kommunernas eget intresse att trygga bl. a. ett fortsatt energisparande inte minst i fråga om egnahem. Jag kommer dessutom i det följande att föreslå att visst statligt stöd inte får lämnas om kommunen i fråga om lån till underhåll m. m. fattar principbeslut av innebörden att viss eller vissa fastighetsägarkategorier eller visst eller vissa låneändamål skall vägras kommunal borgen. Enligt min mening finns det därför ingen anledning att förmoda att kommunerna skulle inta en restriktiv hållning i dessa avseenden.

För att administrationen av kommunernas borgensåtaganden skall bli enkel och för att kommunernas kreditrisk skall minimeras bör instituten för egen räkning kräva pantbrev som säkerhet för lån även i den del som lånet ligger mellan 85 och 100 % av fastighetens värde och panten således inte är giltig som säkerhet för institutens åtaganden gentemot placerarna. Enligt vad jag har erfarit kan en sådan ordning godtas av instituten utan formella ändringar av de regler som styr institutens verksamhet.

Enligt arbetsgruppen bör borgen kunna ställas som enkel borgen. Borgensåtagandet behöver då infrias endast i de fall då pantbrev inom 100 % visar sig inte ge tillräcklig täckning för lånet. Stadshypotekskassan har framhållit att det för kreditinstitutet är väsentligt att borgensåtagandena utformas på ett enhetligt sätt, nämligen som proprieborgen.

Enkel borgen innebär ett åtagande gentemot långgivaren att svara för eventuell faktisk förlust på lånet. Borgensmannens betalningsansvar inträder i princip först sedan det har konstaterats att låntagaren helt saknar utmätningsbara tillgångar till täckning av lånefordringen. Det räcker således inte med att konstatera att full betalning inte kan erhållas ur pantsäkerheten i fastigheten.

Proprieborgen innebär ett åtagande att svara för lånet som för egen skuld. En sådan borgen ger långgivaren rätt att utkräva betalning av borgensmannen utan att dessförinnan ha krävt låntagaren.

En tredje form av borgen som tillämpas i samband med bl. a. lån mot säkerhet i fast egendom är s. k. fyllnadsborgen. Denna borgensform skiljer sig från den enkla borgen genom att borgensmannens betalningsansvar inträder så snart pantsäkerheten i fastigheten inte räcker till för att betala långgivarens fordran. Ett exempel på fyllnadsborgen är kommunal borgen för bostadslån till småhus enligt 19 § bostadsfinansieringsförordningen (1974: 946).

För egen del anser jag att den kompletterande kommunala borgen det här är fråga om bör kunna utgöras av fyllnadsborgen, dvs. ett åtagande från kommunen att täcka eventuella förluster på lånet i den mån värdet på den pantsatta egendomen inte täcker lånefordran. En sådan ordning är tillräcklig från kreditrisksynpunkt och säkrar dessutom att institutet i första hand själv försöker driva in sina fordringar från låntagarna.

1.2.4.3 Räntebidrag till underhåll m. m.

Arbetsgruppen föreslår att ett särskilt statligt räntestöd i form av årliga räntebidrag införs för gemensamt underhåll, reparationer och energibesparande åtgärder i hyres- och bostadsrättshus. Syftet med räntebidraget är enligt arbetsgruppen att möjliggöra nödvändigt underhåll och samtidigt att utjämna de skillnader i skatteeffekter mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier som uppstår om åtgärderna finansieras med lån.

Förslaget innebär att särskilt räntestöd skall lämnas till i första hand alla allmännyttiga bostadsföretag och andra icke konventionellt beskattade fastighetsägare med undantag för egnahemsägare. Även konventionellt beskattade ägare av hyreshus skall enligt förslaget kunna få räntebidrag. I så fall skall dock deras rätt till direkta avdrag för kostnader för underhåll och reparationer tas bort vid inkomstbeskattningen och ersättas med ett årligt värdeminskningsskattavdrag. Förslaget innebär vidare att stödet kopplas till krav på att åtgärder faktiskt skall genomföras. Bidraget skall motsvara hälften av en på visst sätt beräknad räntekostnad för åtgärderna. Räntekostnaden skall enligt förslaget beräknas med utgångspunkt i en schablonmässigt fastställd kostnad för bidragsberättigande åtgärder.

Arbetsgruppens förslag i denna del är enligt min mening ett viktigt led i strävandena att kraftigt stimulera investeringar i underhåll och reparationer. Vidare leder förslaget till en rimlig ekonomisk rättvisa mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier.

Arbetsgruppens förslag har också fått ett övervägande positivt mottagande bland remissinstanserna. De invändningar och synpunkter som har framförts gäller i stor utsträckning olika detaljer i den närmare utformningen av bidragssystemet. Endast ett mindre antal remissinstanser avstyrker uttryckligen förslaget. Det främsta skälet som därvid åberopas är att det principiellt sett skulle vara fel att subventionera kostnader för underhåll. Andra remissinstanser har framhållit det önskvärda i att systemet utformas så att man uppnår en kraftigare subvention i början av bidragstiden.

Med anledning av de två sistnämnda synpunkterna vill jag påminna om att ett av syftena med det räntebidrag som arbetsgruppen har föreslagit är att utjämna vissa skillnader i skatteeffekter mellan olika fastighetsägarkategorier, främst mellan å ena sidan småhusägarna och å andra sidan ägare av flerbostadshus. Det är otvivelaktigt så att en småhusägare genom att låna till åtgärder på huset minskar sin taxerade inkomst och därmed också sin inkomstskatt. På grund av skattesystemets nuvarande utformning blir det därför nödvändigt att arbeta med riktade direktsubventioner om en neutralitet mellan upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier skall skapas i fråga om kostnader för lånefinansierat underhåll. Syftet med förslaget gör också att subventionsgraden bör vara densamma under hela bidragstiden.

För egen del ansluter jag mig till majoriteten bland remissinstanserna och förordar att räntebidrag med den föreslagna principiella utformningen införs. Valet av modell betingas av önskemålet att utjämna skillnader i skatteeffekter mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier. Bidraget bör därför lämnas till ägare av hyres- eller bostadsrättshus m. fl. men inte till egnahemsägare. Räntebidrag till konventionellt beskattade fastighetsägare bör bestämmas med hänsyn till de större möjligheter att utnyttja avdrag som dessa fastighetsägare har i jämförelse med schablonbeskattade fastighetsägare. Detta innebär bl. a. att ett något lägre räntebidrag bör lämnas till konventionellt beskattade fastighetsägare. Bidragsändamålen bör vara gemensamt underhåll i bostadshus, åtgärder mot olika byggnadstekniska brister i sådana hus samt förbättrad energihushållning eller användning av andra energislag än olja vid uppvärmning av husen.

Regeringen bör i övrigt få svara för utformningen av de närmare reglerna för dessa räntebidrag. Jag vill dock för sammanhangets skull ytterligare beröra vissa frågor som har tagits upp av remissinstanserna och som bör ligga inom regeringens kompetensområde.

En sådan fråga gäller *förutsättningarna för räntebidrag*. Flera remissinstanser har påpekat att arbetsgruppens förslag är oklart när det gäller sambandet mellan lån och räntebidrag men har förutsatt att räntebidraget inte kommer att göras beroende av om lån har tagits upp eller inte. För egen del anser jag att frågan om samband mellan räntebidrag och lån måste bedömas med utgångspunkt i bidragsgivningens syfte. Årskostnaden för olika åtgärder kan enligt min mening inte göras beroende av den bidragssö-

kandes ekonomiska ställning. Även jag anser således att det föreslagna räntebidraget bör lämnas utan krav på att den bidragssökande har tagit upp ett lån för aktuella åtgärder.

Vidare föreslår arbetsgruppen att olika underhållsåtgärder skall samordnas med varandra och med skäliga energisparåtgärder. Jag har i det föregående vid min behandling av vissa frågor om besiktning ställt mig bakom kravet på en sådan samordning som förutsättning för räntebidrag.

I fråga om *bidragsunderlagets storlek* föreslår arbetsgruppen att bostadsstyrelsen inom ramen för angivna bidragsändamål bör få precisera till vilka åtgärder och med vilka belopp samt under hur lång tid – 10 eller 20 år – som räntebidrag skall lämnas. Vissa remissinstanser har ansett att bidragsunderlaget bör grundas på den faktiska kostnaden för åtgärderna. För egen del vill jag framhålla att bidragsunderlaget måste fastställas på ett sådant sätt att det blir möjligt att genomföra även småskaliga och var-samma åtgärder. Dessutom bör systemet vara så anpassat att åtgärder som leder till låga framtida underhållskostnader kan genomföras. Dessa mål är både av administrativa skäl och med hänsyn till den höga andelen egenregiarbeten enklast att uppnå inom ramen för ett schablonsystem. Jag kommer således att föreslå regeringen att räntebidragsunderlagets storlek beräknas på grundval av kostnadsschabloner som fastställs av bostadsstyrelsen. I likhet med vad som f. n. gäller för räntebidrag till energisparlån bör bidrag lämnas till hela bidragsunderlaget för alla kategorier av bidragstagare.

I fråga om *räntebidragets storlek* föreslår arbetsgruppen bl. a. att räntebidraget bestäms på grundval av en beräknad ränta som är tre procentenheter högre än det av riksbanken fastställda diskontot och att räntesatsen fastställs för ett kalenderår i taget.

Flera remissinstanser har ansett att man inte bör binda det föreslagna räntebidragets storlek till en annan generell räntenivå än den som gäller för lån från den oprioriterade delen av kreditmarknaden. Med hänsyn till vad bl. a. riksbanken har anfört anser jag att räntebidraget bör baseras på statslåneräntan under bidragets löptid. För att uppnå följsamhet mot räntan på den oprioriterade kreditmarknaden bör dock ett tillägg få göras till statslåneräntan. I dagsläget skulle tillägget uppgå till 1,5 procentenheter, vilket innebär att räntebidraget f. n. skulle beräknas till hälften av 12 plus 1,5 % ränta, dvs. till 6,75 % ränta. Räntebidraget i det enskilda fallet bör sedan justeras med hänsyn till ändrade räntor med samma intervall som normalt gäller för institutens utlåning. Bostadsstyrelsen bör följa villkoren på marknaden och besluta om intervall för räntejustering.

I likhet med arbetsgruppen anser jag att räntebidraget skall minskas i relation till en teoretisk amorteringsplan. Enligt min mening talar administrativa skäl för att använda samma amorteringsplan som för bostadslån till ombyggnad, dvs. annuiteter som utgår från en fast ränta på 8 %. Arbetsgruppens kostnadsberäkningar utgår också från en sådan amorteringsplan.

I fråga om *administration* av bidragsgivningen föreslår arbetsgruppen bl. a. att ansökningsförfarandet om möjligt bör begränsas till ett tillfälle per år och avse fastighetsägarens samlade bestånd i en kommun. Dessutom bör åtgärderna inte få påbörjas innan ansökan har getts in.

Flera remissinstanser har kritiserat arbetsgruppens förslag om att begränsa antalet tillfällen för ansökan om räntebidrag. Jag anser i likhet med arbetsgruppen att det är nödvändigt att så långt som möjligt motverka en överbelastning av den statliga räntebidragsadministrationen. Detta får dock inte leda till rutiner som är svåra att förena med de villkor under vilka fastighetsförvaltningen bedrivs. Mot denna bakgrund anser jag att de begränsningar i ansökningsförfarandet som arbetsgruppen har föreslagit inte bör genomföras. Det bör således inte finnas andra restriktioner i fråga om ansökningstidpunkter m. m. än de som automatiskt följer av kravet på samordnade åtgärder.

Även förslaget att åtgärderna inte får påbörjas innan ansökan om bidrag ges in har mött invändningar. Bostadsstyrelsen önskar av kontrollskäl en regel som innebär att åtgärderna inte får påbörjas innan kommunens förmedlingsorgan har tillstyrkt ansökningen. Andra remissinstanser anser att arbetsgruppens förslag i denna del inte bör genomföras. Jag delar bostadsstyrelsens uppfattning att åtgärder för vilka räntebidrag söks i princip inte bör få påbörjas innan myndigheterna – i detta fall förmedlingsorganet – har kunnat kontrollera sökandens uppgifter. Jag vill i sammanhanget bl. a. påminna om vad jag har sagt tidigare om kravet på samordnade åtgärder och besiktning. Samtidigt är jag medveten om att en strikt tillämpning av en sådan regel som bostadsstyrelsen förordar i ett inledningsskede kommer att hindra att nödvändiga åtgärder genomförs. Med hänsyn till detta bör det under en övergångstid vara möjligt att få räntebidrag även i fråga om åtgärder som har påbörjats innan ansökan har behandlats av förmedlingsorganet. Jag avser att föreslå regeringen en övergångstid till utgången av juni 1984. Ansökningar som ges in till förmedlingsorganet under denna tid bör få avse även åtgärder som redan har påbörjats.

Med anledning av att vissa remissinstanser har ifrågasatt arbetsgruppens förslag om tidpunkten för utbetalning av räntebidrag vill jag också framhålla att det, med den ordning som jag avser att föreslå för ansökan om bidrag, blir naturligt att räkna bidragstiden från dagen då de i bidragsbeslutet angivna åtgärderna har genomförts och kontrollerats. Själva bidraget bör sedan betalas ut halvårsvis i efterskott på tid som bostadsstyrelsen bestämmer.

Tidpunkten då åtgärderna enligt bidragsbeslutet har genomförts bör framgå av ett intyg. Arbetsgruppen föreslår att den bidragssökandes revisor eller förmedlingsorganet skall vara behöriga att intyga att åtgärderna har genomförts. I likhet med flera remissinstanser anser jag att förmedlingsorganet bör få denna uppgift.

Flera remissinstanser har beklagat att arbetsgruppen inte har behandlat

frågan om *hyresgästinflytande i samband med underhåll*. Utan att frångå min grundläggande uppfattning att utvecklingen av hyresgästinflytandet i första hand är en fråga för hyresmarknadens parter vill jag i detta sammanhang redovisa min syn på den ekonomiska informationen till hyresgästen i samband med underhåll. Enligt min mening bör även staten stimulera utvecklingen av hyresgästinflytandet i de fall man kan nå avsedda effekter med statliga åtgärder. Bestämmelserna för boendemiljöbidrag har nyligen utformats med utgångspunkt i sådana överväganden.

En grundläggande förutsättning för att hyresgäster, enskilt eller gemensamt, skall kunna få ett inflytande över underhållet är att fastighetsägaren kan tillhandahålla en korrekt ekonomisk information om underhållssituationen. Endast de fastighetsägare som känner till vilka årliga underhållskostnader för olika byggnadsdelar som hyresuttaget ger utrymme för kan beskriva de ekonomiska konsekvenserna av en rätt för hyresgästerna att beställa och att avstå från underhåll. Ett sådant hyresgästinflytande kan inte komma till stånd om fastighetsägaren endast gör en likviditetsplanering av sitt underhåll. Enligt min mening är det så angeläget att förbättra den ekonomiska informationen om underhållet att reglerna om räntebidrag för underhåll m. m. bör utformas så att de främjar utvecklingen av en husvis budgetering och redovisning av kostnader och utgifter för underhåll. Mitt syfte är således att skapa bättre förutsättningar för ett lokalt inflytande över bostadsområdesförvaltningen i dessa delar. Önskemål om ekonomisk information lokalt inom olika bostadsområden bör få styra utvecklingen av inflytandet. Något obligatoriskt system är därför inte eftersträfvansvärt. En förutsättning för räntebidrag till underhåll m. m. bör dock vara att en hyresgästorganisation med förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen (1978: 304) får rätt att ta del av nämnda ekonomiska uppgifter om organisationen i förhandling begär detta. Om fastighetsägaren inte har tillgodosett hyresgästernas önskemål inom ett år efter avslutad förhandling bör länsbostadsnämnden kunna återkalla räntebidragsbeslutet såvitt gäller återstående räntebidrag för underhåll m. m. för det aktuella huset eller bostadsområdet. Jag utgår från att hyresmarknadens parter gemensamt kan överenskomma om redovisningen av den föreslagna informationen. Några detaljerade anvisningar från bidragsmyndigheterna bör således inte komma ifråga.

Frågan om hyresgästinflytande behandlas f. n. av bostadskommittén. De nu föreslagna bestämmelserna bör senare kunna omprövas mot bakgrund av kommitténs förslag i dessa delar.

Jag vill i detta sammanhang också beröra några frågor som har att göra med *bidragsändamålen*.

I fråga om *underhåll* bör enligt arbetsgruppen räntebidrag lämnas till det underhåll som inte uteslutande berör en bostadslägenhet eller en lokal, dvs. till underhåll av tvättutrustning, hissar, gemensamma utrymmen, fönster, fasader, balkonger, tak, m. m. Bostadsstyrelsen har efterlyst en

precisering av förslaget i fråga om gränsdragningen mellan bostäder och lokaler. Styrelsen påpekar att det inte är uttalat om det föreslagna räntebidraget skall lämnas också för lokaler. Styrelsen förutsätter dock att endast de utrymmen för vilka man i dag kan få räntebidrag vid om- och nybyggnad skall omfattas av det föreslagna räntebidraget. Enligt min mening bör inte lokaler subventioneras i detta sammanhang. Det föreslagna räntebidraget bör alltså komma i fråga endast för bostadsutrymmen. Vid beräkningen av bidragsunderlaget när huset innehåller både bostäder och lokaler bör kostnaderna för åtgärderna fördelas enligt samma principer som tillämpas när det gäller att fördela låneunderlaget för bostadslån på ett låneunderlag för bostäder och ett för lokaler.

I fråga om *reparationer* och *energisparande* föreslår arbetsgruppen i princip samma tillämpningsområde för det föreslagna stödsystemet som för nuvarande tillfälliga reparationslån och för nuvarande energisparstöd. I fråga om åtgärder mot bygghel och byggsador innebär förslaget också att det finansiella stödet permanentas och att räntekostnaderna sänks radikalt för åtgärder i hyres- och bostadsrättshus. Jag har ingen erinran mot förslaget. Räntebidrag bör således kunna lämnas för samma energisparåtgärder och åtgärder mot mögel-, röt-, fukt- eller korrosionsskador eller andra byggnadstekniska brister i bostäder som man hittills har kunnat få lån för. Jag återkommer senare till frågan om tilläggs lån för sådana åtgärder. Jag vill dock redan nu påpeka att tilläggs lån för sådana åtgärder inte bör förutsätta att annat statligt stöd lämnas till åtgärden. Den som inte kan få eller som avstår från räntebidrag för åtgärden bör således inte vara utesluten från möjligheten att få tilläggs lån. Det innebär bl. a. att även egnahemsägare bör kunna få tilläggs lån för att åtgärda mögel-, röt- och fuktskador. Frågan om tilläggs lån bör alltså prövas oberoende av frågan om räntebidrag för samma åtgärd.

Arbetsgruppen föreslår också att vissa av låneändamålen enligt bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) skall omfattas av det nya systemet med räntebidrag. Enligt gruppen bör ett utbyggt system med räntebidrag för relativt kortfristiga åtgärder i befintlig bebyggelse även föranleda vissa *ändringar i tillämpningsområdet för bostadslån till ombyggnad*. Gruppen anför att det finns ombyggnadsåtgärder som i dag finansieras med bostadslån för ombyggnad som har ett så starkt samband med energisparåtgärder eller underhåll eller som i övrigt har så kort varaktighet att de i stället bör omfattas av det nu föreslagna finansieringssystemet. Åtgärder som f. n. finansieras med s. k. radonlån, sophanteringslån och lån för ändrad lägenhetssammansättning i vissa fall bör enligt gruppen föras över till det nya systemet.

Flera remissinstanser ställer sig tveksamma till arbetsgruppens förslag i denna del, eftersom omläggningen innebär försämrade finansieringsvillkor för de aktuella åtgärderna jämfört med nuvarande förhållanden. För egen del anser jag att kritiken i vissa delar är berättigad. Jag kan t. ex. inte godta

att de finansiella villkoren försämras när det gäller ombyggnad av vissa av miljonprogrammets bostadsområden. Detta blir följden av arbetsgruppens förslag i fråga om ändrad lägenhetssammansättning. Jag delar också remissinstansernas tveksamhet när det gäller ombyggnader av soprum. Med hänsyn till bidragsminskningen under de första åren och till åtgärdernas bristande lönsamhet är det risk för att angelägna insatser på området inte kommer till stånd. Arbetsgruppens förslag i dessa delar anser jag således inte bör genomföras.

Däremot avser jag att tillstyrka arbetsgruppens förslag i fråga om åtgärder mot radon. Jag kommer senare att föreslå att även tilläggsåtgärder skall kunna lämnas för sådana åtgärder.

1.2.4.4 Ändrade skatteregler i fråga om reparationsavdrag m. m.

I arbetsgruppens förslag om räntebidrag vid underhåll m. m. ingår att enskilda hyreshusägare bör ges valfrihet mellan räntebidrag för underhåll m. m. och ett omedelbart skattemässigt avdrag för kostnaderna för reparationer och underhåll enligt 24 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928: 370). KL. Räntebidrag till enskilda ägare av hyreshus bör enligt arbetsgruppen lämnas endast under förutsättning att rätten till omedelbara avdrag slopas för motsvarande kostnader för underhåll, reparationer och energisparåtgärder.

Arbetsgruppens förslag i denna del innebär också att den enskilde fastighetsägare som väljer räntebidrag i stället för reparationsavdrag automatiskt får rätt att göra värdeminskningsavdrag för underhållet, reparationerna och energisparåtgärderna. Tillsammans med ett två procentenheter lägre räntebidrag uppnås därmed enligt gruppen en rimlig kostnad med hänsyn till effekterna av beskattningen av enskilda fastighetsägare jämfört med övriga aktuella fastighetsägarkategorier, dvs. i första hand kommuner, allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar. Enligt vad jag har inhämtat har arbetsgruppen i sina beräkningar utgått från ett årligt värdeminskningsavdrag på 1,5 % av den kostnad som ligger till grund för beräkningen av räntebidraget.

Med hänsyn till den kritik som har riktats mot förslaget bl. a. från Sveriges fastighetsägareförbund och Näringslivets byggnadsdelegation vill jag i detta sammanhang utveckla skattefrågorna mer utförligt.

Enligt 24 § 1 mom. KL inkomstbeskattas enskilda ägare av hyreshus efter s. k. konventionell metod. Till beskattning upptas skillnaden mellan intäkter och kostnader för huset under det aktuella beskattningsåret.

Som intäkt av fastigheten räknas bl. a. hyresvärdet av lägenhet ägaren själv disponerat samt hyra och annan avkastning från fastigheten. Hyresvärdet bestäms med ledning av hyresförhållandena på orten.

Från intäkterna får avdrag göras för omkostnader. Därmed avses i huvudsak omkostnader i egentlig mening och värdeminskning.

Till omkostnader i egentlig mening räknas bl. a. kostnader för reparation

och underhåll om de inte finansieras med statligt stöd, löpande fastighetsomkostnader, t. ex. löner, försäkringar och förbrukningsavgifter samt gäldräntor och tomträttsavgäld.

Med reparation och underhåll menas en åtgärd som avhjälper en skada eller försämring så att byggnaden återställs i ursprungligt skick. Kostnader för åtgärder därutöver räknas till ny-, om- eller tillbyggnad och får inte dras av med en gång. Inte heller reparationskostnader som finansieras med statligt stöd får dras av med en gång. Sådana kostnader dras av genom årliga värdeminskningsavdrag. Gränsen mellan reparation och ombyggnad kan vara svår att dra i det enskilda fallet. I praxis hänförs numera utbyte av bärande byggnadsdelar till ombyggnad medan utbyte av andra byggnadsdelar i regel hänförs till reparation.

Reparationsavdrag får fördelas på 3 år, om kostnaden inte understiger 6 000 kr. Enligt lagen (1960: 63) om rätt till förlustutjämning vid taxering för inkomst kan dessutom en förlust under ett år dras av under högst 6 därpå följande år. Aktiebolag och ekonomiska föreningar kan fördela förluster på 10 år. Totalt kan alltså en reparationskostnad utnyttjas för avdrag under sammanlagt 9 eller 13 år.

Avdrag för värdeminskning på byggnad beräknas på byggnadens anskaffningsvärde. I anskaffningsvärdet inräknas inte kostnader för reparation och underhåll. Årliga värdeminskningsavdrag får göras med 1,5 % av anskaffningsvärdet för stenhus och 1,75 % av samma värde för trähus. Särskilda bestämmelser gäller i fråga om vissa andelshus.

Avdrag för värdeminskning på värmepannor, hissmaskinerier m. m. får göras enligt särskild avskrivningsplan och med högre procentsats än för byggnaden i övrigt. Avskrivningsunderlaget för byggnaden skall i sådana fall minskas med värdet av den maskinella utrustning som skrivs av enligt särskild plan.

Bl. a. Sveriges fastighetsägareförbund har också ansett att kostnader för sådana underhållsåtgärder som räntebidrag lämnas för under alla förhållanden borde få avskrivas med högre procentsatser än vad som f. n. är möjligt. Underhåll m. m. skulle med andra ord generellt få avskrivas enligt särskild avskrivningsplan.

För min del anser jag att fler faktorer kan tala för att underhåll bör behandlas på ett annat sätt än vad som f. n. sker vid inkomstbeskattning. Vissa åtgärder för vilka räntestöd till underhåll föreslås lämnas kan redan nu avskrivas enligt särskild plan. Jag vill dock påpeka att avskrivning av underhåll enligt särskild plan medför en omfattande förändring av beskattningen, som inte bara skulle påverka beskattningen i samband med underhåll utan också beskattningen i samband med ny- eller ombyggnad. Med hänsyn dels till att en så omfattande förändring bör övervägas i särskild ordning, dels till att det räntestöd som jag har föreslagit är avvägt med hänsyn till att kostnader för underhåll m. m. förutsätts avskrivas genom normalt värdeminskningsavdrag är jag inte nu beredd att godta remisskritiken i denna del.

Jag anser således att den konventionellt beskattade fastighetsägarens möjlighet att vid inkomstbeskattningen få göra omedelbara reparationsavdrag bör slopas, om räntebidrag lämnas i enlighet med vad jag har förordat i det föregående. Jag har i denna fråga samrått med chefen för finansdepartementet. Förslaget förutsätter en ändring av kommunalskattelagen. Jag återkommer till den ändringen i specialmotiveringen.

I anslutning till det anförda vill jag även ta upp frågan om undantag i vissa fall från de tidigare redovisade grunderna för beräkning av räntebidragets storlek. Som jag har nämnt bör konventionellt beskattade fastighetsägare ges ett något lägre räntebidrag än det som beviljas allmännyttiga bostadsföretag m. fl. Det kan emellertid förekomma fall där den konventionellt beskattade fastighetsägarens skattemässiga situation väsentligt avviker från de i det föregående angivna förutsättningarna. Jag tänker bl. a. på vissa pensionsförsäkringsrörelser. Regeringen bör i sådana fall kunna medge att räntebidraget får beräknas enligt samma regler som avses gälla för allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar.

1.2.4.5 Konsolideringsfond för allmännyttiga bostadsföretag

Vad jag har föreslagit i det föregående om finansiering av det gemensamma underhållet m. m. innebär att kraven på avsättningar för underhåll i praktiken minskas. Enligt arbetsgruppen aktualiserar detta frågan om de allmännyttiga bostadsföretagens finansiella handlingsutrymme över huvud taget. Arbetsgruppen har ansett att det är ett allmänt intresse att de allmännyttiga företagen har en tillräcklig soliditet för att bevara sin självständighet. Eftersom ett finansiellt stöd till gemensamt underhåll inte bör leda till att företagens soliditet försvagas föreslår arbetsgruppen att det som krav för räntebidrag till berörda åtgärder bör gälla att allmännyttiga företag, förutom grundkapital, vid utgången av år 1986 har en konsolideringsfond på minst 2% av det fastighetskapital som företaget förvaltar. Minst 5 kr./m² bör årligen avsättas till fonden t. o. m. år 1986 om inte fondkravet har uppfyllts tidigare.

Arbetsgruppens förslag tillstyrks av bl. a. kommunförbundet och SABO. Hyresgästernas riksförbund avstyrker förslaget. Bostadsstyrelsen anför att kraven i bostadsfinansieringsförordningen på grundkapital för allmännyttiga bostadsföretag är svåra att kontrollera för länsbostadsnämnderna.

Jag anser i likhet med arbetsgruppen att det är av allmänt intresse att de allmännyttiga bostadsföretagen har en tillräcklig soliditet för att bevara sin ekonomiska handlingsfrihet. Den av gruppen förordade konsolideringsfonden kan enligt min mening bli ett viktigt instrument för att stärka eller bevara de allmännyttiga bostadsföretagens ekonomiska handlingsutrymme. Jag förordar därför att arbetsgruppens förslag om konsolideringsfond genomförs. Det allmännyttiga bostadsföretagets rätt till räntebidrag för underhåll m. m. bör således göras beroende av att företaget vid sidan av grundkapitalet inrättar en särskild konsolideringsfond. Avsättningen till

fonden bör ske i sådan takt att den senast vid utgången av år 1986 uppgår till de 2 % av fastighetskapitalet som arbetsgruppen har föreslagit. Första avsättning bör ske år 1984. I övrigt bör företaget självt få bestämma den årliga avsättningens storlek. Den årliga avsättningen får dock inte understiga 5 kr./m² så länge inte fondkravet är uppfyllt.

Enligt min mening torde fonderna endast i mycket begränsad utsträckning behöva byggas upp med ökade hyresintäkter. I det stora flertalet fall bör ett något minskat behov av fondering för underhåll väga upp behovet av avsättningar till en konsolideringsfond. Mitt förslag förutsätter alltså inte allmänt sett ett ökat hyresuttag.

I fråga om länsbostadsnämndernas kontroll av grundkapital och konsolideringsfond i allmännyttiga bostadsföretag vill jag anföra följande. Bostadsstyrelsen redovisar ett behov redan idag av att förbättra kontrollen av grundkapitalets storlek. Enligt min mening bör samma ordning gälla för kontroll både av grundkapital och av konsolideringsfond. Den bör lämpligen ske så att bostadsföretagets revisorer årligen till länsbostadsnämnden intygar att fondkraven är uppfyllda. Enligt min mening fyller en sådan ordning alla rimliga krav på enkelhet och säkerhet. Någon ytterligare kontroll från länsbostadsnämndernas sida är således inte påkallad.

1.2.4.6 Ytterligare om finansiering av energisparåtgärder m. m.

Till energisparåtgärder lämnas i dag bostadslån enligt i huvudsak samma villkor som vid ombyggnad. Räntebidrag lämnas dock inte om åtgärderna avser småhus som bebos av låntagaren. Härutöver lämnas f. n. ett särskilt energibidrag till förbättring av isolering i bjälklag och ytterväggar samt för byten och komplettering till treglasfönster. Bidraget, som är en del av de sysselsättningsstimulanser som beslutades hösten 1982 (prop. 1982/83: 50 bil. 5 p. 6), motsvarar 15 % av godkänd kostnad och lämnas i fråga om alla typer av hus men förutsätter att arbetena utförs med arbetskraft som anvisas eller godkänns av arbetsförmedlingen. Arbetena skall vidare vara i huvudsak avslutade före den 1 juli 1984.

De förslag om finansiering av energisparåtgärder som jag har redovisat tidigare ansluter nära till vad arbetsgruppen har förordat och medför bl. a. att räntebidragen till sådana åtgärder minskar något under de första åren av bidragstiden. Arbetsgruppen framhåller att alla normalt förekommande energisparåtgärder kan utföras med rimlig lönsamhet även med den föreslagna utformningen av räntebidragen. Energisparstimulanserna bör enligt arbetsgruppen trots detta ökas i syfte att balansera de minskade räntebidragen. Arbetsgruppen föreslår att en ordning med särskilda riktade energibidrag av samma typ som de nuvarande tillfälliga bidragen införs som ett permanent inslag i det statliga systemet för att främja energisparandet och att regeringen utverkar riksdagens bemyndigande att få närmare bestämma för vilka åtgärder och med vilka belopp som bidrag skall lämnas. Bidragen bör enligt förslaget kunna differentieras i fråga om både storlek och bi-

dragsändamål och de bör kunna ändras alltefter vad som påkallas av förhållandena. Den totala ramen för denna bidragsgivning bör enligt arbetsgruppen bestämmas till 120 milj. kr. för vart och ett av budgetåren 1984/85 – 1986/87.

Jag delar arbetsgruppens syn på hur stödet bör byggas upp. Ett stödssystem där regeringen kan besluta om riktade energibidrag som komplement till de generella räntebidragsregler som jag har förordat i det föregående är angeläget bl. a. för att det skall bli möjligt att snabbt och fortlöpande kunna anpassa statens insatser inom området så att de stimulerar åtgärder som behövs för att utveckla svensk energiteknologi och dess industriella tillämpning eller för att främja åtgärder som i övrigt är angelägna från samhällsekonomiska utgångspunkter.

Som jag har nämnt har arbetsgruppens utgångspunkt varit att bidragsstödet skall balansera de förändrade villkoren för räntebidrag. Det innebär att energibidrag normalt bör lämnas endast till bostäder som upplåts med hyres- eller bostadsrätt. Om det är motiverat av sysselsättningsskäl bör emellertid stödet tillfälligt kunna utvidgas med bidrag av samma typ som det nuvarande stödet till vissa isoleringsåtgärder och då kunna avse även egna hem.

För att bidragsgivningen skall bli ett så effektivt styrinstrument som möjligt bör regeringens handlingsutrymme vara stort, både när det gäller till vilka mottagarkategorier, för vilka åtgärder och med vilka belopp som stöd bör lämnas. Jag förordar i enlighet med arbetsgruppens förslag att regeringen utverkar riksdagens bemyndigande att närmare bestämma om för vilka ändamål och med vilka belopp som bidrag skall lämnas. I likhet med vad som gäller inom dagens energilånesystem bör regeringen även i det nya systemet kunna överlåta åt de myndigheter som regeringen bestämmer att besluta om bidragsschabloner m. m.

Flera remissinstanser har uttryckt oro för att de förändringar i stödet som arbetsgruppen föreslår kan komma att inverka menligt på möjligheterna att fullfölja energisparandet på avsett sätt. I likhet med arbetsgruppen har jag funnit att de stödvillkor och den ram för energibidrag som gruppen föreslår totalt sett skulle komma att medföra i huvudsak oförändrade subventioner, jämfört med vad som gäller nu och vid en oförändrad omfattning av verksamheten. Jag har emellertid funnit skäl att ta allvarligt på de farhågor som har framförts om riskerna för ett minskat energisparande. Vid bifall till vad jag har förordat om riktade energibidrag avser jag att föreslå regeringen att bidrag skall kunna lämnas med belopp som i medeltal svarar mot 20 % av den godkända kostnaden för de energisparåtgärder – exkl. tillförselåtgärder – till vilka räntebidrag kan lämnas. Vid en till sin inriktning och omfattning oförändrad efterfrågan på stöd jämfört med budgetåret 1982/83 medför detta att bidragen till sådana energisparåtgärder kommer att öka med ca 30 milj. kr. i förhållande till arbetsgruppens förslag. Bidragsandelen kommer vidare med denna konstruktion på bi-

dragsgivningen att kunna hållas oförändrad också vid en förändrad efterfrågan på stöd.

En betydande del av det nuvarande energisparstödet går till *tillförselåtgärder* av olika slag, bl. a. för övergång till nya och förnybara energikällor och för konvertering till el eller fjärrvärme. Stöd till tillförselåtgärder lämnas i dag på flera olika vägar och med skiftande finansierings- och subventionsvillkor. En ökad samordning av samhällets insatser på tillförselområdet är angelägen. Villkoren för det stöd till tillförselåtgärder som f. n. lämnas inom energisparstödet måste inordnas under en sammanhållen energipolitik. Statsrådet Dahl avser att inom kort föreslå regeringen att förelägga riksdagen en proposition om fortsatt stöd för åtgärder för att ersätta olja och för investeringar inom energiområdet. Efter samråd med henne har jag funnit att ett stödssystem med generella räntebidrag och särskilda riktade och differentierade bidrag enligt vad jag nu har förordat ansluter väl till vad hon senare kommer att föreslå. Statsrådet Dahl kommer att ta upp bl. a. frågan om storleken av de riktade bidrag som avser energitillförselåtgärder.

Ett särskilt stöd i form av bostadslån med viss räntefrihet lämnas i dag till egnehemsägare för övergång till vissa nya och förnybara energikällor. Stödet avser i första hand värmepumpar och solvärmeanläggningar samt sådana fastbränsleanläggningar som är avsedda för uppvärmningen av flera hus eller grupper av hus. För flertalet av dessa anordningar har tekniken emellertid nu nått en kraftigt ökad tillförlitlighet och utbredning. Efter samråd med statsrådet Dahl har jag funnit att dessa åtgärder bör, på samma sätt som andra tillförselåtgärder, stödjas i första hand med sådana riktade bidrag som jag har förordat i det föregående. Jag vill samtidigt erinra om att en fortsatt teknikutveckling på detta område kan stödjas också genom utnyttjande av de experimentbyggnadslån som är knutna till energiforskningsprogrammet och disponeras av statens råd för byggnadsforskning. Statsrådet Dahl kommer att återkomma även till denna fråga.

Det nuvarande *temporära bidraget* till sådana isoleringsåtgärder som i huvudsak slutförs före den 1 juli 1984 bör löpa parallellt med det nu föreslagna riktade energibidraget. Jag avser emellertid att föreslå regeringen att det sammanlagda bidraget i dessa fall maximeras till 30 % av den godkända kostnaden.

För att understryka kommunernas ansvar för energisparandet och för att trygga den oprioriterade långivningen till energisparande har arbetsgruppen föreslagit att energibidrag inte bör lämnas i kommuner som generellt motsätter sig att ställa kommunal borgen för lån till energisparåtgärder.

Jag har tidigare redovisat min syn på hur kommunal borgen bör ställas för lån till underhåll m. m. på den oprioriterade kreditmarknaden och vilken ordning i övrigt som bör gälla beträffande säkerheten för sådana lån för att begränsa både administrativa kostnader och kreditrisker för kommunerna. För att ytterligare trygga denna långivning förordar jag att det till

den riktade energibidragsgivningen kopplas ett krav på kommunala borgensåtaganden. Kravet bör innebära att energibidrag överhuvudtaget inte lämnas i de kommuner som i fråga om nyssnämnda lån fattar principbeslut som innebär att viss eller vissa fastighetsägarkategorier eller visst eller vissa låneändamål skall vägras kommunal borgen. Kravet bör givetvis utformas så att kommunens rätt att göra en vanlig kreditriskprövning i det särskilda fallet inte inskränks. Länsbostadsnämnden bör hålla nära kontakt med kommunerna för att underlätta att borgensverksamheten löper smidigt och för att underrätta sig om att denna förutsättning för energibidragsgivningen är uppfylld.

Jag vill i sammanhanget även ta upp vissa frågor rörande *beslutsdelegering* m. m.

Arbetsgruppen föreslår att de nya energibidragen till hyres- och bostadsrättshus skall beviljas av länsbostadsnämnden medan bidrag till egnahem skall beviljas av kommunernas förmedlingsorgan. Jag behandlar i detta sammanhang även arbetsgruppens förslag om att de kommuner, som inom ramen för en försöksverksamhet beslutar om energisparlån, skall få bevilja räntebidrag till underhåll m. m. Den pågående försöksverksamheten med kommunal beslutanderätt i fråga om lån för energibesparande åtgärder omfattar f. n. Stockholms, Göteborgs, Malmö, Helsingborgs och Botkyrka kommuner.

Bakgrunden till försöksverksamheten är i första hand önskemålet att åstadkomma en snabb beslutsprocess i nära kontakt med dem som söker lån.

Enligt min mening bör beslutsordningen i olika låne- och bidragsärenden utformas så enkelt och konsekvent som det är möjligt. Den enskilde måste kunna få en samlad information i varje låne- och bidragsärende. I de fall där en åtgärd berättigar till både energibidrag och räntebidrag bör enligt min mening länsbostadsnämnden fatta beslut i ärendet. Denna ordning bör också gälla när energibidrag kombineras med bostadslån.

För egnahemsägare samt sådana enskilda ägare av hyreshus som söker energibidrag utan samband med räntebidrag bör enligt min mening kommunernas förmedlingsorgan kunna besluta om bidraget, av samma skäl som motiverar den försöksverksamhet som pågår f. n.

De kommuner som deltar i den nämnda försöksverksamheten bör i enlighet med arbetsgruppens förslag även få besluta om räntebidrag till underhåll m. m. En sådan ordning leder till administrativ avlastning av länsbostadsnämnderna i storstadsområdena.

I fråga om övriga förutsättningar för den kommunala beslutanderätten kommer jag senare att föreslå regeringen att fastställa bestämmelser efter mönster i förordningen (1983:80) om försöksverksamhet med kommunal beslutanderätt i fråga om statligt stöd för energibesparande åtgärder.

1.2.4.7 Ändrade regler i fråga om bostadslån för ombyggnad

Arbetsgruppen anser med hänsyn till de föreslagna finansieringsmöjligheterna för underhåll m. m. att bostadslån framdeles inte bör lämnas för ombyggnad av bostäder som är 30 år eller yngre. Samtidigt har gruppen föreslagit att undantag från 30-årsregeln görs för ombyggnad av hus med lägenheter som inte har lägsta godtagbara standard enligt bostadssaneringslagen (1973: 531), för ombyggnad av bostäder till lokaler, för tillbyggnad av småhus i vissa fall och för installation av hissar. Jag vill i sammanhanget nämna att tillbyggnad av flerbostadshus i regel faller under nybyggnadsreglerna. 30-årsgränsen saknar därför betydelse i detta fall.

Arbetsgruppens förslag avser att dra en gräns mellan å ena sidan det föreslagna finansieringsstödet till underhåll, reparationer och energisparande och å andra sidan bostadslån för ombyggnad med tillhörande räntebidrag. Enligt arbetsgruppen bör tills vidare gälla att låneunderlaget vid ombyggnad skall få täcka även kostnader för åtgärder till vilka eljest räntebidrag för underhåll m. m. hade kunnat lämnas. De båda finansieringsformerna skall alltså inte kunna kombineras.

Gruppens förslag har i huvudsak godtagits av remissinstanserna.

Även jag godtar i huvudsak arbetsgruppens förslag till gränsdragning. Vissa preciseringar kan dock behöva göras. En genomgripande ombyggnad bör sålunda likställas med nybyggnad vid bedömningen av byggnadens ålder. Vidare bör gränsen dras så att separata underhållsåtgärder i äldre hus inte skall kunna finansieras med bostadslån. En åtgärd som har finansierats med bostadslån för ombyggnad skall således inte ånyo kunna finansieras med bostadslån så länge som det finns en återstående låneskuld för den ursprungliga åtgärden. På motsvarande sätt bör inte heller bostadslån för ombyggnad lämnas för åtgärder för vilka fastighetsägaren uppbär det särskilda räntebidraget för underhåll m. m. Ombyggnadskostnader som direkt föranleds av en tillbyggnad bör belånas på samma sätt som tillbyggnaden. Lånemyndigheternas prövning av sådana kostnader måste dock ske restriktivt.

Flera remissinstanser understryker behovet av ytterligare undantag från 30-årsregeln. Några remissinstanser har särskilt pekat på de svårigheter en strikt tillämpning av 30-årsregeln skulle ge upphov till när det gäller att genomföra mer omfattande ombyggnadsåtgärder vid ett samlat tillfälle. Det kan t. ex. bli nödvändigt på grund av byggnadstekniska brister, särskilda sociala hänsyn eller därför att fastigheten ingår i ett förnyelseområde med bebyggelse av varierande ålder. För egen del anser jag att undantagen från 30-årsregeln bör vara så få som möjligt. De undantag som arbetsgruppen föreslår är enligt min mening väl motiverade. Som jag har framhållit tidigare bör dock undantag göras även för åtgärder som avser en förbättrad avfallshantering.

Redan nu bör det också öppnas vissa möjligheter att ge från allmän synpunkt särskilt angelägna förnyelseprojekt stöd inom ramen för bostads-

finansieringssystemet. I likhet med bl. a. Riksbyggen anser jag att det bör finnas en möjlighet att med stöd av bostadslån förbättra de områden som byggdes under 1960- och 1970-talen. Undantag från 30-årsregeln bör således kunna göras om åtgärderna behövs på grund av de sociala förhållandena i området eller avser ett område med många outhyrda lägenheter. I det följande kommer jag också att föreslå att tilläggsloan skall kunna lämnas för ändrad lägenhetssammansättning i sådana områden. Det är inte uteslutet att det finns ytterligare fall där undantag från 30-årsregeln bör komma i fråga. Bl. a. kan detta tänkas gälla större sammanhållna sanerings- och förnyelseprojekt. Några generella regler om sådana undantag bör dock inte fastställas bl. a. på grund av att undantagen bör bedömas restriktivt. Jag förordar i stället att regeringen ges möjlighet att efter prövning i varje särskilt fall medge ytterligare undantag från 30-årsregeln.

I fråga om bostadslån har arbetsgruppen vidare föreslagit att kravet på *en väsentlig ökning av bostadsvärdet* skall tillämpas mer generöst än hittills. Förutom vad som gäller f. n. anser gruppen att kravet bör kunna tillgodoses även genom förbättringar av hus som i teknisk mening redan är moderna.

Remissinstanserna har överlag ställt sig positiva till förslaget. Några har dock anført att kravet på väsentlig ökning av bostadsvärdet är oklart till sin innebörd och att antalet fall där detta krav rimligtvis alljämt kan anses ha en praktisk innebörd snabbt minskar. Bostadsstyrelsen har föreslagit att kravet ersätts med ett krav om att fastigheten genom ombyggnaden uppnår långsiktigt godtagbara egenskaper, en formulering som har hämtats från arbetsgruppens förslag till ändringar i byggnadsstadgan. Kravet, som enligt styrelsen inte motverkar ombyggnader i etapper, bör prövas av kommunen.

För min del vill jag anföra följande. Kravet på väsentlig ökning av bostadsvärdet i sin traditionella innebörd kommer i framtiden att begränsa ombyggnadslångivningen alltför mycket. Det beror på att de projekt som rimligen kan uppfylla kravet snabbt blir allt färre. Det är därför nödvändigt att ändra förutsättningarna för ombyggnadslångivningen så att den inte i huvudsak blir förbehållen endast de fall där åtgärder behövs för att lägenheterna skall uppnå lägsta godtagbara standard. Samtidigt delar jag uppfattningen att det nuvarande begreppet väsentlig ökning av bostadsvärdet är oklart och att det vore önskvärt med en mera konkret beskrivning av de situationer och fall när lån bör lämnas. Det är dock svårt i praktiken att på ett uttömmande sätt beskriva de fall som skall komma i fråga för lån. Det är nödvändigt att överlämna avgörandet i detaljfrågor till tillämpningen.

Postadsstyrelsens förslag att ersätta den nuvarande förutsättningen om väsentlig ökning av bostadsvärdet med ett krav på husets tekniska standard efter genomförd ombyggnad innebär, om det genomfördes, inte bara en markering av en mera generös tillämpning utan också långtgående ändringar av förutsättningarna för ombyggnadslån. Jag är inte nu beredd att tillstyrka förslaget.

Mot bakgrund av vad jag har anfört ansluter jag mig till arbetsgruppens förslag om hur tillämpningsområdet för ombyggnadslån bör vidgas. För att markera utvidgningen bör i stället för kravet på väsentlig ökning av bostadsvärdet uppställas ett krav på att åtgärder skall medföra en väsentlig förbättring av bostadens tekniska eller funktionella kvalitet. Detta begrepp bör täcka dels de åtgärder som ligger i begreppet väsentlig ökning av bostadsvärdet, dels vissa mindre genomgripande förbättringar i byggnader som redan har modern standard. Det bör även avse miljöåtgärder. Termen bostad bör alltså tolkas i vid mening och kunna avse hela boendemiljön. Innebörden av det nya kravet bör inte nu preciseras närmare men bör kunna uppfyllas genom t. ex. ändrad lägenhetsfördelning, byte av rörstammar, gårdssaneringar eller tillgänglighetsskapande åtgärder.

Arbetsgruppens övriga förslag i fråga om tillämpningsområdet för ombyggnadslån innebär att bostadslån för ombyggnad bör lämnas för grundförstärkningsåtgärder även i det fall de utförs utan samband med andra ombyggnadsåtgärder. Grunderna för bostadslån till standardhöjande handikappanpassning i individuella fall samt till åtgärder för att förbättra boendemiljöer bör vara oförändrade, dvs. bostadslån och räntebidrag bör lämnas om särskilt bidrag har beviljats för åtgärden. Möjligheten att få bostadslån för boendemiljöåtgärder utan samband med boendemiljöbidrag bör upphöra. Remissinstanserna har lämnat förslagen utan erinran. Jag förordar att tillämpningsområdet för bostadslån i dessa delar bestäms i enlighet med arbetsgruppens förslag.

Arbetsgruppen har i sammanhanget också tagit upp frågan om belåning av det s. k. *ingångsvärdet* vid ombyggnad.

Under vissa förutsättningar får markkostnader t. n. ingå i låne- eller bidragsunderlaget för flerbostadshus med ett schablonbelopp motsvarande 40% av ombyggnadskostnaden, dock högst summan av de belopp för tomt- och grundberedningskostnader och lägestillägg som skulle ha godtagits vid nybyggnad.

Arbetsgruppen föreslår att låne- eller bidragsunderlaget skall beräknas till 25% av ombyggnadskostnaden och begränsas, förutom av gällande maximiregel, även av köpeskillningens storlek. Arbetsgruppen föreslår vidare att lån och räntebidrag till ingångsvärdet bör kunna lämnas för småhus som upplåts med hyresrätt eller bostadsrätt.

Endast ett fåtal remissinstanser har berört förslaget. Flertalet av dessa är positiva till det. Bostadsstyrelsen, som tillstyrker arbetsgruppens förslag med undantag för den nya maximiregeln, anser därutöver att i den godkända ombyggnadskostnaden även bör inräknas vissa kostnader som vid nybyggnad skall täckas av beloppet för tomt och grundberedning, t. ex. vissa kostnader för grundförstärkning.

Jag godtar i huvudsak arbetsgruppens förslag och förordar att det genomförs med följande avvikelse. I likhet med bostadsstyrelsen motsätter jag mig den föreslagna ytterligare maximeringen av ingångsvärdet till kö-

peskillingen. En sådan maximering har normalt inte något självständigt värde och skulle därför endast innebära en onödig administrativ komplikation. Mitt förslag är således att ingångsvärdebelåningen bör gälla även vid ombyggnad av småhus som upplåts med bostadsrätt eller som hyrs ut yrkesmässigt samt att schablonbeloppet för ingångsvärdet bör motsvara 25 % av låneunderlaget för ombyggnaden, dock högst de belopp för tomt- och grundberedningskostnader och lägestillägg som skulle ha godtagits vid nybyggnad.

Bostadsstyrelsens förslag om att få räkna in vissa kostnader för grundförstärkning i den godkända ombyggnadskostnaden vid beräkning av ingångsvärdet anser jag har tillgodosetts redan genom mitt tidigare förslag om att bostadslån skall få lämnas även för grundförstärkningsåtgärder. Härigenom kommer kostnader för sådana åtgärder i förekommande fall att ingå i låneunderlaget och därmed också bli beaktade då ingångsvärdebeloppet skall bestämmas.

Avslutningsvis vill jag i detta sammanhang ta upp en fråga som gäller säkerheten för bostadslån till ombyggnad i fall där ombyggnaden avser hus på ofri grund. Allmänt gäller att säkerhet för bostadslån skall ställas i form av panträtt i fastigheten eller tomträtten. Vissa låntagare, bl. a. allmännyttiga bostadsföretag och landstingskommunala bostadsföretag, kan dock även få ställa kommunal borgen som säkerhet. Också i fråga om småhus som skall bebos av låntagaren kan kommunal borgen vara säkerhet för bostadslånet.

Fråga har uppkommit om möjligheten att ställa alternativ säkerhet bör öppnas även för vissa andra låntagarkategorier. Bakgrunden till frågan är bl. a. problemen med säkerhet för ombyggnadslån i fråga om bostadshus på arrenderad mark på Djurgården i Stockholm i de fall marken tillhör Kungl. Djurgårdsförvaltningen. Enligt vad jag har erfarit kan panträtt inte upplåtas i fråga om denna mark.

Frågan om alternativ säkerhet för bostadslån i fråga om hus som står på mark som upplåts med arrende har flera gånger behandlats av riksdagen. Senast detta skedde var år 1980 (prop. 1979/80: 100 bil. 16, CU 22, rskr 240). Dåvarande chefen för bostadsdepartementet ansåg inte att det fanns skäl att ändra bestämmelserna. Vad departementschefen anförde lämnades utan erinran av riksdagen.

För egen del anser jag att bl. a. administrativa skäl talar för att antalet former för lånesäkerhet bör vara så litet som möjligt. Samtidigt är det angeläget att kravet på godtagbar säkerhet för bostadslånet inte utformas på ett sådant sätt att det hindrar önskvärda ombyggnader. Det sker idag i de fall huset står på mark som tillhör staten eller kyrkan och som inte är upplåten med tomträtt. Enligt min mening bör länsbostadsnämnderna i dessa fall få godta annan säkerhet än panträtt i fastigheten i enlighet med föreskrifter av bostadsstyrelsen. Kommunal borgen bör dock inte vara det enda alternativet. Jag förordar således att länemyndigheterna ges möjlighet

att godta annan säkerhet i fråga om bostadslån för ombyggnad, om lånet avser hus på mark som tillhör staten eller svenska kyrkan och marken inte är upplåten med tomträtt.

1.2.4.8 Finansiering av åtgärder som inte kan förräntas i sin helhet

F. n. används olika metoder för att finansiera åtgärder och anordningar som inte kan förräntas i sin helhet. Exempel på olika lösningar är finansieringen av ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, åtgärder mot radon och nya och förnybara energikällor.

Arbetsgruppen föreslår ett enhetligt system med tillägglån för att finansiera åtgärder och anordningar som inte kan förräntas i sin helhet. Systemet förutsätter som jag redan har berört inte kompletterande statliga lån för samtliga låneändamål. Tillägglån skall kunna lämnas till alla upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier. Tillägglån bör dock lämnas endast för bostäder. Härutöver innebär förslaget i korthet följande. Ett särskilt statligt ränte- och amorteringsfritt lån bör lämnas för sådana kostnader som inte kan förräntas om kostnaden finansieras på vanliga villkor. Vad som inte går att förränta bör bestämmas med ledning av fastighetens beräknade avkastning efter genomförda åtgärder eller efter en jämförelse mellan å ena sidan kostnaderna för lån till åtgärden och övriga lån i fastigheten och å andra sidan en beräknad lånekostnad för likvärdiga bostadslägenheter på orten som upplåts med hyresrätt. Vilket av de två alternativen som bör komma ifråga skall bero på om det gäller en ombyggnad med stöd av bostadslån eller en annan investering. I det förra fallet bör dessutom ombyggnadslåneunderlaget få höjas utöver det beräknade nybyggnadslåneunderlaget för huset i ombyggt skick, om fastighetens beräknade avkastning medger det. Löptiden för det ränte- och amorteringsfria lånet bör bestämmas så att det i princip motsvarar åtgärdens beräknade livslängd. Ränte- och amorteringsfriheten bör omprövas vart femte år. Lånebelopp som inte kan återbetalas inom lånets löptid bör efterges i princip genom att amorteringsbelopp som enligt annuitetssystemet avser tid då lånet är ränte- och amorteringsfritt efterskänks. I det fall att det är uppenbart att lånet inte kommer att kunna förräntas under löptiden bör lånet kunna efterskänkas tidigare. Även vid försäljning av huset eller om nya lån upptas mot säkerhet i fastigheten med sämre förmånsrätt än säkerheten för statslånet bör ränte- och amorteringsfriheten omprövas.

Arbetsgruppens förslag att vid sidan av räntebidrag för underhåll m. m. och bostadslån för ombyggnad skapa ett enhetligt system med statliga tillägglån för vissa särskilt angivna ändamål har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Remissinstansernas invändningar avser i första hand olika detaljer i den föreslagna utformningen av systemet. Jag förordar därför att arbetsgruppens förslag om tillägglån genomförs med följande avvikelser och tillägg.

Flera remissinstanser har funnit att arbetsgruppens förslag till grunder

för beräkning av vad fastigheten kan förränta är svårförståeliga. Särskilt gäller det förslaget att beräkningen i vissa fall skall grundas på en jämförelse mellan den faktiska belåningen och den genomsnittliga belåningen för en jämförbar hyreslägenhet i orten. Jag delar remissinstansernas uppfattning i denna del. Enligt vad jag har erfarit avsåg arbetsgruppen att de skilda grunder som i dag gäller för att bestämma vad som inte går att förränta i olika fall skulle bestå även framdeles. För egen del anser jag att önskemålet om ett enhetligt system för tilläggs lån även bör gälla grunderna för att beräkna vad som går att förränta. Grunderna för beräkningen bör i normalfallet följa vad som f. n. gäller i fråga om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Jag förordar således att frågan om vad som går att förränta skall bedömas med utgångspunkt i bruksvärdet eller, om tilläggs lånet avser ett småhus som bebos av låntagaren, det beräknade värdet av huset i ombyggt skick. Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att precisera beräkningsmetoderna.

Tilläggs lånet bör i princip kunna lämnas till skillnaden mellan skäliga investeringskostnader och den kostnad som kan förräntas på normala villkor. Beträffande ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är dock den samlade långivningen f. n. maximerad till i princip 200 % av ett nybyggnadslåneunderlag. Arbetsgruppen har anfört att det kan finnas anledning att överväga en maximering också för andra ombyggnader som bör komma i fråga för tilläggs lån. Jag delar gruppens uppfattning. I systemet bör ingå vissa maximeringar för att motverka samhällsekonomiskt omotiverade investeringar. I fråga om tilläggs lån för ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse bör nuvarande maximering kunna bestå. För övriga särskilda låneändamål bör en enhetlig maximeringsregel skapas. Arbetsgruppen har inte framlagt något konkret förslag till utformning av en sådan regel. Det bör ankomma på regeringen att fastställa en övre lånegräns för övriga särskilda låneändamål. Inom denna lånegräns bör tilläggs lån för sådana låneändamål kunna lämnas med ett belopp som motsvarar den del av godkänd kostnad för åtgärderna som inte kan förräntas. Regeln bör vara densamma för samtliga upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier.

Några remissinstanser, bl. a. bostadsstyrelsen, har påpekat att arbetsgruppens förslag om automatisk omprövning av ränte- och amorteringsfriheten för tilläggs lånet vart femte år under lånets löptid medför en rad administrativa problem. Styrelsen har föreslagit ett system som innebär att ränte- och amorteringsfriheten upphör efter fem år, dock med möjlighet för myndigheterna att på ansökan av låntagaren medge ytterligare ränte- och amorteringsfrihet.

Jag har stor förståelse för styrelsens argumentering i denna fråga. Myndigheternas administration bör förenklas så långt det är möjligt. I flertalet fall är en enkel administration också till fördel för den enskilde. Styrelsens förslag har klara administrativa fördelar jämfört med arbetsgruppens för-

slag. Samtidigt innebär emellertid styrelsens förslag att bedömningen av om förutsättningarna för fortsatt ränte- och amorteringsfrihet föreligger i första hand måste göras av låntagaren. Initiativet till en omprövning av ränte- och amorteringsfriheten ligger i styrelsens förslag hos låntagaren och i arbetsgruppens förslag hos lånemyndigheten. Det ligger i sakens natur att många låntagare kan ha svårt att själva göra en sådan bedömning. Risken för olika typer av misstag blir större med den av styrelsen föreslagna ordningen än den ordning som arbetsgruppen har föreslagit. Gruppens förslag garanterar en mera sakkunnig bedömning från början. Även om administrativa skäl talar för styrelsens förslag har jag för egen del funnit att arbetsgruppens förslag bör genomföras. Jag förordar därför att reglerna för omprövning av ränte- och amorteringsfriheten utformas så att det ankommer direkt på lånemyndigheterna att bevaka och ompröva lånevillkoren vid utgången av varje femårsperiod. Jag vill samtidigt understryka att låntagaren naturligtvis måste tillhandahålla myndigheten de uppgifter som myndigheten behöver för en sådan prövning.

Förutom de ändamål som f. n. finansieras med tilläggs lån eller motsvarande – dvs. ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, nya och förnybara lokala energikällor och åtgärder mot radon – föreslår arbetsgruppen att följande typer av åtgärder skall omfattas av tilläggslånesystemet:

- Åtgärder för att avhjälpa byggfel och byggsador (t. ex. mer omfattande röt-, mögel-, fukt- eller korrosionsskador) på bostadshus som är yngre än 30 år.
- Åtgärder som medför ändrad lägenhetssammansättning i flerbostadshus som är yngre än 30 år, under förutsättning att kostnaderna för outhyrda lägenheter i huset är betydande och kan förmodas bestå under en längre tid. Som ytterligare förutsättning skall gälla att ändringen kan antas minska dessa kostnader.
- Åtgärder i syfte att förstärka grunden på kulturhistoriskt värdefulla bostadshus eller bostadshus som ingår i en kulturhistoriskt värdefull miljö.

Arbetsgruppens urval av låneändamål har allmänt godtagits av remissinstanserna. Jag har i det föregående förordat att det särskilda stöd till nya och förnybara energikällor i småhus som lämnas i form av räntefrihet för viss del av bostadslånet skall ersättas av riktade bidrag (avsnitt 1.2.4.6). Tilläggs lån bör därför inte komma i fråga för dessa ändamål. Jag föreslår att ändamålen för tilläggs långivningen, med detta undantag, fastställs i enlighet med arbetsgruppens förslag. Samtidigt vill jag påminna om vad arbetsgruppen har anfört om att tilläggs långivningen bör utmärkas av en betydande flexibilitet. Låneändamål som blir inaktuella bör kunna avvecklas och nya låneändamål bör kunna tillföras utan att systemet som sådant påverkas.

Åtgärder för att avhjälpa i första hand byggfel eller byggsador kan

omfattas av garanti- eller försäkringsåtaganden. I de fall sådana åtaganden leder till tvister föreslår arbetsgruppen att tillägglån skall kunna lämnas för att avhjälpa bristen om lånesökanden förbinder sig att vidta åtgärder för att få ersättningsfrågan prövad och att återbetala lånet helt eller delvis om och när ersättning betalas ut.

Remissinstanserna har inte invänt mot arbetsgruppens förslag. Jag förordar att gruppens förslag genomförs.

För att kunna överblicka de statsfinansiella konsekvenserna av den föreslagna tillägglångivningen föreslår arbetsgruppen att varje låneändamål ram begränsas för sig. För egen del vill jag anföra följande.

Några ramar för den långivning som i dag avser åtgärder mot radon finns inte. Enligt min mening måste långivningen för detta ändamål få svara mot efterfrågan vid varje tidpunkt. Tillägglån för åtgärder mot radon bör därför tills vidare inte ram begränsas.

Tillägglån för övriga i det föregående angivna låneändamål bör däremot ram begränsas. Till skillnad från arbetsgruppen föreslår jag emellertid att en gemensam ram fastställs för beslut om lån till övriga åtgärdstyper med undantag för ombyggnader av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse. Ramen bör fastställas till 60 milj. kr. för år 1984 och preliminärt till samma belopp för år 1985.

Regeringen bör begära riksdagens bemyndigande att vidga ramen för år 1984 om det behövs av sysselsättningsskäl.

För den långivning som avser ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse finns det redan en särskild ram begränsning i form av en s. k. tillstyrkanderam. I huvudsak bör detta ramsystem användas även i fortsättningen. Till frågan om ramen avser jag att återkomma vid min anmälan till budgetpropositionen för budgetåret 1984/85.

1.2.4.9 Statsbidrag i samband med vissa tillgänglighetsskapande åtgärder

I avvaktan på bostadskommitténs förslag om tillgänglighetsfrågor föreslår arbetsgruppen ett tillfälligt statligt bidragsstöd för tillgänglighetsskapande åtgärder på 100 milj. kr. under vart och ett av åren 1984–1986. Arbetsgruppen föreslår att stödet utformas enligt följande.

Bidrag bör i första hand lämnas till installationer av hissar och andra lyftanordningar och i andra hand för andra tillgänglighetsskapande åtgärder i eller i omedelbar anslutning till bostadshus. Prioritet bör ges åt kommuner som har upprättat planer för tillgängligheten.

Bidrag bör lämnas främst för installationer i trevåningshus. I speciella fall bör stöd kunna ges till installationer även i fyrvåningshus.

Bidrag bör lämnas bara under förutsättning att kommunen bidrar med minst 20 % av den kostnad för åtgärden som kommunen uppger i sin ansökan.

Bidrag bör lämnas med ett belopp som motsvarar högst 30 % av den uppgivna kostnaden.

Bidraget skall enligt förslaget fördelas av bostadsstyrelsen efter ansökan från kommunen. I övrigt ankommer det på kommunen att bestämma för vilka åtgärder som bidrag skall lämnas.

Förslaget att införa ett särskilt bidragsstöd till installation av hissar m. m. har godtagits av flertalet remissinstanser. Flera har dock ställt sig tveksamma till kravet på kommunalt bidrag. En uppfattning är att det är staten som har ansvaret för att tillgänglighetsskapande åtgärder genomförs i den omfattning som krävs och att staten inte bör skjuta över delar av detta ansvar på kommunerna. En annan uppfattning är att kravet på kommunerna kan leda till svårigheter i de fall kommunen inte anser sig ha ekonomiska möjligheter att bidra i den omfattning som förslaget förutsätter. Några har ansett att staten skall lämna bidrag till hela installationskostnaden.

När det gäller kommunens ekonomiska ansvar för finansieringen anför arbetsgruppen bl. a. att ett visst kommunalt bidrag till åtgärder för att öka tillgängligheten är motiverat med hänsyn till de besparingar som kommunen kan göra när tillgängligheten ökar. Jag delar gruppens uppfattning. Vidare måste man i sammanhanget ta hänsyn till att en hissinstallation ökar lägenheternas bruksvärde. Jag har inte heller kunnat finna att det med hänsyn till framförda synpunkter om kostnaderna för att installera hiss bör föreslås en högre total bidragsnivå än 50 % av kostnaden för åtgärden.

Prisbildningen på hissar m. m. faller inom ramen för den kontinuerliga prisövervakning som bedrivs av statens pris- och kartellnämnd. Enligt vad jag har inhämtat kommer pris- och kartellnämnden så långt möjligt att bevaka att bidraget inte medför högre hisspriser.

Med hänsyn till det anförda förordar jag att ett statligt bidragsstöd för vissa tillgänglighetsskapande åtgärder införs i enlighet med arbetsgruppens förslag. Till frågan om medelsramar och anslag på statsbudgeten för ändamålet återkommer jag i det följande.

1.2.4.10 Ikraftträdande m. m.

Arbetsgruppen berör inte närmare frågan om när de nya finansieringsreglerna bör träda i kraft. Gruppens förslag förutsätter dock att reglerna blir tillämpliga så snart som möjligt. Även ett antal remissinstanser har framhållit behovet av en snabb övergång till de nya systemen för att undvika störningar i arbetet. Främst har denna synpunkt gällt det nya systemet med räntebidrag för underhåll m. m.

Av praktiska skäl kan de nya bestämmelser som mina förslag i det föregående förutsätter inte träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 1984. För att undvika tröskleffekter bör dock bestämmelserna i viss utsträckning få tillämpas retroaktivt i den meningen att även åtgärder som utförs före ikraftträdandetidpunkten skall kunna omfattas av de nya bestämmelserna. Således bör möjligheterna för fastighetsägare att få räntebidrag för underhåll m. m. och riktade energibidrag även omfatta åtgärder som påbör-

jas under tiden från och med den 1 november 1983 till och med dagen före ikraftträdandet.

I fråga om energibesparande åtgärder bör dessutom gälla att nuvarande bestämmelser får tillämpas under ytterligare en kort tid efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Detsamma bör gälla i fråga om bostadslån för ombyggnad. Jag föreslår att lån får beviljas enligt nuvarande bestämmelser, om ansökan har getts in till förmedlingsorganet före den 1 april 1984. Lånesökanden bör dock i dessa fall samtidigt ha möjlighet att begära tillämpning av de nya bestämmelserna om det är till fördel för honom. Har ansökan om lån getts in före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, bör en ytterligare förutsättning för tillämpning av dessa bestämmelser vara att sökanden begär deras tillämpning innan länsbostadsnämnden meddelar beslut i ärendet.

De nu föreslagna övergångsreglerna i fråga om bostadslån bör inte gälla de av mig föreslagna ändringarna i fråga om säkerhet för bostadslån till ombyggnad. I fråga om bostadslån som har beviljats före ikraftträdandet bör dessa ändringar kunna tillämpas om lånet vid tidpunkten för ikraftträdandet ännu inte har betalats ut.

Även i fråga om de föreslagna tillägglånen och bidragen för tillgänglighetsskapande åtgärder förordar jag en övergångsbestämmelse av innebörden att lån eller bidrag får lämnas även för åtgärder som påbörjas under tiden mellan den 1 november 1983 och tidpunkten för ikraftträdandet. I fråga om tillägglån bör en sådan övergångsbestämmelse dock endast avse lån för andra ändamål än ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse. För sistnämnda låncändamål bör i stället samma övergångsregler införas som jag har föreslagit i fråga om bostadslån för ombyggnad.

I fråga om underhållslån och reparationslån gäller särskilda bestämmelser i Norrbottens län (prop. 1982/83: 120 bil. 5, CU 29, rskr 309). Dessa bestämmelser bör kvarstå.

1.2.4.11 Ändrade regler för boendemiljöbidrag

Som flera remissinstanser har framhållit bör även den yttre miljön omfattas av ett bostadsförbättringsprogram. Tidigare redovisade finansieringsformer, räntebidrag för underhåll m. m. och bostadslån till ombyggnad, omfattar självfallet även åtgärder i den yttre miljön. Sedan tidigare finns också boendemiljöbidrag med kompletterande bostadslån till områden med tomma lägenheter eller sociala problem. Enligt min mening krävs det dock att miljöåtgärder stimuleras ytterligare. Det finns bristfälliga boendemiljöer även i områden till vilka boendemiljöbidrag inte kan lämnas. Om dessa områden skall kunna förbättras med dagens samhällsekonomiska förutsättningar måste förbättringarna sättas in i ett sysselsättningspolitiskt perspektiv.

Efter förslag i prop. 1982/83: 50 (bil. 5) vidgades tillämpningsområdet för boendemiljöbidragen tillfälligt så att bidrag kunde lämnas för alla hyreshus

om ansökningarna lämnades in senast den 30 juni i år. Som jag nämnde i min anmälan till prop. 1983/84: 26 (bil. 3) har det kommit in ansökningar om bidrag på mer än 250 milj. kr. på grundval av den tillfälliga ändamålsvidningen. Regeringen har därför på mitt förslag begärt att riksdagen skall vidga ramen för beslut om boendemiljöbidrag med 50 milj. kr.

Det är enligt min uppfattning angeläget att stimulera miljöförbättringar i samtliga hyres- och bostadsrättshus med en bristfällig yttre miljö. Möjligheterna att med statliga medel åstadkomma en sådan stimulans måste emellertid ses också i ett sysselsättningspolitiskt perspektiv. För att detta skall bli möjligt måste det statliga stödet utformas så att det finns en aktuell reserv av boendemiljöprojekt som inte omfattas av det reguljära stödet och som kan påbörjas med kort varsel. Enligt min mening bör man därför skapa särskilda regler för boendemiljöbidrag i de fall ramen för boendemiljöbidrag kan behöva vidgas av sysselsättningsskäl. Bidragssökande som kan få bidrag enligt nu gällande regler bör alltså inte påverkas av sådana ramvidgningar.

Boendemiljöbidrag som lämnas av sysselsättningsskäl bör kunna sökas för alla hyres- och bostadsrättshus. Med hänsyn till att bostadsområden som här kommer i fråga inte belastas av tomma lägenheter bör förräntningskraven ställas högre än enligt huvudregeln. Jag anser således att bidrag bör kunna lämnas till 50 % av godkända kostnader, dock högst 3 000 kr./lägenhet. Kompletterande bostadslån bör täcka resterande del av finansieringsbehovet. Bidragsgivningen bör prioriteras på grundval av förbättringsbehoven i olika bostadsområden. Jag anser således att en förutsättning för bidrag bör vara att åtgärderna leder till väsentliga förbättringar av otillfredsställande boendemiljöer. För att projektreserven skall vara aktuell bör bidragsansökan förnyas efter ett år. Med hänsyn till att bidragsgivningen inte blir kontinuerlig bör ansökningsförfarandet göras relativt enkelt.

1.2.4.12 Ändrade regler om bokföring av lån för underhåll m. m.

Enligt lagen (1972: 175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m. (ändrad senast 1983: 39) har den som beviljas lån för vissa ändamål rätt att som en särskild tillgångspost i balansräkningen ta upp ett belopp som motsvarar högst det på balansdagen utestående lånebeloppet. Syftet med lagen är att förhindra att bostadsföretagen tvingas avstå från vissa lån helt eller delvis därför att de på grund av aktiebolagslagens bestämmelser om likvidationsskyldighet inte kan öka sina låneskulder ytterligare. F. n. gäller lagen för skuldökningsbelopp på bostadslån enligt 1967 års bostadslånekungörelse (1967: 552), för lån enligt räntelånekungörelsen (1967: 553), förordningen (1978: 992) om lån för underhåll av vissa bostadshus eller förordningen (1982: 644) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus samt för underhållslån som upptas på kreditmarknaden under år 1983.

Även lån för sådana underhålls-, reparations- och energibesparande åtgärder som fastighetsägaren kan få i kombination med det föreslagna räntebidraget bör enligt arbetsgruppen, i likhet med vad som gäller tidigare närmast motsvarande låneformer, få aktiveras. Några remissinstanser har avstyrkt förslaget med hänvisning till att en sådan aktivering inte är förenlig med god bokföringssed.

För egen del vill jag i denna fråga hänvisa till tidigare bedömningar av riksdagen (prop. 1982/83: 50 bil. 5, CU 8, rskr 112). De problem som föranledde den nuvarande bestämmelsen om bokföring av underhållslån uppkommer även i samband med den i det föregående redovisade långivningen till underhåll m. m. Det är därför rimligt att för denna långivning använda samma principiella lösning som tidigare. Jag biträder således arbetsgruppens förslag. Till skillnad från tidigare bör dock av bl. a. kontrollskäl möjligheterna att på detta sätt aktivera kommande underhålls- och reparationskostnader begränsas till de fall där den bokföringsskyldige uppbär räntebidrag för åtgärderna. Vidare bör, i enlighet med vad SABO har föreslagit, endast ett belopp motsvarande det vid utgången av räkenskapsåret gällande räntebidragsunderlaget få tas upp som en särskild tillgångspost.

1.2.5 Information och utbildning

Det nu redovisade bostadsförbättringsprogrammet för med sig ett omedelbart behov av information och utbildning. Behovet är en följd av de regeländringar som statsmakernas beslut ger upphov till. Staten har här ett direkt ansvar för att behovet av sådan information och utbildning kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

Den förskjutning från nyexploatering till vård och utveckling av det befintliga bostadsbeståndet som pågår – och som bostadsförbättringsprogrammet är ett uttryck för – förutsätter en ömorientering hos alla som är verksamma i bostadsbyggande och bostadsförvaltning. Det är i denna del fråga om en långsiktig omställning till en successivt förändrad verklighet. Målmedvetna insatser måste därvid göras för att sprida information och förmedla nya kunskaper till vitt skilda grupper. Arbetet kommer att engagera i första hand byggföretag och förvaltarorganisationer, arbetsmarknadens parter samt yrkessammanslutningar och andra grupper av intressenter. Också kommunerna, de statliga sektormyndigheterna och olika forsknings- och utbildningsinstitutioner kommer att i ökad omfattning beröras av detta arbete.

Jag kommer här att kort beröra behovet av åtgärder från statens sida på båda dessa områden.

1.2.5.1 Information och utbildning om styrmedlen

Arbetsgruppen framhåller att nya ombyggnadsbestämmelser och finansieringsvillkor ställer krav på utbildning av handläggare i kommunerna och

vid länsbostadsnämnderna. Också andra intressenter som fastighetsförvaltare, företrädare för de boende, konsulter och entreprenörer behöver information om de ändrade bestämmelserna. Enligt gruppen bör planverket och bostadsstyrelsen svara för att sådan utbildning och information ges.

Den föreslagna utvidgningen av den nuvarande energibesiktningen till att omfatta också byggnadsteknisk besiktning i allmänhet förutsätter enligt gruppen en vidareutbildning av besiktningspersonalen. Planverket, som svarar för den utbildning som nu sker, bör svara för vidareutbildningen i denna del.

Även för andra yrkesverksamma bör utbildning anordnas, främst i syfte att öka kunskaperna om varsam ombyggnad. Utbildningen bör enligt arbetsgruppen koncentreras till ett begränsat antal år. Planverket föreslås därvid ha ansvaret för att utbildningen kommer till stånd och självt svara för att det utbildningsmaterial som krävs tas fram. Gruppen förutsätter att planverket samarbetar med övriga berörda myndigheter och organ för vidareutbildning inom byggnadssektorn, och nämner därvid särskilt statens råd för byggnadsforskning.

För dessa ändamål samt för visst stöd till teknikupphandling – som jag återkommer till i det följande (avsnitt 1.2.6) – uppskattar arbetsgruppen medelsbehovet under budgetåret 1983/84 till ca 10 milj. kr.

De remissinstanser som har yttrat sig i frågan har allmänt strukit under behovet av snabba och kraftfulla insatser på detta område. De närmast berörda myndigheterna – planverket, bostadsstyrelsen och byggforskningsrådet – har alla var för sig begärt särskilda medel till informations- och utbildningsinsatser under de närmaste åren, dels för den nuvarande energisparverksamheten, dels för den verksamhet som tillkommer till följd av bostadsförbättringsprogrammet. Medel för särskilda aktiviteter avsedda att stödja genomförandet av programmet har vidare begärts av bl. a. statens provningsanstalt och statens institut för företagsutveckling. Sammanlagt begär myndigheterna ytterligare 22,1 milj. kr. utöver vad de redan disponerar eller har begärt för information och rådgivning i energifrågor under innevarande och nästa budgetår.

Jag delar uppfattningen att det är väsentligt att stor kraft läggs ned på att sprida information och utbildning om vad som kan och bör göras på bostadsförbättringens område. Inte minst gäller detta för att vi snabbt skall få de effekter för sysselsättningen som programmet också syftar till.

Samtidigt är det angeläget att dessa insatser samordnas med den information och utbildning som lämnas på energihushållningens område. Ett av målen för bostadsförbättringsprogrammet är enligt vad jag har redovisat att energisparåtgärder och andra förbättringsåtgärder skall integreras. För att detta skall förverkligas måste myndigheterna stödja varandra.

Jag avser mot denna bakgrund att ge en särskild beredningsgrupp i uppdrag att snabbt redovisa ett förslag med de huvudsakliga riktlinjerna

för hur ett sådant samordnat informations- och utbildningsarbete bör läggas upp. Jag delar arbetsgruppens uppfattning att huvudansvaret för genomförandet bör läggas på planverket och bostadsstyrelsen inom deras respektive områden. Dessa bör sedan i sin tur svara för att de myndigheter och organisationer som kan bidra till genomförandet engageras i arbetet.

Jag förordar mot denna bakgrund att sammanlagt 10 milj. kr. anvisas för särskilda informations- och utbildningsinsatser under detta och nästa budgetår. Medlen bör föras upp på ett särskilt reservationsanslag och stå till regeringens förfogande. Dessa medel bör ses som en kompletterande resurs i förhållande till de medel som under samma tid disponeras för motsvarande aktiviteter inom energiområdet under det sedan tidigare uppförda reservationsanslaget B 16. Information och utbildning m. m. i energifrågor.

1.2.5.2 Grundläggande utbildning

Den förskjutning av byggnadsverksamheten från nybyggnad mot underhåll, reparationer och ombyggnader som nu sker medför att vissa utbildningar kan behöva förändras. Genom att ange ett långsiktigt program för förbättringsverksamheten ger regering och riksdag de utbildningsansvariga en fastare grund att bedöma vilka förändringar som blir nödvändiga. Det ankommer på de ansvariga myndigheterna att överväga behoven av att förändra och anpassa läroplaner, utbildningsplaner, lokala planer och läromedel inom de byggtekniska utbildningarna på gymnasienivå och inom bl.a. arkitekt- och civilingenjörsutbildningarna. Denna omställning måste ske inom ramen för nu tillgängliga resurser.

På ett par områden har regeringen redan tagit särskilda initiativ. Skolöverstyrelsen har getts uppdrag att till den 1 mars 1984 utreda och inkomma med förslag beträffande utformning och dimensionering av grund- och vidareutbildning för ombyggnad och restaurering inom gymnasieskola samt kommunal och statlig vuxenutbildning. Regeringen har vidare uppdragit åt universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) att lämna förslag om hur en utbildning av fastighetsförvaltare på högskolenivå bör läggas upp. Resultatet av detta uppdrag kommer också att redovisas under år 1984, vilket innebär att en eventuell utbildning av detta slag kan startas tidigast hösten 1985.

Arkitektutbildningen och arkitekturforskningen har varit föremål för översyner. En av UHÄ initierad utredning om inriktningen och uppläggningsen av arkitektutbildningen vid de tekniska högskolorna i Stockholm, Göteborg och Lund har nyligen slutförts. Vidare har UHÄ nyligen utfört en särskild granskning av forskningen vid arkitektursektionerna på uppdrag av regeringen. Den av landshövding Ingemar Mundebo ledda översynen av verksamheten vid statens råd för byggnadsforskning och statens institut för byggnadsforskning har redovisats och föranlett proposition och riksdagsbeslut (prop. 1982/83: 151, CU 30, rskr 351). Vissa principer för

den statligt stödda byggnadsforskningen har lagts fast genom detta riksdagsbeslut.

Frågor om forskning och högre utbildning har ett nära samband. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i en samverkan mellan byggforskningsrådet och högskoleenheterna. En del av den kompetens som har byggts upp inom högskolan och som är inriktad på förnyelsefrågor finansieras i dag genom dels anslag till högskoleenheterna, dels särskilda medel från byggforskningsrådet. Jag tänker då bl.a. på de resurser för restaureringsteknik som finns vid konsthögskolans arkitekturskola och på vissa forskargrupper som är knutna till de tekniska högskolorna.

Det är tid att nu göra en samlad genomgång av hur tillgängliga medel bör disponeras för att den kompetens som har byggts upp och som bedöms motsvara ett mera långsiktigt behov skall kunna bevaras och tillgodogöras både forskning och utbildning. Inom regeringskansliet har bildats en arbetsgrupp med uppgift att följa och samordna uppkommande frågor som berör byggutbildningen i vid mening. Jag har erfarit att chefen för utbildningsdepartementet kommer att uppdraga åt arbetsgruppen att lägga fram förslag som kan beaktas i kommande budgetproposition och den samlade forskningspolitiska proposition som regeringen avser att förelägga riksdagen under våren 1984.

1.2.5.3 Arbetsmarknadsutbildning m. m.

Stadsförnyelsegruppen har pekat på att det finns ett behov av att anpassa arbetsmarknadsutbildningen till de krav som en ökad ombyggnads- och reparationsverksamhet ställer. Såväl stadsförnyelsegruppen som flera remissinstanser påpekar att bostadsförbättringsprogrammet kan bidra till att lindra det besvärliga sysselsättningsläget inom byggbranschen men att detta ställer krav på omställningar som bör understödjas genom arbetsmarknadsutbildning och rörlighetsstimulerande åtgärder. Det ankommer på arbetsmarknadsstyrelsen att förtloppande bedöma behovet av insatser av detta slag. Styrelsen anför i sitt remissyttrande att kursplaner för kompletteringsutbildning av yrkesarbetare och tekniker med inriktning på reparation, underhåll och ombyggnad redan har utarbetats. Styrelsen uppger sig ha hög beredskap för att vid behov utveckla kursutbudet. Några särskilda åtgärder från regeringens sida på detta område torde därför inte behövas.

1.2.6 Uppföljning och utveckling av bostadsförbättringsverksamheten

Utveckling av byggnadsteknik och byggkomponenter som särskilt har anpassats till ombyggnad är en förutsättning för bostadsförbättringsverksamheten.

I arbetsgruppens betänkande föreslås ökade insatser i fråga om forskning och tekniskt utvecklingsarbete. De remissinstanser som har yttrat sig i denna del är positiva till arbetsgruppens förslag. I likhet med dessa finner jag att det finns ett behov av att i ökad omfattning rikta in resurser på att

utveckla byggprocessen samt metoder och tekniska lösningar som är lämpade för ombyggnadsverksamhet.

På samma sätt som utvecklingen av *byggnadsforskningen* var en viktig förutsättning för byggandet på 1960-talet, är det enligt min mening nödvändigt att nu utveckla ett ökat kunnande på nya områden. Inte minst gäller det installations-, byggnads- och restaureringstekniska frågor. Nya energitekniska installationer behövs i stor omfattning i befintliga byggnader. Samordningen med åtgärder i byggnadernas övriga delar måste därvid särskilt beaktas. Ombyggnadsverksamheten behöver vidareutvecklas mot sådana metoder som är varsamma och kan genomföras med god kostnadskontroll. Planering, produktionsteknik och upphandling måste anpassas efter de förutsättningar som är specifika för ombyggnad. Jag är emellertid angelägen att betona att forsknings- och utvecklingsarbetet om förnyelse av den byggda miljön inte ensidigt får riktas in på tekniska frågor.

Det är enligt min mening angeläget att utveckla formerna för bostädernas förvaltning och underhåll. Även frågor om inflytande som särskilt hör samman med ingrepp i befintlig bebyggelse måste uppmärksammas.

Efter hand kommer förnyelseåtgärderna att riktas in mot byggnader som redan har modern standard. I det sammanhanget kan också nämnas byggsador och byggnadstekniska brister i den yngre bebyggelsen. Genomförandemetoderna kommer då att bli annorlunda. En etappvis förnyelse och en lägenhetsvis ombyggnad kan komma att bli vanlig. Sådana ombyggnader kan kombineras med att de boende bor kvar under den tid som åtgärderna genomförs. En utveckling av detta slag skulle vara av särskilt värde för att möta de äldres boendeproblem. Formerna för en förnyelseverksamhet av detta slag behöver enligt min bedömning utvecklas.

Kommunernas instrument för att genomföra en bostadsförnyelse inom sammanhållna bostadsområden är ännu ofullständigt utvecklade. Med den områdesvisa förnyelse som jag har förordat behöver särskilt formerna för förnyelsens genomförande utvecklas. Det bör därvid beaktas att formerna för samordning av skilda kommunala förvaltningars medverkan i förnyelseprocessen är av stor betydelse.

Dessa forsknings- och utvecklingsuppgifter behöver engagera kommuner, bostadsföretag, byggnadsindustri och forskare vid högskolor och institut m. fl. Statens råd för byggnadsforskning (BFR) har ett särskilt ansvar för att, på det sätt som har utvecklats i prop. 1982/83: 151 om byggnadsforskning m. m., sådan samverkan etableras mellan staten och sektorns olika intressenter att dessa FoU-uppgifter kan genomföras.

Arbetsgruppen ser det som angeläget att i anslutning till bostadsförbättringsprogrammet få till stånd en ökad *experiment- och demonstrationsverksamhet*.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning. Erfarenheterna från energiområdet visar att experimentbyggande är ett utmärkt sätt att snabbt föra ut forskningsresultat i praktisk tillämpning. Eftersom de experimentbygg-

nadsmedel som BFR ansvarar för numera kan användas inom rådets hela verksamhetsområde, finns goda möjligheter att göra de nödvändiga omDispositionerna. Jag har erfårit att det inom rådet finns ett intresse för att genom experiment- och demonstrationsverksamhet inom ombyggnadsområdet pröva olika exempel på ombyggnad som kan påskynda utvecklingen av nya tekniker, metoder och processer som kan medverka till en utveckling av stadsförnyelsen. Resultaten bör därefter föras vidare genom demonstrationsverksamhet samt information till och utbildning av yrkesverksamma.

Särskilt svåra tekniska och ekonomiska problem uppstår enligt arbetsgruppen vid installation av hissar och andra lyftanordningar i befintliga byggnader. De hisstyper som finns i dag är i första hand utvecklade för installation vid nybyggnad. Sambanden mellan hissarnas tekniska utformning och behovet av och kostnaderna för de byggnadstekniska ingreppen är starka. En teknikutveckling av hissar för installation i befintliga byggnader bör därför enligt gruppen omfatta såväl de installationstekniska som de byggnadstekniska problemen.

Det tillfälliga bidragsstöd till bl. a. hissinstallationer i främst lägre flerbostadshus, som jag tidigare har föreslagit, innebär att marknaden för sådana installationer ökar. En utveckling av hissar som kan komma till användning vid ombyggnad har också påbörjats, om än i blygsam skala.

Den fortsatta tekniska utvecklingen på detta område bör enligt min uppfattning kunna främjas genom *teknikupphandling*. Målet för teknikupphandlingen bör, som arbetsgruppen har föreslagit, vara att utveckla sådana tekniska lösningar på tillgänglighetsproblemen i de lägre flerbostadshusen som är enkla och billiga att tillämpa och som samtidigt tillgodoser de krav som är väsentliga för dem som har nedsatt rörlighet.

Teknikupphandlingen måste, för att nå ett gott resultat, utföras i intimt samarbete mellan beställare – i detta fall bostadsföretag – och hisstillverkare. Teknikupphandlingen har också nära samband med såväl FoU-arbetet som experimentbyggnadsverksamheten inom byggsektorn. BFR har i en skrivelse lagt fram ett förslag till FoU-program för hissinstallationer i äldre hus. Jag kommer att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag om att BFR ges i uppdrag att initiera, samordna och utvärdera denna verksamhet. Arbetet bör utföras i nära samarbete med styrelsen för teknisk utveckling (STU). På STU bör det därvid ankomma bl. a. att svara för att utvecklingsarbetet tas om hand så att det kan leda till praktisk tillämpning hos hisstillverkare och byggföretag.

Jag förutsätter att den teknikutveckling som kommer till stånd avseende såväl hissarnas konstruktion som de byggnadstekniska förutsättningarna att installera dessa kommer att behöva prövas i full skala. Jag ser det som naturligt att detta sker inom ramen för den experimentbyggnadsverksamhet som jag nyss har nämnt.

En teknikupphandling av den typ som jag nu har föreslagit för hissar

m. m. kan utgöra ett lämpligt sätt att främja teknikutvecklingen också för andra typer av förnyelseåtgärder i befintlig bebyggelse. Av särskilt intresse är sammansatta komponenter som är avsedda för ombyggnad och med krav på anpassning till de varierande situationer som utmärker ombyggnad. Hit kan räknas va-komponenter, energihushållningsåtgärder och ventilationsanläggningar. Det ankommer på berörda myndigheter, bl. a. STU, statens planverk och BFR, att överväga inom vilka teknikområden liknande insatser bör ske.

Mot bakgrund av vad jag nyss har sagt förordar jag att 2,5 milj. kr. anvisas till BFR för statens bidrag till verksamheten med teknikupphandling för hissar m. m. Medlen bör ses som ett engångsbelopp. Jag återkommer till anslagsfrågorna i det följande (avsnitt 1.2.7). Kostnaderna för byggnadsforskning liksom för experiment- och demonstrationsverksamheten i anslutning till bostadsförbättringsverksamheten skall bestridas inom ramen för tillgängliga resurser.

1.2.7 Ram- och anslagsfrågor

1.2.7.1 Ränte- och amorteringsfria tillägglån

Jag har i det föregående föreslagit vissa ramar för beslut om tillägglån under åren 1984 och 1985. Med hänsyn till tidpunkten för ikraftträdandet av de nya bestämmelserna bedömer jag att behovet av medel för utbetalningar under innevarande budgetår av lån för annat än ombyggnader av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus blir litet. Jag föreslår att det av riksdagen (prop. 1982/83: 100 bil. 13, CU 22, rskr 233) för innevarande budgetår på statsbudgeten under elfte huvudtiteln anvisade anslaget B 6. Tillägglån till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse tills vidare får disponeras även för utbetalning av de av mig föreslagna nya lånen.

Till frågan om medel för utbetalning av tillägglån under budgetåret 1984/85 avser jag att återkomma i samband med min anmälan till budgetpropositionen för detta budgetår.

1.2.7.2 Statsbidrag för tillgänglighetsskapande åtgärder

Arbetsgruppen har föreslagit att beslut om bidrag skall få meddelas inom en ram av 100 milj. kr. under vart och ett av åren 1984–1986. Jag tillstyrker förslaget. Ramarna för åren 1984 och 1985 bör dock vara så utformade att eventuellt outnyttjade delar vid årens utgång får disponeras påföljande år.

Eftersom beviljat bidrag inte bör betalas ut förrän åtgärden är genomförd torde behovet av medel för utbetalning av bidrag under innevarande budgetår även här bli litet. Jag föreslår att det på statsbudgeten för innevarande budgetår under elfte huvudtiteln anvisade anslaget B 8. Viss bostadsförbättringsverksamhet m. m. tills vidare får disponeras även för utbetalning av de föreslagna bidragen.

Till frågan om medel för utbetalningar av bidrag under budgetåret 1984/85 återkommer jag i samband med budgetpropositionen för detta budgetår.

1.2.7.3 Särskild information och utbildning m. m.

Jag har i det föregående (avsnitt 1.2.5) föreslagit att särskilda medel skall avdelas för information och utbildning under budgetåren 1983/84–1984/85, utöver vad som anvisas för motsvarande ändamål på statsbudgeten under elfte huvudtiteln reservationsanslag B 16. Information och utbildning m. m. i energifrågor. Jag har vidare (avsnitt 1.2.6) föreslagit att ytterligare medel skall ställas till förfogande för statens råd för byggnadsforskning för bidrag till teknikupphandling på hissområdet. Jag förordar att dessa medel anvisas i ett sammanhang och förs upp på statsbudgeten för budgetåret 1983/84 med 12 500 000 kr. under ett nytt reservationsanslag, benämnt Särskild information och utbildning m. m. Jag förordar samtidigt att ändamålsbestämningen för de medel som för innevarande budgetår har anvisats under reservationsanslaget B 16. Information och utbildning m. m. i energifrågor vidgas, så att medlen får användas även för annan information och utbildning inom bostadsförbättringsområdet än sådan som avser energihushållning.

Jag förordar vidare att de medel som för innevarande budgetår har anvisats inom det under elfte huvudtiteln uppförda reservationsanslaget B 17. Vissa energibesparande åtgärder inom bostadsbeståndet m. m. för bidrag till sådan besiktning och rådgivning som bedrivs av kommunerna m. fl. får användas även för annan besiktnings- och rådgivningsverksamhet inom bostadsförbättringsområdet än sådan som avser energibesparande åtgärder.

1.2.7.4 Övrigt

Mina förslag i övrigt beräknas inte medföra några medelsbehov förrän tidigast under budgetåret 1984/85. Till frågan om medel för det budgetåret återkommer jag i samband med budgetpropositionen för detta budgetår.

1.2.8 Kostnadskonsekvenser för staten

De beräknade effekterna på statsbudgeten av mina förslag rörande de statliga finansieringsinsatserna under programmets första tre år redovisas i följande tablå. Effekterna uppstår successivt under treårsperioden och kvarstår i flertalet fall efter utgången av perioden. Att effekterna uppstår med viss eftersläpning förklaras av dels den tid som förflyter mellan beslut om lån eller bidrag och utbetalning därav, dels att vissa bidrag – räntebidrag för underhåll m. m. – betalas ut under en tid på mellan 10 och 20 år.

Budgeteffekter av bostadsförbättringsprogrammet (milj. kr.).

	Budgetår				
	1984/85	85/86	86/87	87/88	88/89
<i>Ökad belastning på statsbudgeten:</i>					
Investeringsbidrag	—	+215	+205	+205	+100
Räntebidrag	+ 70	+195	+220	+200	+130
Ränte- och amorteringsfria lån (Raf-lån)	—	+ 30	+ 60	+ 60	+ 30
Summa bidrag och Raf-lån	+ 70	+440	+485	+465	+260
<i>Minskad belastning på statsbudgeten:</i>					
Energisparlån	-450	-800	-800	-800	-800

1.2.9 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört i det föregående har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.,
2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
3. lag om ändring i lagen (1972:175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m.

Det under 2 angivna förslaget har upprättats i samråd med chefen för finansdepartementet. Som har framgått av det föregående finns motsvarande bestämmelser om avdrag för kostnader för reparation och underhåll som utförs i samband med ombyggnad för vilka bostadslån har beviljats. Den föreslagna ändringen är därför av den beskaffenheten att den inte kräver lagrådets hörande.

Motsvarande gäller för det under 3 angivna förslaget. Även den föreslagna ändringen är därför av den beskaffenheten att den inte kräver lagrådets hörande.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 9.3*.

1.2.10 Specialmotivering

1.2.10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.

3 §

Som jag har föreslagit bör 3 § bostadsförsörjningslagen ändras så att det tydligare framgår att kommunernas bostadsförsörjningsplanering inte främst skall avse nybyggnadsåtgärder. I samband med lagändringen bör förordningen (1978:397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram upphävas och ersättas av en ny förordning. Förändringarna innebär att den statliga regleringen av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen minskar.

I *första stycket* har därför föreslagits att kommunernas skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsprogram ersätts av en skyldighet att bedriva en bostadsförsörjningsplanering. Syftet med ändringen är att ge ett tykli-

gare uttryck för att skyldigheten avser planeringsverksamheten som sådan, medan kommunen bör ha frihet att redovisa resultatet av denna verksamhet i den form som kommunen själv finner lämpligast. Regeringen förutsätts emellertid i den blivande förordningen ange vissa allmänna riktlinjer för vad bostadsförsörjningsplaneringen bör omfatta.

I första stycket anges också att syftet med bostadsförsörjningsplaneringen skall vara att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Uttrycket åtgärder för bostadsförsörjningen har valts för att understryka att det här inte bara är fråga om ombyggnad av bostäder utan också sådana ändringar och kompletteringar i det befintliga bostadsbeståndet som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl. Hit kan även räknas miljöförbättrande åtgärder, iordningställande av bostadskomplement och andra åtgärder som behövs för att bostadsområden skall kunna förses med erforderlig service etc.

Att de åtgärder som främjas skall vara ändamålsenliga kan tyckas vara en självklarhet. Många förändringar sker emellertid i den befintliga bebyggelsen med viss kommunal medverkan genom t. ex. planläggning, byggnadslovsprövning, prövning i låneärenden m. m., utan att lämpligheten av de tilltänkta åtgärderna närmare har övervägts i bostadsförsörjningsplaneringen. Kravet på ändamålsenlighet är ett uttryck för vikten av att kommunerna i sin bostadsförsörjningsplanering noga överväger vilka åtgärder som är ändamålsenliga från bostadsförsörjningssynpunkt.

I *andra stycket* finns en motsvarighet till nuvarande bestämmelse om att bostadsförsörjningsprogram skall antas av kommunfullmäktige. Den föreslagna lydelsen är avsedd att ge kommunerna frihet att redovisa sin bostadsförsörjningsplanering i olika former. Det är sannolikt att man i vissa kommuner väljer att upprätta flera handlingar, t. ex. en som mera övergripande och långsiktigt anger kommunens intentioner beträffande bostadsförsörjningen samt en som mera kortsiktigt beskriver vad som bör ske de närmaste åren. Det torde numera vara en självklarhet att de centrala bedömningarna om målen, inriktningen och omfattningen av åtgärderna beträffande bostadsförsörjningen har sådan politisk betydelse att de i lämplig form tas upp till behandling i kommunfullmäktige.

I *tredje stycket* har förts in en bestämmelse om samråd med andra berörda kommuner i bostadsförsörjningsplaneringen. Ändringen innebär att en motsvarande bestämmelse i den nuvarande förordningen om kommunala bostadsförsörjningsprogram förs över till lagen. Det torde ligga i kommunernas eget intresse att se till att erforderliga samråd kommer till stånd. Några särskilda regler för att bestämma om vilka kommuner som skall samråda med varandra etc. har därför inte ansetts nödvändiga. Det ankommer emellertid på länsbostadsnämnderna att följa kommunernas bostadsförsörjningsplanering och verka för att samråd kommer till stånd i den utsträckning som är önskvärd.

Fjärde stycket innebär att regeringen ges befogenhet att meddela före-

skrifter om att kommunerna skall redovisa vissa uppgifter om sin bostadsförsörjningsplanering. Någon vidare delegering av denna föreskriftsrätt har inte förutsatts. Avsikten är att den årliga och formaliserade redovisning av innehållet i bostadsförsörjningsprogrammen som nu sker skall upphöra. Regeringen förutsätts från tid till annan föreskriva att en redovisning skall ske av sådana frågor som det finns behov av att särskilt få belysta. Regeringens befogenhet att föreskriva sådana redovisningar är avsedd att utnyttjas restriktivt.

Nuvarande lag innehåller också en bestämmelse om att bostadsförsörjningsprogram skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten. Föreskrifter av detta slag bör inte – om de alls behövs – finnas i lag. Genom de befogenheter som regeringen ges enligt fjärde stycket kan bestämmelser av detta slag i stället tas in i en blivande förordning.

1.2.10.2 Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)

25 § 2 mom.

Jag har tidigare (avsnitt 1.2.4.4) föreslagit vissa begränsningar i fastighetsägarnas rätt att göra reparationsavdrag vid inkomstbeskattningen. Förslaget förutsätter ändring i kommunalskattelagen, KL.

Regler som begränsar fastighetsägarens rätt att få göra avdrag från bruttointäkten av annan fastighet för underhåll och reparationer finns intagna i 25 § 2 mom. b) KL. Enligt dessa regler får avdrag inte göras för kostnader för reparation och underhåll som utförs i samband med ombyggnad för vilka lån eller bidrag har beviljats enligt vissa statliga låne- eller bidragsförfattningar, till den del kostnaden inte överstiger den i låne- eller bidragsärendet godkända kostnaden. Jag föreslår att dessa regler ändras så att inte heller kostnad för reparation och underhåll för vilken fastighetsägaren uppbär räntebidrag för underhåll m. m. får dras av från bruttointäkten av annan fastighet. Av tillägget bör framgå dels att det gäller kostnader för vilka bidrag erhålls enligt en viss förordning, dels att det gäller en kostnad till den del som inte överstiger den i bidragsärendet beräknade kostnaden. Det sistnämnda motiveras av att, som jag har redovisat i det föregående, kostnaden i bidragsärendet bör beräknas enligt en schablonmetod.

De föreslagna reglerna bör träda i kraft den 1 januari 1984 och tillämpas första gången vid 1985 års taxering. Reglerna bör inte avse kostnader som har nedlagts före ikraftträdandet.

1.2.10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972: 175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m.

Beträffande tillägget i lagens *andra stycke* hänvisar jag till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 1.2.4.12).

Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1984. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

1.3 Hemställan

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

dels att

1. godkänna vad jag har förordat i fråga om bostadsförbättringsprogrammets allmänna inriktning och omfattning.
2. godkänna vad jag har förordat i fråga om räntebidrag till underhåll, reparationer och energibesparande åtgärder i bostadshus samt om konsolideringsfond för allmännyttiga bostadsföretag.
3. godkänna vad jag har förordat om riktade energibidrag samt bemyndiga regeringen att närmare bestämma för vilka ändamål och med vilka belopp som sådana bidrag skall lämnas.
4. godkänna vad jag har förordat i fråga om delegering av beslutanderätten i vissa bidragsfrågor till kommunen.
5. godkänna de ändringar i grunderna för bostadslån för ombyggnad som jag har förordat.
6. godkänna vad jag har förordat i fråga om tilläggs lån för sådana åtgärder som inte kan förräntas i sin helhet.
7. medge att sådana under 6 angivna lån som avser byggsador och byggfel eller ändrad lägenhetssammansättning eller grundförstärkning får beviljas sammanlagt intill ett belopp av 60 000 000 kr. under år 1984 och preliminärt med samma belopp under år 1985.
8. medge att den under 7 angivna ramen för år 1984 får överskridas om det behövs av sysselsättningsskäl.
9. godkänna vad jag har förordat i fråga om bidrag för vissa tillgänglighetsskapande åtgärder i eller i anslutning till bostadshus.
10. medge att under 9 angivna bidrag får beviljas inom en ram av 100 000 000 kr. under vart och ett av åren 1984–1986, samt att eventuellt outnyttjad del av ramen för år 1984 och år 1985 får utnyttjas påföljande år.
11. godkänna vad jag har förordat i fråga om ikraftträdande m. m.,
12. godkänna de ändringar i reglerna för bidrag till förbättringar av boendemiljöer som jag har förordat.
13. medge att det på statsbudgeten för budgetåret 1983/84 under elfte huvudtiteln upptagna anslaget B 6. Tilläggs lån till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse får disponeras för utbetalning av lån enligt 6 under budgetåret 1983/84.
14. medge att det på statsbudgeten för budgetåret 1983/84 under elfte huvudtiteln upptagna anslaget B 8. Viss bostadsförbättringsverksamhet m. m. får disponeras för utbetalningar av bidrag enligt 9.
15. godkänna vad jag har förordat om användningen av det på

statsbudgeten för budgetåret 1983/84 under elfte huvudtiteln upptagna anslaget B 16. Information och utbildning m. m. i energifrågor.

16. godkänna vad jag har förordat om användningen av de medel för bidrag till kommuner m. fl. för rådgivning och besiktning som har anvisats inom det på statsbudgeten för budgetåret 1983/84 under elfte huvudtiteln upptagna anslaget B 17. Vissa energibesparande åtgärder inom bostadsbeståndet m. m.,
17. till *Särskild information och utbildning m. m.* på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1983/84 anvisa ett reservationsanslag av 12 500 000 kr.,

dels att antaga förslagen till

18. lag om ändring i lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande,
19. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370),
20. lag om ändring i lagen (1972: 175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m.

2 Höjning av bostadsbidragen till barnfamiljer

2.1 Föredragandens överväganden

Riksdagen beslutade vid 1981/82 års riksmöte (prop. 1981/82: 124 bil. 1, CU 26. rskr 350) om ändrade regler för bostadsbidrag. De trädde i kraft den 1 januari i år. Jag anhåller att få ta upp frågan om att höja bostadsbidragen med hänsyn till barnfamiljernas nuvarande situation.

Bostadsbidragen till barnfamiljer består av en statlig del på 2 880 kr. per barn och är och en statskommunal del, som är beroende av hur stor bostadskostnaden är. Den statskommunala delen av bostadsbidraget lämnas med 80 % av bostadskostnaden mellan 650 kr./mån. och en övre gräns som är anpassad till bostadsbehovet hos olika stora hushåll. För 1- och 2-barnsfamiljer är gränsen 1 550 kr./mån., för 3- och 4-barnsfamiljer 2 000 kr./mån. och för familjer med 5 eller flera barn 2 400 kr./mån.

Bostadsbidraget är inkomstprövat och minskas med en viss del av den bidragsgrundande inkomsten. Bidraget reduceras med 15 % av inkomsten mellan en nedre inkomstgräns, som är 33 000 kr. för ensamstående med barn och 41 000 kr. för makar med barn, och en övre inkomstgräns, som är 62 000 kr. Över denna gräns reduceras bidraget med 22 % av inkomsten.

Några ändringar av bostadsbidragen gjordes inte under 1982/83 års riksmöte (jfr. prop. 1982/83: 100 bil. 13, CU 22. rskr 233).

Bostadsutgiften är en tung post i barnfamiljernas ekonomi. För att inte barnfamiljerna skall drabbas av ytterligare försämringar anser jag att stödet i form av bostadsbidrag bör öka.

Hyresutvecklingen har varit sådan under senare år att en stor del av barnfamiljerna har bostadskostnader som överstiger de gällande *hyresgränserna*. Jag anser därför att de övre hyresgränserna bör räknas upp. Jag förordar att gränsen för 1- och 2-barnsfamiljerna höjs från 1 550 kr. till 1 625 kr., för 3- och 4-barnsfamiljerna från 2 000 kr. till 2 100 kr. och för familjer med 5 eller flera barn från 2 400 kr. till 2 525 kr. De höjda hyresgränserna innebär för familjer, som har eller under år 1984 kommer att få bostadskostnader över den övre hyresgränsen, att bostadsbidraget ökar.

Vidare bör *inkomstgränserna* höjas. Jag föreslår att de nedre inkomstgränserna höjs med 2 000 kr. till 35 000 kr. för ensamstående med barn och till 43 000 kr. för makar med barn. Den övre inkomstgränsen bör samtidigt höjas med 3 000 kr. till 65 000 kr.

Även det *statliga bostadsbidraget* bör höjas. Jag förordar att bidraget höjs med 300 kr. per barn och år till 3 180 kr. Eftersom det statliga bostadsbidraget lämnas med ett belopp per barn leder denna höjning till en relativt sett större förstärkning av stödet ju fler barn det finns i familjen.

De ändrade reglerna bör tillämpas snarast möjligt. Samtidigt är det nödvändigt att kommunerna får en viss tid för förberedelser. Jag föreslår därför att de nya reglerna tillämpas för bidrag fr. o. m. april 1984.

Genom de ändringar som jag har förordat kommer de maximala bostadsbidragen för familjer med olika antal barn att uppgå till följande belopp.

	Maximalt bostadsbidrag, kr. per år, enligt de regler som gäller fr.o.m. den 1 januari 1983	
		enligt förslaget
Familj med 1 barn	11 520	12 540
Familj med 2 barn	14 400	15 720
Familj med 3 barn	21 600	23 460
Familj med 4 barn	24 480	26 640
Familj med 5 barn	31 200	33 900
För varje ytterligare barn	2 880	3 180

Jag beräknar att kostnaderna år 1984 för att höja bostadsbidragen så som jag har föreslagit uppgår till 400 milj. kr., varav 200 milj. kr. för staten. Dessa kostnader avser 3/4 år med hänsyn till att de nya reglerna bör tillämpas fr. o. m. april 1984.

2.2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de ändringar i fråga om de övre hyresgränserna för statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer som jag har förordat.
2. godkänna vad jag har förordat i fråga om ändrade inkomstgränser för statliga och statskommunala bostadsbidrag.
3. godkänna den höjning av det statliga bostadsbidraget som jag har förordat.

3 Förstärkningar av statsbudgeten

3.1. Bostadssubventionernas utveckling

Chefen för finansdepartementet har i det föregående redogjort för de ekonomiska förutsättningarna för statens stöd till de olika samhällssektorerna. Kraven på åtgärder för att minska belastningen på statsbudgeten gäller även bostadssektorn. Innan jag tar upp mina förslag till åtgärder vill jag kortfattat redogöra för omfattningen och utvecklingen av samhällets totala stöd till denna sektor.

De största direkta stöden inom bostadspolitikens ram är bostads- och räntebidragen. Därutöver lämnas ett betydande indirekt stöd i form av skattesubventionering för egnahemsägare. Denna uppkommer genom egnahemsägarens möjlighet att vid inkomsttaxering tillgodogöra sig underskottsavdrag till följd av fastighetslån. Staten tillförs även intäkter från bostadssektorn genom den bostadspolitiskt motiverade hyreshusavgiften.

Räntebidragssystemet är sammankopplat med skattesystemet på så sätt att räntebidragen för egnahem är lägre än räntebidragen för hyres- och bostadsrättslägenheter. Delar av skattesubventionerna kan därför ses som en ersättning för räntebidrag. Syftet med denna sammankoppling är att så långt möjligt skapa ekonomisk rättvisa mellan besittningsformerna. I och med att underskottsavdragens skattemässiga värde har maximerats genom 1982 års skattereform kommer förutsättningarna för den ekonomiska rättvisan att kunna bestå oberoende av storleken av fastighetsägarens inkomster.

Räntebidragen belastar i sin helhet statsbudgeten, medan stöd i form av bostadsbidrag och skattesubvention till egnahemsägare fördelar sig ungefär lika mellan staten och kommunerna.

Åtgärder har under tidigare år vidtagits främst för att begränsa statens utgifter för räntebidrag. Fördelningspolitiskt har detta inneburit att endast vissa delar av bostadsbeståndet har träffats av kostnadsökningar. Inom dessa delar av beståndet återfinns flertalet av de allmännyttiga hyreshusen och merparten av de folkrörelsekooperativa bostadsrätterna samt av de egnahem som har byggts under senare år.

Sammantagna är de vidtagna åtgärderna av den omfattningen att utgifterna under budgetåret 1983/84 beräknas blir drygt 2 miljarder kr. lägre än vad som annars skulle ha varit fallet. Åtgärderna har, i den utsträckning som de har berört hyreslägenheter, genom det s. k. bruksvärdessystemet medfört en allmän höjning av hyresnivån. Bl. a. för att förhindra att denna höjning skulle leda till en förmögenhetsomfördelning till förmån för sådana fastighetsägare, som inte direkt berörs av besparingarna inom räntebidragssystemet, infördes hyreshusavgiften. På samma sätt som räntekostnaderna ökar till följd av de extra upptrappningarna ökar hyreshusavgiften under vart och ett av åren 1983–1985. Hyreshusavgiften omfattar flertalet

av de hyreshusenheter med värdeår före 1975 som inte berörs av räntebidragssystemet. Hyreshusenhet är en definition som används vid fastighets-taxering. Avgiften träffar därför också flerbostadshus med bostadsrättslägenheter samt vissa fastigheter med lokaler. Genom hyreshusavgiften tillförs staten inkomster från bostadssektorn. Dessa bidrar till att finansiera subventionerna för tillkommande årgångar av bostäder. På så sätt dämpas ökningen av de totala subventionerna.

I följande tabell redovisas bostadssubventionernas utveckling under åren 1979–1982 och en beräknad utveckling för åren 1983–1988. Vidare redovisas statens inkomster av hyreshusavgiften till den del den belöper på bostäder. Beräkningarna utgår från att nuvarande låneregler består under perioden. Konsekvenserna av de förslag som jag har presenterat i det föregående avseende dels ett program för bostadsbeståndets förbättring, dels bostadsbidragen har dock beaktats. Beräkningarna av skattesubventionerna till egnahemsägare grundar sig på de marginalskatter, som kommer att gälla till följd av den beslutade marginalskattesänkningen och begränsningen av underskottsavdragens skattemässiga värde. Den årliga nyproduktionen har beräknats till ca 40 000 lägenheter varav ca 17 000 i egnahem. Ombyggnadsverksamheten har år 1983 beräknats omfatta ca 28 000 lägenheter varav 7 000 i egnahem. Därefter beräknas ombyggnaderna av flerbostadshusen öka i enlighet med vad jag har redovisat i det föregående (avsnitt 1.2.1.3). Beräkningarna grundas vidare på en kostnadsökning om 4% per år fr. o. m. år 1984 och på att dagens räntenivå förblir oförändrad under år 1983. För år 1984 och kommande år antas att statslåneräntan kommer att uppgå till 12,25%. Dessa tekniska beräkningsförutsättningar innebär antaganden om en hög real ränta. Det av regeringen uppsatta målet för kostnadsutvecklingen bör innebära en på sikt lägre räntenivå än vad som här har antagits. Detta påverkar beräkningarna av främst räntebidragen och skattesubventionen för egnahemsägare. Egnahemsägarnas underskottsavdrag till följd av fastighetslån har beräknats verka mot följande marginalskatter: 60% år 1983, 55% år 1984 och 50% fr. o. m. år 1985.

Beräkningarna avseende bostadsbidrag till barnfamiljer har grundats på en ökning av pris- och lönenivån med 4% per år. Kostnaderna för bostadsbidragen har därför antagits öka med 4% per år under perioden.

Kostnadsutvecklingen för de kommunala bostadstilläggen till folkpension har beräknats med hänsyn till att antalet pensionärer som har låg ATP eller ingen ATP alls minskar under perioden. Kostnaderna kan påverkas av förändringar i pensionärernas sidoinkomster.

Bostadssubventionernas och hyreshusavgiftens utveckling för åren 1979–1988. Miljarder kr.

	1979	80	81	82	83	84	85	86	87	88
Bostadsbidrag ¹	5,0	6,0	6,0	6,3	6,7	6,8	6,9	6,9	6,9	6,9
Räntebidrag ²	3,7	5,0	7,2	8,9	9,7	11,0	12,6	14,1	15,5	16,8
Skattesubvention för egnahemsägare ³	6,3	7,9	9,9	11,5	12,0	11,5	11,5	12,0	12,5	13,0
Hyreshusavgift ⁴					-0,4	-0,6	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Summa	15,0	18,9	23,1	26,7	28,0	28,7	30,2	32,2	34,1	35,9

¹ Innefattar såväl de statliga och de statskommunala bostadsbidragen som de kommunala bostadstilläggen till folkpension.

² Kalenderåret 1979 motsvarar budgetåret 1979/80 osv.

³ För åren 1979–1981 redovisas resultatet av riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökningar. Såväl fastigheter med överskott som fastigheter med underskott har beaktats.

⁴ Till den del den berör bostäder.

Av tabellen framgår att de samlade subventionerna under åren 1979–1982 har ökat kraftigt. De behovsprövade subventionerna – bostadsbidragen – har dock ökat mycket litet under dessa år, medan räntebidragen mer än fördubblats och skattesubventionerna för egnahemsägare nästan fördubblats.

Bostadsbidragen kommer med de redovisade antagandena att ligga på en oförändrad nivå under perioden 1985–1988. Det sker dock en förskjutning inom bostadsbidragssystemen såtillvida att bostadsbidragen till barnfamiljer ökar medan kommunala bostadstilläggen till folkpension minskar.

För perioden 1983–1988 beräknas en fortsatt successiv ökning av räntebidragen. Den totala ökningen under perioden beräknas till ca 7 miljarder kr.

Skattesubventionerna till egnahemsägare beräknas däremot ligga på en relativt konstant nivå under perioden. Detta beror främst på 1982 års skattereform.

Den totala omfattningen av räntebidrag och skattebortfall under respektive år är lägre än vad jag angav i årets budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 13). Detta beror dels på att de senast genomförda beräkningarna bygger på en lägre räntenivå, dels på att basen för beräkning av skattebortfallet för egnahemsägare tidigare har överskattats.

En tillkommande åtgång bostäder medför vid dagens ny- och ombyggnadsnivå en ökad räntebidragsbelastning om drygt 2 miljarder kr. En årsproduktion av egnahem medför också att skattesubventionerna ökar med ca 0,4 miljarder kr. Den totala ökade belastningen för samhället för en årsproduktion bostäder uppgår således till 2,4 miljarder kr.

Takten i ökningen av statens utgifter för räntebidrag begränsas emellertid genom de årliga upptrappningarna av de garanterade räntorna. Under år 1983 medför de normala årliga upptrappningarna att utgiftsnivån minskar med ca 0,35 miljarder kr. Under samma år medför extra upptrappningar att utgifterna minskar med ytterligare 0,85 miljarder kr.

De samlade bostadssubventionerna beräknas dock fortsätta att öka.

Jag har i olika sammanhang betonat att belastningen på statsbudgeten för stöd till bostadssektorn måste minskas. Vidare måste de bostadspolitiska reformer som jag tidigare i dag har föreslagit finansieras.

Såväl minskningen av belastningen på statsbudgeten som finansieringen av reformerna måste åstadkommas genom en omfördelning inom bostadssektorn. Hela bostadsbeståndet måste solidariskt bidra här till.

Jag kommer i det följande att ta upp frågan hur ett sådant solidariskt omfördelningssystem skall utformas. Vidare kommer jag att föreslå omedelbara åtgärder för att begränsa statens utgifter för räntebidrag.

3.2 En statlig fastighetsskatt fr. o. m. år 1985

Som jag tidigare har framhållit har de under senare år beslutade omfördelningarna inom räntebidragssystemet medfört en allmän höjning av hyresnivån, men därutöver enbart berört de boende i bostadsrätt eller eget hem vars lägenheter har uppförts med statliga lån. Genom den år 1983 införda hyreshusavgiften har dock antalet boende som berörs av den statliga omfördelningen ökat. Denna ökning avser främst bostadsrättshavare i icke statligt belånade hus med värdeår före år 1975. Införandet av hyreshusavgiften innebar dessutom en begränsning av förmögenhetsomfördelningen till privata fastighetsägare samt en viss ytterligare belastning på det allmännyttiga hyreshusbeståndet.

Ett grundläggande mål för regeringens bostadspolitik är att alla boende oavsett när bostaden är uppförd, hur den är finansierad och vilken besittningsform som föreligger på ett rättvist sätt skall beröras av den statliga omfördelningen. För att målet om ett solidariskt omfördelningssystem skall kunna nås anser jag, efter samråd med chefen för finansdepartementet, att en generellt verkande statlig fastighetsskatt bör införas. Fastighetsskatten bör, till skillnad från nuvarande hyreshusavgift, omfatta samtliga hyreshusenheter, således även hotell- och restaurangbyggnader, saneringsbyggnader och obebyggd tomtmark för hyreshus. Vidare bör skatten omfatta småhus samt tomtmark för dessa, bostadsbyggnad på jordbruksfastighet samt vissa exploateringsfastigheter. Beträffande industrifastigheter krävs ytterligare överväganden. Skatten bör utgå med en procentsats på taxeringsvärdet.

Räntebidragssystemet är en del av det statliga omfördelningssystemet. De lägenheter, såväl hyresrätts- och bostadsrättslägenheter som egnahem, som omfattas av räntebidragssystemet vid ny- och ombyggnad bör därför undantas från fastighetsskatten. Även hyreshusavgiften är, som jag tidigare har sagt, ett instrument för omfördelning. Jag anser att denna avgift bör upphöra när fastighetsskatten införs. Härigenom undviks att vissa fastighetsägare utsätts för en dubbel belastning.

En modifiering av regeln om att fastighetsskatten skall utgöra en viss

procentandel av taxeringsvärdet anser jag måste göras vad gäller småhus. Medeltaxeringsvärdet för en småhuslägenhet är nämligen ca tre gånger högre än värdet för lägenheter i flerbostadshus. Jag anser därför att den statliga fastighetsskatten för egna hem och fritidshus skall beräknas endast på en tredjedel av taxeringsvärdet.

Jag räknar med att skatteuttaget bör vara 1,4 %. Procenttalet kan jämföras med de 2 % som den för konventionellt beskattade fastighetsägare avdragsgilla hyreshusavgiften skall tas ut med år 1985 enligt riksdagens beslut (prop. 1982/83: 50 bil. 2 och 5, SkU 15 och CU 8, rskr 106 och 112). Den lägre procentsatsen vad gäller fastighetsskatten motiveras främst av att omfördelningsåtgärderna skall beröra alla lika utan att i något fall ge orimliga öknings av boendekostnaderna.

Det är också från bostadspolitisk synpunkt angeläget, trots grundsynen att omfördelningsåtgärderna skall omfatta samtliga typer av bostäder, att söka undanta vissa grupper av fastighetsägare från den statliga fastighetsskatten. Jag tänker då främst på de småhus- och fritidshusägare, som på grund av att de har förvärvat sin fastighet under senare år, ofta har onormalt höga kostnader. Egnahem och fritidshus som har förvärvats åren 1977–1983 bör därför undantas från fastighetsskatten år 1985. De bör dock successivt föras in årgångsvis i systemet med början år 1986.

Införandet av en statlig fastighetsskatt kommer att medföra att boendekostnaderna stiger i vissa egnahem. Flertalet av dessa har inte berörts av kostnadsökningar till följd av tidigare omfördelningar. För det stora flertalet egnahem kommer ökningen dock att understiga 100 kr. per månad. För ett starkt begränsat antal egnahem kommer den att överstiga 150 kr. per månad. Jag vill framhålla att boendekostnadsökningen till följd av fastighetsskatten för flertalet egnahemsägare inte kommer att uppgå till högre belopp än vad upptrappningarna av de garanterade räntorna innebär i nyproduktionen. För bostäder som omfattas av räntebidragssystemet är det dessutom fråga om årliga kostnadsökningar.

För lägenheter i flerbostadshus som upplåts med hyresrätt medför en övergång från hyreshusavgift till en statlig fastighetsskatt i stort sett ingen förändring av boendekostnaderna. För lägenheter i flerbostadshus som upplåts med bostadsrätt och omfattas av hyreshusavgiften kommer övergången från hyreshusavgift till fastighetsskatt att medföra att boendekostnaderna under år 1985 blir lägre än vad som annars skulle ha varit fallet.

En fastighetsskatt av nu skisserad utformning kräver ytterligare överväganden inom regeringskansliet. Jag räknar med att ett förslag kommer att kunna presenteras för riksdagen så att det kan träda i kraft den 1 januari 1985.

3.3 Utgiftsbegränsande åtgärder inom räntebidragssystemet

3.3.1 Tidigare genomförda åtgärder

Som jag tidigare har redovisat utgör räntebidragssystemet det mest omfattande stödsystemet inom bostadssektorn. Statens utgifter härför har ökat kraftigt under senare år bl. a. beroende på ett ovanligt högt ränteläge och kraftigt ökade produktionskostnader.

Räntebidragssystemet omfattar f. n. bostäder byggda efter år 1957. Räntebidrag lämnas normalt med belopp som motsvarar skillnaden mellan den verkliga räntekostnaden för underliggande kredit och bostadslån inom låneunderlaget för bostäder och en garanterad ränta beräknad efter en viss räntesats på det ursprungliga skuldbeloppet av samma låneandelar. För att bl. a. neutralisera differenser i byggkostnader mellan bostäder av skilda årgångar trappas den garanterade räntan upp årligen. Den normala årliga upptrappningen har höjts flera gånger och utgör numera 0,25 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och 0,5 procentenheter för egnahem.

För att reducera statens utgifter för räntebidrag har riksdagen vid flera tillfällen beslutat (prop. 1980/81:63, CU 7 och 12, rskr 95 och 106, prop. 1980/81:118 bil. 4, CU 30, rskr 287, prop. 1981/82:124, CU 26, rskr 350) om bl. a. extra upptrappningar av de garanterade räntorna. Som exempel på effekterna av dessa beslut kan jag nämna att räntebidragen för egnahem byggda före år 1975 upphör fr. o. m. år 1984.

Även vissa hyres- och bostadsrättshus och nyare egnahem har träffats av kostnadsökningar till följd av extra upptrappningar av de garanterade räntorna. Det sistnämnda riksdagsbeslutet innebär extra upptrappningar för åren 1983, 1984 och 1985. De senast beslutade extra upptrappningarna kan genom bruksvärdessystemet beräknas ha medfört en allmän höjning av hyresnivån om ca 6 kr./m² under innevarande år. Under åren 1984 och 1985 beräknas höjningarna uppgå till ytterligare 4 kr./m² och år.

Upptrappningarna under dessa år berör också bostadsrättshus färdigställda före år 1975. Kostnadsökningarna för dessa hus varierar mellan ca 2 och 13 kr./m² under innevarande år och mellan ca 2 och 6 kr./m² och år under åren 1984 och 1985.

Även egnahem byggda åren 1975–1979 berörs av upptrappningarna. Kostnadsökningen i dessa hus varierar mellan ca 3 och 10 kr./m² under innevarande år och mellan 2 och 4 kr./m² och år under åren 1984 och 1985.

För att bl. a. förhindra att den allmänna höjning av hyresnivån som de extra upptrappningarna medför skall leda till en förmögenhetsomfördelning till förmån för ägare av fastigheter som inte direkt omfattas av upptrappningarna har riksdagen, som jag nyss har nämnt, infört en hyreshusavgift. Avgiften utgör under innevarande år 1 % av fastighetens taxeringsvärde. Detta avgiftsuttag motsvarar i genomsnitt ungefär de kostnadsökningar som de extra upptrappningarna under året medför för de statligt finansierade hyres- och bostadsrättshusen. Eftersom de extra upptrapp-

ningarna medför ytterligare bostadskostnadsökningar under åren 1984 och 1985 trappas hyreshusavgiften upp med 0.5 procentenheter per år under dessa år.

Stora delar av bostadsbeståndet kommer således att under åren 1984 och 1985 få vidkännas kostnadsökningar till följd av tidigare fattade beslut om omfördelningar. Mot denna bakgrund anser jag inte att det är fördelningspolitiskt motiverat att under dessa år genomföra ytterligare upptrappningar av de garanterade räntorna. Den fortsatta omfördelningen inom bostadssektorn måste därför i huvudsak ske genom en fastighetsskatt av det slag som jag tidigare har berört. Eftersom en sådan inte kan träda i kraft förrän år 1985 är det nödvändigt att redan under år 1984 åstadkomma andra förstärkningar av den statliga budgeten. Som jag tidigare har nämnt måste också mitt förslag till bostadsförbättringsprogram och höjningen av bostadsbidragen finansieras och utgifterna på statsbudgeten även på längre sikt begränsas. Därför måste ytterligare åtgärder vidtas.

De åtgärder som vidtas måste utformas så att de inte träffar det befintliga bostadsbeståndet.

3.3.2 Borttagande av retroaktiva räntebidrag

3.3.2.1 Nuvarande och tidigare regler

Vid sidan av systemet med årliga räntebidrag har det sedan några år tillämpats ett system med s. k. retroaktiva räntebidrag. Syftet med dessa är att täcka en del av de räntekostnader som hänför sig till tiden mellan husets färdigställande och utbetalningen av bostadslånet.

Retroaktiva räntebidrag lämnas f. n. vid ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus samt för egnahem avsedda att säljas till dem som skall bebo huset.

Retroaktivt räntebidrag lämnas till räntekostnader för byggnadskrediter inom ett schablonmässigt beräknat låneunderlag. För hyres- och bostadsrättshus motsvarar bidraget i princip skillnaden mellan kreditivräntan och den garanterade räntan under det första året av lånetiden. För småhus som byggs för försäljning motsvarar bidraget skillnaden mellan bostadslåneräntan och en räntesats som är två procentenheter lägre än denna, dock lägst 9%.

Systemet med retroaktiva räntebidrag infördes i augusti 1978 för hyres- och bostadsrättshus. Dessförinnan betraktades de räntekostnader som det retroaktiva räntebidraget är avsett att täcka som en del av projektets produktionskostnad och belånades på samma sätt som övriga delar av den. För sådana egnahem som är avsedda att säljas till dem som skall bebo husen infördes de retroaktiva räntebidragen den 1 januari 1981. De räntekostnader som detta retroaktiva räntebidrag är avsett att täcka medräknades inte tidigare i låneunderlaget. Räntebidraget för projektet började enligt tidigare regler löpa när bostadslånet betalades ut.

3.3.2.2 Föredragandens överväganden

De retroaktiva räntebidragen för hyres- och bostadsrättshus beräknas under budgetåret 1983/84 uppgå till ca 1,7 miljarder kr. och motsvarande belopp för gruppbyggda egnahem till ca 15 milj. kr. Det rör sig således om betydande summor. Jag anser inte att värdet för låntagarna av dessa räntebidrag står i proportion till de utgifter som de förorsakar statskassan.

Jag förordar därför att de retroaktiva räntebidragen upphör och att tidigare gällande regler återinförs.

För egnahemsägare motsvarar det retroaktiva räntebidraget f. n. endast 0,5% av låneunderlaget. Det är alltså av ganska liten betydelse. Med hänsyn härtill och till den möjlighet som egnahemsägaren har att utnyttja underskott till följd av räntor för fastighetslån skattemässigt är det enligt min mening inte befogat att vidta några kompensatoriska åtgärder för egnahemsägarnas del.

För hyres- och bostadsrättshusen är situationen en annan. Mitt förslag innebär för deras del i genomsnitt en kostnadsökning i nyproduktionen om ca 17,50 kr./m² under det första året av bostadslånets löptid.

En sådan kostnadsökning är oacceptabel. En förutsättning för att det retroaktiva räntebidraget skall kunna avvecklas är därför att åtgärder vidtas för att neutralisera effekterna. Dessa åtgärder kan till viss del baseras på den kritik som har framförts mot dagens system med retroaktiva räntebidrag. Det bör ankomma på regeringen att besluta om dessa åtgärder. Jag vill dock för riksdagen redogöra för huvuddragen av dem.

Jag tar först upp frågan om att beakta de aktuella räntekostnaderna redan i det preliminära lånebeslutet.

Det retroaktiva räntebidraget betalas ut ungefär samtidigt som bostadslånet, normalt ca 15 månader efter det att ett projekt har färdigställts. Detta är ofta en längre period än den från preliminärt beslut till färdigställande, dvs. den egentliga byggperioden. Det kan inte uteslutas att de retroaktiva räntebidragen kan ha bidragit till att perioden från färdigställande till utbetalning har förlängts.

Den maximala nivån för byggnadskreditivet utgörs i regel av projektets preliminära låneunderlag. I detta beaktas inte de aktuella räntekostnaderna. Låntagaren får således under en relativt lång period internfinansiera de räntekostnader som det retroaktiva räntebidraget är avsett att täcka.

När räntekostnaderna för perioden mellan färdigställande och utbetalning nu enligt mitt förslag skall medräknas i produktionskostnaden bör dessa räntekostnader schablonvis medräknas redan vid det preliminära lånebeslutet. Därigenom kan byggnadskreditivet normalt höjas till erforderlig nivå, vilket minskar kravet på intern finansiering av dessa räntekostnader. Enligt vad jag har erfarit avser bostadsstyrelsen att utforma en föreskrift med denna innebörd.

Jag övergår så till frågan om vilken räntenivå som bör bilda utgångspunkten för beräkningen av räntebidragets storlek.

F.n. utgår myndigheterna från en räntenivå som överstiger diskontot med 3 procentenheter. Denna schablonvis beräknade ränta är ofta lägre än den som låntagaren faktiskt erlägger. Det finns därför skäl för att vid beräkningen av räntekostnader för tiden mellan färdigställande och utbetalning utgå från en något högre räntenivå. Enligt vad jag har erfarit avser bostadsstyrelsen att utfärda en föreskrift om att den aktuella räntenivån skall bestämmas till diskontot plus 3,5 procentenheter.

Den tredje åtgärden av kompensatorisk karaktär som bör vidtas har att göra med det lånebelopp på vilket de aktuella räntekostnaderna beräknas.

Dagens system med retroaktiva räntebidrag har ofta kritiserats för att räntebidraget beräknas på det schablonberäknade låneunderlaget för projektet även om s. k. produktionskostnadsanpassad belåning tillämpas. Produktionskostnadsanpassad belåning innebär att låneunderlaget för projektet i princip motsvarar den faktiska produktionskostnaden. När det på detta sätt beräknade låneunderlaget överstiger det schablonberäknade – vilket ofta inträffar – får låntagaren ett i förhållande till sina verkliga kreditivkostnader mindre retroaktivt räntebidrag.

Bostadsstyrelsen föreslog i anslagsframställningen för budgetåret 1983/84 att det retroaktiva räntebidraget skulle baseras på det faktiska låneunderlaget för projektet. Jag framhöll vid behandlingen av förslaget i 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 13) att frågan borde behandlas först när bostadskommitténs betänkande förelåg. Jag vill nu anmäla att mitt förslag i det föregående automatiskt får till följd att de aktuella räntekostnaderna i fortsättningen kommer att baseras på den produktionskostnad som ligger till grund för låneunderlaget.

De åtgärder som jag här har redovisat bör enligt min bedömning i normalfallet kompensera bortfallet av det retroaktiva räntebidraget. Det kan dock inte uteslutas att vissa kostnadsökningar uppkommer i enskilda byggprojekt. En målsättning för såväl låntagarna som myndigheterna måste därför vara att förkorta tiden mellan färdigställande och utbetalning. Endast härigenom förhindras att merkostnader uppkommer för låntagaren och staten.

De nu föreslagna regeländringarna bör för egnahem och hyres- och bostadsrättshus tillämpas i ärenden där preliminär ansökan om bostadslån inges till kommunen efter utgången av oktober 1983.

För att tidigarelägga de statsfinansiella effekterna av den av mig förordade regeländringen bör denna tillämpas även för pågående produktion av hyres- och bostadsrättslägenheter. Ändringen bör således omfatta även alla projekt med hyres- och bostadsrättslägenheter där preliminär ansökan om bostadslån inges till kommunen före utgången av oktober 1983 och där ansökan om slutligt beslut inges till kommunen efter utgången av år 1983.

I dessa ärenden kan dock utbetalningsrutinerna knappast påskyndas i

större utsträckning. Inte heller kan några fördelar påräknas på grund av minskade krav på intern finansiering av räntor. Eftersom jag anser det uteslutet att förändra kapitalkostnadsföresättningar för den pågående byggproduktionen förordar jag att för dessa projekt den lägsta garanterade räntan sänks från 3 % till 2,75 %. Härigenom neutraliseras fullt ut de kostnadsökningar som annars skulle ha uppstått.

De åtgärder som jag har förordat beträffande de retroaktiva räntebidragen beräknas medföra att utbetalningarna av räntebidrag kommer att minska med följande belopp (miljarder kr.) under resp. budgetår. Jag har härvid även tagit hänsyn till effekterna av de kompensationsåtgärder som jag har förordat.

Budgetår	1983/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Räntebidrag	0,2	1,7	1,5	1,3	1,1	1,0

De förordade regeländringarna beräknas medföra att statens utlåning blir ca 0,5 miljarder kr. högre under resp. budgetår.

3.3.3 Reducering av räntebidragen till större småhus

Även i ett ansträngt statsfinansiellt läge är det enligt min mening av största betydelse att de ekonomiska förutsättningar för bostadsproduktionen inte försämras. Samtidigt är det givetvis nödvändigt att de ekonomiska resurser som kan avsättas används så att de så effektivt som möjligt främjar de bostadspolitiska målen. I ett avseende har jag funnit att effektiviteten kan förbättras och besparingar åstadkommas på räntebidragsanslaget. Jag tänker på räntesubventionerna till småhus, som f.n. lämnas för ytor ända upp till 180 m². Så stora småhus kan enligt min mening endast undantagsvis vara motiverade av verkliga bostadsbehov.

Sedan juli 1982 tillämpas en ytbegränsningsregel för småhus som innebär att bostadslån inte lämnas om den totala ytan överstiger 180 m². Vid beräkningen beaktas i fråga om hus med källare endast hälften av källarytan. Större yta än 180 m² kan godtas om lånesökanden behöver särskilt stor bostad på grund av att han har stort hushåll eller om det annars finns särskilda skäl.

Innan jag närmare redogör för hur en begränsning av statens räntestöd bör utformas vill jag lämna några uppgifter om storleken av de småhus som har byggts under senare år.

Enligt statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar har den genomsnittliga bostadsytan i småhus minskat avsevärt under senare år.

I ärenden rörande småhus som skall behos av lånesökanden, s.k. styckebyggda småhus, där beslut om bostadslån fattades under år 1980 uppgick den genomsnittliga bostadslägenhetsytan till 135 m², medan motsvarande yta för år 1982 uppgick till 127 m². För gruppbyggda småhus med preliminärt beslut om bostadslån under åren 1980 och 1982 uppgick den

genomsnittliga bostadsytan till 115 m² resp. 107 m². Bland de gruppbyggda småhusen varierar dock den genomsnittliga bostadsytan med upplåtelseformen. Under år 1982 var den 121 m² för hus som upplåts med äganderätt. Motsvarande yta för hyres- och bostadsrättssmåhus uppgick till 81 resp. 103 m².

Bostadsstyrelsen har genomfört en undersökning av bostadsytorna för styckebyggda småhus med beslut om bostadslån under våren 1983. Enligt denna uppgår den genomsnittliga bostadsytan till 128 m². Jämfört med SCB:s undersökning för år 1982 har således ytstorlekarna inte förändrats i nämnvärd utsträckning.

Enligt SCB:s läneobjektsstatistik uppgick den genomsnittliga bostadslägenhetsytan per lägenhet i flerbostadshus med preliminärt beslut om bostadslån under år 1982 till 75 m². Motsvarande yta för åren 1980 och 1981 uppgick till 80 resp 78 m². Den genomsnittliga bostadslägenhetsytan i flerbostadshusen har således minskat under senare år.

Jag anser att den ytbegränsning som f. n. tillämpas för småhus utgör en acceptabel maximinivå för vad som skall kunna byggas med statliga bostadslån. Det är emellertid omotiverat från bostadspolitisk synpunkt, och med tanke på behovet av att minska statens utgifter, att räntebidrag lämnas fullt ut för lånen till hela den yta som kan rymmas inom ytgränsen.

Med anledning av riksdagens beslut (prop. 1981/82: 124, CU 24, rskr 350) i syfte att styra produktionen mot mindre och energisnålare småhus har regeringen uppdragit åt bostadsstyrelsen att inom den normaliserade produktionskostnadsvärderingen vidta sådana ändringar att belåningsnivån ökar för alla småhus med upp till 120 m² bostadsyta samtidigt som belåningsnivån minskar för småhus med större ytor. Styrelsen har således möjlighet att förändra de ekonomiska förutsättningarna för småhusbyggan- det så att detta styrs mot mindre småhus.

Enligt vad jag har erfarit anser styrelsen att dagens belåningsmetod, med ett undantag, ger full kostnadstäckning för småhus med upp till 120 m² bostadsyta. Styrelsen har dock i skrivelse den 8 september 1983 begärt att grundbeloppen enligt 4 § förordningen (1978: 384) om beräkning av låncunderlag och pantvärde för bostadslån ändras så att belåningen för hus med kallare förbättras. Det ankommer på regeringen att besluta i denna fråga. För riksdagens information vill jag nämna att jag avser att föreslå regeringen att genomföra de ändringar som bostadsstyrelsen har föreslagit.

Enligt min uppfattning är en ekonomisk styrning mot mindre småhus väl motiverad. Jag förordar att styrningen utformas på följande sätt. Liksom f. n. bör bostadslån kunna lämnas till egnahem med ytor upp till 180 m². Räntebidrag bör dock lämnas endast för lån motsvarande en bostadsyta upp till 120 m² och för de förrådsutrymmen som krävs enligt Svensk byggnorm. Lån för ytor överstigande denna nivå bör enligt min mening betraktas som lån till lokaler. De bör alltså vid nybyggnad lämnas med rak amortering och till statslåneränta. Om lånesökanden har stort hushåll eller

om det annars finns särskilda behov bör en större bostadsyta än 120 m² kunna berättiga till räntebidrag. Undantagsmöjligheten bör dock tillämpas restriktivt.

De regler som jag nu har förordat beträffande nybyggnad av småhus bör tillämpas också vid om- och tillbyggnad av småhus. Detta innebär bl. a. att lån skall kunna lämnas för tillbyggnad av småhus upp till en total yta om 180 m². Nu gällande krav på att tillkommande ytor skall vara motiverade av att sökanden har stort hushåll m. m. skall därför inte ställas. Denna regeländring är motiverad i första hand av förenklingsskäl.

Det ankommer på regeringen att meddela närmare bestämmelser om beräkningen av räntebidrag underlaget när bostadslånet avser småhus. Jag vill dock nämna att utgångspunkten för beräkningarna bör vara ett enplanshus på 120 m² utan källare och med 10 m² förrådsutrymme.

De regler som jag har förordat beträffande begränsningen av räntebidragen för vissa småhus bör gälla i låncärenden där ansökan om bostadslån ges in till kommunen efter utgången av juni 1984. Detta är en något kortare övergångsperiod än vad som har tillämpats vid tidigare regeländringar av liknande slag. Med tanke på att den nu föreslagna regeländringen endast medför en ekonomisk styrning av produktionen och inga förändringar av de belåningsbara husstorlekarna, anser jag dock att övergångsperioden är tillräcklig.

De åtgärder som jag har förordat beträffande reducering av räntebidragen till större småhus beräknas medföra att utbetalningarna av räntebidrag för en tillkommande årgång småhus blir ca 40 milj. kr. lägre än vad som skulle ha varit fallet vid dagens regelsystem.

3.4 De samlade effekterna av de redovisade åtgärderna

I följande tabell redovisas samhällets stöd till bostadssektorn under åren 1983–1988 sedan de åtgärder har vidtagits som jag har redogjort för. Förutsättningarna för beräkningarna överensstämmer med dem som gäller för den tidigare redovisade prognosen.

	1983	84	85	86	87	88
Bostadsbidrag ¹	6,7	6,8	6,9	6,9	6,9	6,9
Räntebidrag ²	9,5	9,3	11,0	12,7	14,3	15,6
Skattesubvention för egnehemsägare ³	12,0	11,5	11,5	12,0	12,5	13,0
Hyreshusavgift/statlig fastighetsskatt ⁴	-0,4	-0,6	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
Summa	27,8	27,0	27,7	29,9	32,0	33,8
Summa enligt tidigare beräkning ⁵	(28,0)	(28,7)	(30,2)	(32,2)	(34,1)	(35,9)

¹ Innefattar såväl de statliga och statskommunala bostadsbidragen som de kommunala bostadstilläggen till folkpension.

² Kalenderåret 1983 motsvarar budgetåret 1983/84 osv.

³ Såväl fastigheter med överskott som fastigheter med underskott har beaktats.

⁴ Till den del avgiften/skatten berör bostäder.

⁵ Se tabell s. 76.

Av tabellen framgår att de redovisade åtgärderna medför att belastningen på statsbudgeten för stöd till boendet kommer att minska avsevärt jämfört med situationen vid dagens regelsystem.

Under år 1984 ligger den totala volymen ca 1,7 miljarder kr. under motsvarande nivå vid oförändrat regelsystem. Under år 1985 är motsvarande belopp 2,5 miljarder kr.

Totalt under perioden 1983–1988 medför de redovisade åtgärderna en budgetförstärkning om ca 10 miljarder kr. Jag har då även tagit hänsyn till de samlade utgifterna för de investeringsbidrag och ränte- och amorteringsfria lån som jag tidigare har förordat i programmet för förbättring av bostadsbeståndet.

De samlade åtgärderna av bostadsförbättringsprogrammet och av regeländringarna för de retroaktiva räntebidragen medför att statens utlåning under år 1984 kommer att bli ca 50 milj. kr. större än vid nuvarande regelsystem. Under kommande år blir dock utlåningen i stället ca 300 milj. kr. mindre under resp. år.

3.5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat i fråga om retroaktiva räntebidrag,
2. godkänna vad jag har förordat om den lägsta garanterade räntan i vissa fall,
3. godkänna vad jag har förordat om begränsning av underlaget för räntebidrag till småhus.

4 Åtgärder för att begränsa prisökningarna inom bostadsbyggandet

Chefen för finansdepartementet har i det föregående redogjort för behovet av att begränsa prisökningarna i samhällsekonomin under år 1984. Historisk kostnadsutveckling får inte hindra att detta mål uppnås.

Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att begränsa den automatiska uppräknings av vissa indexstyrda utgifter till högst 4 % under år 1984.

För bostadssektorns del medför detta att uppräknings av den s.k. tidskoefficienten måste begränsas till högst 4 % under år 1984.

Tidskoefficienten används främst för att anpassa den schablonvis beräknade byggkostnaden, låneunderlaget, för ett projekt till ett aktuellt kostnadsförhållande. Härigenom påverkar ändringar i tidskoefficientsnivån statens utgifter för såväl bostadslån som räntebidrag.

Tidskoefficienten fastställs av regeringen i förväg för en tvåmånadersperiod. Den bestäms med ledning av faktorprisindex för gruppbyggda små-

hus exkl. löneglidning och med hänsyn tagen till ett fast avdrag för beräknad rationalisering. Avdraget för rationalisering är 0.2 procentenheter per månad fr. o. m. januari 1983.

Ändringar i faktorprisindex påverkar dock tidskoefficienten med viss tidsförskjutning. Ändringar i kostnadsläget mellan exempelvis januari och mars ett år avspeglas i justeringar av tidskoefficienten mellan perioden mars-april och perioden maj-juni samma år.

Dagens tidskoefficientsystem innebär alltså att den historiska kostnadsutvecklingen automatiskt överförs till kommande perioder. Koefficienten återger således inte heller det faktiska kostnadsläget under den period som den avser.

Nuvarande metod för att fastställa tidskoefficienten har i olika sammanhang kritiserats på dessa punkter. Kritikerna anser, med hänsyn till att kostnadsutvecklingen inte är jämn under året, att förskjutningen mellan den tidpunkt då en prisförändring inträffar och den tidpunkt då den påverkar tidskoefficienten kan rubba de ekonomiska förutsättningarna för ett projekt. Tidsförskjutningen anses också medföra en ovisshet hos bl. a. entreprenörer, vilket kan leda till att deras anbud blir högre än vad de eljest skulle ha blivit.

Mot bl. a. denna bakgrund har bostadsstyrelsen föreslagit att grunderna för tidskoefficienten ändras så att den fastställs i efterhand och avser det faktiska kostnadsläget under perioden ifråga.

Jag delar bostadsstyrelsens uppfattning. I samband med att den automatiska uppräknings av tidskoefficienten begränsas till 4 % per år bör metoden att fastställa tidskoefficienten ändras så att den historiska inflationens inverkan på framtida byggkostnader minimeras. Härigenom skapas ett koefficientsystem som kan fungera under en följd av år.

Det ankommer på regeringen att besluta om erforderliga ändringar i grunderna för tidskoefficienten. Jag vill nämna att jag i annat sammanhang avser att föreslå regeringen att fr. o. m. januari 1984 ändra metoden att fastställa tidskoefficienten så att den fastställs månadsvis i efterhand och återger den faktiska prisnivån under månaden.

Uppjusteringen av koefficienten kommer samtidigt att maximeras till 4 % under år 1984.

Jag avser också att föreslå regeringen att, vid övergången till den nya metoden att fastställa tidskoefficienten, anpassa de s. k. grundbeloppen enligt 4 § förordningen (1978: 384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån till kostnadsläget i januari 1984 och att överlämna åt bostadsstyrelsen att i fortsättningen fastställa tidskoefficienten.

Den nya metoden att reglera tidskoefficienten och de omräknade grundbeloppen bör tillämpas i ärenden med preliminärt beslut om bostadslån efter utgången av år 1983.

Som jag tidigare har nämnt styrs utvecklingen av tidskoefficienten av utvecklingen av faktorprisindex för gruppbyggda småhus. Det har från

olika håll framförts kritik mot sammansättningen av denna indexserie. Enligt vad jag har erfarit förbereder statistiska centralbyrån en översyn av serien. Jag vill framhålla att det givetvis är av stor betydelse att den indexserie som tillämpas har en uppbyggnad som avspeglar sammansättningen av kostnadskomponenterna i dagens bostadsproduktion.

I detta sammanhang vill jag också beröra de effekter som den produktionskostnadsanpassade belåningen kan ha på den framtida produktionskostnadsutvecklingen.

Den produktionskostnadsanpassade belåningen, som tillämpas vid nybyggnad av andra hus än styckebyggda småhus, innebär att lån- och räntebidragsgivningen kan baseras på den faktiska produktionskostnaden i stället för på det schablonberäknade låneunderlaget. Detta kan medföra att låntagaren blir relativt okänslig för ändringar i produktionskostnadsnivån. Samtidigt är dock denna belåningsmetod, vid dagens överkostnadsnivåer, en förutsättning för att många projekt överhuvudtaget skall komma till stånd. Metoden har således stor betydelse för nyproduktionen av bostäder och för byggsysselsättningen.

Jag har tidigare i olika sammanhang framhållit att den produktionskostnadsanpassade belåningens inverkan på produktionskostnadsutvecklingen måste följas noggrant. Länsbostadsnämnderna har också fått regeringens uppdrag att verka för en skärpt kostnadskontroll. Begränsningen av tidskoefficientuppräkningskravet skärper kravet på kontroll av sambandet mellan belåningen och produktionskostnadsutvecklingen ytterligare. Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att bostadsstyrelsen tilldelas vissa tillfälliga resurser för att utreda formerna för en utvidgad kostnadsuppföljning.

Jag vill avslutningsvis med skärpa betona att, om det visar sig att produktionskostnaderna, till följd av den produktionskostnadsanpassade belåningen, stiger på ett sätt som äventyrar möjligheterna att uppnå det uppställda målet vad gäller kostnadsökningar, denna belåningsmetod måste omprövas.

Sammanfattning av betänkandet (Ds Bo 1983: 2) Bättre bostäder — ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram avlämnat av arbetsgruppen för stadsförnyelsefrågor och av remissyttrandena över betänkandet

1. Arbetsgruppen

Målsättning för ett bostadsförbättringsprogram

Alla människors rätt till en god bostad utgör en av hörnstenarna i den svenska välfärdspolitiken. De konkreta uttrycken för detta har växlat under olika perioder.

Den sociala bostadspolitiken bygger på att samhället skall ha ansvaret för bostadsförsörjningen. Bostadsproduktionen skall ske under spekulationsfria former.

Miljonprogrammet utgjorde ett väsentligt steg för att förverkliga målet att befolkningen skulle beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Den egentliga bostadsbristen kunde därmed byggas bort. En dominerande del av hushållen bor i dag i rymliga och moderna bostäder.

Sedan miljonprogrammet genomförts är inte längre nyproduktion av bostäder den viktigaste frågan. De samhällsekonomiska och fördelningspolitiska aspekterna på bostadspolitiken får en allt större betydelse. Dessa frågor är centrala i det uppdrag som regeringen har givit åt den parlamentariskt sammansatta bostadskommittén. Samtidigt måste större uppmärksamhet ägnas frågor om hur det befintliga bostadsbeståndet bör vårdas, utvecklas och utnyttjas. Som ett led i en vidareutveckling av den sociala bostadspolitiken presenteras i denna promemoria ett tioårigt bostadsförbättringsprogram. Målen för programmet kan sammanfattas i följande sex satser:

1. *Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.* Alla omoderna och huvuddelen av alla ofullständiga lägenheter bör byggas om till moderna lägenheter eller rivas.
2. *Alla boende skall ha rätt till en bostad som är väl underhållen.* Det är nödvändigt att motverka den kapitalförstöring och den förslumning som hotar om underhållet inte kan finansieras.
3. *Oberoende av ålder eller handikapp skall alla ha rätt till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet.* En förbättrad tillgänglighet är väsentlig för att bereda ett ökande antal äldre och rörelsehindrade goda levnadsförhållanden.
4. *Energihushållningsåtgärderna måste intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder.* Det av riksdagen fastställda energihushållningsmålet måste uppnås av såväl energipolitiska som samhällsekonomiska skäl.

5. *Boendet skall bli mera jämnt och integrerat.* Förnyelsen bör inriktas så att den bidrar till att jämna ut kvalitetsskillnader mellan olika bostadsområden. Då behövs samlade insatser som sker på ett planlagt sätt och i samverkan med dem som berörs av åtgärderna.
6. *Kapaciteten inom byggsektorn bör utnyttjas bättre.* De byggnadsarbetare och den produktionskapacitet inom byggbranschen som frigörs genom det minskande nybyggandet skall utnyttjas för att uppnå bostadsförbättringsprogrammets mål.

Bostadsförbättringsprogrammet

Mot bakgrund av dessa mål för den sociala bostadspolitiken inför resten av 1980-talet och början av 1990-talet föreslås ett program för underhålls-, reparations- och ombyggnadsinsatser under de kommande tio åren.

Programmet innebär att 275 000 lägenheter i flerbostadshus och 150 000 småhus skall byggas om under perioden 1984–1994. Flertalet av lägenheterna i de flerbostadshus som byggs om har redan från början moderna bekvämligheter. En stor del av ombyggnaderna kommer därför inte att bli så genomgripande som ombyggnader hittills vanligen har varit.

Också underhållet i bostadshusen behöver öka. Programmet innebär att de sammanlagda kostnaderna för underhåll av flerbostadshusens gemensamma delar och utrymmen ökar från 2 500 milj. kr. år 1981 till 4 100 milj. kr. år 1986. Därtill kommer ökade insatser för reparation av byggsador, grundförstärkningsåtgärder m. m.

Insatser i den omfattning som föreslås innebär att bostadsbeståndets kvaliteter i fråga om bl. a. energiegenskaper och tillgänglighet kan förbättras i ökad takt. Antalet hissinstallationer i samband med ombyggnad beräknas minst kunna fördubblas. Samtidigt kan fler sysselsättas i byggnadsarbete och inom byggnadsmaterialindustrin.

Medel för att genomföra programmet

○ Den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen

Ett program av den föreslagna omfattningen kräver en anpassning av kommunernas planering av bostadsförsörjningsåtgärder. Dagens planeringsinstrument är utformade för en situation med stor nybyggnadsvolym. Planeringen måste nu ställas om så att betydligt större uppmärksamhet ägnas åt hur bostadsbeståndet som helhet bör utvecklas och utnyttjas. Planeringen för beståndets förnyelse måste ges en framskjuten plats.

Nu föreslås en ny ordning för kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Det innebär att kommunerna ges större frihet att utforma och genomföra planeringen efter de egna förutsättningarna. Härigenom får kommunerna bl. a. ökat utrymme för att åstadkomma den samordning mellan olika slags planering som krävs i förnyelsearbetet.

Regeringen bör emellertid ges befogenhet att föreskriva att vissa frågor i bostadsförsörjningsplaneringen skall redovisas särskilt. Denna befogenhet skall utnyttjas för att tillförsäkra statsmakterna det underlag som är nödvändigt för att följa hur bostadsförbättringsprogrammet genomförs. Kommunerna förutsätts under år 1984 redovisa uppgifter som belyser förnyelsebehoven i bostadsbeståndet och att därefter – under år 1985 – redovisa sina program för planerade förnyelseåtgärder.

○ Underhålls- och ombyggnadsfinansiering

Finansieringsfrågorna är centrala i bostadskommitténs arbete. De förslag som nu läggs fram tar därför sikte i första hand på en treårsperiod, till dess bostadskommitténs arbete kan resultera i mera långsiktiga lösningar.

För att uppnå en tillfredsställande underhållsstandard föreslås att dagens tillfälliga underhållslån ersätts med en ny typ av underhållslån.

Underhållslån skall kunna lämnas för det gemensamma underhållet i hyres- och bostadsrättsfastigheter. Upplåningen skall ske på den oprioriterade kapitalmarknaden. För att kapitalkostnaderna efter skatt skall bli desamma oberoende av upplåtelseform och fastighetsägarkategori föreslås att räntebidrag skall utgå till allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar med en andel som svarar mot den genomsnittliga avdragsrätten för en småhusägare, dvs. efter skattereformen 50%. Genom en sådan konstruktion garanteras ekonomisk rättvisa mellan å ena sidan den allmännyttiga hyresrätten och bostadsrätten och å andra sidan småhus med äganderätt.

För privatägda hyreshus är bilden mer komplicerad. För denna kategori fastigheter föreslås därför en ordning som innebär att konventionellt beskattade ägare av hyresfastigheter ges valfrihet. De kan välja att gå in i ett system med räntebidrag, som är något lägre än för allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar, kombinerat *enbart* med värdeminskingsavdrag utan rätt till avdrag för reparationskostnader. De kan annars som f.n. utnyttja privat finansiering med bibehållen rätt till avdrag för bl. a. reparationskostnader.

Räntebidragen skall utgå efter olika löptider som bestäms med hänsyn till de konkreta åtgärdernas varaktighet. Två löptider anges – 10 resp. 20 år.

Samma villkor som för underhållslån skall i fortsättningen gälla även för energilånen. För att undvika att detta leder till en försämring av de ekonomiska villkoren för energisparandet föreslås att särskilda stimulanser i form av bidrag skall kunna lämnas, motsvarande de tillfälliga stimulanser till vissa angivna hushållningsåtgärder som utgår i dag.

Dagens tillfälliga reparationslån ersätts med lån som har samma villkor som underhållslånen. Detta innebär en förbättring i förhållande till dagens situation, eftersom de nya lånen är subventionerade.

Reglerna för finansiering av ombyggnadsåtgärder i övrigt är redan i dag

förmånliga. De har också lett till en ökning av ombyggnadsverksamheten under senare år. Lånevillkoren föreslås i huvudsak oförändrade för dessa lån. Tillämpningsområdet föreslås vidgat. Bl. a. föreslås att lån skall kunna lämnas till grundförstärkningsåtgärder utan samband med andra ombyggnadsåtgärder.

Även framdeles kommer det att finnas behov av lån för åtgärder som inte kan förräntas inom normala hyreskalkyler. Exempel på sådana extraordinära åtgärder är vissa energihushållningsåtgärder, ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och åtgärder mot radon. För sådana åtgärder, som inte kan förräntas på vanligt sätt, föreslås ett system med ränte- och amorteringsfria tilläggs lån. Inom ramen för detta system ges också ökade möjligheter att finansiera grundförstärkningsåtgärder i kulturhistoriskt intressanta miljöer.

De förslag som nu presenteras innebär att det nuvarande stora antalet lån med olika villkor till olika ändamål reduceras kraftigt. Endast tre lånemodeller återstår, nämligen:

1. Ombyggnadslån med garanterad ränta som trappas upp årligen
2. 10- resp. 20-åriga lån till underhåll m. m. med fast räntesubvention till vissa kategorier av fastighetsägare, svarande mot 50 % av marknadsräntan.
3. Ränte- och amorteringsfria tilläggs lån.

○ Tillgänglighetsskapande åtgärder

Som en försöksverksamhet under tre år föreslås ett statligt bidrag inom en kostnadsram på 100 milj. kr./år till installationer av hissar m. m. Förslagen innebär att staten och kommunerna delar kostnaderna för bidragen och att bidragen administreras av kommunerna. Bidrag skall kunna lämnas med högst 50 % av den beräknade kostnaden. Staten skall svara för 30 % och kommunen 20 % av kostnaden.

○ Nya ombyggnadsnormer

Kommunerna bör ges ökade möjligheter att anpassa ombyggnadskraven till den planering som de bedriver för förnyelsen av stadsdelar och bostadsområden. Samtidigt bör möjligheterna till en varsam ombyggnad ökas. Vissa ändringar föreslås därför i byggnadsstadgans ombyggnadsbestämmelser. Planverket har fått i uppdrag att utarbeta en särskild ombyggnadsnorm.

○ Övriga åtgärder

En förutsättning för att miljonprogrammet kunde genomföras var en teknisk och administrativ utveckling inom byggbranschen som kom till stånd genom både utvecklingsarbete och forskning. Motsvarande insatser behövs som stöd för bostadsförbättringsprogrammet. Det gäller bl. a. insatser för information, grundutbildning och vidareutbildning samt för upphandling av ny teknik, t. ex. installation av hissar i äldre bostadshus.

Kostnader m. m.

Preliminära beräkningar tyder på att bostadsförbättringsprogrammet innebär en investeringsökning på 3,7 miljarder kr. år 1986 i jämförelse med de sista åren under 1970-talet. Detta leder till kostnader som belastar statsbudgeten. Det förutsätts att dessa finansieras fullt ut genom en begränsning av annat stöd inom bostadssektorn. Genom den valda tekniken med underhållslån blir kostnaderna jämförelsevis begränsade i förhållande till den investerings- och underhållsvolym som beräknas komma till stånd. De uppskattningar som gjorts tyder på att programmet kommer att skapa 15-20 000 fler jobb inom byggnadsverksamheten och byggmaterialindustrin.

2. Remissinstanserna

Utgångspunkter och mål för ett bostadsförbättringsprogram

Ett stort antal remissinstanser har yttrat sig om bostadsförbättringsprogrammet utgångspunkter och mål. Det övervägande flertalet är positiva och uttrycker sin tillfredsställelse med programmets ambitioner.

Statens planverk och *bostadsstyrelsen* ansluter sig till målen för programmet och finner att den beskrivning och analys av verkligheten som betänkandet ger stämmer med verkens erfarenheter. *Spintab* anför att kraftåtgärder i det befintliga beståndet är nödvändiga om förfall, förslumning och kapitalförstöring skall undvikas.

Bostadsstyrelsen framhåller också vikten av att bostadsförbättringsverksamheten kommer i gång snabbt, inte bara av bostadspolitiska utan också av arbetsmarknadsmässiga skäl. Andra remissinstanser, bland dem *Malmö* och *Leksands kommuner*, *Målarmästarnas riksförening*, *HSB:s riksförbund* och *Industrins Byggmaterialgrupp* betonar också programmet betydelse för att skapa förutsättningar för ökad sysselsättning inom byggnadsbranschen och byggmaterialindustrin.

Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län är däremot kritisk och anser programmet mer betingat av sysselsättningspolitiska intressen än av direkt bostadspolitiska mål. Liknande kritik framför *Näringslivets byggnadsdelegation*, medan *SABO* menar att bostadsförsörjningen skall angripas utifrån samhällsekonomiska och fördelningspolitiska utgångspunkter.

Fastighetsägareförbundet instämmer visserligen i att samhällets medel för bostadspolitiken i högre grad än tidigare måste inriktas på förvaltning och förnyelse av bostadsbeståndet, och att det är angeläget att höja kvalitet och underhållsstandard i det befintliga bostadsbeståndet, men motsätter sig en hård samhällsstyrning. Standardförbättringar skall enligt förbundet ske på marknadsmässiga villkor.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen varnar för att låta bostadspoli-

tikens långsiktiga mål bestämmas av dagens ekonomiskt trängda situation. Detta kan medföra hinder för att tillgodose en bostadsefterfrågan i en framtida expansiv ekonomi.

Flera remissinstanser ser en begränsning i att endast det befintliga bostadsbeståndet blir föremål för stödåtgärder. Så anför t.ex. LO att mål och inriktning visserligen i stort ligger i linje med LO:s program men att stödet inte borde ha begränsats till enbart bostäder och där till enbart gemensamma utrymmen. *Byggnadsarbetareförbundet* hade gärna sett att programmet också omfattat det stora bestånd som finns inom det kommunala och landstingskommunala området samt landets övriga byggnader och anläggningar. *Statens råd för byggnadsforskning* framhåller att för att få effekt på volym och sysselsättning och angripa eftersatt underhåll borde ett bostadsförbättringsprogram också inbegripa lokaler, byggnader och infrastruktur-anläggningar. *Landskapsarkitekternas Riksförbund* tycker att utredningen i högre grad borde berört utemiljöns problem och brister samt dess tänkbara förbättringar.

HSB:s riksförbund förutsätter att nyproduktionsfrågorna ägnas fortsatt uppmärksamhet och att åtgärder vidtas i tid, så att inte nyproduktionen av bostäder drastiskt skall minska. *Hyresgästernas riksförbund* framhåller att om de bostadspolitiska målen skall tryggas är både förbättring av befintliga bostäder och nybyggnad viktiga. *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* menar att rivning/nybyggnad och förbättring bör ha en framträdande roll i ett program för stadsförnyelse och modernisering.

Ett par remissinstanser anser att programmets tidsperspektiv är för kort.

Rikshyggen ser en 10-årsperiod som en godtycklig avgränsning av ett första steg. Tiden från idé till konkreta åtgärder är lång och det är därför viktigt att redan nu peka på behovet av en fortsättning av programmet. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* ser en naturlig fortsättning på programmet på ungefär samma kvantitativa nivå en avsevärd tid efter 10-årsperioden.

Statens råd för byggnadsforskning understryker behovet av utvärdering och anser att ett särskilt forsknings- och utvecklingsprogram bör kopplas till bostadsförbättringsprogrammet. *Handikappförbundens centralkommitté* anser att effekterna av de tillgänglighetsskapande åtgärder som förväntas med den förbättrade finansieringen kan och måste utvärderas mycket tidigare än som föreslagits i betänkandet för att om nödvändigt vidta ytterligare åtgärder. *Svenska Arkitekters Riksförbund* föreslår att programmet etappindelas. De första 3 åren bör utgöra en försöksperiod som utvärderas. Därefter bör en eventuell omarbetning av programmet ske.

Fastighetsägareförbundet är den enda remissinstans som avstyrker att ett 10-årigt kvantifierat program för ombyggnad och underhåll fastställs. Förbundet ser flera risker med ett beslut om ett program som det föreslagna. Det skulle t.ex. kunna uppfattas som bindande av dem som är verk-samma i byggbranschen och inte kunna avbrytas om det skulle visa sig

olämpligt. Det är också svårt att se konsekvenserna av det avgörande ansvar för fastighetsförvaltningen som samhället skulle få genom permanentning av subventionering av underhåll i förening med en ökad kommunal detaljstyrning.

Målen för bostadsförbättringsprogrammet

Arbetsgruppen redovisar i sitt betänkande de grundläggande mål som sedan mitten av 60-talet formulerats för bostädernas och bostadsmiljöernas standard och utformning. Alla skall ha tillgång till sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder till skäliga kostnader. Bostadsmiljöerna skall utformas i samverkan med de boende och så att ensidighet i befolkningssammansättningen undviks. Samhällsutvecklingen skall inriktas så att sådana miljöer skapas att människor med olika förutsättningar kan fungera på likartade villkor.

Svenska kommunförbundet, Målbarmästarnas riksförening, Byggnadsarbetareförbundet, HSB:s riksförbund och statens råd för byggnadsforskning instämmer i de grundläggande målen för bostadsförbättringsprogrammet. *Hyresgästernas riksförbund* menar att det övergripande målet bör vara att garantera alla rätten till en socialt utvecklande miljö.

Bostadskommittén framhåller att motiven för en fortsatt kommunal bostadsförsörjningsplanering bör vara att förbättra bostadsförhållandena för särskilt utsatta och resurssvaga grupper. Förnyelsen måste grunda sig på lokalt uttryckta behov och de bostadspolitiska målen uttryckas i sociala termer som täcker flera sammansatta omsorgsbehov. *Jönköpings kommun* ser en brist i att målen främst tar upp behov av åtgärder i enskilda bostadshus. *Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige* ser en konflikt mellan varsamhetskravet och tillgänglighetskravet. Föreningen menar att tillgänglighetsmålet kan spoliera de enligt föreningens uppfattning övergripande målen om varsamhet, kvarboende och upprätthållande eller vidareutvecklingen av goda sociala kontaktnät. *Göteborgs kommun* vill i målen innefatta människors rätt att själva avväga boendekostnad mot boendestandard.

Arbetsgruppen föreslår att bostadsförbättringsprogrammet - förutom på de allmänna bostadssociala målen ovan - grundas på de sex mål som jämte remissinstansernas synpunkter sammanfattas i det följande.

1. *Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.* Alla omoderna och huvuddelen av alla ofullständiga lägenheter bör byggas om till moderna lägenheter eller rivas.

Även om de remissinstanser som uttalat sig instämmer i målet ställer sig flera kritiska till att alla ej fullt moderna lägenheter skall vara borta inom 10 år.

Jönköpings och Göteborgs kommuner menar att efterfrågan på ej moderna lägenheter är uttryck för behov hos vissa grupper som nybildade

hushåll, unga och studerande. Jönköpings kommun finner det för sin del inte ur bostadssocial synpunkt angeläget att bygga om det relativt ringa antalet främst halvmoderna lägenheter som finns kvar i kommunen. *Bostadskommittén* liksom *länsbostadsnämnden i Östergötlands län* anser att det finns skäl att behålla en del s.k. ofullständiga lägenheter. De är ofta fullt användbara för vissa ändamål, t.ex. som förstagångsbostäder med låga hyreskostnader. *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* framhåller att en väl fungerande bostadsmarknad också bör kunna erbjuda enklare och billigare bostäder. *Svenska Arkitekters Riksförbund* ifrågasätter målet och anser att ombyggnadstakten skall bestämmas av efterfrågan.

2. *Alla boende skall ha rätt till en bostad som är väl underhållen.* Det är nödvändigt att motverka den kapitalförstöring och den förslumning som hotar om underhållet inte kan finansieras.

Länsbostadsnämnden i Östergötlands län menar att underhåll av bostadsbeståndet inte längre kan skjutas på framtiden. Nämnden pekar på vissa konsekvenser för boendekostnaden som en ökning av underhållet skulle få och framhåller att det behovsprövade bostadsstödet därför bör ses över.

Omorgen om bostadsmiljön är viktig framhåller *Målarmästarnas riksförening*. Arkitektur, färg, form och material spelar en större roll än vad som framgår av utredningstexten.

3. *Oberoende av ålder eller handikapp skall alla ha rätt till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet.* En förbättrad tillgänglighet är väsentlig för att bereda ett ökande antal äldre och rörelsehindrade goda levnadsförhållanden.

De handikappades olika organisationer är positiva till en skärpning av tillgänglighetskravet. *Handikappförbundens centralkommitté* ser det som ytterst angeläget att förändra det äldre bostadsbeståndet och bebyggelsemiljön för att uppnå mera utspridd och allmän tillgänglighet. Rörelsehindrade behöver utöver tillgänglighet till byggnader en fungerande och anpassad närmiljö, framhåller *De Handikappades Riksförbund*. *Handikappförbundens centralkommitté* anser att tillgänglighetsbegreppet inte bör användas på ett så begränsat sätt som i betänkandet. Också *Riksförbundet mot Astma-allergi* påpekar, liksom *Svenska Arkitekters Riksförbund* att tillgänglighetsbegreppet inte får begränsas till rörelsehindrade. Det finns 1,2–1,5 milj. allergiker som är beroende av ett hälsoriktigt boende. Kunskaper om allergiframkallande ämnen i bostads- och omgivningsmiljön är därför viktiga.

Både förbättring av det finansiella stödet och innovationer behövs för att förbättra tillgängligheten för handikappade, framhåller *länsbostadsnämnden i Östergötlands län*.

4. *Energihushållningsåtgärderna måste intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder.* Det av riksdagen fastställda energihushållningsmålet måste uppnås av såväl energipolitiska som samhällsekonomiska skäl.

HSB:s riksförbund anser att det är positivt att förbättringsåtgärder inklusive ombyggnader samordnas med åtgärder som vidtas för att åstadkomma ett effektivare energiutnyttjande. *Fastighetsägareförbundet* motsätter sig däremot kravet på samordning av underhålls-, ombyggnads- och energisparåtgärder. Varje enskild åtgärd kräver en ingående fastighetsekonomisk analys. *Swedisol* framhåller att bostadsförbättringsprogrammet inte får äventyra energihushållningsprogrammet och kräver att de centrala myndigheterna fastlägger nivån för omfattningen av energisparåtgärder.

Riksförbundet mot Astma-allergi framhåller att om ett hälsoriktigt boende ska kunna uppnås måste husen göras täta med en väl fungerande ventilation.

5. *Boendet skall bli mera jämlikt och integrerat.* Förnyelsen bör inriktas så att den bidrar till att jämna ut kvalitetsskillnader mellan olika bostadsområden. Då behövs samlade insatser som sker på ett planlagt sätt och i samverkan med dem som berörs av åtgärderna.

Fastighetsägareförbundet anser inte att samlade insatser av underhåll och ombyggnader är ett medel för att utjämna kvalitetsskillnader. Enligt förbundet utvecklas boendemiljön bäst i områden som förnyas successivt. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* menar att upprustning av miljö och bostäder inte är tillräckliga insatser för att åstadkomma en mer blandad hushållningssammansättning. Sociala insatser är också nödvändiga och bör ingå i kommunernas bostadsförbättringsprogram. *Svenska Arkitekters Riksförbund* efterlyser ett förtydligande av begreppet jämlikt och integrerat boende.

6. *Kapaciteten inom byggindustrin bör utnyttjas bättre.* Ett bättre utnyttjande av produktionsresurserna leder inte bara till förbättring i bostadsbeståndet utan kan också bidra till att skapa meningsfulla jobb inom byggnadssektorn.

De remissinstanser som har yttrat sig, dvs. *arbetsmarknadsstyrelsen statens planverk*, *Industrins Byggmateriälgrupp* och *Sveriges Praktiserande Arkitekter*, instämmer i arbetsgruppens resonemang. Så ser t.ex. arbetsmarknadsstyrelsen bostadsförbättringsprogrammet som en effektiv väg att stimulera sysselsättningen inom byggnadsbranschen. Planverket anser att ett väl planerat bostadsförbättringsprogram kan stabilisera sysselsättningen. *Industrins Byggmateriälgrupp* delar arbetsgruppens oro för de senare årens allt lägre kapacitetsutnyttjande inom byggsektorn.

Ett par remissinstanser föreslår mer eller mindre konkreta tillägg till de särskilda mål som programmet redovisar. *Riksantikvarieämbetet* saknar de kulturella målen och föreslår följande tillägg: "De kulturhistoriska och upplevelsemässiga värdena i byggnader och stadsmiljöer bör tas tillvara". *Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige* menar att bättre bostäder bör åstadkommas inom ramen för mål som rör hela stadens förnyelse och ger i sitt remissvar exempel på sådana mål.

Fastighetsägareförbundet vill till de uppräknade målen lägga att fastig-

hetsförvaltningen skall effektiviseras efter företagsekonomiska principer. Eftersom ökad subventionering till bostadssektorn varken är samhällsekonomiskt möjlig eller önskvärd måste enligt förbundet en effektivisering av fastighetsförvaltningen anses vara ett mål i sig.

Förutsättningar för ett bostadsförbättringsprogram

Arbetsgruppen redovisar i sitt betänkande vissa förutsättningar för ett bostadsförbättringsprogram. Gruppen konstaterar att stora förändringar har skett i bostadsbyggandets inriktning under 1970-talet, vilket har påverkat sysselsättningen och efterfrågan på olika byggnadsmaterial. Arbetslösheten har ökat och inom flertalet av de branscher som berörs av underhåll och ombyggnad är företagets kapacitet lågt utnyttjad.

Arbetsmarknadsstyrelsen och *Målarmästarnas riksförening* lämnar viss kompletterande information om byggsysselsättningen. Enligt AMS visar beräkningar att arbetslösheten inom de egentliga byggnadsyrkena i januari 1984 kan ha stigit till ca 14 % mot 12 % ett år tidigare, om inga ytterligare åtgärder vidtas. Länsarbetsnämndernas prognoser tyder på att två län kommer att få en arbetslöshet på under 10 % medan arbetslösheten kommer att ligga mellan 20 och 25 % i inte mindre än 10 län. Målarmästarnas riksförening redovisar att den allt större sektorn inom yrkesmåleriet är ommålning. År 1970 var andelen ommålning 65 %, år 1982 över 85 %. Yrkesmåleriets totala arbetsvolym har sjunkit med 7 000 årsarbetare under den senaste 10-årsperioden. Enligt riksföreningen är den växande svartsektorn den huvudsakliga förklaringen till nedgången.

Det är enligt arbetsgruppen svårt att bedöma hur bostadsefterfrågans utveckling kommer att påverka förutsättningarna för ombyggnad under 1980-talet. Hushållsutvecklingen förväntas ge ett svagare underlag än tidigare för efterfrågan på bostäder. Efterfrågan på små lägenheter är f.n. stor och växande, men den kan på lång sikt - mer än tio år - komma att minska starkt. De lokala variationerna i efterfrågans inriktning på bostäder av olika storlek kan vara betydande. Gruppen påpekar att redan relativt små förändringar i inkomster och priser eller befolkningsutveckling och sysselsättningsgrad avsevärt kan påverka bostadsefterfrågans inriktning.

Fastighetsägareförbundet ifrågasätter betänkandets bedömning av efterfrågan på smålägenheter, och menar att den är en konstruktion med syfte att motivera åtgärder för ytterligare lägenhetssammanslagningar. Förslaget föregriper enligt förbundet pågående diskussioner inom bostadskommittén om en förändring av nuvarande trångboddhetsnormer. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* bedömer att efterfrågan på smålägenheter kommer att finnas under flera år framåt om inte köpkraften ökar. Detta förhållande innebär en svårighet när lägenhetssammanslagningar är önskvärda för att uppnå mer varierad lägenhetssammansättning i bostadsområden. *Jönköpings kommun* varnar för lägenhetssammanslagningar i

syfte att stimulera sysselsättningen. De lokala sociala förhållandena i kommunen måste få avgöra lämplig lägenhetssammansättning, ombyggnadstakt etc.

I betänkandet lämnar arbetsgruppen en förhållandevis utförlig redogörelse för bostadsbeståndets egenskaper och brister vad avser bl.a. underhållsskick, värmeisolering, hygienutrymmen, tillgänglighet för handikappade samt lägenhetsfördelning. Av redogörelsen framgår bl. a. att numera bara en liten andel av lägenheterna saknar moderna bekvämligheter. Vad avser underhållsskick, energiegenskaper, tillgänglighet och lägenhetssammansättning finns det däremot brister i stora delar av bostadsbeståndet.

Flera remissinstanser, t.ex. *bostadsstyrelsen* och *statens planverk*, uttalar sin tillfredsställelse med den beskrivning och analys av situationen i bostadsbeståndet som redovisas i betänkandet. *Statens råd för byggnadsforskning* anser att betänkandets genomgång av bostadsbeståndets status är omsorgsfullt gjord och bygger på aktuell tillgänglig kunskap. *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* uppskattar det siffermaterial som har sammanställts, men menar att materialet ger möjlighet till analyser utöver de som betänkandet innehåller. *Industrigruppen för lätt byggeri* framhåller att utredningsmaterialet på ett bra sätt belyser behovet av åtgärder i det befintliga bostadsbeståndet.

Bostadsförbättringsprogrammet

Mot bakgrund av de angivna målen och förutsättningarna föreslår stadsförnyelsegruppen ett konkret program för underhålls-, reparations- och ombyggnadsinsatser i bostadsbeståndet under de kommande tio åren. De beräknade underhållsvolymerna framgår av följande tabell.

Underhållsvolymer i flerbostadshus och småhus åren 1984-1993, milj. m² bostadsyta per år.

	1984-1986		1987-1989		1990-1993	
	10-års-underhåll	20-års-underhåll	10-års-underhåll	20-års-underhåll	10-års-underhåll	20-års-underhåll
Flerbostadshus	9,6	3,1	10,9	3,9	12,2	4,6
Småhus	13,4	5,0	14,7	5,5	17,4	6,3

Ombyggnadsverksamheten i flerbostadshus skall enligt det föreslagna programmet successivt öka från nuvarande ca 20 000 ombyggda lägenheter per år (1982) till ca 30 000 vid programperiodens slut. Samtidigt förutses en förskjutning från genomgripande ombyggnader av omoderna hus till mer begränsade åtgärder i hus som redan före ombyggnaden i huvudsak är modernt utrustade. Vidare beräknas ca 150 000 småhus komma att byggas om under programperioden.

Länsbostadsnämnden i Malmöhus län anser målen rimliga. *Svenska riksbyggen* finner programmets redovisning av ombyggnad och investe-

ringsbehov realistisk, men menar att siktet redan nu måste ställas in på en betydligt större ombyggnadsvolym efter 10-årsperioden. *Fastighetsägareförbundet* anser att nuvarande ombyggnadsvolym är en direkt effekt av de särskilda ombyggnadsstimulanser som har gällt 1982 och gäller 1983. När dessa stimulanser tas bort finns risk att en skillnad uppstår mellan programmens ambitionsnivå och den faktiska ombyggnadsvolymer. Arbetsgruppens uppskattning av ombyggnadsverksamheten av småhus ställer sig vissa remissinstanser tveksamma till. *Länshostadsnämnden i Östergötlands län* anser bedömningen för optimistisk och menar att om 70-talets nivå skall uppnås måste lånemöjligheterna för ombyggnad ändras. *Sveriges villaägareförbund* går ännu längre i sin kritik och anser att utredningens bedömning är utan grund. Förbundet påpekar att inga förslag som för småhusens del kan vända den nedåtgående trenden läggs fram. Den nuvarande situationen medför en utpräglad försiktighet från småhusägarnas sida att engagera sig i projekt som leder till ökad skuldsättning. Orsaken är dels de höjda boendekostnaderna och de minskade realinkomsterna och dels den osäkerhet som råder om vilka regler för bostadskrediter och beskattning som kommer att gälla i framtiden. Om inte radikala förbättringar tillskapas torde enligt förbundet om- och tillbyggnadsverksamheten i småhussektorn komma att minska ytterligare. Även *Industrins Byggmateriälgrupp* förutser en minskning av om- och tillbyggnadsverksamheten i småhus, främst genom den begränsning i avdragsrätten som skattereformen innebär.

Länshostadsnämnden i Östergötlands län och *Sveriges fastighetsägareförbund* framhåller svårigheterna att göra en gränsdragning mellan främst begreppen ombyggnad och begränsad ombyggnad.

Arbetsgruppen föreslår ett särskilt finansiellt stöd för tillgänglighetsskapande åtgärder. Främst avser stödet hissinstallationer i trevåningshus. Enligt gruppens bedömningar kommer med detta nya stödsystem antalet hissinstallationer per år att mer än fördubblas.

Handikappförbundens centralkommitté anser visserligen att en fördubbling av antalet hissinstallationer per år är en relativt stor ökning, jämfört med det fåtal hissinstallationer som har gjorts hitintills, men menar att antalet hissinstallationer fortfarande kommer att ligga på en oacceptabelt låg nivå.

Bostadskommittén och *Stockholms kommun* har gjort egna beräkningar och anser att ökningen av antalet hissinstallationer kommer att bli avsevärt högre än vad förslaget anger. Bostadskommittén t.ex. menar att förslagen i bostadsförbättringsprogrammet ger utrymme för stöd till 650 hissar/år vilket är tio gånger fler än de som f.n. installeras varje år i samband med ombyggnad.

Med utgångspunkt i det föreslagna programmet redovisar stadsförnyelsegruppen en investeringskalkyl som visar att de sammantagna kostnaderna för underhåll i flerbostadshus samt ombyggnader i flerbostadshus och småhus behöver öka från en uppskattad volym under 1970-talets sista

år på 8 000 milj. kronor till 11 700 milj. kr. år 1986 (i 1983 års priser). En sådan investeringsökning motsvarar ett antal årssysselsatta i storleksordningen 15–20 000.

Den uppskattning av investeringsbehov för åren 1984–1986 som redovisas i betänkandet finner *Svenska riksbyggen* vara realistisk mot bakgrund av den tidsperiod programmet omfattar. *LO* framhåller att de resurser som står till bostadssektorns förfogande måste hållas intakta. Tillbakagången i nybyggnationen måste ge ett motsvarande utrymme för upprustningsinsatser. *LO* saknar detta synsätt i bostadsförbättringsprogrammets förslag men förutsätter att resursramen på ca 4 100 milj. kr. år 1986 motsvarar det utrymme som har uppstått till följd av det minskade nybyggandet. Om så inte skulle vara fallet, bör enligt *LO* ytterligare medel tillföras bostadsförbättringssektorn.

Ett stort antal remissinstanser har yttrat sig över arbetsgruppens uppskattning av de sysselsättningseffekter som programmet bör ge.

Arbetsmarknadsstyrelsen ser bostadsförbättringsprogrammet som en effektiv väg att förbättra sysselsättningen inom byggnadsbranschen. Den totala effekten av nya arbetstillfällen är dock svår att beräkna. De regionala olikheterna i arbetslöshet kommer att kräva effektiva förmedlingsinsatser och rörlighetsstimulerande åtgärder.

Också *Byggnadsarbetareförbundet* uttrycker oro för att programmet skall förstärka de regionala obalanserna i sysselsättningen. Programmets sysselsättningseffekter bör utvärderas och analyseras och utgöra grund för t.ex. ett bostadsförbättringsprogram för kommunal- och landstingssektorn och övriga hyggnader. Förbundet finner att arbetsgruppens beräkningar utgår från en jämförelse med situationen om inga åtgärder vidtagits trots sjunkande nyproduktion. Den angivna sysselsättningseffekten avser således inte nya arbetstillfällen. Även *LO* menar att förväntningarna på programmets effekter på sysselsättningen inom byggsektorn bör tonas ner.

Flera remissinstanser är skeptiska till utredningens beräkningar av programmets effekter. *Svenska riksbyggen* anser beräkningarna väl optimistiska främst när det gäller effekterna vid sidan av den egentliga byggnadsverksamheten, då redan nu en inte obetydlig överkapacitet inom materialindustrin föreligger. *HSB:s riksförbund* anser stimulanseffekterna för svaga för att de angivna produktionsvolymerna och sysselsättningseffekterna skall uppnås.

Några remissinstanser efterlyser speciella åtgärder för att uppnå ökad sysselsättning. *Sveriges byggmästareförbund* menar att skattemässiga fulla avdrag för reparationer skulle få fart på byggandet. *Swedisol* menar att en satsning på ett separat intensifierat energisparprogram skulle öka sysselsättningen.

Målarmästarnas riksförening framhåller att sysselsättningen inom måleribranschen uppvisar stora säsongvariationer. Underhållsarbetena bör förläggas till vinterhalvåret om förslaget om subventionerade underhållslån skall få positiv effekt på sysselsättningen i branschen.

Kommunförbundet framhåller svårigheten i att bedöma sysselsättnings-effekterna av förslaget i dess helhet, då förslag till finansiering saknas. *Fastighetsägareförbundet* anser inte att de föreslagna åtgärderna kommer att ge avsedda effekter på sysselsättningen inom byggnadsarbetarkåren. Förbundet påpekar också att ett motsatsförhållande kan råda mellan insatser för en ökad sysselsättning inom bostadsförbättringssektorn och bostadspolitiska åtgärder för bättre förvaltning och boendemiljö.

Näringslivets byggnadsdelegation är kritisk och ifrågasätter program-mets målsättning när det gäller sysselsättningen. Den friställda arbetskraf-ten domineras av yrkesgrupper, som bara till ringa del sysselsätts inom bostadsförbättringsområdet. Ombyggnadsverksamhet ger också färre ar-betstillfällen för projektering än nybyggnadsverksamhet ger. Delegationen ser också en risk i att en kraftigt ökad kontroll över ombyggnadslovgiv-ningen skulle leda till administrativt krångel och tungroddhet som ytterli-gare begränsar möjlig utdelning i ny sysselsättning.

Längst i sin kritik går *Svenska byggnadsentreprenörföreningen*. Enligt föreningens uppfattning finns risk att nuvarande låga sysselsättning sjun-ker ytterligare. Föreningen menar att den förskjutning från genomgripande ombyggnad mot "ordinär" ombyggnad och begränsad ombyggnad som kan förutses kräver mindre byggnadsarbetarinsatser. Huvuddelen av de byggsador som har konstaterats kan avhjälpas med underhållsåtgärder och kommer inte att medföra någon ökad efterfrågan på byggnadsarbetare.

Former för kommunernas planering av förnyelseåtgärder

Arbetsgruppen konstaterar att ett förnyelseprogram av den föreslagna omfattningen kräver att kommunernas planering utvecklas och anpassas. I betänkandet skisseras i stora drag hur en sådan kommunal förnyelseplane-ring kan läggas upp. Den bygger på grundsynen att syftet bör vara att allsidigt söka förbättra förhållandena inom hela bostadsområden. Kommu-nerna måste därför ha ett betydande utrymme för att göra avvägningar mellan de olika kvalitetskrav som kan ställas i samband med förändringar i den byggda miljön. Vidare krävs att planeringen blir sektorsövergripande och att olika kommunala förvaltningars insatser i förnyelsearbetet samord-nas.

Många remissinstanser delar stadsförnyelsegruppens uppfattning om vikten av att kommunerna får ett ökat ansvar för planeringen av förnyel-seåtgärder. *Statens planverk* finner beskrivna och föreslagna former för planering av bostadsutvecklingen i kommunerna i huvudsak realistiska och väl förenliga med intentionerna för den nya plan- och byggnadslagstiftning-en. Planverket anser att det är angeläget att förnyelsefrågorna också får en plats i den översiktliga planeringen. Verket anför att ombyggnadsriktlinjer på många håll bör kunna utarbetas i anslutning till en revidering av kom-munöversikterna.

LO och Byggnadsarbetareförbundet anser att det är riktigt att ge kommunerna ökad frihet i planeringen men menar att staten bör ha effektiva möjligheter att se till att kommunernas planering verkligen kommer till stånd. LO antyder liksom Jönköpings kommun att detta kunde åstadkommas genom en koppling mellan kommunala program och statliga subventioner. Industrigruppen för lätt byggeri anför att ett smidigt samspel mellan centrala, regionala och lokala myndigheter blir avgörande för om de uppsatta målen skall kunna nås.

Flera remissinstanser, bl.a. Hyresgästernas riksförbund, Sveriges bostadsföreningars centralförening, Jönköpings, Leksands och Göteborgs kommuner samt Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige, betonar vikten av att planeringen sker områdesvis och med samtidigt beaktande av olika förändringsbehov. Sveriges fastighetsägareförbund menar emellertid att det inte är självklart att en samtidig förnyelse av hela bostadsområden alltid är en lämplig framgångsväg eftersom den kan leda till att alltför stora resurser binds vid ett fåtal områden.

Många remissinstanser påpekar att planeringsarbetet kommer att kräva stora kommunala insatser. Från flera håll uttalas farhågor för att den kommunala planeringen skall komma att inverka hämmande på förnyelsearbetet. Svenska kommunförbundet, statens råd för byggnadsforskning och SABO ifrågasätter således om kommunerna har de resurser och erfarenheter som krävs för att de åsyftade resultaten skall nås inom rimlig tid. Liknande synpunkter framförs av flera av näringslivets organisationer, bl.a. Svenska byggnadsentreprenörföreningen, SHIO-Familjeföretagen, Industrins Bygghmaterialgrupp och VVS-information samt av kammarrätten i Stockholm. Längst går Sveriges fastighetsägareförbund som menar att en grundläggande förutsättning för att ett bostadsförbättringsprogram av viss omfattning skall kunna förverkligas snarare är att kommunernas planering inte utvecklas och intensifieras eftersom ombyggnadsverksamheten då riskerar att försenas kraftigt. Arbetsmarknadsstyrelsen framhåller vikten av att det inte ställs så stora krav på planering att verksamheten lamsläs.

HSB:s riksförbund menar att enskilda ombyggnadsprojekt inte får förhindras av en avsaknad av riktlinjer eller annan planering i kommunerna. Förbundet betonar att det är viktigt att kommunernas arbete i första hand inriktas på att underlätta och stödja fastighetsägare att komma igång med förbättringsåtgärder.

SABO anser att kommunernas planering och beslut rörande krav på fastigheter och bostadsområden bör inskränka sig till övergripande krav på bostadsområdenas egenskaper medan den mera detaljerade styrningen bör överlåtas åt bostadsföretagen och de boende. Liknande synpunkter anföras av Sveriges Praktiserande Arkitekter.

Några remissinstanser uttalar farhågor för att ett ökat kommunalt ansvar kan leda till alltför stora olikheter vid handläggningen av förnyelsefrågor.

De handikappades riksförbund menar att en sådan ökad frihet kan leda till en godtycklig planering och menligt inverka på viljan att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder. *Bostadskommittén* å andra sidan anser att det måste förbli en kommunal angelägenhet att välja i vilka områden kommunerna skall lägga sina planeringsresurser och hur de skall lösa problemen.

För de områden där samlade förnyelseåtgärder bör ske, bör enligt arbetsgruppen kommunerna upprätta handlingsprogram för hur förnyelsen skall initieras och genomföras. Gruppen understryker att det i den bostads-situation som nu föreligger är nödvändigt att kommunerna i långt större utsträckning än hittills tar ansvar för att förnyelseverksamheten får en lämplig omfattning och inriktning. I betänkandet redovisas exempel på hur gällande regler kan utnyttjas för att åstadkomma en önskad utveckling.

Stockholms, Malmö och Jönköpings kommuner anför liksom *TCO* att kommunerna måste ges bättre medel för att se till att planerade åtgärder blir genomförda. *Stockholms kommun* påpekar att varken kommunen eller hyresgästerna har möjligheter att framtvinga en angelägen upprustning om fastigheten redan har lägsta godtagbara standard. *Jönköpings kommun* anför liknande synpunkter och menar att ett villkor för kommunal tillstyrkan till statliga lån och bidrag till förnyelseåtgärder i bostäder borde vara att åtgärderna finns upptagna och tidssatta i kommunens bostadsförsörjningsplanering. Reglerna måste emellertid enligt kommunen samtidigt utformas så att man undviker en alltför tung planeringsprocess som leder till handlingsförklamation. *Fastighetskontoret i Malmö kommun* pekar särskilt på svårigheterna att få till stånd förändringar i äldre bostadshus som förvaltas av bostadsrättsföreningar.

Avsaknaden i betänkandet av förslag som utvecklar de boendes inflytande över förnyelseverksamheten påtalas av flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms kommun, Hyresgästernas riksförbund* och *Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige*. Hyresgästernas riksförbund anser att förhandlingsskyldigheten enligt hyresförhandlingslagen bör utsträckas till att gälla även underhålls-, upprustnings- och ombyggnadsarbeten.

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter om det underlag som en områdesvis planering enligt betänkandet bör bygga på kan tas fram i kommunerna utan att integritetsskyddet träds för när. Kammarrätten anser vidare att det är särskilt viktigt vid förnyelseåtgärder att de boende personligen får komma till tals och att fastighetsägare och boende i tid får vetskap om planförslag och ges möjlighet att yttra sig över dessa.

Besiktning

Arbetsgruppen föreslår att besiktningsverksamheten skall utökas och vidgas. En besiktning bör föregå alla mer omfattande arbeten i en bostadsbyggnad. Den bör bl.a. syfta till att belysa hur underhållsåtgärder, energisparåtgärder och standardhöjande åtgärder lämpligen bör samordnas.

En vidgad besiktningsverksamhet bör enligt arbetsgruppen kunna byggas upp på grundval av den organisation för energibesiktning som redan finns. Gruppen föreslår att den särskilda arbetsgrupp som har bostadsministrarnas uppdrag att se över den nuvarande besiktningsverksamheten inom energiområdet ges i uppdrag att pröva möjligheterna att bredda besiktningsverksamhetens inriktning.

Flera remissinstanser anser att en vidgad besiktningsverksamhet är nödvändig. *Bostadsstyrelsen* påpekar att kommunerna idag kommer in sent i förnyelseförloppet och menar att en rejäl satsning på besiktning i hög grad bör kunna förbättra kommunernas situation i detta avseende. Det är därför enligt bostadsstyrelsen viktigt att snabbt göra något i den vägen. *Bostadskommittén* avråder dock från att införa en ny självständig, avgiftsfinansierad besiktningsverksamhet i kommunerna. Allmännyttiga bostadsföretag samt bostadsrättsföreningar förvaltar sina fastigheter väl och behöver således inte kontrolleras. Detta kan dock enligt kommittén vara befogat när det gäller privata fastighetsägare, särskilt de med små fastighetsinnehav. Också *Stockholms kooperativa bostadsförening* uttrycker tvivel om nyttan av den föreslagna kommunala besiktningsverksamheten och pekar på risken att den kan komma att leda till fördröjningar.

Vad gäller formerna för besiktningsverksamheten påpekar *Jönköpings kommun* och *fastighetskontoret i Malmö kommun* att det behövs olika slags besiktningar för olika syften och att dessa måste samordnas inom kommunerna. *Göteborgs kommun* anser det härvid viktigt att skilja kommunens myndighetsroll från dess rådgivande roll. *Statens planverk* och *Svenska kommunförbundet* förordar att hela besiktningsverksamheten blir föremål för en samlad översyn som omfattar såväl byggnadsnämndernas och förmedlingsorganens besiktningsverksamhet som den särskilda verksamheten med energibesiktning och energirådgivning. Kommunförbundet förordar att nuvarande regler för besiktning bör gälla tills vidare.

Statens planverk efterlyser också en bättre samordning av olika kommunala förvaltningars besiktningsverksamhet och föreslår att verket i samarbete med bostadsstyrelsen skall utarbeta riktlinjer, besiktningsmallar och utbildningsmaterial för en totalbesiktning av en byggnads egenskaper. Också *HSB:s riksförbund* anser att energibesiktningsverksamheten i lämplig omfattning bör samordnas med en besiktning av berörda fastigheters skick i övrigt. Företrädare för arkitektkåren och konsultföretagen menar att besiktningsförfarandet bör preciseras bättre och att särskilda krav på kompetens och opartiskhet bör ställas på besiktningspersonalen. *Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige* anser att besiktningsverksamheten inte bör avse bara brister, utan även tekniska och estetiska kvaliteter hos byggnaderna. En sådan besiktning ställer krav på kompetens och på att tillräckligt med tid står till förfogande.

Bostadsförsörjningsplaneringen

Genom en ändrad inriktning av bostadsproduktionen, en utveckling av kommunernas planeringsverksamhet och en strävan att minska den statliga regleringen av den kommunala verksamheten har förutsättningarna för bostadsförsörjningsplaneringen ändrats. Arbetsgruppen föreslår därför att bestämmelserna om denna planering i 3 § lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande ändras. Den till lagen knutna förordningen föreslås ersatt av en ny förordning. Gruppen har därvid också beaktat de förslag som tidigare har lagts fram av den s.k. stat-kommungruppen samt de synpunkter på dessa som har framförts vid remissbehandlingen av stat-kommungruppens betänkande.

Remissinstanserna har delade meningar om behovet av ändrade bestämmelser för kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Arbetsgruppens reformförslag tillstyrks av bl.a. *statens råd för byggnadsforskning*, *Göteborgs*, *Sundvalls* och *Malmö kommuner*, *TCO* och *Landskapsarkitekternas riksförbund*. Malmö kommun uppger att en bostadsförsörjningsplanering i enlighet med förslaget redan sker i Malmö. *Svenska kommunförbundet* tillstyrker förslaget om treåriga handlingsprogram medan man avstyrker krav på översiktliga bedömningar på 5–10 år. Förbundet betonar att kommunerna själva måste få avgöra vilka uppgifter som skall tas med i programmet.

Bostadsstyrelsen, *länsbostadsnämnderna i Östergötlands och Norrbottens län* samt *Jönköpings kommun* anser att man så långt möjligt bör bibehålla nuvarande bestämmelser och rutiner för bostadsförsörjningsplaneringen. *Statens planverk* instämmer i motiven för de föreslagna författningsändringarna, men menar att de avsedda förändringarna i planeringen kan uppnås inom ramen för gällande bestämmelser. Verket avstyrker den föreslagna ändringen i bostadsförsörjningslagen. *HSB:s riksförbund* har uppfattat arbetsgruppens förslag så att det skulle innebära att kravet på kommunala bostadsförsörjningsprogram slopas. Förbundet avstyrker en sådan åtgärd och framhåller att de nya uppgifter som bostadsförbättringsprogrammet medför kan få till följd att kommunernas bostadsförsörjningsprogram får en starkare ställning.

Handikappförbundens centralkommitté anser att kommunerna bör åläggas att samråda med landstingen om behovet av bostäder, service och vård för de grupper som landstingen f.n. planerar boendet för.

Bostadskommittén vill mera i grunden förändra den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen och underordna bostadsförnyelsen det helhetsansvar som kommunerna har för den totala boendemiljön. *Jönköpings kommun* anför liknande synpunkter. *Riksantikvarieämbetet* har inga erinringar mot förslagen men påpekar betydelsen av en god samordning med annan kommunal och statlig planering. *Svenska rikshyggen* och *Jönköpings kommun* understryker vikten av att förnyelse- och underhållsverksamheten

inordnas i bostadsförsörjningsplaneringen. Några remissinstanser påpekar svårigheterna att på ett tillförlitligt sätt hämta in uppgifter om planerade förnyelseåtgärder.

Svenska kommunförbundet finner i likhet med flera andra remissinstanser att det är angeläget att underhålls- och reparationsinsatserna samordnas med arbetsmarknadsmyndigheternas insatser så att en jämnare sysselsättning uppnås inom byggbranschen. *Målarmästarnas riksförening* anser att underhållsarbeten av samma skäl i största möjliga utsträckning bör förläggas till vinterhalvåret och *Svenska målareförbundet* föreslår att kommunerna skall få uppgiften att tillsammans med länsarbetsnämnderna och berörda fackliga organisationer planera igångsättningen så att säsongvariationerna balanseras. Förslaget att bostadsstyrelsen i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen skall utveckla former för en mer aktiv investerings- och sysselsättningsplanering inom bostadsförsörjningsområdet tillstyrks av de berörda myndigheterna och TCO.

Sundvalls kommun tillstyrker förslaget att slopa föreskriften om att bostadsförsörjningsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige. *Bostadsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Malmöhus län* vill däremot ha kvar denna föreskrift. De menar också, liksom *länsbostadsnämnden i Östergötlands län*, att kommunernas skyldighet att på ett enhetligt sätt redovisa vissa föreskrivna uppgifter om bostadsförsörjningsplaneringen bör kvarstå. *Svenska riksbyggen* anser att slopandet av den enhetliga redovisningen leder till en sämre överblick över vad som planeras i landet beträffande bostadsförsörjningen, vilket kan medföra ökade svårigheter att planera och samordna verksamheten på ett övergripande plan.

Bostadsstyrelsen föreslår vidare en bestämmelse om att planeringen skall ske områdesvis. *Hyresgästernas riksförbund* anser att det av lagen klart bör framgå att planeringsarbetet skall ske i samråd med de boendes organisationer.

Statens planverk och *Svenska kommunförbundet* tar upp frågan om vilken länsmyndighet som bör svara för uppföljningen av genomförandet av bostadsförbättringsprogrammet. Båda menar, med hänvisning till vikten av en ökad samordning bl. a. med arbetsmarknadsmyndigheternas insatser, att uppgiften bör läggas på länsstyrelserna.

Arbetsgruppen föreslår att regeringen omedelbart skall utnyttja sin befogenhet att begära in uppgifter för att få möjlighet att följa genomförandet av bostadsförbättringsprogrammet. I en första etapp bör kommunerna till länsbostadsnämnderna redovisa översiktliga bedömningar av åtgärdsbehoven i bostadsbeståndet. Länsbostadsnämnderna bör ställa samman dessa uppgifter och redovisa dem till regeringen i februari 1985. I en andra etapp bör redovisas vilka ställningstaganden till behovet av förbättringsåtgärder som har gjorts i den kommunala planeringen. Överväganden om denna andra etapp bör emellertid anstå till dess resultatet av bostadskommitténs arbete föreligger.

Hyresgästernas riksförbund och *Svenska målareförbundet* tillstyrker den föreslagna redovisningen även om stora krav kommer att ställas på kommunernas planeringsresurser. I övrigt är alla remissinstanser som har yttrat sig i frågan skeptiska till om tidpunkten för och omfattningen av redovisningen i februari 1985 är realistisk. Några remissinstanser, bland dem *bostadsstyrelsen* och *Stockholms kommun*, menar att den behövliga informationen i stället kan inhämtas genom stickprovsundersökningar. *Svenska kommunförbundet* menar att väsentligare än en riksomfattande inventering av de samlade förnyelsebehoven vore att man inom varje kommun tog fram de mest angelägna förbättringsområdena.

Den fysiska planeringen

Arbetsgruppen anser att det är angeläget att en utökad fysisk planering på områdesnivå kommer igång snabbt. Sådana områdesplaner behövs som underlag för prövning av ombyggnadsärenden och som grund för information till och överläggningar med fastighetsägare och boende. I betänkandet konstateras att nuvarande planinstrument i byggnadslagen inte är särskilt utvecklade för dessa syften men att en utökad planering på områdesnivå torde kunna ske utan särskilt lagstöd. Den nya plan- och bygglag som f.n. förbereds kommer dock enligt gruppen att ge kommunerna bättre instrument för att planera och genomföra förnyelseåtgärder.

Bostadsstyrelsen, som instämmer i behovet av en ökad planering på områdesnivå, pekar på att arbetsgruppen inte har tagit upp de ofta besvärsliga parkeringsproblemen och inte heller andra frågor som har betydelse för att förbättra den yttre miljön. *Statens planverk* anser att områdesplaneringen bör fogas in i den planering som kommunerna redan bedriver. Verket utvecklar i sitt remissvar synpunkter på hur detta kan ske och understryker att en samlad syn på förnyelsebehoven inom olika områden i en kommun måste kunna utvecklas stegvis. Verket avser att bedriva utvecklingsarbete och utarbeta råd för att visa hur kommunernas planering kan utvecklas. Också *Svenska kommunförbundet* anser att områdesplaneringen är ett lämpligt instrument i stadsförnyelsen och understryker vikten av samråd mellan kommunen och berörda parter.

Utbildning och utveckling m. m.

Arbetsgruppen konstaterar att de föreslagna reformerna medför ett stort och omedelbart behov av information och vidareutbildning. I ett långsiktigt perspektiv krävs förändringar i den grundläggande utbildningen, teknikutveckling och forskning.

För att klara det kortsiktiga informations- och utbildningsbehovet föreslår gruppen att planverket och bostadsstyrelsen tillförs särskilda medel under budget-

året 1983/84 för att dels utbilda handläggare i kommunerna och vid länsbostadsnämnderna, dels sprida information till olika berörda intressenter som fastighetsförvaltare, företrädare för hyresgästerna, konsulenter och entreprenörer,

att behovet av särskilda medel till planverket för vidareutbildning av besiktningspersonal övervägs och

att särskilda medel tillförs planverket för att utarbeta läroplaner och utbildningsmaterial för en koncentrerad insats för vidareutbildning av alla i ombyggnadsverksamheten medverkande grupper.

Ett stort antal remissinstanser understryker behovet av information och vidareutbildning. *Statens planverk* framhåller vikten av kraftfulla insatser för att bostadsförbättringsprogrammet skall kunna genomföras till den skisserade omfattningen och inriktningen. *Bostadsstyrelsen* har till sitt remissvar fogat en utbildningsplan som innehåller förslag till informations- och utbildningsverksamhet om ändrade finansieringsvillkor för i första hand budgetåret 1983/84. *Riksantikvarieämbetet* betonar vikten av en omfattande satsning på utbildning på alla nivåer och är berett att i samarbete med bostadsstyrelsen och planverket medverka i utarbetandet av informationsmaterial. Ämbetet ger i sitt svar exempel på frågor som kräver särskilda informationsinsatser. Medel för denna informationsverksamhet måste anvisas inom ramen för de särskilda informationsanslag som beviljas.

Länsbostadsnämnderna i Östergötlands och Norrbottens län understryker båda nödvändigheten av att länsbostadsnämnderna tillförs ökade resurser i första hand under innevarande år, men påpekar att en uppföljning under flera år kommer att krävas. Länsbostadsnämnden i Norrbottens län framhåller att samtliga nämnder måste ges ökade anslag för resor och expenser. Därutöver måste ett antal nämnder få förstärkningar på personalsidan.

HSB:s riksförbund delar uppfattningen att forsknings- och utvecklingsinsatserna behöver ökas. Byggforskningsrådet bör enligt förbundet avsätta resurser för att initiera och genomföra forsknings- och utvecklingsprojekt direkt ute bland dem som arbetar med konkret byggnadsverksamhet, t.ex. de stora byggherreorganisationerna. En sådan inriktning skulle göra en nödvändig ökad satsning på forskning och utveckling inom byggsektorn möjlig. *SABO* förutsätter att utbildnings- och informationsinsatserna kommer att ske i samarbete med organisationerna på bostadsmarknaden.

Byggnadsnämnden i Malmö kommun framhåller vikten av att utbildningen kommer igång snabbt och anser att ökade kunskaper inom området skulle gagna bl.a. kommunernas granskningsverksamhet. *Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige* anser att uppföljning av tidigare exempel, forskning och utbildning behövs för att utveckla och sprida kunskaper om de olika arbetsmomenten.

TCO, Arkitektförbundet och Svenska Arkitekters Riksförbund är alla positiva till att insatser för information, utbildning och forskning görs.

Svenska Arkitekters Riksförbund föreslår en vidareutbildning av arkitekter, men också särskilda kurser för granskare och besiktningsmän. *Industrigruppen för lätt byggeri* anför att en satsning på ett bostadsförbättringsprogram kräver kunskaper, som inte alltid finns idag hos byggmarknadens parter.

Vad avser den grundläggande utbildningen hänvisar arbetsgruppen till pågående översynsarbete inom skolöverstyrelsen och universitets- och högskoleämber. Vidare påpekas behovet av att också arbetsmarknadsutbildningen fortlöpande anpassas till de krav som en ökad ombyggnads- och reparationsverksamhet ställer.

Riksantikvarieämbetet menar att en koncentrerad vidareutbildning på kort sikt måste bedrivas för att sprida den kunskap om varsam ombyggnad som nu finns. Denna utbildning måste kombineras med en mer omfattande vidareutbildning av byggnadstekniker. Frågorna måste också tas med i grundutbildningen på både gymnasier och tekniska högskolor.

Enligt *arbetsmarknadsstyrelsen* medger inte de ekonomiska förutsättningarna för många ombyggnader insatser av specialiserade experter för varje arbetsmoment. Därför är det väsentligt med vidgad integrering av byggyrkena så att en mer allsidigt användbar arbetskraft finns att tillgå inom branschen. *Byggnadsarbetareförbundet* befarar att bostadsförbättringsprogrammet kommer att öka efterfrågan på arbetskraft främst inom de yrkesgrupper som har den lägsta arbetslösheten. Detta kräver ökade insatser i form av vidareutbildning och även en anpassning av såväl gymnasie- som arbetsmarknadsutbildningen till de förändrade kraven.

Handikappförbundens centralkommitté framhåller att information och vidareutbildning inte enbart får omfatta nya bestämmelser och varsam ombyggnad. Brister i bebyggelsen när det gäller tillgänglighet för olika handikappgrupper beror ofta på okunskap hos de i byggnadsverksamheten inblandade parterna. Därför är det väsentligt att dessa får en grundläggande utbildning om olika handikappgruppers behov och funktionskrav. *Neurologiskt Handikappades Riksförbund* framhåller att brister i kunskaper om tillgänglighet motiverar ytterligare utbildning på såväl grundläggande nivå som i vidareutbildning och specialistutbildning.

Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige anser att en utbildning av projekt- och arbetsledare till ett ändrat arbetssätt behövs för att korta ombyggnadstiderna och öka möjligheterna till kvarboende under ombyggnaden.

De nödvändiga insatserna för teknisk utveckling kan enligt arbetsgruppen till stor del ske genom omdispositioner av de medel för demonstrationsprojekt och experimentbyggnad som statens råd för byggnadsforskning förfogar över. Dessa medel, som tidigare var avsedda för energiexperiment, kan nämligen numera användas inom rådets hela verksamhetsområde. Gruppen föreslår emellertid att särskilda medel anslås för upphandling av ny teknik för installation av hissar och andra lyftanordningar i

befintlig bebyggelse. Byggforskningsrådet bör svara för verksamheten i nära samarbete med styrelsen för teknisk utveckling.

Statens råd för byggnadsforskning tillstyrker arbetsgruppens förslag, men anser att de bör sättas in i ett större forsknings- och utvecklingsprogram, som direkt kopplas till bostadsförbättringsprogrammet. Rådet avser att återkomma i särskild ordning med ett detaljerat förslag till sådant program. *Riksantikvarieämbetet* anser att behovet av experimentbyggande är stort inte minst för att finna lämpliga modeller för byggprocessen vid ombyggnad. Dagens erfarenheter grundar sig främst på ombyggnader av äldre hus och kan i många fall inte tillämpas på 30- och 40-talsbebyggelsen.

Svenska kommunförbundet och *statens planverk* instämmer i arbetsgruppens förslag om teknikupphandling av hissar m.m. Kommunförbundet anser det speciellt viktigt att särskilda medel anslås för upphandling av ny teknik som rör installation av hissar och andra lyftanordningar i den befintliga bebyggelsen. Statens planverk framhåller att kravet på varsamhet och anpassning till den lokala situationen innebär svårigheter att utveckla generella system och standardlösningar. Tanken att genom t.ex. teknikupphandling främja teknisk innovation måste därför nyanseras med hänsyn till dessa lokala variationer.

Riksantikvarieämbetet påpekar att tillgänglighetskraven kommer att medföra mycket stora och kostnadskrävande ingrepp i befintliga byggnader. Ett utvecklingsarbete behövs därför, för att få fram nya tekniska lösningar i syfte att minimera ingreppen. Dessutom behövs nya tekniska hjälpmedel för de handikappade, så att de i större utsträckning kan övervinna de svårigheter som finns i vår byggda miljö. *Handikappförbundens centralkommitté* understryker vikten av att utveckla nya hissar och andra lyftanordningar som kan leda till enklare och billigare installationer i befintlig bebyggelse. *Neurologiskt Handikappades Riksförbund* föreslår att medel avsätts för ett forskningsprojekt kring tillgänglighet i byggnader och närmiljö.

I betänkandet anger arbetsgruppen en rad kunskapsområden som med anledning av bostadsförbättringsprogrammet bör bli föremål för ytterligare forsknings- och utvecklingsarbete.

Statens planverk anser att teknikutveckling behövs för bl.a. va-komponenter, energihushållningsåtgärder och ventilationsanläggningar. *Landskapsarkitekternas riksförbund* anser att också åtgärder för att minska energiförbrukningen i den yttre miljön skall få finansiellt stöd. *Industrins Byggmateriellgrupp* framhåller att anpassningen av materialindustrin från nybyggnad till ombyggnad kan komma att kräva ökade forskningsmedel.

Statens råd för byggnadsforskning framhåller att de boendes egna insatser i förvaltningen bör understödjas. Vid sidan om förbättrade finansieringsmöjligheter för underhållet krävs forsknings- och utvecklingsinsatser för ökad kunskap och effektivitet i förvaltningen.

Svenska riksbyggen anser det angeläget att i utbildning, utveckling och

forskning mänskliga behov i vid bemärkelse beaktas. Frågor om människans byggda miljö är inte uteslutande tekniska vilket betänkandets resonemang kan uppfattas som uttryck för.

Centrum för byggnadskultur i Västra Sverige anser att frågan om evakuering eller kvarboende ofta är det viktigaste vid ombyggnader och att korta ombyggnadstider är fördelaktigt för de boende. Ändrade byggrutiner och ny teknik, framför allt när det gäller installationer, behövs.

Finansiering av åtgärder i befintlig bebyggelse

Nästan samtliga remissvar är positiva till huvudprincipen i finansieringsförslaget och dess utgångspunkter. En renodling och förenkling av länessystemet är en stor förbättring.

Några remissinstanser, bl. a. *Stockholms kommun*, *HSB:s riksförbund* och *Näringslivets byggnadsdelegation* anser dock att det är svårt att uttala sig om förändringarna i finansieringssystemet då det inte är klart hur förslaget skall finansieras. Vad arbetsgruppen anför är endast att finansieringen skall göras inom bostadssektorn genom omfördelningar. *HSB:s riksförbund* avvisar alla finansieringslösningar som innebär att lånevillkoren i nyproduktionen försämrats.

Lån för gemensamt underhåll, reparationer och energisparåtgärder

Arbetsgruppens förslag att dessa lån skall upptas på den oprioriterade kreditmarknaden, varvid en samordning skall ske inom delegationen för bostadsfinansiering, har endast kritiserats av några remissinstanser. Sålunda anser t. ex. *bostadsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Norrbottens län* att upplåning på den oprioriterade kreditmarknaden medför sämre möjligheter till offentlig kontroll och styrning. *LO* framhåller att man kan notera en ökad privatisering av finansieringen av bygginsatser. De nu gällande temporära underhållslånen finansieras privat på den oprioriterade kreditmarknaden. Nu föreslås i ROT-programmet ett permanentande av detta system. Det är idag svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan ändrad inriktning för samhällets styrmöjligheter. *LO* menar dock att det finns en risk för minskat samhällsinflytande som måste analyseras innan man i alltför stor utsträckning överlåter åt den privata kreditmarknaden att finansiera av samhället initierade och önskade verksamheter.

Byggnadsarbetareförbundet framför liknande synpunkter. *TCO* förordar lån på den prioriterade marknaden då lån på den oprioriterade marknaden medför sämre lånevillkor för vissa låntagare, t. ex. för sådana som inte har goda bankförbindelser och som har låg inkomst.

Säkerhet för lån

Enligt arbetsgruppen bör kommunal borgen i form av enkel borgen accepteras som säkerhet för de föreslagna lånen.

Bankinspektionen anför att såväl Konungariket Sveriges stadshypotekskassa som stadshypoteksföreningar efter en lagändring 1983 har möjlighet att för bebyggelse som har finansierats med stöd av statligt bostadslån i särskilda fall lämna lån mot säkerhet i form av kommunal borgen.

Kommuns borgen måste enligt förslaget kunna godtas även för andra lån än underhållslån, t. ex. för lån avseende energisparåtgärder. Dessa åtgärder kan bestå av förbättring av isolering m. m. i byggnader och är likartade med sådana åtgärder vilkas finansiering genom underhållslån ovanstående lagändring tar sikte på. Eventuellt får begreppet "statligt bostadslån" vidgas så att däri kan innefattas även lån varom här är fråga.

Bankinspektionen anser vidare att säkerhetsfrågorna i betänkandet vidrörs endast ofullständigt. I stort sett erinras bara om vissa säkerhetsbestämmelser. Det synes emellertid framgå att kommunal borgen även skall ges i de fall då den realsäkerhet, som kommunen kan falla tillbaka på, ligger över 85 % av fastighetens värde. Vidare kan fastighetskreditinstitutioner komma att få överta energisparlån för vilka säkerheten ligger ovanför den angivna nivån. *Bankinspektionen* framhåller med anledning härav att en fastighetskreditgivning vars säkerhet helt eller delvis ligger över 85 % av uppskattningsvärdet är utomordentligt riskfylld och kan medföra avsevärda förluster, i första hand för kommunen.

Inspektionen varnar därför för en kreditgivning med säkerheter över 85 % av uppskattningsvärdet. I vart fall bör bostadskreditinstituten inte få ge sådana krediter utan kommunal borgen.

Bl. a. *Riksbanken* anför att ett avgörande problem ligger i att långt ifrån alla lån kan erhålla en säkerhet liggande inom 75 % av fastighetens uppskattningsvärde. Säkerhetsutrymmet kan vara utnyttjat. Flertalet bostadsinstitut äger dock rätt att ge lån upp till 85 % av nämnda värde. För stadshypotekskassan är dock så inte fallet. Detta institut är samtidigt av särskild vikt i sammanhanget, eftersom det i högre grad än andra är involverat i finansieringen av flerbostadshus. För att stadshypotekskassan fullt ut skall kunna medverka i underhållsfinansieringen måste lagen om stadshypotekskassan ändras.

Genom att kreditgivare på bred front kan ge lån inom 85 % av uppskattningsvärdet, anser *Riksbanken* att erforderligt kreditutbud för underhållslångivningen torde kunna säkras utan allmän föreskrift om kommunal garanti. Det kan dock likväl finnas enskilda fall där risken bedöms vara så stor att 85 % av uppskattningsvärdet ger ett för litet lånebelopp för att projektet skall kunna genomföras. I sådana fall bör kommunen ge garanti för den del av lånet som överskrider nämnda 85 %.

Svenska byggnadsarbetareförbundet, Sveriges bostadsföreningars centralförening, Malmö och Göteborgs kommuner framhåller att kommunens bristande benägenhet eller principiella inställning till kommunal borgen kan bli ett hinder för genomförandet av programmet eller är en dålig lösning av säkerhetsproblemet. För stadshypotekens del begränsas den

kommunala borgen till statsbelånade hus enligt nuvarande regler betonas *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa*. Samma remissinstans liksom *Svensk Fastighetskredit* vill ha proprieborgen. Svensk Fastighetskredit förordar dock en statlig lånegaranti.

Bostadsstyrelsen skriver att det bestånd av bostäder som kan bli föremål för lån är i princip yngre än 30 år. En helt övervägande del av detta bestånd har i samband med nybyggnad erhållit paritetsslån eller bostadslån med räntelån (i princip under perioden 1957–1974).

I ett flertal fall har betydande skuldökningar på paritetsslånen ägt rum, varför statsverkets fordran är relativt stor. En liknande utveckling har skett med räntelånen. I fastigheter som belånades mot pantbrev säkerställdes skuldökningen av en inteckning inom 110% av pantvärdet. Säkerheten för räntelån utgjordes vanligen av andrahandspanträtt i sämre liggande pantbrev.

I samband med att ytterligare lån i fastigheten blir aktuella uppkommer fråga om staten bör tillse att dess säkerhet för ursprungligt bostadslån till nybyggnad inklusive ev. skuldökning bör säkerställas före beslut om räntebidrag. Det finns en uppenbar risk för kollision med kreditinstitutens intresse av att få en säkerhet som kan godtas. Styrelsen anser att statsmakternas syn på säkerhetsfrågorna för befintliga lån bör komma till uttryck i riksdagsbeslutet.

Slutligen anför *SABO* att säkerhet för lån inte skall behöva knytas till den aktuella fastigheten.

Konstruktion av räntebidrag m. m.

Arbetsgruppens förslag till konstruktion av räntebidrag till underhålls-, reparations- och energilån syftar främst till att utjämna skillnader i skatteeffekter mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier. Räntebidrag lämnas under hela lånetiden till hälften av räntan upp till en skälig nivå för kommuner, allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar. Egnahemsägare får inga räntebidrag.

För de enskilda fastighetsägarna har arbetsgruppen föreslagit valfrihet i fråga om räntebidrag. Räntebidrag av samma omfattning som till allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar skulle emellertid överkompensera praktiskt taget alla enskilda fastighetsägare. Räntebidraget föreslås för denna kategori ägare bli 2% lägre, dvs. halva godtagbara räntan minus 2% under förutsättning att reparationsavdraget slopas och att årliga värdeminskningsavdrag medges. Alternativt kan fastighetsägaren välja att avstå från räntebidrag och behålla reparationsavdraget.

Fastighetsägareförbundet, *Näringslivets byggnadsdelegation* och *Sveriges Byggmästareförbund* har av principiella skäl avvisat tanken på räntebidrag till underhåll. I *Sveriges villaägareförbunds* remissvar avvisas förslaget om räntebidrag till samtliga ändamål men särskilt till underhåll. *Svensk Fastighetskredit* förordar engångsbidrag framför räntebidrag.

Riksbanken anser att storleken av subventionen i de föreslagna underhållslånen inte har valts med hänsyn till vilket stöd som erfordras för att få till stånd den eftersträlvade underhållsverksamheten. Den har valts av ett sidoordnat skäl. Därest en småhusägare lånar till allt underhåll av sitt hus får han fr. o. m. 1985 – under vissa betingelser – själv bära endast halva räntebördan. Den andra halvan förs via skattesystemet över på andra. Därför bör, resonerar arbetsgruppen, bostadsföretagen bli befriade från halva räntekostnaden genom bidrag från staten.

När risk finns att en eftersträlvad ekonomisk verksamhet inte kommer till stånd statligt stöd förutan, bör stödet självklart få en sådan utformning att verksamheten utförs. Stödet får enligt Riksbankens mening inte utformas med hänsyn till sidoordnade kriterier. Det kan då bli felaktigt avpassat.

Sveriges Bostadsföreningars Centralförening och *Stiftelsen Stockholms Studentbostäder* anser att bostadsföreningar och bostadsaktiebolag resp. studentbostäder måste jämföras med allmännyttiga företag med avseende på rätten till räntebidrag.

Riksskatteverket och *Göteborgs kommun* är bekymrade över administrativa problem som en följd av de privata fastighetsägarnas valfrihet.

Fastighetsägareförbundet anser att problemen med finansiering av det planmässiga underhållet kan lösas genom att höja värdeminskningsavdraget eller på annat sätt. Fastighetsägaren har enligt gällande lagstiftning rätt till årlig avskrivning för värdeminskning för byggnader av trä med 1,75 % och för övriga byggnader med 1,5 %. Bl. a. underhållsfondsutredningen har visat att procentalen bör höjas. Därmed skulle också utrymmet öka för en snabbare amortering av lånen utan att likviditeten ansträngs. Fastighetsägareförbundet föreslår att frågan utreds av bostadskommittén, innan beslut fattas om att införa underhållslån med räntebidrag.

Förbundet är också kritiskt mot det föreslagna värdeminskningsavdraget, som förutsätter ändring i kommunalskattelagen. Förslaget till ändring i kommunalskattelagen finns inte återgivet, vilket är en allvarlig brist i betänkandet. Detta gör det omöjligt att diskutera den tekniska utformningen av konstruktionen med räntebidrag och värdeminskningsavdrag. Det framgår heller inte hur stora värdeminskningsavdragen avses vara. Det syns helt orimligt och ologiskt att begränsa avdragens storlek till de procenttal som gäller för om- och nybyggnad. I konsekvens med åtgärdernas omfattning och varaktighet och de antagna lånens löptid bör värdeminskningsavdragen sättas till 10 % resp. 5 % för 10-åriga och 20-åriga lån.

SABO menar att det är ytterst viktigt att möjligheten till att aktivera för underhåll och reparationer upptagna lån finns. Vetskapen om att räntebidragsunderlaget och upptagna lån i en del fall inte till sin storlek kommer att vara identiska gör att SABO förordar att räntebidragsunderlaget bör ligga till grund för aktiveringen i avvaktan på att en närmare översyn av problemkomplexet sker.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen anser att aktiveringen av underhållsåtgärder strider mot god redovisningssed medan *bostadsstyrelsen* anser att problem uppstår med värdeminskningssavdrag som ej motsvarar byggnadens livslängd.

Förutsättningar för räntebidrag

Beträffande förutsättningar för räntebidrag har arbetsgruppen föreslagit att krav skall ställas på besiktning av fastigheten för att kunna samordna åtgärder för underhåll och energisparande.

Många remissinstanser, såsom *länsbostadsnämnderna i Malmöhus, Göteborgs och Bohus* samt *Norrbottnens län, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa, Svensk Fastighetskredit* och *Göteborgs kommun*, förutsätter att det som villkor inte skall ställas att lån upptas för åtgärderna ifråga. *Bostadsstyrelsen* framhåller att fastighetsägare som disponerar eget kapital inte skall tvingas uppta lån för att komma i åtnjutande av räntebidrag. Det huvudsakliga kravet bör vara att åtgärderna utförts efter kommunens tillstyrkan. Ur administrativ synpunkt erhålls också fördelar om lån inte sätts som villkor för räntebidrag. Systemet för beräkning av räntebidrag blir enkelt och nämnderna slipper arbetet med inhämtande och uppföljning av villkoren för lånen.

Bostadsstyrelsen noterar vidare att en fråga som behöver preciseras är gränsdragningen mellan bostäder och lokaler. De bostadshus som skall vidmakthållas inrymmer inte sällan också lokaler. Det är inte uttalat huruvida räntebidrag också skall lämnas för lokal. Styrelsen förutsätter dock att de utrymmen som idag kan erhålla räntebidrag vid om- och nybyggnad också skall erhålla räntebidrag för underhåll etc. Kostnaderna fördelas därvid i förhållande till fördelningsareorna, eller efter annan grund om det finns särskilda skäl. Det bör ankomma på styrelsen att utforma lämpliga regler härför.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker i princip förslaget om krav på besiktning för att räntebidrag skall erhållas vid underhållslån. Ämbetet vill dock framhålla vikten av att dessa besiktnings utförs av personer med ingående kunskaper om äldre byggnader och med förmåga att göra allsidiga bedömningar. Besiktningsmän med tillräcklig kompetens för dessa besiktnings finns f. n. inte i det stora flertalet kommuner. Ett införande av krav på besiktningsmän redan fr. o. m. 1984 kan därför beräknas medföra stora problem. Detta bör beaktas i den pågående utredningen om besiktningsverksamheten.

Beträffande samordning av olika åtgärder så delar *SABO* den uppfattningen under förutsättning att skäligheten för samordning ständigt prövas. Detta mot bakgrund av att åtskilliga energisparåtgärder med fördel kan och bör utföras snarast och har karaktären av normala underhållsåtgärder. Det är väsentligt att enklare energisparåtgärder betraktas som ett viktigt inslag i fastigheternas underhåll och därmed lånefinansieras.

Bostadsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande komplettering. De större fastighetsägarna upprättar redan idag planer för hur underhåll och energisparåtgärder skall utföras. Styrelsen anser att det bör ankomma på kommunen att som ett led i yttrande över låneansökan godkänna sådana underhållsplaner och åtgärdsprioriteringar. Har förmedlingsorganet inte egen kompetens förutsätter styrelsen att förmedlingsorganet på lämpligt sätt, t. ex. genom anlitande av byggnadsnämnden, skaffar sig sakkunskap. Styrelsen avser att i samråd med planverket utarbeta exempel på besiktningens protokoll och grunder för utvärdering. Det är vidare enligt styrelsen av stor vikt att kommunernas verksamhet blir praktiskt serviceinriktad så att nödvändigt underhåll etc. inte hindras. För de fastighetsägare som inte får räntebidrag till underhållsåtgärder etc. men ändå vill erhålla energibidrag bör detta kunna villkoras av kommunen så att nödvändiga underhållsåtgärder först vidtas.

Planverket föreslår att samarbetet mellan byggnadsnämnderna och förmedlingsorganen förstärks. Bl. a. bör besiktningar och handlingar för byggnadslov resp. bostadslån vid ombyggnad samordnas. Vidare bör byggnadsnämnden kunna anlitas vid utvärdering av besiktningar för underhållslån, energilån o. d.

Stockholms kommun framhåller att för bostadslån kan villkor ställas, t. ex. avseende kommunal förmedlingsrätt enligt 64 § bostadsfinansieringsförordningen. Huruvida också underhållslånen kan förenas med möjlighet att ställa sådana villkor bör övervägas. En annan fråga är huruvida t. ex. markvillkoret bör kunna medföra att underhållslån kan vägras, t. ex. vid för höga köpeskillningar eller om lån kan vägras med stöd av kommunal plan m. m.

Bostadskommittén är dock tveksam till att bygga upp en ny självständig och avgiftsfinansierad besiktningens verksamhet inom kommunerna. *Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län* anser att kostnaderna för besiktningen bör ingå i kostnadsschablonen för lån.

Användning av kostnadsschabloner

Enligt arbetsgruppen bör räntebidragsunderlagets storlek beräknas med hjälp av kostnadsschabloner och utgå med 100 % av desamma till samtliga.

Bl. a. *bostadsstyrelsen* och *SABO* är positiva till att kostnadsschabloner används. *Göteborgs kommun* framhåller dock att användningen av schabloner förutsätter att bostadsstyrelsen har god kunskap om de verkliga kostnaderna och att styrelsen har ett system för löpande kostnadsuppföljning.

Riksantikvarieämbetet anför att vid underhållsarbeten på kulturhistoriskt värdefulla byggnader uppstår i vissa fall överkostnader på grund av byggnadens utformning, fasadutsmäckningar, speciella byggnadsmaterial eller dylikt. Dessa antikvariska merkostnader kan vid ombyggnad täckas in via förhöjt låneunderlag eller i vissa fall tilläggs lån. Ämbetet förutsätter

att ett finansieringssystem för periodiskt underhåll kommer att medge samma möjligheter att finansiera överkostnader.

Räntebidragets storlek

Räntebidragets storlek skall enligt arbetsgruppen vara beroende av gällande ränteläge. Den garanterade räntan fastställs i december varje år för nästkommande år. Räntebidraget bör beräknas schablonmässigt efter en räntesats som motsvarar diskontot plus tre procentenheter, varvid de bidragsberättigade åtgärderna vid beräkningen av bidraget antas vara finansierade med 10- eller 20-åriga lån beroende på åtgärdernas varaktighet.

Flera remissinstanser, såsom *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa*, *Spintab*, *Hyresgästernas riksförbund* och *SABO*, framhåller att räntebidrag bör beräknas med utgångspunkt i den verkliga räntan för motsvarande lån och inte en ränteschablon.

Riksbanken anser dock att konstruktionen med en vald och inte en faktisk ränta som utgångspunkt för bidragsberäkning har fördelar genom att det låntagande företaget inte blir beroende av särskilda institut.

Hyresgästernas riksförbund kan förstå att det kan vara rationellt att utgå från en schablonberäknad ränta men anser dock att räntebidragsberäkningen åtminstone för de allmännyttiga bostadsföretagen skall utgå från den faktiska räntekostnaden.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa framhåller att stadsförnyelsegruppen inte närmare har angivit vilken amorteringstakt den tänkt sig på underhållslånen. Med den konstruktion som utredningen föreslagit för subvention av underhållsåtgärderna blir amorteringstakten avgörande för subventionsgraden. Enligt kassastyrelsens uppfattning ligger det närmast till hands att tillämpa en rak amorteringsplan, dvs. 10% resp. 5% av det godkända lånebeloppet amorteras varje år för 10- resp. 20-årslånen. Amorteringstakten bör nämligen ansluta nära till den reala värdeminskningen på underhållsarbetet.

Det är önskvärt, om de föreslagna subventionerna skall ge tillräcklig stimulanseffekt på underhållsinvesteringarna, att låntagarna så långt som möjligt garanteras en viss subvention anser kassastyrelsen vidare. Därför bör inte myndigheten i efterhand kunna ändra räntebidragsvillkoren eller amorteringsplanerna. Någon absolut garanti för att inte en kommande riksdag vidtar sådana ändringar med t.ex. statsfinansiella motiveringar kan dock inte ges. Osäkerheten om de utlovade subventionerna faktiskt kommer att utgå under de 10 resp. 20 kommande åren kan därför av fastighetsägarna komma att bedömas vara relativt stor. För att få den stimulanseffekt som är nödvändig för att uppnå de fastställda målen kan i så fall krävas att subventionerna görs förhållandevis stora för att kompensera för denna osäkerhet.

Stadshypotekskassan anför vidare att en alternativ stimulansmodell som borde kunna övervägas vore att lämna investeringsbidrag i stället och

sedan låta fastighetsägarna själva låna på marknaden i den utsträckning som de anser sig behöva. Det går lätt att schablonmässigt räkna fram nuvärdet av den tänkta subventionsformen.

Det tidigare resonemanget om räntesubventionens beräkning leder också in på frågan om bindningstiden av räntan på de underhållslån som bostadsinstituten skulle lämna enligt stadshypotekskassan. Om räntesubventionen fastställs årligen men räntebindningstiden är 2,5 eller 5 år så kan låntagarens faktiska ränta komma att avvika relativt mycket från den rådande räntenivån från vilken staten skulle utgå vid fastställande av räntesubventionen. Långa räntebindningsperioder innebär en ökad osäkerhet hos låntagarna om vilken faktisk andel av räntekostnader som kommer att subventioneras. Detta problem skulle minska i betydelse om bostadsinstituten kunde tillämpa kortare räntebindningstider än de som riksbanken idag medger.

Bostadsstyrelsen vill ändra bidragsprofilen så att ett större bidrag utgår i början av lånets löptid och sedan trappas av.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen framhåller att det behöver klarläggas om upptagande av underhållslån medför befrielse från hyreshusavgift. Om det inte är avsikten förstärks motivet att avvakta den tidpunkt då ombyggnadslån kan erhållas.

Några remissinstanser framhåller att den föreslagna räntebidragskonstruktionen medför försämring på energisidan. *Rikshyggan* anser att förslaget innebär ökade räntesubventioner för lån till underhåll och reparationer, medan räntesubventionerna för energilån, sophanteringslån, radonlån och lån till ändrad lägenhetssammansättning minskas avsevärt om åtgärderna i fråga inte ingår i en ombyggnad.

Statens råd för byggnadsforskning anför att värmepumpsmarknadens nuvarande energilån i många fall ligger på gränsen till lönsamhet och inte får försämrats i de nya förslagen. Marknaden för värmepumpar är under stark uppbyggnad som måste vara fri från ändringar och störningar hos tillverkare och installatörer för att uppnå serieeffekternas fördelar med lägre priser på produkter och installationer. Rådet avstyrker därför på det bestämdaste att nuvarande låneformer för värmepumpsinstallationer ändras eller försämrats.

Rikshyggan anser att den garanterade räntan bör beräknas för de här uppräknade åtgärderna på samma sätt som för om- och nybyggnad. Dessa räntesubventioner skulle därmed inte vara så beroende av om åtgärderna i fråga utförs i samband med ombyggnad eller inte. Att försämrings villkoren för lån till ombyggnad av visst slag för att därigenom uppnå den önskade samordningen kan inte gagna målsättningen att öka ombyggnadsverksamheten.

Bl. a. *Målarvärdens riksförening* och *SHIO-Familjeföretagen* vill ha rätt till avdrag vid inkomsttaxeringen för reparationskostnader för småhus och den senare även för bostadsrätter.

Administration av räntebidrag m. m.

Beträffande administrationen av räntebidragen anser arbetsgruppen att den bör göras så enkel som möjligt. Som tidigare nämnts skall bidragsgivningen bygga på kostnadsschabloner. Ansökan om räntebidrag bör göras en gång per år och avse fastighetsägarens samlade bestånd i en kommun. Ansökan bör göras innan åtgärderna vidtas. Besiktning av fastigheten skall göras för att uppnå samordning mellan olika underhållsåtgärder och med skäliga energisparåtgärder. Kostnaden bör ingå i bidragsunderlaget. De kommuner som nu beslutar om energilån bör också få besluta om nu aktuella räntebidrag. Den bidragssökandes revisorer eller förmedlingsorganet i kommunen bör i efterhand intyga att åtgärderna har genomförts.

Bostadsstyrelsen avstyrker förslaget att ansökan om räntebidrag skall inlämnas vid ett tillfälle per år och avse fastighetsägarens samlade bestånd i en kommun. Beslut om räntebidrag liksom det utbetalade bidraget måste registreras på varje fastighet, på ett sådant sätt att det i efterhand går att konstatera till vilka åtgärder i resp. byggnad som bidrag beviljats. Detta är nödvändigt för att bl. a. förhindra att bidrag lämnas mer än en gång till samma åtgärd och för att möjliggöra redovisning av räntebidragsförhållanden vid överlåtelse av fastighet.

Ur fastighetsägarens synvinkel är det en klar nackdel att inte få lämna in ansökan om räntebidrag mer än en gång per år när redovisningen av åtgärderna ändå måste preciseras med avseende på åtgärd, hus och fastighet. Någon jämförelse med handläggningen av de nuvarande s. k. underhållslånen, där endast uppgift om totala areor för aktuella årgångar av hus behöver redovisas, kan därför inte göras. För stora fastighetsägare kan det uppstå svårigheter att bedöma det samlade behovet av underhållsåtgärder för hela fastighetsbeståndet en gång per år. Detta kan också leda till onödiga förskjutningar av angelägna eller akuta åtgärder och till förseningar av räntebidragen. Långsiktig planering av fastighetsunderhållet kan främjas på annat sätt, t. ex. genom utformningen av besiktnings- och åtgärdsplaner och kommunernas granskning av dessa i samband med yttrandet över räntebidragsansökan.

För kommuner och länsbostadsnämnder skulle en koncentration av ansökningstillfällena kunna leda till besvärande belastningstoppar vissa tider.

En rekommendation om att ansökningarna bör avse åtgärder i hela kvarter eller områden i samma ägares hand bör dock utfärdas. Det bör också föreskrivas att ansökan om räntebidrag till åtgärder i en viss fastighet inte får göras oftare än en gång om året anser *bostadsstyrelsen* avslutningsvis.

Även andra remissinstanser, såsom *Göteborgs kommun* och *SABO*, anser att begränsningen till ett ansökningstillfälle per år inte är bra.

Arbetsgruppens förslag om att ansökan om räntebidrag bör göras innan åtgärderna vidtas avstyrker *bostadsstyrelsen* men, anser dock att kom-

munen skall ha tillstyrkt ansökan innan åtgärden vidtas. Ett skäl härför är att förmedlingsorganet bör kunna konstatera att åtgärden inte redan tidigare är vidtagen och att kravet på samordning av åtgärder bör framföras innan de vidtas. Det viktiga är att rätta åtgärder blir vidtagna på rätt sätt. Vid eventuell rambegränsning uppstår dock vissa problem. T. ex. uppstår risk för att när ytterligare medel släpps av ramen detta enbart medför att stöd lämnas till redan utförda åtgärder. Finns risk för knapp medelstilldelning kan det av sysselsättningsstimulerande skäl finnas anledning att ompröva om inte påbörjandet skall knytas till beslutstillfället.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Spintab vill att räntebidragen skall utbetalas direkt till långivaren.

Dessutom anser *länsbostadsnämnderna i Östergötlands och Norrbottens län* att förmedlingsorganet och inte någon revisor skall utfärda intyg om genomförda åtgärder före utbetalning.

Energibidrag m. m.

Arbetsgruppens förslag beträffande energibidrag innebär dels att de bidrag som f. n. lämnas till 15 % av den godkända kostnaden för förbättring av isolering i bjälklag och ytterväggar samt byten och komplettering till treglasfönster bör permanentas. Dels bör energibidrag lämnas med ett visst belopp t. ex. per lägenhet eller m² och kunna avse samtliga upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier. Regeringen bör få fastställa såväl ändamål som belopp. Ramen för energibidrag föreslås vara 120 milj. kr. för budgetåren 1984/85 – 1986/87.

Beslut om bidrag till hyres- och bostadsrättshus bör fattas av länsbostadsnämnden och till äganderättssmåhus av kommunens förmedlingsorgan. Bidraget utbetalas när bidragssökandes revisor eller förmedlingsorganet har intygat att åtgärden har genomförts.

Lån till energisparande på den oprioriterade kreditmarknaden förutsätter att kommunerna, genom kommunal borgen eller på annat sätt, medverkar till att trygga ett fortsatt energisparande. Kommunal borgen bör kunna lämnas som enkel borgen. Energibidrag bör inte lämnas i kommuner som generellt motsätter sig att ställa kommunal borgen för lån till energisparåtgärder.

Bostadsstyrelsen anför att för de yngre flerbostadshusens del innebär arbetsgruppens förslag till nya räntebidragsregler ett starkt minskat incitament till energisparåtgärder. Styrelsen föreslår därför en annan utformning av räntebidragen med större stimulans de första åren och förutsätter dessutom att energibidragen differentieras och reglerna för tilläggs lån utformas så att effekterna av de minskade räntebidragen till dessa fastigheter i möjligaste mån reduceras. För småhusägarna kan vissa problem uppstå vid övergång till upplåning på den oprioriterade kreditmarknaden till energisparåtgärder.

Riksbyggen är kritisk till det skisserade stödet och säger att ROT-pro-

grammet förordar en stegrad takt i energisparprogrammet. Om detta uppnås är i och för sig tvivelaktigt med hänsyn dels till den indirekta försämring av stödet till energisparåtgärder som en samordning av låneformerna leder till, dels till det faktum att en ombyggnad av de aktuella årgångarna ger en mycket liten energispareffekt i jämförelse med en ombyggnad av 50- och 60-talshusen. Om förslagen i promemorian mot förmodan skulle leda till en sådan stegrad takt är det ganska långsökt att söka finansiering genom försämring av stödet till bostadsförsörjningen.

Svenska byggnadsarbetareförbundet och *HSB:s riksförbund* anser att ramen för energisparandet är otillräcklig.

Flera remissinstanser, bl. a. *bostadsstyrelsen*, är kritiska till förslaget att kommunerna skall besluta om energibidragen, medan *Göteborgs kommun* yttrat sig positivt om förslaget.

Beträffande kommunal borgen anser *länsbostadsnämnden i Östergötlands län* att kravet på kommunal borgen bör avse alla låntagarkategorier.

Bostadslån till ombyggnad

Arbetsgruppen föreslår med hänsyn till de föreslagna finansieringsmöjligheterna för underhåll, energisparåtgärder och reparationer att bostadslån till ombyggnad i fortsättningen endast skall lämnas för bostäder som är äldre än 30 år. Från 30-årsregeln bör undantag göras för ombyggnad av hus och lägenheter som inte uppfyller LGS, för ombyggnad av bostäder till lokaler, för tillbyggnad av småhus i vissa fall och för installation av hissar.

Kravet på att ombyggnaden skall medföra en väsentlig ökning av bostadsvärdet bör tillämpas mer generöst än tidigare. Ombyggnadslån bör därmed omfatta åtgärder såsom ändrad lägenhetsfördelning, gårdssanering, installation av hissar m. m. Lån bör även kunna lämnas för grundförstärkning även utan samband med andra ombyggnadsåtgärder.

Lån till ändrad lägenhetssammansättning i hus som är yngre än 30 år bör i fortsättningen finansieras som underhållsåtgärder m. m.

Miljölån utan räntebidrag bör avvecklas.

Beträffande ingångsvärdebelåningen föreslår arbetsgruppen att den sänks från maximalt 40 % till maximalt 25 % av ombyggnadskostnaden. Vidare bör ingångsvärdebelåningen begränsas till ett belopp som högst motsvarar köpeskillingen. Lån och räntebidrag till ingångsvärdet bör kunna lämnas även för småhus som upplåts med hyresrätt eller bostadsrätt.

Flera remissinstanser, bl. a. *bostadsstyrelsen*, *SABO* och *Spintab*, är positiva till grundkonstruktionen för ombyggnadslån. *SABO* framhåller dock att det bör vara möjligt att göra undantag från 30-årsregeln inte bara för hus som inte uppfyller LGS, för tillbyggnad av småhus m. m., utan också då det av olika skäl är nödvändigt att mer omfattande ombyggnadsåtgärder genomförs vid ett samlat tillfälle. Det kan t. ex. bli nödvändigt på grund av byggnadstekniska brister, särskilda sociala hänsyn eller därför att fastigheten ingår i ett förnyelseområde med bebyggelse av varierande

ålder. I ett förnyelsearbete som inte bara omfattar enstaka hus utan omfattar hela kvarter eller stadsdelar, är det särskilt väsentligt att finansieringsreglerna ger en viss flexibilitet.

HISB:s riksförbund anför att den föreslagna ändringen att ombyggnadslån med vissa undantag skall ges till fastigheter som är äldre än 30 år synes vara alltför begränsande. De uppräknade undantagen täcker inte alla angelägna behov som t. ex. ombyggnad av kategoribostäder och vissa vindsinredningar till bostäder.

LO anser att i ett avseende måste regler och villkor för statligt stöd förbättras, nämligen för förnyelse av oattraktiva och förslummade 50- och 60-talsområden med låg boendestatus. Enligt ROT-programmet ska ombyggnadslånen i princip inte kunna utgå till hus som är yngre än 30 år, vilket alltså skulle utesluta dessa relativt nya, men ändå klart renoveringsmogna områden. Alternativet tycks i många fall vara rivning, vilket måste anses helt oacceptabelt. *LO* vill därför förorda att också yngre fastigheter och bostadsområden omfattas av de nya lånebestämmelserna. Ett annat alternativ som bör övervägas är att finansiera dessa extrema åtgärder som om det var fråga om nyproduktion.

Även *Rikshygen* anser att det är viktigt att ett långsiktigt program för ombyggnadsverksamheten också riktar sig mot 50- och 60-talets produktion och inkluderar miljöförbättringar i större skala.

Länsbostadsnämnden i Malmöhus län befärar att fastighetsägare skjuter upp ombyggnad om fastigheten är nära 30 år medan *länsbostadsnämnden i Norrbottens län* anser att det inte är rimligt att allt löpande underhåll kan belånas för hus som är äldre än 30 år.

Länsbostadsnämnden i Norrbottens län vill erinra om de tankegångar beträffande komplettering av befintlig bostadsbebyggelse som framförts av bl. a. stadsförnyelsekommittén. Om kompletteringen t. ex. görs i form av tillbyggnad av ytterligare en bostadsvåning måste åtgärden klassas som ombyggnad. Med de föreslagna reglerna skulle tillbyggnaden inte kunna belånas med ombyggnadslån om huset är yngre än 30 år. Vid tillbyggnad av flerbostadshus – oavsett om tillbyggnaden görs horisontellt eller vertikalt – kan det vidare vara fastighetsekonomiskt rimligt att samtidigt vidta vissa åtgärder i den befintliga huskroppen – åtgärder som kanske normalt skulle ha vidtagits först när huset är äldre än 30 år. De undantag från 30- årsgränsen som utredningen föreslår bör därför kompletteras med tillbyggnad av flerbostadshus. Lån bör därvid kunna utgå även till åtgärder i befintlig byggnad.

Stockholms Kooperativa Bostadsförening anser att det är väsentligt att villkoren för begränsad ombyggnad inte försämrats medan *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* anser att stimulanseffekterna för ombyggnad är otillräckliga varför lånereglerna bör ses över.

Sveriges villaägareförbund motsätter sig att lån och räntebidrag till ingångsvärdet skall kunna lämnas även till småhus som upplåts med hyres-

rätt eller bostadsrätt. Dessa dispositionsformer är redan nu kraftigt gynnade framför äganderätt av småhus, vilket lett till en ur bostadspolitisk synpunkt helt omotiverad övergång från äganderätt till bostadsrätt och hyresrätt. Att nu ytterligare öka rådande orättvisor kan inte godtas.

Beträffande tolkningen av "väsentlig ökning av bostadsvärdet" i samband med ombyggnad anser *bostadsstyrelsen* att genom den föreslagna ändringen mister begreppet väsentlig ökning av bostadsvärdet mycket av sin innebörd. Dessutom skulle den föreslagna generösare tillämpningen kunna medföra att allt underhåll kommer att ingå i låne- och räntebidragsunderlaget för ombyggnaden utan att fastigheten blir godtagbar ur samhällets synpunkt. Bostadsstyrelsen anser därför att som en förutsättning för ombyggnadslån bör gälla att fastigheten efter ombyggnad erhåller "långsiktigt godtagbara egenskaper". Styrelsen föreslår därför att ombyggnadslån skall förbehållas fastigheter där en genomgripande ombyggnad inte inträffat senare än 30 år före beslut om lån, under förutsättning att fastigheten genom ombyggnaden uppnår långsiktigt godtagbara egenskaper.

De undantag från 30-årsgränsen som föreslås ansluter sig styrelsen till, förutsatt att fastigheten genom åtgärden blir långsiktigt godtagbar. Denna lösning utesluter inte etappvis ombyggnad men motverkar onödiga tröskel-effekter. Etappen i sin helhet måste dock vara långsiktigt godtagbar. Avgörande om fastigheten genom ombyggnaden uppnår långsiktigt godtagbara egenskaper bör i princip ankomma på kommunen att bedöma.

I fråga om bostäder som byggs om till lokaler vill styrelsen erinra om att förordningen (1982: 1272) om statligt lånestöd m. m. till särskilda åtgärder i bostadsområden med outhyrda lägenheter i flera avseenden inte längre blir tillämplig. Vid lån till tillbyggnad av småhus kan kravet på långsiktigt godtagbara egenskaper innebära en viss skärpning av nuvarande regler, om kravet skall ställas på att hela huset blir godtagbart efter tillbyggnaden. För småhus yngre än 30 år anser inte styrelsen det finns skäl att ställa krav utöver själva tillbyggnaden. Någon ytterligare begränsning av möjligheterna att lämna bostadslån för tillbyggnad utöver den areabegränsning som gäller vid nybyggnad anser styrelsen inte erforderlig.

Beträffande lån för sophantering framhåller *HSB:s riksförbund* att en kvalitativt god sophantering rör såväl boendemiljön som arbetsmiljön för renhållningsarbetarna. Arbetsgruppen har nu föreslagit att villkoren för sophanteringslån ändras så att ombyggnadslån inte längre skall utgå. I stället bör enligt arbetsgruppen de villkor som föreslagits för underhållslån gälla också för sophanteringslån. HSB kan inte tillstyrka en så kraftig försämring av lånevillkoren för den angelägna uppgiften att i förekommande fall förbättra en undermålig sophantering. Risken är uppenbar att ombyggnaderna av soprum m. m. minskar och i vissa fall helt uteblir. De nuvarande lånevillkoren för förbättrad sophantering bör därför kvarstå.

Även *Stockholms Kooperativa Bostadsförening* har uttalat sig mot försämringen av lånevillkoren för soprum.

Bostadsstyrelsen anser att effekten av begränsningen av ingångsvärdet till köpeskillingen är svår att bedöma. Exempelvis kan det leda till att köpeskillingens storlek bestäms med utgångspunkt från gällande tomt- och grundberedningsbelopp i stället för med utgångspunkt ifrån i vilket skick fastigheten är. Vidare kan det uppstå problem att bestämma ingångsvärdet när fastigheten erhållits genom byte. Slutligen finns inte denna begränsning vid nybyggnad. Styrelsen avstyrker därför detta förslag.

Länsbostadsnämnden i Malmöhus län har ingen erinran mot de föreslagna reglerna för ingångsvärdebelåningen. Nämnden vill endast påpeka att regeln om maximering till erlagd köpeskillning måste kompletteras med en bestämmelse om hur gammalt ett köp skall vara för att beaktas. I annat fall kan fastighetsägare, som innehaft en fastighet under längre tid, utan rimlig anledning komma i ett sämre läge belåningsmässigt än den som nyligen förvärvat sin fastighet.

Flera remissinstanser, bl. a. *bostadsstyrelsen*, *Göteborgs* och *Stockholms kommuner*, tillstyrker begränsningen av ingångsvärdebelåningen till 25 %.

Riksbyggen anser att det är helt klart att ingångsvärdebelåningen påverkar fastighetspriserna. Frågan är ändå om det verkligen föreligger någon överkompensation. Riksbyggen är tveksam till denna försäkring av lånevillkoren för relativt begränsade ombyggnader, då det är svårt att överblicka konsekvenserna. En del av incitamentet för att utföra ombyggnader som väsentligt ökar bostadsvärdet försvinner samtidigt som det borde ligga i samhällets intresse att få till stånd sådana ombyggnader även om de är av begränsad omfattning.

Riksbyggen framhåller vidare att enligt gällande regler erhålls ingångsvärdebelåning endast under förutsättning bl. a. att ansökan om lån görs inom fem år från köpet. I annat fall lämnas räntebidrag men inte lån för motsvarande belopp. I detta avseende föreslås ingen ändring. Konsekvensen av gällande regler är att den som köper en fastighet och därefter bygger om inom fem år i allmänhet får en betydligt förmånligare finansiering än den som ägt samma fastighet i mer än fem år. Överlåtelsen i sig ökar alltså fastighetens värde. Det vore därför till fördel om ingångsvärdebelåningen gjordes oberoende av tiden för innehavet av fastigheten.

Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län har också vissa invändningar mot ingångsvärdebelåningen och anför att sedan några år tillbaka får ingångsvärdet tas in i den nya lånebilden vid ombyggnad. En av begränsningarna är att ingångsvärdet får motsvara högst summan av de belopp för tomt- och grundberedningskostnader samt lägestillägg som skulle ha gällt för en motsvarande nybyggnad. Denna begränsningsregel föreslås vara kvar och länsbostadsnämnden har i princip inget att invända mot detta.

Däremot har länsbostadsnämnden allvarliga invändningar mot att lägestillägget är och föreslås förbli räntebidragsberättigat. Lägestillägget har

alltid avsetts avspeglar att fastigheterna inom ett visst avgränsat centralt område — på grund av sitt läge i förhållande till mera perifert belägna fastigheter — är mera attraktiva och att detta kommer till uttryck i en större hyresbetalningsvillighet. Denna ursprungliga uppfattning fungerar inte när lägestillägget får räntesubventionerade lån. Enligt länsbostadsnämndens erfarenhet har räntebidrag på belopp för lägestillägg medverkat till ett uppdrivande av fastighetspriserna eftersom avkastningsvärdet och förväntningsvärdet stiger när man kan påräkna lägre kapitalkostnader ju mera centralt en fastighet är belägen. Länsbostadsnämnden föreslår att räntebidrag inte skall utgå på den del av lån som motsvarar belopp för lägestillägg. Den enklaste lösningen är att lägestillägget flyttas från låneunderlaget till pantvärdet. Länsbostadsnämndens uppfattning gäller även beträffande nybyggnadsprojekt.

HSB:s riksförbund kan inte tillstyrka en sänkning av ingångsvärdebeläningen vid i övrigt oförändrade lånevillkor för ombyggnad. Vidare anser HSB:s riksförbund att vägande skäl saknas för att beläningen begränsas till ett belopp som högst motsvarar köpeskillingen.

Finansiering av arbete som inte kan förräntas i sin helhet

Arbetsgruppens förslag innebär följande.

Den del av kostnaden för åtgärden som kan förräntas på konventionella villkor finansieras på sedvanligt sätt. Utförs åtgärden med stöd av bostadslån i anslutning till andra låneberättigade ombyggnadsåtgärder och ryms inte den sammanlagda godkända kostnaden inom fastighetens beräknade nybyggnadslåneunderlag, bör detta låneunderlag få överskridas i den mån fastigheten beräknas kunna bära en högre lånekostnad. Vid beräkningen bör hänsyn tas även till värdet av låntagarens ränteavdrag m.m. vid inkomstbeskattningen.

Vad som går att förränta avgörs i det fall att åtgärden utförs i anslutning till vanliga ombyggnadsåtgärder med ledning av fastighetens beräknade avkastning efter ombyggnaden. I övriga fall avgörs frågan med ledning av en jämförelse mellan å ena sidan kostnaderna för lånet och övriga lån i fastigheten och å andra sidan en beräknad lånekostnad för likvärdiga bostadslägenheter på orten, vilka upplåts med hyresrätt. I fråga om lån till nya energikällor bör avkastningen som hittills inskränkas till att avse kostnaden för åtgärden relaterad till den minskade energikostnaden.

Den del av kostnaden för åtgärden som inte går att förränta bör finansieras med lån, som inledningsvis i sin helhet är räntefritt och stående (tilläggs lån).

Löptiden för tilläggslånet bör vara densamma som för grundlånet. I fall när hela kostnaden för åtgärden måste finansieras med tilläggs lån bör löptiden bestämmas med hänsyn till åtgärdens beräknade livslängd.

Behovet av fortsatt ränte- och amorteringsfrihet bör omprövas vart femte år under lånets löptid. Den del av tilläggslånet som vid omprövning-

en befinns kunna förräntas görs räntebärande och amorteringspliktig. Ränte- och amorteringsvillkoren bör därvid bestämmas så att låntagaren får samma utgift som om lånet i motsvarande del hade varit ett räntebärande amorteringslån från dagen för utbetalningen. Det innebär att ränta och amortering på den del av lånet som kan förräntas bör betalas i form av en annuitet beräknad efter samma räntesats och löptid som för ett grundlån. De amorteringsbelopp i den årliga annuiteten, som betalningsmässigt hänförs sig till tid under vilken tilläggslånet har stått ute ränte- och amorteringsfritt, bör efterskänkas.

Den del av ett tilläggslån som vid lånetidens slut alltså utestår ränte- och amorteringsfritt bör skrivas av. Undantagsvis, om det är uppenbart att tilläggslånet inte kommer att kunna förräntas under dess löptid, bör lånet kunna avskrivas tidigare.

Behovet av fortsatt ränte- och amorteringsfrihet bör omprövas även då fastigheten övergår till ny ägare. Om köpeskillingen överstiger summan av tilläggslån och kvarstående skuld på sådana lån mot säkerhet i fastigheten som har upptagits för fastighetens behov, bör tilläggslånet anses kunna förräntas i motsvarande del. Detsamma bör gälla då fastighetens ägare har tagit upp nya lån mot säkerhet i fastigheten med sämre förmånsrätt än säkerheten för tilläggslånet.

Tilläggslån skall kunna ges för åtgärder i samband med:

byggskador (röta, mögel, fukt, korrosion),

ändrad lägenhetssammansättning i fastigheter med tomma lägenheter,

grundförstärkning i kulturhistorisk miljö,

radon,

lokala energikällor,

ombyggnad av kulturhus.

Lån bör lämnas även om åtgärden omfattas av ett garanti- eller försäkringsåtagande, om sökanden förbinder sig att vidta åtgärder för att få ersättningsfrågan prövad och att återbetala lånet helt eller delvis om och när ersättning betalas ut.

Lån lämnas inte med högre belopp än vad som, tillsammans med övriga lån i fastigheten, ryms inom ett med utgångspunkt i fastighetens beräknade nybyggnadspantvärde bestämt belåningsvärde.

Staten handhar långivningen och den finansieras över statsbudgeten. Långivningen liksom varje åtgärdstyp rambegränsas.

De flesta remissinstanser, bl. a. *bostadsstyrelsen*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Svenska riksbyggen* och *Stockholms kommun*, tillstyrker tilläggslånets utformning i stort.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker också förslaget men anför att beträffande tilläggslån för grundförstärkning av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus eller bostadshus som ingår i en kulturhistoriskt värdefull miljö måste en noggrann uppföljning av hur lånen utnyttjas dock ske och studier av den totala omfattningen av grundförstärkningsbehoven genomföras för

att få en realistisk bedömning av anslagsbehoven. Ämbetet förutsätter att tilläggsån för grundförstärkningar och tilläggsån för ombyggnader av kulturhistoriskt värdefulla byggnader ges separata ramar.

I systemet med bostadsån och tilläggsån för ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse är långivningen maximerad till 200% av fastighetens nybyggnadsunderlag. Ämbetet förutsätter att detta maxibelopp inte sänks.

Beträffande tillstyrkanderamen för dessa tilläggsån vill ämbetet föreslå att nuvarande koppling mellan förhöjda låneunderlag för ombyggnadsån och tilläggsån slopas. Enligt ämbetets mening bör det förhöjda låneunderlaget för bostadslånet inrymmas i de totala ramarna för bostadslångivningen. En sådan förändring skulle medföra en avsevärd förenkling av lånehandlingen för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Tilläggsån kan idag utgå enbart till ombyggnad av bostadshus som är förklarade för byggnadsminnen enligt 1960 års lag eller av sådan beskaffenhet att de kan förklaras för byggnadsminnen (SFS 1974: 255). Enligt riksantikvarieämbetets mening borde tilläggsån även utgå till bostadshus som utan att vara av byggnadsminnesklass är av väsentlig betydelse för miljöer vilkas bevarande är ett riksintresse för kulturminnesvärden i likhet med vad som gäller enligt förordningen för statsbidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Riksantikvarieämbetets syn på tillstyrkanderam delas av *bostadsstyrelsen*.

En utvidgning av tillämpningsområdet föreslås av *Byggnadsarbetareförbundet* som anser att många av de områden som enligt förbundets mening är i behov av en omfattande "rehabilitering" för att åter kunna fungera inte uppfyller de olika kriterier som krävs för tilläggsån. Förbundet anser därför att det i propositionen bör föras in en regel som gör det möjligt att genomföra genomgripande stadsdelsrenoveringar med tilläggsån utan avseende till om dessa i övrigt uppfyller de kriterier som annars är nödvändiga. Ett annat alternativ som bör övervägas är att finansiera dessa extrema åtgärder som om det var fråga om nyproduktion eftersom produktionskostnadsbelåning inte gäller vid ombyggnad.

Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län pekar på risken av att ombyggnadskostnaderna pressas upp för att man skall få tillgång till tilläggsån.

Sveriges villaägareförbund och *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* framhåller den stora osäkerhet som tilläggsån medför för låntagare då lånevillkoren omprövas vart femte år.

Bostadsstyrelsen ansluter sig till föreslagna regler för omprövning av tilläggsån med följande komplettering. Det grundläggande villkoret för tilläggsån bör vara att det efter fem år skall följa grundlånets ränte- och amorteringsvillkor. Föreligger särskilda skäl bör ytterligare ränte- och amorteringsfrihet kunna beviljas efter särskild framställning från lånta-

garen. Ur administrativ synpunkt är det dessutom en fördel om avskrivning sker vid varje aviseringsstillfälle enligt amorteringsplan. Styrelsen förutsätter därvid att efterskönt belopp till fastighetsägare med konventionell taxering inte är skattepliktig inkomst och att det därför inte föreligger någon skyldighet för länsbostadsnämnderna att rapportera till skattemyndigheten.

Länsbostadsnämnden i Norrbottens län är tveksam till de avskrivningsregler som arbetsgruppen föreslår då man anser att det inte finns någon anledning att göra några avskrivningar av tillägglånet i samband med de omprövningar av lånevillkoren som föreslås ske vart femte år. Frågan om avskrivning av tillägglånet eller delar av detta bör i stället behandlas i anslutning till att grundlånet slutamorteras eller skulle ha slutamorterats. Om avkastningen från fastigheten vid denna tidpunkt medger amortering bör avskrivning av tillägglånet inte medges enligt nämnden.

Finansiering av vissa tillgänglighetsskapande åtgärder

Arbetsgruppens förslag till finansiering av tillgänglighetsskapande åtgärder är av kortsiktig karaktär i avvaktan på bostadskommitténs överväganden i denna fråga.

Förslaget går ut på att det statliga stödet utformas som ett bidrag till kommunerna för att dessa skall kunna stödja angelägna åtgärder. Ansvar för denna bidragsgivning bör lämpligen läggas på bostadsstyrelsen. Tillgängliga medel bör fördelas efter ansökan från kommunerna. Med hänsyn till att tillgången på statliga medel kommer att vara begränsad bör den ordningen gälla att endast ansökningar som har inkommit till bostadsstyrelsen före en viss tidpunkt under ett kalenderår kan komma ifråga för bidrag det året. Styrelsen bör ges vissa riktlinjer för hur tillgängliga medel skall fördelas. Detta är nödvändigt även om kommunernas handlingsfrihet därmed i viss mån begränsas.

För bostadsstyrelsens fördelning av bidragsmedel bör följande riktlinjer gälla:

- Bidrag bör i första hand lämnas till installationer av hissar och andra lyftanordningar och i andra hand för andra tillgänglighetsskapande åtgärder i eller i omedelbar anslutning till bostadshus. Prioritet bör ges åt kommuner som har upprättat planer för tillgängligheten.
- Bidrag bör lämnas främst för installationer i trevåningshus. I speciella fall bör stöd kunna ges till installationer även i fyrvåningshus.
- Bidrag bör lämnas bara under förutsättning att kommunen bidrar med minst 20% av den kostnad för åtgärden som kommunen uppger i sin ansökan.
- Bidrag bör lämnas med ett belopp som motsvarar högst 30% av den uppgivna kostnaden.

Den statliga delen av stödet begränsas till 100 milj. kr. per år.

Bla. *bostadsstyrelsen, bostadskommittén* och *Sveriges fastighetsägare-*

förbund bifaller förslaget om finansiering av tillgänglighetsskapande åtgärder.

Bostadsstyrelsen anför att förslaget om ett särskilt bidrag för tillgänglighetsskapande åtgärder är en viktig del i programmet. Förslaget ansluter till ett av bostadsstyrelsen tidigare framlagt förslag med anledning av stadsförnyelsekommitténs betänkande. Styrelsen föreslog dock en större statsbidragsdel. Utöver de riktlinjer för bidragsgivningen som arbetsgruppen föreslår bör gälla, som styrelsen föreslog i sitt yttrande över stadsförnyelsekommitténs betänkande, att "åtgärderna utformas i samråd med berörda hyresgäster och att kommunen får rätt att förmedla samtliga lediga lägenheter i det aktuella området".

De tillgänglighetsplaner som skall ge underlag för bidragsgivningen bör i princip sammanfalla med de planer som skall ge underlag för dispenser från tillgänglighetskraven enligt bostadsstyrelsen. Bostadsstyrelsen och planverket kan ge råd och anvisningar för denna planering. Styrelsen anser att tillgänglighetsplanen bör antas av kommunfullmäktige.

Bostadsstyrelsen noterar vidare att förslaget innebär att bidrag som regel inte skall utgå till områden för vilka kommunen inte upprättat planer. Där kan heller inte kravet på tillgänglighet åsidosättas vid lån till ombyggnad om huset skall betraktas som långsiktigt godtagbart. Det bör kunna fungera som en press på kommunerna att planera insatserna.

Beträffande de föreslagna riktlinjerna för bostadsstyrelsens fördelning av ramar ifrågasätter styrelsen den starka knytningen till åtgärder i eller i direkt anslutning till huset. Även åtgärder i området bör kunna komma ifråga.

Bostadskommittén anser att stödet är utomordentligt väl tilltaget och förordar samtidigt en annan fördelningsgrund.

Det vore enligt kommittén troligen lämpligare att fördela den statliga bidragsdelen efter antalet lägenheter som efter åtgärder vid ombyggnad tillgodoser vissa uppställda anspråk på tillgängligheten. Man kan då ställa krav även på lägenheternas standard och på åtgärder utanför bostadshuset. Kommunens bidragsdel behöver inte nödvändigt förläggas till den enskilda fastigheten, utan bör kunna tillgodoräknas om kommunen i olika avseenden höjer tillgängligheten inom bostadsområdet för motsvarande kostnad. Bidraget kan vidare varieras. Högsta bidrag kan ges till lägenheter som blivit helt rullstolsanpassade och lägre bidrag till "pensionärsanpassade" lägenheter. Den statliga bidragsdelen i ROT-programmet skulle i genomsnitt motsvara storleksordningen 20 000 kr.

Detta förfarande skulle ge både kommunen och de boende tillsammans med deras organisationer större möjligheter att finna konstruktiva och samlade lösningar för tillgängligheten inom hela bostadsområden, lösningar som också kan vara ekonomiskt realistiska. En förutsättning för att kunna initiera en seriös planering med många inblandade intressenter är emellertid att detta stöd inte är av kortsiktig karaktär.

Kommittén har uppfattningen att frågan om tillgänglighet har behandlats på ett tillfredsställande sätt i betänkandet dels genom förslaget till ändrade ombyggnadsbestämmelser och dels genom förslaget till ett stats-kommunalt bidrag. Kommittén kommer därför att vid ett genomförande av reformen överväga om den behöver fortsätta arbetet i denna del.

Stockholms kommun anser att stödet i huvudsak skall gå till 4- våningshus och högre, att det skall utformas som ett fastighetsekonomiskt neutralt, inledningsvis ränte- och amorteringsfritt lån som baseras på betjänad våningsyta, schablonkostnader för installationen och möjligt ökat hyresuttag. För byggnader med stor betjänad yta, t. ex. över 1 000 m², skulle några bidrag ej utgå.

Några remissinstanser ifrågasätter emellertid kommunens intresse av att delfinansiera hissinstallationer med följande motivering. Vinsterna av hissinstallationer tillfaller landstingen (*Svenska byggnadsarbetareförbundet*). Kommunens ekonomiska resurser är små (*Göteborgs kommun, De handikappades riksförbund*).

Även LO ställer sig frågan vilket intresse en kommun har att tillföra medel till t. ex. en privat fastighetsägares installation av hiss.

LO anser dessutom att stödet är för litet. Förändring i fastigheter och omkringliggande gemensamma utrymmen för att göra dem mer tillgängliga för äldre och handikappade medför mycket stora kostnader. LO anser därför att bidragsramen bör fördubblas, samtidigt som kostnadsfördelningen mellan fastighetsägare, kommun och stat bör ses över.

Farhågor för bidragens inverkan på fastighetspriserna har också framförts. *Malmö kommun* anser att de föreslagna bidragen för vissa tillgänglighetsskapande åtgärder bör ändras eller begränsas till fastigheter som inte är föremål för ombyggnad i övrigt eftersom en fastighets ingångsvärde vid ombyggnad inte bör tillåtas vara högre än att även kostnaderna för erforderliga hissar och dylikt kan rymmas i låneunderlaget och pantvärdet för de vanliga ombyggnadslånen. De hissar som installeras utan att andra ombyggnadsåtgärder vidtas kan också belånas som ombyggnad med sedvanliga bidrag. Det finns en uppenbar risk för att fastigheternas försäljningspriser anpassas uppåt om det finns möjlighet för förvärvaren att få olika "tillägg" utöver erforderliga ombyggnadslån.

Länsbostadsnämnden i Malmöhus län anför i samma fråga att man tidigare i yttrande över stadsförnyelsekommitténs betänkande "Stadsförnyelse och bostadsförbättring" har påtalat risken för att via stimulansbidrag för t. ex. hissinstallationer medverka till en höjning av prisnivån på äldre fastigheter. Nämnden vidhåller denna uppfattning. Det effektivaste sättet att stimulera till hissinstallationer synes vara att genom en ändring av hyressättningsprinciperna skapa förräntningsutrymme för investeringen.

Handikappförbundens centralkommitté säger att det förbättrade stödet till bl. a. installation av hissar, främst i 3-våningshus, förhoppningsvis

kommer att leda till en utveckling av nya billigare hisstyper. Det är då nödvändigt med en priskontroll för att förhindra prisstegringar som i sin tur försämrar förutsättningarna att förbättra tillgängligheten.

Länsbostadsnämnden i Östergötlands län vill införa prisstopp på hissar mot bakgrund av erfarenheterna av statligt stöd till panninstallationer och pannbyten.

Några remissinstanser, bl. a. *Svenska kommunförbundet* och *Göteborgs kommun*, avstyrker förslaget då man anser att kommunerna inte skall ta över statens ansvar för hissar.

Konsolideringsfond för allmännyttiga företag

I samband med att ett system med underhållslån införs, vilket minskar kraven på avsättningar för underhåll för allmännyttiga företag, föreslår arbetsgruppen att allmännyttiga företag skall ha en konsolideringsfond på minst 2% av det fastighetskapital som företaget förvaltar. Fondkravet, som formellt bör vara en förutsättning för räntebidrag för underhåll m. m., bör i princip vara tillgodosett vid utgången av år 1986. I den mån detta inte är möjligt bör dock minst 5 kr/m² årligen avsättas till fonden t. o. m. 1988.

Remissinstanserna, bl. a. *bostadskommittén*, *Svenska kommunförbundet*, *Byggnadsarbetareförbundet* och *SABO*, är i stort positiva till förslaget om konsolideringsfonder.

Bostadsstyrelsen instämmer i att företagens soliditet eller likviditet inte bör försvagas. Om grundkapitalet bör vara 3% eller något annat kan diskuteras. Vidare kan ifrågasättas om frågan bör regleras i en låne- eller bidragsförordning.

Enligt en entydig opinion bland länsbostadsnämnderna är den kontroll som redan den nuvarande regeln förutsätter omöjlig att utföra på ett meningsfullt sätt. Företagets förvaltade fastighetskapital har nämnden små möjligheter att få något grepp om. För att äga någon realism måste, så fort ett nytt lån söks, samtliga tidigare belånade fastigheter i företagets ägo – vilka kan vara hundratal – föras fram till aktuella "värden" i form av avkastningsvärden, pantvärden e. d. Nämnderna saknar resurser för sådana beräkningar. Ansvaret bör läggas där det hör hemma, närmast hos företaget, kommunen och dess revisorer. Frågan bör överlåtas till bostadskommittén för prövning av om den bör bli föremål för särskild lagstiftning, i den mån det inte kan anses vara tillfyllest med rekommendationer framhåller bostadsstyrelsen slutligen.

Svenska kommunförbundet och *SABO* framhåller vikten av att konsolideringsfonderna inflationsskyddas.

Bostadskommittén anför att införande av konsolideringsfonder inte bör ställas som absolut villkor för räntebidrag då det skulle medföra betydande hyreshöjningar för hyresgästerna hos de flesta företagen och därigenom

motverka de positiva effekterna av räntebidragen. Hyreshöjningarna påverkar i sin tur bruksvärdenivån uppåt utan att de privata fastighetsägarna får motsvarande kostnadsökning.

Hyresgästernas riksförbund och Jönköpings kommun avstyrker förslaget om konsolideringsfonder.

Sammanfattning av underhållsfondsutredningens slutbetänkande (SOU 1982: 65) Återinvestera i bostäder och av remissyttrandena över betänkandet

1 Underhållsfondsutredningen

Underhållsfondsutredningen avvisar i sitt slutbetänkande (SOU 1982: 65) Återinvestera i bostäder ett system med underhållsfonder. Skälen för detta är bl. a. att det i fondsystem krävs kraftigt höjda avsättningar för att det önskvärda underhållet skall kunna genomföras. Vidare pekar utredningen bl. a. på att de nuvarande bostadslånereglerna för ombyggnad ger incitament att utföra omfattande låneberättigande åtgärder tillsammans med underhållet eller att skjuta på underhållet tills de låneberättigande åtgärderna skall utföras. Utredningen förordar en lösning där det planerade underhållet finansieras med lån.

Utredningen har utarbetat en principskiss till ett finansieringssystem som innebär en samordnad beläning av nybyggnad, ombyggnad och underhåll. Lånet för ett nybyggt hus delas upp i flera lån med olika löptider. Lånen svarar mot grupper av byggnadsdelar med likartad livslängd. Amorteringstiderna bestäms så att de överensstämmer med livslängden för de olika grupperna av byggnadsdelar – 10, 20, 40 och 60 år. Vissa lån kommer alltså att återbetalas snabbare och andra långsammare. Genom den snabba återbetalningen av lånen för mindre långlivade delar skapas ett utrymme för att ta upp nya lån för att förnya dessa delar i samband med underhåll eller ombyggnad. Även dessa nya lån återbetalas i överensstämmelse med delarnas livslängd. Eftersom det tidigare lånet återbetalas innan det nya tas upp, kommer den reala skulden i fastigheten inte att bli större än då huset var nytt. Den totala reala skulden avvecklas i takt med förslitning och åldrande för huset som helhet.

Vidare diskuterar utredningen olika modeller för ett fördjupat hyresgästinflytande.

2 Remissyttrandena

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av bostadsdomstolen, bokföringsnämnden (BFN), hyresnämnden i Stockholm, hyresnämnden i Malmö, hyresnämnden i Göteborg, socialstyrelsen, statistiska centralbyrån (SCB), riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), riksansikvaricämbetet, statens pris- och kartellnämnd (SPK), konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna i Uppsala, Östergötlands, Älvsborgs och Jämtlands län, sta-

tens råd för byggnadsforskning (BFR), statens institut för byggnadsforskning (SIB), statens planverk (SPV), statens industriverk (SIND), fullmäktige i riksbanken, landsorganisationen (LO), Svenska kommunförbundet, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Post- och kreditbanken, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB:s riksförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges villaägareförbund, Stockholms Koooperativa Bostadsförening (SKB), Sveriges Bostadsföreningars Centralförening (SBC), Stiftelsen Stockholms Studentbostäder (SSSB), Akademiska Föreningens Bostäder i Lund, Näringslivets byggnadsdelegation (NBD), Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), SHIO-Familjeföretagen och Sveriges Industriförbund (SI).

Vidare har yttrande inkommit från Målarmästarnas riksförening.

Finansieringsfrågor

Inledning

Ett flertal remissinstanser hänvisar till att utredningen endast lämnat principförslag och avstår därför från mer preciserade ställningstaganden i avvaktan på ytterligare överväganden. I fråga om utredningens överväganden om nominella resp. reala lån hänvisas ofta till yttranden över realbeskattningsutredningens (B 1978:07) betänkande (SOU 1982:01) Real beskattning.

Underhållsfondsutredningens förslag tillstyrks allmänt av SPK, AMS, SIND, Hyresgästernas riksförbund och SSSB. Utredningens förslag om s. k. komponentlån tillstyrks av BFR och SBC.

En underhållsfinansiering byggd på fonder och lån förordas av konsumentverket, bostadsstyrelsen, riksbanksfullmäktige, LO, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska riksbyggen och SABO.

Bostadsstyrelsen, riksbanksfullmäktige och stadshypotekskassan förordar dessutom ett enklare lånesystem.

Utredningens förslag avstyrks av hyresnämnden i Malmö, RRV, Sveriges föreningsbankers förbund, Sveriges fastighetsägareförbund, HSB:s riksförbund, NBD och Målarmästarnas Riksförening. Svenska bankföreningen, SBEF, SHIO-Familjeföretagen och Sveriges Industriförbund hänvisar i sina yttranden till yttrandet från NBD.

Vissa särskilda frågor behandlas i yttranden från bokföringsnämnden, RAÄ, RSV, SPV och SKB.

Yttranden utan ställningstaganden till utredningens förslag har lämnats av SIB, Svenska kommunförbundet, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges villaägareförbund och Akademiska Föreningens Bostäder i Lund.

Bostadsdomstolen, hyresnämnderna i Stockholm och Göteborg, socialstyrelsen, BOFAB och PK-banken avstår från att yttra sig.

*Tillstyrkanden – allmänt***SPK**

Den principskiss utredningen lägger fram innebär ett nytänkande bl. a. såtillvida som finansieringen av det periodiska underhållet i framtiden skulle ske med utnyttjande av lånat i stället för sparad och fonderat kapital. Mot denna tanke finns det från SPK:s synpunkt i och för sig inte anledning att rikta någon invändning. Tvärtom kan nämnden – i princip – ansluta sig till uppfattningen att en övergång till lånefinansiering skulle kunna ge effekter som från bostadskonsumenternas/hyresgästernas synpunkt totalt sett blir övervägande positiva. Osäkerheten i denna bedömning är emellertid stor eftersom underlaget är knappt.

AMS

I den mån utredningens förslag leder till en mer planerad och säkerställd tillgång på krediter för underhållet bör de kunna bidra till bättre förutsättningar också för sysselsättningsplanering på byggarbetsmarknaden. Arbetsmarknadsstyrelsen ser, från de synpunkter den har att beakta, emellertid inga nackdelar med ett finansieringssystem av det principiella utseende utredningen skisserat.

SIND

Industriverket har inga principiella invändningar mot att underhållsåtgärder lånefinansieras utan finner det vara en fördel att problemen med fastställande av avgiftsuttag till fonder och fondförvaltning försvinner. Det sparande som krävs för att genomföra periodiskt underhåll torde kunna utnyttjas effektivare om det ställdes till kreditmarknadsinstitutionernas förfogande genom en snabbare amortering av bostadslånen.

Hyresgästernas riksförbund

Underhållsfondsutredningen har i sina överväganden funnit att flera skäl talar för statlig lånefinansiering av underhåll i bostadsfastigheter. När det gäller hyresfastigheter finns både principiella och rättviseskäl för detta. Förbundet delar helt utredningens uppfattning i dessa frågor. Förbundet delar även utredningens uppfattning att det är viktigt att samordna finansieringen av nybyggnad, ombyggnad och periodiskt underhåll.

SSSB

Enligt SSSB:s mening är det en intressant skiss som presenteras. Det förefaller sunt att anpassa amorteringarna till livslängden hos olika byggnadsdelar och därmed frigöra låneutrymme.

*Tillstyrkanden – komponentlån***BFR**

En komponentamortering kan vid första påseende verka krånglig och svårgenomtränglig. Med modern datateknik torde emellertid inte en något mer splittrad lånebild utgöra någon avgörande invändning mot ett nytt system. En omläggning av rutinerna innebär dock redan i sig en så kraftig ökning av de framtida boendekostnaderna att BFR finner det svårt att binda sig för enskildheter i förslaget och vill därför endast ansluta sig till en ändring av gällande system.

SBC

SBC kan tillstyrka att fortsatta överväganden när det gäller att stimulera reparationsverksamheten ges en *principiell inriktning i enlighet med den ifrågavarande delen av utredningens förslag*. SBC syftar då i första hand på sådana åtgärder som enligt förslaget skulle finansieras med 40-åriga eller 20-åriga lån.

*Fonder och lån***Konsumentverket**

Enligt konsumentverkets mening bör huvudprincipen vara att underhållskostnaderna betalas av löpande hyresintäkter, vilket inte torde vara svårt att planera inom företag med lägenheter på olika stadier i en förslitnings-/underhållscykel. Detta utesluter inte lånefinansiering i speciella situationer, t. ex. när underhållet av något skäl under en tid blivit eftersatt.

Bostadsstyrelsen

När det gäller det periodiska underhållet i hyres- och bostadsrättsfästigheter anser styrelsen att det 10-åriga periodiska underhållet kan finansieras med årets intäkter och/eller reservationer. Lägenhetsinnehavarna kan därmed också lättare såväl individuellt som kollektivt få ett stort inflytande på vilka åtgärder som skall vidtas och när detta skall ske utan en alltför komplicerad administration. Styrelsen anser däremot att det 20- och 40-åriga periodiska underhållet skall lånefinansieras. Periodiskt underhåll av mer långlivade byggnadsdelar har i första hand betydelse för byggnadernas fortbestånd och kan utan större svårigheter ingå i nuvarande regelsystem.

Riksbanksfullmäktige

Fullmäktige förordar en lösning som innebär både sparande i fonder inom bostadsföretagen och lånefinansiering. Enligt fullmäktiges mening är det möjligt att med en kombination av ökat fonderat sparande inom bostadsföretagen och lån på den oprioriterade marknaden åstadkomma en lösning på finansieringsfrågorna för det periodiska underhållet.

LO

Underhållsfondsutredningen har på ett övertygande sätt påvisat problemen med en fondering för hela underhållsverksamheten. LO anser dock fortfarande att ett visst sparande av de boende bör förekomma, nämligen till den typ av åtgärder som innefattar mindre målnings- och tapetseringsåtgärder, akuta reparationsbehov av begränsad karaktär osv. Inte minst för att uppnå ett mer likartat inflytande oavsett upplåtelseformer är detta nödvändigt.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

Kassastyrelsen vill för sin del hålla fast vid uppfattningen att en mer "blandad" finansieringslösning bör sökas, där det tyngre periodiska underhållet kan lånefinansieras men där enklare underhållsåtgärder förutsätts rymmas inom ramen för den normala driftskostnadskalkylen.

Svenska riksbyggen

Riksbyggen förordar lånefinansiering av underhållsåtgärder som antingen ligger mycket långt borta i tiden eller som förutsätter orimligt stora fondavsättningar under en kortare tid. Riksbyggen finner det emellertid minst lika naturligt och rimligt, att underhållsåtgärder som ligger nära i tiden och innebär rimliga anspråk på investeringsresurser, skall kunna finansieras genom fondavsättningar.

SABO

SABO är tveksamt till om målning och tapetsering skall lånefinansieras. De relativt korta reparationscyklerna samt möjligheterna att med någorlunda precision fastställa kostnadsnivån för detta underhåll talar mot en lånefinansiering. En kombination av hyresuttag och fonder bör enligt SABO:s mening prövas i första hand.

Enklare lånesystem

Bostadsstyrelsen

Styrelsen avstyrker bestämt utredarens förslag till uppdelning av lån med hänsyn till olika åtgärders varaktighet. Syftet – att ge utrymme för lånefinansiering av olika underhållsåtgärder – bör ur administrativa synpunkter kunna nås på betydligt enklare sätt. Ett sådant är att öka amorteringstakten av det statliga bostadslånet som lämnas i samband med nybyggandet. Lån till underhåll bör kunna lämnas i form av vanliga bostadslån.

Riksbanksfullmäktige

Den totala amorteringstakt som utredningen förordar är enligt fullmäktiges mening tillfredsställande. En sönderdelning av de statliga lånen i tre olika lån bör dock inte ske. Knytningen av vissa lån i ett nybygge till tapeter och kylskåp, andra till golvbeläggning och sanitetsvaror och ytterli-

gare andra till ledningssystem är inte en nödvändig förutsättning för att det föreslagna lånesystemet skall fungera. Det viktiga är att en tillräcklig total amorteringstakt finns i systemet.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

Utredaren har byggt sin underhållslånemodell på att det skall förekomma inte mindre än fyra olika lån samtidigt i en fastighet, i princip under hela dess livslängd. Detta beror på att han ansett sig kunna urskilja fyra olika kategorier av byggnadsdelar som blir föremål för periodiskt underhåll med skilda frekvenser och menat att belåningen bör utformas efter detta. Kassastyrelsen vill emellertid anmäla betydande skepsis inför en sådan fragmentering av belåningen.

Avstyrkanden

Hyresnämnden i Malmö

Enligt hyresnämnden är det väsentligt att säkra det framtida underhållet av fastighetsbeståndet. Emellertid ger ett finansieringssystem, byggt på den principskiss som framläggs i betänkandet, upphov till en lång rad problem av såväl principiell som praktisk art. Hyresnämnden kan därför inte tillstyrka förslaget utan anser det angeläget att andra vägar prövas i ett fortsatt utredningsarbete.

RRV

RRV anser inte att bristen på hyresintäkter för underhåll motiverar de långtgående förslag till förändringar i bostadsfinansieringen som utredningen framlägger. Den motiverar inte heller någon form av statlig medverkan i finansieringen av det periodiska underhållet.

Sveriges föreningsbankers förbund

Förbundet instämmer i kritiska synpunkter i de särskilda yttranden som finns i betänkandet men finner inte anledning att nu närmare utveckla dessa utan avvaktar ett eventuellt kommande konkret förslag i frågan.

Sveriges fastighetsägareförbund

Fastighetsägareförbundet anser att det är viktigt att fastslå att kostnader för underhållet i en fastighet alltid på lång sikt måste betalas av de boende och att de boende även måste acceptera att likaväl som fastighetsägaren har att erlagga ränta för sitt lånade kapital skall han också ha ränta på sin egen insats. Den av utredningsmannen föreslagna lösningen innebär bl. a. ökade kostnader, ökad administration och ökad byråkrati men löser inte underhållsproblemen. Förbundet avstyrker därför utredningsmannens förslag.

HSB:s riksförbund

Enligt HSB:s mening kan förändringar av den räckvidd som underhållsfondsutredningens förslag innebär inte grundas på utredningar som huvudsakligen gällt underhållsfrågor. Frågor som rör bostadsfinansieringen i stort måste sättas in i ett större bostadssocialt och samhällsekonomiskt sammanhang. Utredningens förslag kan därför enligt HSB:s mening inte läggas till grund för åtgärder på bostadsfinansieringens område.

NBD

NBD finner utredningens slutsatser felaktiga i åtminstone tre avseenden:

- att kostnadstäckning skulle inträffa säkrare med kostnadsredovisningssystem än med bruksvärdehyror
- att hyresreglering vore att föredra framför prisbildning på marknaden och
- att reala system skulle vara överlägsna nominella.

NBD avstyrker därför förslaget.

Målarvärdens riksförening

Föreningen instämmer i de invändningar mot förslagen som har framförts av experten Kielland.

*Särskilda frågor***Bokföringsnämnden**

BFN har inget att invända mot förslaget att olika delar av byggnaden betraktas som separata anläggningstillgångar med olika livslängd. Detta synsätt är inte ovanligt för andra typer av anläggningstillgångar, t.ex. maskinanläggningar. Tvärtom torde ett genomförande av utredningens förslag innebära en förbättring av bostadsföretagens redovisningsstandard som BFN anser önskvärd.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet framhåller mot bakgrund av sitt arbete med kulturhistoriskt värdefulla byggnader att ett finansieringssystem för underhållsarbeten inte kan fixeras vid de erfarenhetsvärden som idag finns från åtgärder på byggnader från 1950-talet och framåt. Systemet måste medge en flexibel tillämpning, anpassad efter olika byggnaders förutsättningar och egenskaper.

RSV

Underhållsfondsutredningens förslag förutsätter ändrade skatte- och bokföringsregler. Enligt utredningens mening blir det fråga om relativt enkla kompletteringar av nuvarande regler för ny-, till- och ombyggnad. RSV delar inte utredningens bedömning i fråga om dessa ändringars komplexitet.

SPV

Planverkets yttrande begränsas till underhållsfrågor med anknytning till svensk byggnorm (SBN).

SKB

SKB redovisar i sitt yttrande de särskilda förutsättningar som gäller för underhåll m. m. av SKB:s bostadsbestånd.

Inflytandefrågor

I fråga om underhållsfondsutredningens överväganden om hyresgästinflytande hänvisar ett flertal remissinstanser till tidigare yttranden över utredningens betänkande (SOU 1981: 47) Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. I flera fall anføres vidare att regeringens förslag i prop. 1982/83: 146 har gett helt nya förutsättningar för remissinstansernas yttranden. Med hänsyn till detta och till att utredningens överväganden är av principiell karaktär redovisas ingen sammanställning av remissutfallet i denna del.

Regeringens lagförslag

Bilaga 9.3

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

3 §

Kommun skall fortlöpande upprätta bostadsförsörjningsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förbereds och genomföres på ett ändamålsenligt sätt.

Bostadsförsörjningsprogram skall antagas av kommunfullmäktige.

Bostadsförsörjningsprogram skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten.

Föreslagen lydelse

3 §

En kommun skall fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereds och genomförs.

Bostadsförsörjningsplaneringen skall komma till uttryck i ett program som skall antas av kommunfullmäktige.

Om kommunen ingår i ett område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, skall samråd om bostadsförsörjningsplaneringen ske med övriga kommuner i området.

Kommunen skall lämna redovisning av bostadsförsörjningsplaneringen enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

2 Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370);

Härigenom föreskrivs att 25 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928: 370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §

2 mom.¹ Avdrag får icke göras för:

a) kostnad för ny-, till- eller ombyggnad eller därmed jämförlig förbättring å fastigheten,

b) kostnad för reparation och underhåll som utförts i samband med sådan ombyggnad för vilken genom preliminärt eller slutligt beslut lån eller bidrag beviljats enligt bostadsfinansieringsförordningen (1974: 946), förordningen (1977: 332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m. m., kungörelsen (1974: 255) om tilläggs lån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, kungörelsen (1962: 538) om förbättringslån eller bostadslånekungörelsen (1967: 552), till den del kostnaden för reparation och underhåll tillsammans med ombyggnadskostnaden inte överstiger den i låne- eller bidragsärendet godkända kostnaden,

b) kostnad för reparation och underhåll som utförts i samband med sådan ombyggnad för vilken genom preliminärt eller slutligt beslut lån eller bidrag beviljats enligt bostadsfinansieringsförordningen (1974: 946), förordningen (1977: 332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m. m., kungörelsen (1974: 255) om tilläggs lån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, kungörelsen (1962: 538) om förbättringslån eller bostadslånekungörelsen (1967: 552), till den del kostnaden för reparation och underhåll tillsammans med ombyggnadskostnaden inte överstiger den i låne- eller bidragsärendet godkända kostnaden, *samt kostnad för reparation och underhåll för vilken bidrag har erhållits enligt förordningen (1983: 000) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus, till den del kostnaden inte överstiger den i bidragsärendet beräknade kostnaden,*

c) kostnad för reparation och underhåll av sådan fastighet som ägs av tre eller flera, antingen direkt eller indirekt genom handelsbolag, och som inrymmer eller är avsedd att inrymma bostad i skilda lägenheter åt minst tre delägare (andelshus), i den mån den på delägare belöpande delen av kostnaden överstiger hans andel av tio procent av fastighetens taxeringsvärde året näst före taxeringsåret,

d) kostnad för underhåll av plantering eller trädgårdsland, i den mån planteringen eller trädgårdslandet är att anse endast såsom tillbehör till egen bostadslägenhet och användes företrädesvis för ägarens personliga trevnad.

¹ Senaste lydelse 1979: 1017.

Kostnad för underhåll av plantering eller trädgårdsland i annat fall än nyss sagts må ej avdragas till högre belopp än som motsvarar de uppgivna intäkterna av planteringen eller trädgårdslandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984 och tillämpas första gången vid 1985 års taxering. Äldre bestämmelser skall gälla i fråga om kostnader som har nedlagts före ikraftträdandet.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1972: 175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1972: 175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m.¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som är bokföringsskyldig och har tillgång i fastighet eller tomträtt, för vilken beviljats bostadslån enligt bostadslånekungörelsen (1967: 552) eller rättelån enligt rättelånekungörelsen (1967: 553), får som en särskild post bland tillgångarna i balansräkningen upptaga ett belopp som motsvarar högst den samlade skuldökningen av bostadslån enligt 33 § bostadslånekungörelsen och rättelån enligt 16 § rättelånekungörelsen. Posten skall betecknas Bostadslånepost enligt lagen med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m.

Har den bokföringsskyldige erhållit underhållslån enligt förordningen (1978: 992) om lån för underhåll av vissa bostadshus, får som en särskild tillgångspost i balansräkningen upptagas ett belopp som motsvarar lånebeloppet. Posten skall betecknas underhållslånepost enligt lagen med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m. Detsamma gäller om den bokföringsskyldige har erhållit underhållslån för år 1983 med stöd av intyg som har utfärdats av länsbostadsnämnden,

Föreslagen lydelse

Har den bokföringsskyldige erhållit underhållslån enligt förordningen (1978: 992) om lån för underhåll av vissa bostadshus, får som en särskild tillgångspost i balansräkningen upptagas ett belopp som motsvarar lånebeloppet. Posten skall betecknas underhållslånepost enligt lagen med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m. Detsamma gäller om den bokföringsskyldige har erhållit underhållslån för år 1983 med stöd av intyg som har utfärdats av länsbostadsnämnden, *eller lån för sådana underhålls-, reparations- eller energisparåtgärder för vilka bidrag har uppburits enligt förordningen (1983: 000) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus, till den del lånet inte överstiger det bidragsunderlag som har tillämpats i bidragsärendet under räkenskapsåret.*

Har den bokföringsskyldige erhållit reparationslån enligt förordningen (1982: 644) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus, får som en särskild tillgångspost i balansräkningen upptagas ett belopp som motsvarar lånebeloppet. Posten skall betecknas Reparationslånepost enligt lagen med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m. m.

Avser tillgångsposten enligt första, andra eller tredje stycket mer än ett låneobjekt, skall av bokföringen framgå hur posten fördelar sig på objektet. Uppllysning skall lämnas om hur posten har påverkat årsresultatet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

¹ Senaste lydelse 1983: 39.

Innehållsförteckning

I Program för förbättring av bostadsbeståndet	2
1.1 Inledning	2
1.2 Föredragandens överväganden	3
1.2.1 Allmänna synpunkter	3
1.2.1.1 En ny bostadspolitisk situation	3
1.2.1.2 Förutsättningar och mål för bostadsförbättringsprogrammet	5
1.2.1.3 Bostadsförbättringsprogrammet	10
1.2.2 Planering av förnyelseåtgärder	14
1.2.2.1 Inriktning och ansvarsfördelning	14
1.2.2.2 Reformerad bostadsförsörjningsplanering	17
1.2.3 Standardkrav i samband med ombyggnad	23
1.2.3.1 Allmänt	23
1.2.3.2 Standardkrav vid ändring av byggnader	24
1.2.3.3 Besiktning m. m.	28
1.2.4 Finansiering av åtgärder i befintlig bebyggelse	30
1.2.4.1 Bakgrund	30
1.2.4.2 Lån för underhåll m. m. på den oprioriterade kreditmarknaden	33
1.2.4.3 Räntebidrag till underhåll m. m.	36
1.2.4.4 Ändrade skatteregler i fråga om reparationsavdrag m. m.	42
1.2.4.5 Konsolideringsfond för allmännyttiga bostadsföretag	44
1.2.4.6 Ytterligare om finansiering av energisparåtgärder m. m.	45
1.2.4.7 Ändrade regler i fråga om bostadslån för ombyggnad	49
1.2.4.8 Finansiering av åtgärder som inte kan förräntas i sin helhet	53
1.2.4.9 Statsbidrag i samband med vissa tillgänglighetsskapande åtgärder	56
1.2.4.10 Ikraftträdande m. m.	57
1.2.4.11 Ändrade regler för boendemiljöbidrag	58
1.2.4.12 Ändrade regler om bokföring av lån för underhåll m. m.	59
1.2.5 Information och utbildning	60
1.2.5.1 Information och utbildning om styrmedlen	60
1.2.5.2 Grundläggande utbildning	62
1.2.5.3 Arbetsmarknadsutbildning m. m.	63
1.2.6 Uppföljning och utveckling av bostadsförbättringsverksamheten	63
1.2.7 Ram- och anslagsfrågor	66
1.2.7.1 Ränte- och amorteringsfria tilläggs lån	66
1.2.7.2 Statsbidrag för tillgänglighetsskapande åtgärder	66
1.2.7.3 Särskild information och utbildning m. m.	67
1.2.7.4 Övrigt	67
1.2.8 Kostnadskonsekvenser för staten	67
1.2.9 Upprättade lagförslag	68

1.2.10 <i>Specialmotivering</i>	68
1.2.10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjning- ens främjande m. m.	68
1.2.10.2 Förslaget till lag om ändring i kommunalskatte- lagen (1928: 370)	70
1.2.10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972: 175) med vissa bestämmelser om bokföring av bo- stadslån m. m.	70
1.3 Hemställan	71
2 Höjning av bostadsbidragen till barnfamiljer	72
2.1 Föredragandens överväganden	72
2.2 Hemställan	73
3 Förstärkningar av statsbudgeten	74
3.1 Bostadssubventionernas utveckling	74
3.2 En statlig fastighetsskatt fr. o. m. år 1985	77
3.3 Utgiftsbegränsande åtgärder inom räntebidragssystemet	79
3.3.1 Tidigare genomförda åtgärder	79
3.3.2 Borttagande av retroaktiva räntebidrag	80
3.3.2.1 Nuvarande och tidigare regler	80
3.3.2.2 Föredragandens överväganden	81
3.3.3 Reducering av räntebidragen till större småhus	83
3.4 De samlade effekterna av de redovisade åtgärderna	85
3.5 Hemställan	86
4 Åtgärder för att begränsa prisökningarna inom bostadsbyggandet	86
Bilaga 9.1 Sammanfattning av betänkandet (Ds Bo 1983: 2) Bättre bostäder — ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram avlämnat av arbetsgruppen för stadsförnyelsefrågor och av remissyttrandena över betänkandet	89
Bilaga 9.2 Sammanfattning av underhållsfondsutredningens slutbe- tänkande (SOU 1982: 65) Återinvestera i bostäder och av remissyttrandena över betänkandet	134
Bilaga 9.3 Regeringens lagförslag	142

Industridepartementets verksamhetsområde

INDUSTRIDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-20

Föredragande: statsrådet Peterson såvitt gäller punkterna 1–4 och statsrådet Dahl såvitt gäller punkten 5.

Anmälan till proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m.

ÅTGÄRDER INOM INDUSTRIDEPARTEMENTETS VERKSAMHETSOMRÅDE

B. Industri m. m.

[1] B 2. Statsbidrag till nedläggningshotade företag

Systemet med statsbidrag till nedläggningshotade företag infördes år 1972 (prop. 1972: 64, InU 12, rskr 222). Statsbidrag kan enligt kungörelsen (1972: 302) om statsbidrag till nedläggningshotade företag (ändrad senast 1983: 575) lämnas i syfte att skapa rådrum för överväganden om fortsatt drift eller omplacering av de anställda. Företaget skall ha försatts i konkurs eller ha trätt i likvidation och ha industriell eller industriliknande verksamhet. Vidare skall företaget ha lägst 50 anställda. När företaget har synnerlig betydelse för arbetsmarknaden på en ort, kan dock bidrag lämnas även om antalet anställda är lägre än 50.

Bidrag kan lämnas med belopp som motsvarar högst en tredjedel eller i vissa fall hälften av den lön inklusive sociala kostnader som betalas till de anställda. Bidragsperioden är begränsad till sex månader. Regeringen kan dock om det finns särskilda skäl förlänga perioden upp till tolv månader. För en och samma person kan inte bidrag och statlig lönegaranti lämnas samtidigt.

Före budgetåret 1977/78 utnyttjades stödformen endast i något enstaka fall. Därefter har den dock kommit till ökad användning, och bidrag har beviljats med sammanlagt ca 45 milj. kr. För budgetåret 1983/84 har över tolfte huvudtiteln anvisats ett förslagsanslag av 10 milj. kr. för ändamålet.

Mot bakgrund av det ansträngda statsfinansiella läget bör nu övervägas att avskaffa systemet med statsbidrag till nedläggningshotade företag.

Stödformen är avsedd som ett komplement till de medel som arbetsmarknadsverket förfogar över i nedläggningssituationer och skall användas endast när dessa medel inte är tillräckliga. I de flesta fall torde det gå att finna en lösning på problemen under den tid som står till förfogande för ett normalt konkurs- eller likvidationsförfarande utan extra rådrum. Jag vill också peka på risken att det extra rådrummet inte leder fram till någon konstruktiv lösning av nedläggningsproblemet, utan endast innebär att en olönsam verksamhet upprätthålls under ytterligare några månader. Samtidigt vill jag dock framhålla att stödformen i ett antal fall har kunnat användas som ett verksamt instrument i rekonstruktionssituationer. Efter samråd med cheferna för finans- och arbetsmarknadsdepartementen gör jag den samlade bedömningen att övervägande skäl talar för att systemet med statsbidrag till nedläggningshotade företag bör upphöra vid utgången av år 1983.

Utgiftsminskningen på statsbudgeten kan beräknas till 10 milj. kr. per år om systemet upphör.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att besluta att stödformen statsbidrag till nedläggningshotade företag skall upphöra vid utgången av år 1983.

[2] B 4. Täckande av förluster i anledning av garantigivning hos regionala utvecklingsfonder

De regionala utvecklingsfonderna fick år 1980 möjlighet att bevilja länegarantier (prop. 1979/80: 101, NU 32, rskr 72). Systemet fungerar så att varje fond får ställa garantier för lån i bank och andra kreditinstitutioner, f. n. med belopp som svarar mot totalt högst 25 % av fondens eget kapital (prop. 1980/81: 100 bil. 17, NU 52, rskr 391). Garantiverksamheten kompletterar fondernas möjlighet att bevilja rörelselån och s. k. utvecklingskapital. År 1982 beviljade fonderna garantier för lån på drygt 90 milj. kr.

Förlustrisken på grund av fondernas garantigivning delas f. n. lika mellan resp. fond och staten. Fonder som tvingas infria garantier får årligen i efterskott ersättning från staten med hälften av det infriade beloppet. På så sätt återupprättas en del av det förlorade fondkapitalet. De statliga bidragen för ändamålet bekostas från detta anslag. Däremot får fonderna själva svara för hela förlustrisken på rörelselån och utvecklingskapital.

Enligt min mening bör utvecklingsfonderna själva svara för hela förlustrisken på de garantier de tecknar. På så sätt uppnås en önskvärd likformighet när det gäller förlusttäckning mellan garantier och övriga former av finansiering som utvecklingsfonderna svarar för. Jag vill i detta sammanhang också nämna att utvecklingsfondernas kapital hittills har utvecklats positivt till följd av att inflytande räntor och amorteringar kan läggas till kapitalet. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört och med hänsyn till det

statsfinansiella läget förordar jag att staten inte ger bidrag till förlusttäckning i anledning av sådana lånegarantier som fonderna beslutar om fr. o. m. den 1 januari 1984. Förluster på garantier som lämnats t. o. m. år 1983 bör täckas i enlighet med hittillsvarande regler.

Utgiftsminskningen på statsbudgeten kan beräknas till 15 milj. kr. per år om systemet med statlig förlusttäckning i anledning av garantigivning hos regionala utvecklingsfonder upphör.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag beträffande utvecklingsfondernas verksamhet.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna att systemet med statlig förlusttäckning i anledning av garantigivning hos regionala utvecklingsfonder upphör att gälla vid utgången av år 1983 i enlighet med vad jag har anfört.

[3] B 15. Medelstillskott till Norrlandsfonden

Stiftelsen Norrlandsfonden, som bildades år 1961 (prop. 1961: 77, SU 89, rskr 233) har till uppgift att främja näringslivets utveckling i de fyra nordligaste länen. Riksdagen beslutade år 1980 (prop. 1980/81: 51, NU 22, rskr 131) om fondens fortsatta verksamhet under perioden 1981–1985 och fastställde en ram av 150 milj. kr. för statens bidrag till fonden under budgetåren 1981/82–1985/86. För budgetåren 1981/82–1983/84 har sammanlagt 90 milj. kr. lämnats i statsbidrag till fonden.

Norrlandsfondens finansieringskapacitet har under de senaste åren ökat kraftigt till följd av de statliga medelstillskotten. Av fondens årsredovisning för år 1982 framgår att fonden vid ingången av år 1982 utöver inflytande räntor och amorteringar disponerade ca 47 milj. kr. för sin finansieringsverksamhet. Motsvarande belopp vid ingången av år 1983 var ca 90 milj. kr. En fortsatt uppbyggnad av de disponibla medlen kan väntas ske under innevarande år. Främsta anledningen härtill torde vara att Norrlandsfonden har haft svårigheter att finna realistiska och ekonomiskt försvarsbara projekt att satsa på. Det innebär att anslaget för budgetåret 1984/85 minskas med 10 milj. kr. jämfört med innevarande budgetår. Mot denna bakgrund och med hänsyn till det statsfinansiella läget finner jag det befogat att nu minska den tidigare fastställda femårsramen med 20 milj. kr. till 130 milj. kr. Detta innebär att Norrlandsfonden under de återstående två åren av femårsperioden årligen kan beviljas 20 milj. kr. i statsbidrag. Jag bedömer att verksamheten därmed kan bedrivas på en tillfredsställande nivå. Jag återkommer till frågan om anslag för budgetåret 1984/85 vid min anmälan till 1984 års budgetproposition.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att med ändring av tidigare beslut fastställa en ram av 130 000 000 kr. för statens bidrag till Norrlandsfonden under budgetåren 1981/82–1985/86.

D. Mineralförsörjning

[4] D 4. Statens gruvegendom: Prospektering m. m.

Nämnden för statens gruvegendom förvaltar statens mineralfyndigheter och annan gruvegendom som tillhör staten. Nämnden svarar för att egendomen tas till vara på bästa sätt och, där så är lämpligt, utökas. Utökningen sker huvudsakligen genom prospektering.

För budgetåret 1983/84 har riksdagen under denna anslagsrubrik anvisat (prop. 1982/83: 100 bil. 14, NU 32, rskr 277) 61,2 milj. kr. för prospektering i nämndens regi. Av medlen får nämnden lämna bidrag till svenska företag med stöd av förordningen (1982: 580) om bidrag för prospektering av vissa mineral. För budgetåret 1983/84 får sådana bidrag lämnas med högst 16 milj. kr. Bidrag kan lämnas till svenska företag för ökad egen prospektering av mineral som inte utvinns för sitt energi- eller bränslebehov. Stödet skall avse annan prospektering än sådan som utförs vid gruvor i drift. Bidrag lämnas med högst 50% av kostnaderna för ett enskilt projekt och under högst fyra år.

Under budgetåret 1982/83 beviljade nämnden bidrag till fyra projekt med ett totalt belopp om 9,2 milj. kr. De projekt för vilka bidrag lämnades har avsett närprospektering i malmfält där brytning sker eller har upphört i brist på tillräckliga kända malmkvantiteter.

Riksdagen beslöt hösten 1982 att anvisa 300 milj. kr. för ett femårigt program för utökad prospektering (prop. 1982/83: 50 bil. 6, NU 18, rskr 111). Av dessa medel har regeringen för budgetåret 1982/83 beslutat att lämna bidrag till drygt trettio projekt med ett sammanlagt belopp om 51,9 milj. kr. Nämnden för statens gruvegendom har i uppdrag att svara för administration av det femåriga programmet för utökad prospektering och svara för uppföljning av de projekt som beviljats medel. Nämnden skall också lämna förslag på hur det femåriga programmet skall fortsätta.

Mot bakgrund av det ansträngda statsfinansiella läget anser jag att en besparing av 25 milj. kr. bör göras på anslaget. Statens gruvegendom: Prospektering m. m. Genom nämndens aktiva medverkan i det nämnda programmet för utökad prospektering utgår jag från att nämnden i det sammanhanget kommer att erhålla rimlig kompensation för besparingen. I samband härmed bör stödformen bidrag för prospektering av vissa mineral upphöra vid utgången av budgetåret 1983/84. Jag återkommer till anslagsfrågan vid min anmälan till 1984 års budgetproposition.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att besluta att stödformen bidrag för prospektering av vissa mineral skall upphöra vid utgången av budgetåret 1983/84.

H. Ekonomiskt försvar: Bränslen och drivmedel m. m.

[5] Beredskapslagringen av olja

I samband med ställningstagandet till riktlinjer för energipolitiken våren 1981 beslutade riksdagen (prop. 1980/81: 90 bil. 3, FöU 21, rskr 281) att det lager av råolja, som staten bygger upp av försörjningsberedskapsskäl, skall uppgå till 6,5 milj. m³. Beslutet innebär en beredskapslagring för bl. a. fredskriser som motsvarar tre månaders normal fredskonsumtion. Lagringsprogrammet skall vara avslutat senast vid utgången av år 1986 (prop. 1981/82: 102 bil. 3, FöU 18, rskr 374).

Enligt det gällande oljelagringsprogrammet skall staten vid utgången av år 1986 ha byggt upp ett råoljelager på 6,5 milj. m³ (prop. 1980/81: 90 bil. 3). För att uppnå denna målsättning skall under budgetåren 1983/84–1985/86 inköpas 900 000 m³ per år samt under första delen av budgetåret 1986/87 450 000 m³ (prop. 1981/82: 102 bil. 3).

Regeringen föreslog i prop. 1982/83: 100 bil. 14 att inköpen under budgetåret 1983/84 skulle begränsas till 600 000 m³ råolja. Den föreslagna neddragningen av den planerade lagringen var betingad av den sjunkande oljekonsumtionen och av det statsfinansiella läget. Riksdagen hade ingen erinran (FöU 10, rskr 272).

I samma proposition anfördes vidare att regeringen genom tilläggsdirektiv (Dir. 1982: 99) till utredningen (H 1982: 04) om översyn av det löpande oljelagringsprogrammet begärt uppgifter om i hur hög grad den sjunkande oljekonsumtionen i samhället motiverar en neddragning av hela lagringsprogrammet. Utredningen beräknas redovisa sina överväganden och förslag i början av år 1984.

Det står klart att det totala lagringsmålet för olja p. g. a. den minskade oljekonsumtionen överstiger försörjningsberedskapsbehovet. I avvaktan på att utredningen slutför sitt arbete är jag inte beredd att ta ställning till ett nytt lagringsmål.

Jag bedömer emellertid, mot bakgrund av den fortsatta nedgången av oljekonsumtionen även under år 1983 och med hänsyn till det statsfinansiella läget, att *inköpen av råolja för beredskapslagringsändamål bör kunna begränsas till 400 000 m³ under budgetåret 1984/85*. Jag bedömer att utgifterna härigenom bör kunna minska med ca 840 milj. kr. jämfört med beräkningarna enligt långtidsbudgeten för budgetåret 1984/85. Jag avser att föreslå regeringen att i en särskild proposition till riksdagen våren 1984 presentera förslag till nytt oljelagringsprogram i samband med att andra åtgärder på det oljepolitiska området föreslås.

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag har anfört om begränsningen inom oljelagringsprogrammet för budgetåret 1984/85.

